

Міністерство освіти і науки України
Волинський національний університет імені Лесі Українки

В. Я. Малиновський

**Територіальна організація влади
України: концептуальні засади
трансформації**

Монографія

Луцьк
Редакційно-видавничий відділ
Волинського національного університету
імені Лесі Українки
2010

УДК 321.01(477)
ББК 66.3(4УКР)
М 19

Рекомендовано до друку вченою радою
Волинського національного університету імені Лесі Українки
(протокол № 3 від 28.10.2010 р.)

Рецензенти:

В. М. Бебик – доктор політичних наук, професор, проректор Відкритого міжнародного університету розвитку людини “Україна”;

М. Ф. Головатий – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Міжрегіональної академії управління персоналом;

А. М. Круглашов – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Малиновський В. Я.

М 19 Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / Валентин Ярославович Малиновський. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. – 448 с.

ISBN 978-966-600-532-1

У монографії здійснено першу у вітчизняній політичній науці спробу комплексного дослідження теоретичних і практичних засад територіальної організації публічної влади в Україні. Проаналізовано сучасний адміністративно-територіальний устрій та систему публічної адміністрації, розкрито взаємозумовленість розвитку територіально-політичних процесів в Україні впродовж ХХ століття, охарактеризовано адміністративно-територіальні моделі порівняльних з Україною європейських держав. На основі здійсненого адміністративно-територіального аналізу обґрунтовано цілісну концепцію трансформації чинного адміністративно-територіального устрою та публічної адміністрації на регіональному й місцевому рівнях в оптимальну модель територіальної організації влади нового зразка.

УДК 321.01(477)
ББК 66.3(4УКР)

© Малиновський В. Я., 2010

© Гончарова В. О. (обкладинка), 2010

© Волинський національний університет
імені Лесі Українки, 2010

ISBN 978-966-600-532-1

Перелік умовних скорочень

- АРК – Автономна Республіка Крим
АТО – адміністративно-територіальна одиниця
АТП – адміністративно-територіальний поділ
АТР – адміністративно-територіальна реформа
АТУ – адміністративно-територіальний устрій
ВНУ – Волинський національний університет імені Лесі Українки
ВРУ – Верховна Рада України
ВУЦВК – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет
ЗО УНР – Західна область Української Народної Республіки
ЗУНР – Західноукраїнська Народна Республіка
ЄС – Європейський Союз
ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування
КМУ – Кабінет Міністрів України
МДА – місцева державна адміністрація
МАСРР – Молдавська Автономна Соціалістична Радянська Республіка
МОВВ – місцеві органи виконавчої влади
НАДУ – Національна академія державного управління при Президенті України
НКР – Національна конституційна рада
НПУ – нове публічне управління
ОВВ – орган виконавчої влади
ОДА – обласна державна адміністрація
ОМС – орган місцевого самоврядування
ОРС – орган регіонального самоврядування
РДА – районна державна адміністрація
РНК – Рада народних комісарів
СМТ – селище міського типу
СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік
ССРР – Союз Соціалістичних Радянських Республік
ТОВ – територіальна організація влади
УАДУ – Українська Академія державного управління при Президенті України
УНР – Українська Народна Республіка
УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка
УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка
ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади
NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics

ВСТУП

Сучасний етап розвитку Української держави, пов'язаний із розвитком демократії, громадянського суспільства, форм безпосередньої демократії, системних змін у взаємовідносинах між органами державної та муніципальної влади, а також громадськістю, вимагає нової філософії публічної влади, зокрема модернізації її територіальної організації. Адже природа публічної влади, організаційні та компетенційні основи її побудови й функціонування багато в чому визначаються територіальними початками її організації, що надає особливу актуальність щодо України – найбільшої за територією європейської держави. Для нашої країни, яка ще зовсім недавно була усунута від будь-яких впливів на вибір власної адміністративно-територіальної структури, ця проблема є особливо гострою. Адже схеми територіального поділу, що нав'язувалися державами-метрополіями, до складу яких уходили українські території, абсолютно не враховували історичних, етнічних, культурних, економічних, демографічних аспектів, свідомо перешкоджаючи природному формуванню української нації, національної ідентичності українця, який почувався чужим на своїй землі.

За роки державної незалежності в Україні відбулися кардинальні зміни у всій системі публічної влади. Зокрема, здійснено відхід від системи радянської влади, отримала конституційне закріплення нова модель організації публічної влади, яка ґрунтується на принципах демократії та поділу державної влади, на конституційному рівні отримало визнання та гарантованість місцеве самоврядування. Після прийняття Конституції України здійснено суттєві кроки, спрямовані на формування організаційно-правових, матеріальних та фінансових основ системи територіальної організації публічної влади. Так, за вказаний період без будь-яких застережень ратифіковано ЄХМС (1997), прийнято Конституцію АРК (1998), Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997), “Про місцеві державні адміністрації” (1999), “Про столицю України – місто-герой Київ” (1999), Бюджетний кодекс (2001), “Про державну службу” (1993), “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001), “Про органи самооргані-

зації населення” (2001), “Про асоціації органів місцевого самоврядування” (2009) й інші закони з питань місцевого та регіонального будівництва. Це дало можливість закласти певну законодавчу базу для організації управління місцевим і регіональним розвитком, сприяло становленню таких важливих інститутів місцевої влади, як територіальна громада, комунальна власність, місцеві фінанси, служба в органах місцевого самоврядування тощо.

Водночас практика свідчить, що здійснені заходи не забезпечили належної ефективності системи місцевого та регіонального управління і, як наслідок, кардинального покращення умов життя українських громадян. Реформування механізму управління розвитком регіонів, установлення належного балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територій, підвищення ролі місцевого самоврядування як ключового елемента та суб’єкта процесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного й іншого ресурсного забезпечення завдань і функцій публічної влади на регіональному та місцевому рівнях не стало провідною тенденцією в політико-економічних перетвореннях держави. Україна, хоч і приєдналася до ЄХМС, проте система її державного управління все ще залишається досить централізованою, а інститут місцевого самоврядування лише перебуває на шляху реального становлення, положення чинних законів не досить чіткі та погано імплементуються, що й призводить до гострих конфліктів між представницькими інституціями й ОВВ у регіонах. Подальше ігнорування місцевого самоврядування, повсюдна опіка державою цього виду публічної влади призводять до негативних наслідків у системі публічної влади України загалом. Унаслідок цього муніципальні та державні інститути досі не знайшли свого оптимального місця в політичній системі, що позначено дублюванням функцій, розмитістю та неконкретністю повноважень, недосконалістю структурної побудови обох систем, існуванням суперечності державних і локальних інтересів.

Така модель ТОВ також продемонструвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно й ефективно впливати на процеси соціально-економічного та культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання публічних послуг населенню, який

відповідав би європейським стандартам. Дев'ятнадцятирічний досвід функціонування продемонстрував її безперспективність, неможливість адаптації до сучасних європейських моделей організації публічної влади, забезпечення сталого територіального розвитку, реальної організаційної та фінансової самостійності ОМС. Вона виявилася нездатною до самовдосконалення та саморегуляції в умовах перманентної трансформації політичної й економічної систем.

Загалом такий стан, що суперечить духу Конституції України, характеризується поглибленням диспропорцій у соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів, невирішеністю питань реформування АТУ. Успадкований від Радянського Союзу незалежною державою, яка перестала бути частиною величезної тоталітарної країни, він становить серйозну перешкоду для проведення ефективних політичних та соціально-економічних перетворень. Територіальна організація України за суттю не змінилася з радянських часів і становить суперечливий конгломерат територій, що надто різняться між собою розмірами, виробничим потенціалом, інфраструктурою, рівнем урбанізованості, забезпеченням комунікаціями. Несистемність державної політики в цій сфері стала однією з визначальних причин посилення територіальної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, виникнення потужних відцентрових тенденцій, окремих проявів сепаратизму, що особливо далися взнаки під час президентської кампанії 2004 р., й інших суттєвих негативних наслідків.

Неврегульованою залишається проблема розмежування повноважень між органами виконавчої та муніципальної влади, між ОМС різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область) та забезпечення реалізації делегованих повноважень, що є причиною перманентних суперечностей між ними. Надмірна централізація державної влади негативно позначається на розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень, де фактично здійснюється не місцеве самоврядування, а державне управління. Основними причинами такого стану є недосконалість правової бази у сфері здійснення регіональної та місцевої влади, недостатнє законодавче врегулювання цих ключових для державотворення питань.

Негативним чинником зазначеного стану є несистемність державної політики та діяльності в цій сфері. Хоча питання перетворень були предметом адміністративної реформи в Україні, зафіксованих у низці документів, проте реальних результатів із їхнього виконання країна досі не має. Ні політичної волі, ні державницької відповідальності для вирішення бодай однієї з низки гострих проблем за минулі роки в нас не знайшлося. За весь цей час, окрім однієї реальної спроби (2005), котру відразу нарекли невдалою, не було здійснено практичних дій у напрямі вдосконалення управління територіями. З 1991 р. триває нескінченна дискусія про перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, про доцільність певної форми державного правління. Відповідно, переважна більшість зусиль була зосереджена на реформуванні центральних державних органів. Однак до реформ на регіональному та місцевому рівнях, що становлять фундамент державної будівлі, руки так і не дійшли.

За ці роки ухвалювалося чимало програм, стратегій, концепцій, які мали на меті стимулювати територіальний розвиток країни. Однак найслабкішою ланкою згаданих документів був недосконалий механізм реалізації визначених завдань, відсутність фінансування, недостатній контроль виконання, форми відповідальності виконавців тощо. Перманентні експерименти з реформування інститутів ТОВ, що здійснювалися без достатнього наукового обґрунтування, на основі проб і помилок, емпіричного досвіду, бажаних результатів не дали. Наслідком цих перетворень стало створення незрозумілої та недієздатної системи публічної адміністрації, що є однією з основних причин глибокої системної кризи, яка охопила всі сфери суспільного життя.

Суттєвим гальмом зазначеного процесу була й залишається різновекторність підходів до її розв'язання політичною елітою України. Протилежне бачення вирішення проблеми підтверджує її складність, яка пов'язана і з політичними інтересами основних акторів формування державної політики, і з інтересами регіональних та місцевих еліт. Наслідком цього є відсутність "інституційної пам'яті", коли кожна нова владна команда відкидає напрацювання поперед-

ників, розпочинаючи роботу у цій сфері з початку. Тривалий період дискусій, формування спільних підходів та відсутність консенсусу призупинили природний перманентний процес удосконалення ТОВ, призвели до повного гальмування реформування адміністративної та територіальної її складових частин.

Відповідно, проблематика трансформації всієї політичної системи в напрямі децентралізації державної влади займає особливе місце, адже об'єктивні політико-економічні зміни спонукають до періодичного перегляду окремих аспектів територіального облаштування будь-якої країни. Україна не є винятком у зазначеному процесі, що періодично здійснюється в тій чи іншій країні. Тільки останнім часом територіальні й адміністративні реформи здійснювались у всіх сусідніх з Україною державах.

Серед обов'язкових елементів керованого, свідомо організованого процесу трансформації ТОВ важливим є формування правових засад, демократичних, цивілізованих, прозорих для всіх правил гри. Водночас спроби обійтися без науково обґрунтованих підходів до трансформаційних процесів, без попереднього моделювання їх можливих наслідків призводять до непрогнозованих, як звичайно, непередбачуваних результатів. Про це переконливо свідчить наш власний досвід адміністративно-територіального реформування.

Однак українська наука, у тому числі й політична, усе ще стоїть осторонь процесів модернізації в цій сфері, що в результаті здійснюються без обґрунтованої стратегії, залежачи суто від політичної кон'юнктури. Результатом такого стану є відсутність всебічно обґрунтованої, апробованої теорії та моделі ТОВ, яку можна було б покласти в основу розробки відповідних політичних документів, законодавчих та нормативно-правових актів, державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування й регіонального розвитку, а також інституційного їх упровадження.

Постановка проблеми трансформації ТОВ як складової частини політичної системи детермінується, з одного боку, соціальним замовленням, а з іншого – недостатнім її науковим вирішенням. Відповідно, пошук оптимальних критеріїв трансформації ТОВ трактується як важливе загальнодержавне завдання, від реалізації якого залежать

результати політико-трансформаційних процесів в Україні, а також євроатлантичні перспективи держави в умовах світової глобалізації. З огляду на це, теоретико-методологічне обґрунтування трансформації ТОВ як невід'ємної частини тих суспільних трансформацій, які нині відбуваються в Україні, набуває особливої актуальності.

Усебічне та глибоке вивчення такого об'єкта вимагає підходити до нього, з одного боку, як реального явища, а з іншого – як до теоретичного концепта. При цьому, на думку автора, на політичну науку покладається важливе завдання – дослідити феномен публічної влади в територіальній прив'язці, у їх органічному поєднанні та взаємозв'язку. Адже конфігурація цих систем, зазвичай, диктується поточними політичними потребами держави (суспільства) або еволюцією її статусних територіальних відносин унаслідок політичних процесів.

Ураховуючи сказане, монографія спрямована на розв'язання конкретного важливого політичного й одного з найскладніших завдань і проблеми державотворення – окреслення шляхів адаптації світового досвіду територіального облаштування до умов України, що стане частиною наукового забезпечення проведення трансформації системи територіальної організації публічної влади відповідно до зарубіжних, передусім європейських стандартів. Відповідно, *мета дослідження* – теоретичне обґрунтування методологічних засад ТОВ як комплексного інституту в контексті зарубіжного досвіду та національних традицій, створення на цій основі науково-методологічних засад трансформації нині чинного АТУ й публічної адміністрації на регіональному та місцевому рівнях в оптимальну модель нового зразка, котра відповідали б вимогам і викликам ХХІ ст., європейським та світовим стандартам, та була б спроможною ефективно реалізовувати основоположні права громадян, гарантовані Конституцією України. Для цього досліджено системи АТУ та публічної адміністрації порівняльних з Україною європейських держав: Франції, Польщі, Італії, Іспанії, Німеччини, Великої Британії. На основі здійсненого адміністративно-територіального аналізу обґрунтовано цілісну концепцію, яка дасть змогу надати трансформаційному процесу ознак системності, комплексності, цілісності, плановірності та передбачуваності, а також розширити межі політологічного дискурсу й можуть вико-

ристовуватися під час експертизи тих чи інших державно-політичних рішень у сфері управління процесами політико-адміністративної трансформації.

На основі проведеного порівняльного аналізу відповідності вітчизняної конституційної системи ТОВ європейським стандартам та принципам, сформульовані практичні пропозиції з удосконалення механізму функціонування інститутів публічної влади й АТУ держави, упровадження яких дасть можливість максимально оптимізувати публічне управління на всіх територіальних рівнях, істотно наблизити його до стандартів ЄС.

У монографії здійснено першу у вітчизняній політичній науці спробу комплексного дослідження теоретичних і практичних засад територіальної організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях в Україні. Зокрема, *предметом* наукового висвітлення й аналізу стали: а) регіональні та місцеві інститути територіальної організації виконавчої та муніципальної влади в їх поєднанні та взаємодії; б) територіальні основи побудови системи органів публічної влади.

Фактично праця є *інноваційним проектом*, у якому запропоновано стратегічні інновації у формі нововведень, креативних, нових ініціатив, що досі не пропонувалися в наукових розробках. Зокрема, запропоновані трансформаційні підходи позначені кардинальною зміною всіх базових елементів АТУ: назв АТО, назв регіонів, нинішніх кордонів АТО та публічної адміністрації: упровадження регіонального самоврядування, інституту префектур, інституту старост, утворення виконавчих ОМС на регіональному рівні, реформування виборчого законодавства тощо.

Сподіваємося, що вона буде корисною для майбутніх реформ і досліджень.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ “ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ” ЯК ОБ’ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Основні етапи розвитку суспільно-політичної думки з досліджуваної проблеми

Аналіз будь-якого явища не буде повним без попереднього огляду історії цього питання в ході еволюції наукової думки, передусім національної. Слід зазначити, що дослідження українських авторів у сфері ТОВ є доволі розшарованими, несистематизованими та суперечливими, що можна пояснити відсутністю державного статусу України протягом тривалого історичного періоду й, відповідно, неможливістю практичної адаптації результатів досліджень у систему публічного управління. Зважаючи на те, що поняття “територія України” впродовж багатьох століть було умовним, адже Україна не була суб’єктом міжнародного права, праці вітчизняних дослідників з означених проблем мали переважно теоретичний характер.

1.1.1. Особливості української адміністративно-територіальної думки XVIII–XX століть

Теоретичні та практичні аспекти теми дослідження за окремими напрямками, найперше, які торкаються питань територіальної організації держави та місцевих органів влади, висвітлені у працях багатьох українських мислителів, державотворців, учених XVIII–XX ст.

Зокрема, вагомий вклад в обґрунтування державності вніс Пилип Орлик, який витворив унікальний державотворчий документ, що сфокусував політичні та соціально-економічні уявлення й устремління українського народу, зокрема його права на суверенну українську державу. “Пакти й Конституції законів та вольностей війська Запорозького” 1710 р. чітко означили кордони держави, визначені Зборівською угодою 1649 р. П. Орлик першим увів у вжиток принципи

самоврядування, визначив особливий статус столичного міста Києва й інших міст України. Зокрема, за цим історико-правим документом вони “зберігали недоторканими й непорушними всі свої справедливо отримані закони та привілеї й це мусить у відповідний час обов’язково підтверджуватися Гетьманською владою” [1, 34].

Зазначимо, що цей непересічний державно-правовий документ, у якому втілено досягнення тогочасної управлінської думки, з’явився за 80 років до прийняття конституцій Сполученими Штатами Америки та Франції. Хоча першу українську Конституцію й не було втілено у життя, усе ж вона залишилась однією з найвидатніших пам’яток національної державницької думки, започаткувавши початок історії українського конституціоналізму. Уперше в історії України на юридичному ґрунті зафіксовано норми, які заклали основу державного устрою, тобто українська державна ідея втілилася в Конституції, яка окреслила напрями здійснення державних реформ в Україні.

Важливу роль у розвитку зазначеної тематики відіграло Кирило-Мефодіївське товариство (1846–1847). Один із його членів Георгій Андрузький розробив проект оптимальної ТОВ. У праці “Начерки Конституції Республіки” (1846–1850), яка перегукувалася з народницькими концепціями, запропонував територіальну організацію держави, що ґрунтується на конфедеративних засадах із сильним місцевим самоврядуванням, основою якого є громада. Держава мала складатися із семи автономних штатів: 1) Україна з Чорномор’ям, Галичиною та Кримом; 2) Польща з Познанню, Литвою та Жмуддю; 3) Бессарабія з Молдавією і Валахією; 4) Остзея; 5) Сербія; 6) Болгарія; 7) Дон. Цікаво, що в слов’янській конфедерації не знаходимо Росії, що було швидше винятком в українській суспільно-політичній думці того періоду. Штати мали поділятися на області (10-2), області на округи (10-2), округи на громади (20-5), у громаді від 2000 до 200 сімей [1, 45].

У цих АТО мали функціонувати відповідні органи влади. У громаді – управа, що була одночасно судовим, розпорядчим і виконавчим органом. В окрузі – окружна палата, дума із судових питань, дума з виробничих питань, окружне правління (розпорядча функція), земська поліція (виконавча функція), духовна рада, словесний суд,

казначейство. В області – обласна палата, обласне управління, обласна поліція, магістрат (дума). У штаті – сенат, комітет внутрішніх справ, промисловий комітет, синод. Найвищою посадовою особою є президент штату. Центральні органи держави – законодавчі збори, державна рада, міністерства.

У “Начерках” особливу увагу надано особливостям функціонування громади як основи ідеального суспільства. Незважаючи на певні вади аргументації молодого автора, можна сказати, що Г. Андрузький започаткував напрям, який зберігає свою актуальність в українській політико-правовій думці понад півтора століття – визначення місцевого самоврядування як основної складової частини ТОВ.

Теоретик українського лібералізму Михайло Драгоманов створив концепцію суспільного ладу, яка ґрунтується на ідеї федералізму з максимальною децентралізацією та місцевим самоврядуванням. Будучи переконаним, що федералізація Російської імперії принесе українському народові волю, він запропонував утворити нову територіальну одиницю “область”, формування якої слід здійснювати з урахуванням етнічних, економічних та географічних факторів. У конституційному проекті перетворення Росії на децентралізовану федеративну державу – “Проектъ основаній устава украинскаго общества “Вольный союзъ” – “Вільна спілка”¹ 1884 р. М. Драгоманов виділяє двадцять областей, на які має бути розділена Російська імперія: “Північна, Озерна, Балтійська, Литовська, Польська, Білоруська, Поліська, Київська, Одеська, Харківська, Московська, Нижньогородська, Казанська, Приуральська, Саратовська, Кавказька, Західна Сибір, Східна Сибір, Землі Козаччини, Области Середньоазійські” [1, 54–55]. Федералізм Драгоманова ґрунтується на принципі територіальної автономії замість автономії національної.

На відміну від конституційної практики того часу, концепція держави Драгоманова ґрунтується не на пануванні центральної влади, яка має визначати права громад і ступінь самостійності самоврядних органів, а навпаки – на залежності центру від місцевого самоврядування та домінуванні місцевої “самоуправи”. Держава становить

¹ Наведено мовою оригіналу.

“вільну спілку” локальних самоуправ, кожна з яких зокрема й усі разом складають основу державного життя, а центральна влада – лише доповнення до самоуправної влади.

На думку М. Драгоманова, забезпечення громадянських прав та самоврядування створить передумови для політичного, економічного, культурного розвитку та звільнення українського народу. Учений виокремлює самоврядування на різних рівнях: громади (сільської і міської), волості, повіту, області (міськове) [1, 52–60], а також державне, при цьому не розкриваючи сутність останнього. Насамперед можна припустити, що під державним він мав на увазі двопалатний законодавчий орган (Державна й Союзна думи).

Уперше в українській суспільно-політичній думці М. Драгоманов деталізував порядок функціонування та розподілу сфер компетенції органів влади. Представницькими ОМС є сходи та думи, перед якими відповідальними є всі посадові особи, крім суддів. Виконавчими органами самоврядування є управи, обрані представницькими органами. Надзвичайно важливою, з погляду сучасної організації муніципальної влади, було твердження вченого щодо відсутності будь-якої підпорядкованості самоуправ, які під час виконання своїх повноважень мають бути самостійними стосовно інших самоуправ, незалежно від їхнього рівня. Передбачався правовий захист місцевого самоврядування, зокрема представники центрального уряду мали право призупинити тільки ті постанови чи дії ОМС, які суперечили федеральним законам, із подальшим прийняттям остаточного рішення щодо їхньої правочинності Сенатом (вищим судом).

Відповідно до суспільно-політичних реалій тодішньої Російської імперії, запропонована М. Драгомановим модель є синтезом місцевого самоврядування з певною централізацією державної влади, у якій поєднуються принципи виборності та призначення посадових осіб. Слід зауважити, що схожа система публічної влади функціонує сьогодні в Україні, де на місцевому рівні поєднуються функції державних ОВВ та виборних ОМС.

Заслуговують на увагу дослідження Івана Франка, який свого часу поділяв ідею автономно-федеративного устрою, але з 1895 р. її рішуче відкинув, ставши на позиції національно-державної незалежності

українського народу. Відповідно до того, що “Російська держава занадто велика, щоб один центральний уряд міг лише дбати про безпечність і законність у всіх частинах і країнах, але тим менше він може дбати в кожній частині про тисячні місцеві інтереси, дрібні з погляду державного, але дуже важні для загалу місцевої людності”² [2, 444], найбільш доцільною формою організації влади він уважав децентралізовану державу, основою якої є “земська автономія”. Парадигмою концепції І. Франка є забезпечення природних прав особи, її свободи, які можуть бути реалізовані лише в умовах міського самоврядування. Зокрема, окреслюючи риси, характерні громадянському суспільству, мислитель зазначав, що “майбутній устрій... буде базуватись на якнайширшій самоуправлінні общин, повітів і країв, складених з вільних людей” [2, 452]. Програмою мінімум Франка була мета створення в Галичині автономної області, котра може стати основою для формування української державності.

1905 р. опубліковано конституційний проект Основного закону “Самостійної України” Спілки народу українського, який розробила група членів Української народної партії за активної участі Миколи Міхновського [1, 60–66]. Його принципова відмінність від ідей Драгоманова полягає в тому, що автори Конституції Спілки народу українського розглядають Україну не як частину Російської децентралізованої демократичної держави, а як самостійний державний організм, що мав називатися Всеукраїнською Спілкою (спілкою вільних і самоуправних земель). Усього їх мало бути дев’ять: Чорноморська Україна, Слобідська Україна, Степова Україна, Лівобережна Україна або Гетьманщина, Північна Україна, Полісся або Гайова Україна, Підгірська Україна, Горова Україна й Понадморська Україна [24, 60].

Передбачалося досить широке місцеве самоврядування. Зокрема, на місцевому рівні функціонують земські та громадські ради, які вибирають виконавчі органи – управи, що здійснюють виконавчі функції. Державні чинники (президент і парламент) мали право втручатися у справи місцевого самоврядування лише у разі порушення останніми встановлених прав і повноважень.

² Наведено мовою оригіналу.

Спадкоємцем політико-правових концепцій кирило-мефодіївців, М. Драгоманова став Михайло Грушевський, який питанням ТОВ надавав значну увагу. У праці “Наші вимоги” вчений запропонував класифікацію, котра поєднує форми державного устрою та форми держав, що має важливе методологічне значення: “повний централізм; децентралізація адміністративна (бюрократична); самоуправа (самоврядування), вужче або ширше; автономія вужча (обмежена) або широка; державність неповна (несуверенна); держава самостійна, незалежна” [3, 122]. Він характеризує національно-територіальну автономію [3, 124–128], федеративну форму державного устрою [3, 128–133]. У праці “Новий поділ України” обґрунтовує проект адміністративно-територіального устрою України [3, 215–218], а в роботі “Осмишуючи уроки “української революції”” пропонує систему організації радянської влади та федеративний устрій (сполучені штати України) [3, 227–235].

М. Грушевський був прихильником місцевого самоврядування, “коли громадянство через вибраних людей (депутатів, гласних, совітників), організованих в радах й виконавчих комітетах з певними виборними виконавцями, комісарами і суддями порядкує свої економічні, культурні, адміністративні чи судові справи”³ [3, 122]. Учений розрізняє самоврядування недемократичне (цензове) та широке. До першого він відносить земства й міські самоуправи Російської імперії, які були обмежені контролем і впливом із боку державної адміністрації, та самоврядування Франції, де влада на місцях зосереджена в руках представників центрального уряду. Прикладом широкої самоуправи для Грушевського є устрій Англії, де на місцевому рівні відсутня урядова адміністрація, а всіма справами порядкують місцеві ради й обрані ними судді, комісари й інші виконавчі органи. На думку М. Грушевського, для України прийнятним є широке місцеве самоврядування, яке ґрунтується на самостійності вирішення всіх місцевих справ (економічних, освітніх, культурних) без утручання центральної влади. Самоврядні органи мають обиратися на принципах загального, рівного, безпосереднього й таємного голосування чоловіків та жінок. Устрій майбутньої української народної держави

³ Наведено мовою оригіналу.

М. Грушевський уявляв таким: “Ми відкидаємо поліційно-бюрократичний устрій і хочемо оперти нашу управу на широких основах самоврядування, зіставляючи адміністрації міністеріальній тільки функції загальної контролі, координування і заповнювання тих прогалін, які можуть виявитись в діяльності органів самоврядування. Впливи бюрократії таким чином будуть дуже обмежені”⁴ [3, 172].

Певний перегляд поглядів ученого відбувся після бурхливих подій української революції 1917–1920 рр. У процесі підготовки проекту Конституції Української Народної Республіки (УНР) він обґрунтував потребу нового АТП України, в основі якого лежала ідея відмови від старого поділу на губернії й повіти та впровадження земельного устрою. Відповідно до цієї концепції землі мали бути більшими від повітів, але меншими від губерній. Основним принципом поділу на землі був узятий показник кількості населення – приблизно 800–900 тис. за переписом 1897 р. За версією Грушевського, Україна мала поділятися на двадцять сім земель з історичними назвами та три міста, які утворювали б окремі округи: 1. Київ. 2. Деревська земля (центр – Іскорость). 3. Волинь (Луцьк). 4. Погорина (Ровно). 5. Болохівська земля (Житомир). 6. Пороссе, Поляне, або “Русь” (Біла Церква). 7. Черкаси (Черкаси). 8. Побоже (Умань). 9. Поділля (Кам’янець). 10. Брацлавщина (Вінниця). 11. Подністров’я, або Побережжя (Балта). 12. Помор’я (Миколаїв). 13. Одеса. 14. Низ (Єлисавет). 15. Січа (Катеринослав). 16. Запорожжя (Бердянськ). 17. Нове Запорожжя (Херсон). 18. Азовська земля (Маріуполь). 19. Половецька земля (Бахмут). 20. Донеччина (Слов’янськ). 21. Подоння (Острогожськ). 22. Сіверщина (Стародуб). 23. Чернігівщина (Чернігів). 24. Переяславщина (Прилука). 25. Посем’я (Конотоп). 26. Посулля (Ромен). 27. Полтавщина (Полтава). 28. Самара (Кременчук). 29. Слобідщина (Суми). 30. Харків¹ [3, 217–218].

Нова земельна структура ґрунтувалася на принципах універсальності: землі мали бути виборчими та судовими округами із широким місцевим самоврядуванням. До компетенції центральної виконавчої влади (Ради Міністрів) мали бути віднесені лише “справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої та національної

⁴ Наведено мовою оригіналу.

самоуправи, або дотикають цілої республіки”⁵. Реальний територіальний поділ України, переконував Грушевський, доцільний лише на основі “натуральних, реальних зв’язків” [3, 109].

Зазначимо, що Грушевський великого значення надавав ідеям національно-персональної автономії як інституту нового українського устрою. Відповідно, було розроблено законопроект “Про національно-персональну автономію”, котрий разом зі статтями Конституції України (29 квітня 1918 р.) надавали право російській, єврейській та польській націям утворювати національно-персональні автономії. Іншим націям таке право надавалося лише після подання заяви з підписами 10 тис. громадян відповідної національності [4, 78].

Вагомий внесок у розробку проблематики дослідження вніс академік Степан Рудницький – фундатор політичної географії, який виступав за республікансько-демократичну форму державного правління з федеративною формою державного устрою. У праці “Основи землезнання України” С. Рудницький запропонував двоступеневу регіоналізацію України. Верхній рівень – це великі регіони: Правобережна, Лівобережна, Південна Україна; “нижній – майже повне співпадання з природними районами” [5, 12].

У своїх статтях С. Рудницький виклав своє бачення АТП радянської України. Зокрема, критикував упроваджений у 1923 р. АТП, вважаючи поділ на губернії анахронізмом, а на округи – аномалією [5, 12–13].

У праці “Чому ми хочемо самостійної України” С. Рудницький виклав власне бачення політико-територіального устрою України. Так, територія держави мала поділятися “на землі, себто округи, по приблизно 10 000 квадратних верст”, які, своєю чергою, складаються із громад. Землі та громади наділені широкою автономією з виборною радою та “виборними урядниками”. При цьому має бути сильною центральна влада, яку уособлюють виборний гетьман – Президент Української Республіки, котрий очолює виконавчу владу, та національний парламент – Центральний Соїм (Рада самостійної Республіки) [5, 91].

⁵ Наведено мовою оригіналу.

1.1.2. Стан висвітлення адміністративно-територіальної проблематики в політико-правових документах XIX–XX століть

Для нашого дослідження безперечно історико-правову та політичну цінність становлять політико-правові документи: програми політичних партій, проекти конституційних законів, програми кандидатів на виборні посади тощо. Зокрема, заслуговує на увагу аналіз програмних документів перших українських політичних партій початку XX ст., оскільки, з одного боку, саме в партіях тоді було сконцентровано основний інтелектуальний потенціал суспільства, з іншого, у програмних матеріалах відображено ідейну боротьбу в тогочасній Україні.

Як відомо, український національний рух кінця XIX – початку XX ст. розвивався у двох напрямках: федералістичному та самостійницькому. Перша концепція була не тільки хронологічно старшою, а й також мала потужніше теоретичне обґрунтування. Ідея державної самостійності до 1914 р. утвердилася лише в Галичині, загалом же українська інтелігенція Наддніпрянщини стояла на засадах автономності України в межах децентралізованої, на федералістичних засадах перебудованої Росії.

Аналіз й узагальнення партійних програмових засад у сфері державного майбутнього України дає підстави для виокремлення таких шляхів її розвитку [4, 9]:

1. Україна – невід’ємна частина Російської держави, форма устрою якої визначатиметься майбутніми установчими зборами. Такі позиції відстоювали “Союз русских избирателей Киевской губернии” (лідер – В. Шульгін), крайові організації Конституційно-демократичної партії (С. Крупнов), організації РСДРП(б) (Є. Бош, Г. П’ятаков).

2. Українська Республіка мала стати автономним утворенням у складі Російської Демократичної Федеративної Республіки. Такий варіант обстоювали Українська соціал-демократична робітничка партія (УСДРП), Українська партія соціалістів-революціонерів (УПСР), Українська федеративно-демократична партія (УФДП).

Так, програма УСДРП (лідери партії В. Винниченко, С. Петлюра) передбачала автономний статус України у складі Російської держави

“з окремою державною інституцією (сеймом)”, до компетенції якого належало “право законодавства у внутрішніх справах населення... на території України”. На місцевому та крайовому рівні передбачалося широке самоврядування (автономія) [6, 9].

Програма УПСР (лідери партії – М. Грушевський, М. Ковалевський, Л. Ковальов, П. Христюк, М. Залізник) відстоювала національно-персональну (екстериторіальну) автономію України. Перехідним етапом до цього устрою має стати Російська держава як федерація рівноправних, демократичних республік, утворених за національно-територіальним принципом, із міжнародним забезпеченням прав національних меншостей на основі екстериторіальності [6, 18]. УПСР відстоювала республікансько-демократичну форму державного правління, без президента; децентралізацію адміністрації; якнайширшу самоуправу й повне самоврядування для громад, міст, повітів і окремих українських земель (провінцій) [6, 19].

УФДП (лідер – В. Науменко), яка вважала себе правонаступницею ідей М. Драгоманова, не бачила політичного майбутнього України поза Російською державою. Партія обстоювала позиції щодо України як національно-територіальної автономії у складі федеративної Росії – федерації автономних областей. Губернський поділ має бути замінений на крупніший земельний. Зокрема, на території, населеній українським народом, доцільно утворити п'ять земель – Правобережну, Лівобережну, Степову, Слобідську, Кубанську (включаючи Чорноморську губернію) [6, 84]. Нижчим АТО мають бути волості, уїзди та громади, управління на яких має здійснюватися на засадах місцевого самоврядування.

3. Україна є складовою частиною конфедерації, вибудованої на території колишньої Російської імперії. Таку позицію обґрунтовувала Українська партія соціалістів-федералістів (УПСФ). Програма УПСФ (лідери партії – Б. Грінченко, С. Єфремов, О. Лотоцький, Є. Тиличенко, Є. Чикаленко, Ф. Матушевський) ґрунтувалася на ідеї федералізму, децентралізованої держави. Як і УПСР, розглядала Україну автономним штатом у складі Російської держави, що “повинна перетворитися на демократичну республіку федеративну” [6, 31]. При цьому право на самовизначення мало належати не тільки націям, а й

окремим краям (областям), якщо вони відзначаються особливими географічними й економічними умовами (Сибір, Туркестан, Надволзька область і т. ін.). Питання місцевого управління у програмі відсутні, що є суттєвою прогалиною.

4. Україна повинна стати самостійною, ні від кого незалежною державою. Такий шлях розвитку відстоювали Русько-Українська радикальна партія (РУРП) (С. Данилович, Є. Левицький, М. Павлик, І. Франко, Р. Ярославич), Українська партія самостійників-соціалістів (УПСС) (В. Голубович, М. Любинський), Українська народна партія (УНП) (М. Міхновський, О. Макаренко, І. Липа), Українська демократична хліборобська партія (УДХП) (В. Липинський).

Проблематика ТОВ продовжилась у програмах сучасних українських політичних партій, політичних лідерів, які пропонували своє бачення подальшого АТУ України. Зокрема, ще 1990 р. В'ячеслав Чорновіл звернув увагу на невідповідність АТП вимогам часу й історичній логіці, запропонувавши “федерально-земельний устрій України” з поділом на десять земель [7].

У “Концепції державотворення в Україні” Народного руху України 1992 р. обстоювалася парламентсько-президентська форма державного правління, децентралізований територіальний устрій та демократизація системи місцевого самоврядування. У ній, зокрема, наголошувалося на тому, що “При збереженні унітарної форми державного устрою слід відмовитися від суперцентралізованої територіальної організації штучно запровадженої в Українській РСР в сталінський період у вигляді обласного та районного АТП”. Натомість пропонувалося в перспективі розпочати процес децентралізації та переходу до земельного АТП. Перехід до регіоналізації “вивільнить центральні органи влади від вирішення місцевих (регіональних, земельних) проблем, даючи їм змогу сконцентрувати свою увагу на питаннях глобальних, концептуальних. Крім того, земельна адміністративно-територіальна організація України матиме внутрішній імунітет проти тоталітарних тенденцій з боку центральної влади” [8, 6–7].

Перша партія новітнього часу – Українська республіканська партія (УРП) – виступала за парламентсько-президентську республіку, але проти ідеї федеративного устрою, як такої, що не відповідає інтересам

українського народу. Водночас пропонувалося створення двопалатного парламенту, верхня палата (Сенат) якого має враховувати особливості різних регіонів України; необхідність укрупнення АТО, зокрема, районів й утворення повітів, а також задля скорочення управлінського апарату – ліквідацію районного поділу міст. Суттєва роль УРП надає місцевому самоврядуванню, що має здійснюватися через місцеві (міські та повітові) Ради й інші органи (повітову управу, мерію, префектуру, старостат). Партія вважає недоцільним існування сільських та селищних рад, замість яких пропонує впровадження посади сільського старости, котрий би обирався населенням села на два роки. Регіональне самоврядування має здійснюватися обласною (крайовою) радою та вищою посадовою особою області (краю), яка обиратиметься прямими виборами та затверджується Президентом [9, 77–78].

Українська народно-демократична партія (УНДП) декларувала, що АТУ України “має ґрунтуватися на місцевому (муніципальному) самоврядуванні областей і регіонів, представницькі органи яких обираються на багатопартійній основі й мають вирішальний голос з питань життєдіяльності свого краю”. Передбачалася можливість утворення національно-культурних й адміністративно-територіальних автономій у місцях компактного проживання єдиної національності [10, 113].

Аналіз програм інших тогочасних партій показує, що питання ТОВ присутні фрагментарно або зовсім відсутні.

Як свідчить зарубіжний досвід, усі глобальні реформи ініціюються та здійснюються двома способами: 1) готуються опозицією, котра, прийшовши до влади, утілює їх у життя (наприклад, Ф. Рузвельт, Де Голь, М. Тетчер, Л. Валенса); 2) визрівають у середовищі авторитарної влади, котра під завісу правління диктатора чи відразу по його смерті, аби не допустити некерованого розвалу системи, проводить швидку реформу: П. Століпін, А. Піночет, Ф. Франко, М. Хрущов, М. Горбачов [11, 74].

Сучасна українська практика свідчить, що поки в нас не з’явилося політичної сили чи політичного лідера, які б на виборах пропонували реальні реформи у сфері ТОВ. Зокрема, у програмах політичних партій та блоків – учасників виборчого процесу 2006 р. – зазначені питання

мали фрагментарний характер, що не дає змоги стверджувати про достатню увагу сучасного українського політикуму до зазначеної проблематики. Провладні політичні сили не вбачають істотних проблем у територіальній організації публічної влади України. Більшість їхніх програм не зосереджує значної уваги на цьому питанні, пропонуючи зберегти нинішню систему з провідною роллю територіальних громад населених пунктів. Натомість на той час опозиційні сили (Партія регіонів, ПСПУ) вбачають вирішення більшості проблем у регіоналізації України (зокрема, і зі зміною державного устрою). Як зазначають Я. Гонцяж і Н. Гнидюк, у програмах недостатньо представлена проблематика децентралізації, що найчастіше відображається у формі загальних гасел, а подекуди – у формі заклику до зміцнення позицій регіонів у формуванні державної політики [12, 16].

Аналіз передвиборчих програм політичних партій (блоків) 2007 р. у частині конституційної й адміністративної реформ, здійснений Центром політико-правових реформ, засвідчив їхню несистемність та декларативність [13]. Фактично в жодній програмі немає цілісного бачення бажаної системи публічного врядування та кроків щодо проведення АТР. Певною конкретикою (вирівнювання економічного розвитку регіонів, пріоритетність малих та середніх міст; збільшення фінансової спроможності місцевого самоврядування), поряд з елементами популізму (скорочення вдвічі апарату управління та витрат на його утримання; надання працівникам культури, учителям і лікарям статусу державного службовця; уведення 20-відсоткової квоти для молоді у всіх державних установах й органах влади), відзначалася програма Блоку Литвина. Досить декларативними були офіційні передвиборні програми БЮТу (ліквідація пільг та недоторканості всіх посадовців; наділення місцевого самоврядування виконавчою владою) та КПУ (зменшення на 50 відсотків витрат на утримання державного апарату; ліквідація державних адміністрацій).

Жодна з політичних сил не взяла на себе зобов'язання провести АТР. Також у жодній програмі не наголошено на потребах деполітизації та професіоналізації публічної служби, розмежування політичних й адміністративних посад у виконавчій владі. Отже, політичні сили або не усвідомлюють потреби проведення повноцінної адміністративної

реформи в Україні, або не готові брати відповідальність перед суспільством за непопулярні кроки [13, 11].

Аналіз діяльності обласних, районних та міських рад, сформованих 2006 р. з політичних партій, показує, що вони не налаштовані на радикальні зміни ТОВ, не демонструють політичної волі до перетворення місцевого самоврядування на дієвий інститут публічної влади.

Схожа ситуація відзначалася, зокрема, у середовищі кандидатів у Президенти України 2010 р. Підтвердимо цю тезу короткими витягами з їхніх передвиборчих програм (див. табл. 1.1):

Таблиця 1.1

Тези передвиборчих програм кандидатів у Президенти України 2010 р.

№ з/п	Прізвище кандидата	Тези передвиборчих програм
1	2	3
1	Богословська І. Г.	Кількість чиновників буде скорочено вдвічі... Буде проведено реформу державної служби. Виборчу систему буде замінено: повернемо мажоритарну систему виборів до місцевих влад та змішану систему 50 на 50 до ВРУ та парламенту АРК. Місцевим органам буде повернуто всі узурповані центром функції. Ми проведемо децентралізацію влади та передамо місцевим громадам всі повноваження та ресурси, необхідні для забезпечення їх життєдіяльності. Усі місцеві влади будуть формувати виконкоми, визначати бюджети та розпоряджатися ними. Автономія Криму буде наповнена справжнім змістом та забезпечена ресурсами
2	Бродський М. Ю.	Майбутнє нації – це реформа охорони здоров'я, пенсійна та податкові реформи, а також зміни системи управління
3	Гриценко А. С.	Посилюється місцеве самоврядування. На місця передаються повноваження та ресурси. Місцева влада, а не чиновник у Києві вирішуватиме, яку школу, лікарню чи дорогу ремонтувати. Закон визначить відсоток від кожного з податків, що збираються у державі, який безпосередньо буде спрямований до місцевого бюджету без ручного управління з Києва. Я ліквідую РДА. Обласні – будуть скорочені й матимуть лише функції координації та контролю. Я перегляну і ліквідую всі функції держави, які годують чиновника
4	Костенко Ю. І.	Захистити права місцевих громад (у тому числі шляхом передачі територіальним громадам необхідних бюджетних ресурсів) та гармонізувати українське законодавство з ЄХМС шляхом децентралізації влади та збільшення фінансових повноважень

Продовження таблиці 1.1

1	2	3
5	Литвин В. М.	Упровадження виборів до місцевих органів влади – за мажоритарною виборчою системою; уніфікація чисельності депутатів місцевих рад пропорційно до чисельності населення; створення виконавчих комітетів на рівні району й області, ліквідація державних адміністрацій; упровадження публічного механізму звітування депутатів, спрощення системи їх відкликання; скорочення на 40 % державного апарату управління та витрат на його утримання
6	Мороз О. О.	Проініціювати завершення політичної реформи. Ліквідувати РДА. Надати ОМС фінансові (бюджетні), організаційні й інші можливості для того, щоб люди на місці бачили: влада займається тими справами, які потрібні населенню. Щоб знали: влада перебуває під контролем громадян
7	Пабат О. В.	Разом ми створимо та налагодимо просту та прозору схему відкликання чиновника будь-якого рівня: від депутата селищної ради до президента. Разом ми повернемо мажоритарну систему виборів і впровадимо механіку звітів депутатів усіх рівнів перед виборцями. Влада повинна дослухатися до народу
8	Противсіх В. В.	Про місцеве самоврядування всі роки незалежності чути тільки балачки – треба значно скоротити місцевих чиновників, але віддати на місця право залишати саме в регіонах більшість зароблених бюджетних коштів
9	Ратушняк С. М.	Чіткий і прозорий механізм щорічного звіту й можливості відкликання будь-якого обраного представника влади. Виборність розповсюдити до керівників регіонів, суддів, керівників фінуправлінь. Після адмінреформи й укрупнення районів – прямі вибори керівників районів
10	Рябокоть О. В.	За наступні п'ять років ми повинні побудувати альтернативу нинішній системі влади шляхом створення умов для самоорганізації
11	Симоненко П. М.	Україна перетвориться на парламентську республіку. Влада на місцях перейде від призначуваних зверху губернаторів до виконкомів рад. Повноваження рад істотно розширяться. Місцеве й регіональне самоврядування стане реальністю
12	Супрун Л. П.	Я ініціюватиму підготовку законодавчих актів, що відкриють простір для реальної децентралізації виконавчої влади та зміцнення системи місцевого самоврядування. Державний центр повинен, нарешті, поділитися з регіонами владними повноваженнями та матеріально-фінансовими ресурсами, створити умови для правової, економічної й організаційної самодостатності територіальних громад українських міст, селищ і сіл

Закінчення таблиці 1.1

1	2	3
13	Тимошенко Ю. В.	Депутати всіх рівнів обиратимуться за відкритими списками та закріплюватимуться за відповідними округами. Люди знатимуть своїх обранців в обличчя. Всеукраїнський та місцевий референдуми я перетворю на справжній, дієвий механізм народовладдя. ОМС отримають право формувати свої виконавчі органи. Буде негайно відкликане вето з нового Бюджетного кодексу, що дасть можливість залишити податки там, де люди їх платять – у селах, селищах та містах
14	Тігіпко С. Л.	Я за: сильну президентську владу; кардинальну реформу державного апарату. Я маю намір провести глибокі зміни в системі державної служби, радикально підвищити її ефективність та ліквідувати підґрунтя для корупції. Передусім будуть відмінені політичні квоти на державні посади. Буде введено заборону на політичну діяльність чиновників. Я зроблю так, що всі ключові рішення, пов'язані з наданням публічних послуг громадянам, – будівництво шкіл і лікарень, прокладання нових доріг чи каналізації – ухвалюватимуться ОМС. Їм буде передана більша частина владних повноважень
15	Тягнибок О. Я.	Україна – унітарна президентська республіка. Проста процедура відкликання депутатів, місцевих керівників та суддів. Пряме народовладдя територіальних громад – референдуми, плебісцити, загальні збори. Всеукраїнський референдум щодо зміни статусу Криму з автономного на обласний та скасування спеціального статусу міста Севастополя. Севастополь – вільний порт (на зразок “порто-франко”)
16	Ющенко В. А.	Формула ефективності – децентралізація. Місцева громада отримає гроші, повноваження та відповідальність за вирішення своїх проблем. Громада, а не чиновник у Києві вирішуватиме, де в районі будувати чи ремонтувати лікарню, школу, дорогу. Вибори до місцевих рад відбуватимуться за мажоритарною системою
17	Янукович В. Ф.	Міське самоврядування повинно стати надійним та міцним фундаментом народовладдя. Принципово важливе розширення повноважень місцевих рад, максимальне усунення бюрократичного апарату від вирішення питань розвитку територіальних громад. Виступаю за децентралізацію влади, реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування
18	Яценюк А. П.	Партійний виборчий список повинен бути відкритим і закріплювати конкретних партійних кандидатів у депутати за конкретними виборчими округами. Повноваження, відповідальність та доходи місцевої влади мають бути суттєво підсилені

Із табл. 1.1 випливає, що в програмах жодного із кандидатів не запропоновано системної та комплексної трансформації ТОВ. Зокрема, жоден із них не визнав необхідність проведення реформи АТУ, не окреслив нової моделі публічної адміністрації. Більшість тез має характер гасел, які зводяться до необхідності децентралізації влади на користь місцевого самоврядування шляхом передачі повноважень, бюджетних ресурсів, ліквідації МДА, повернення мажоритарної виборчої системи тощо. Окремі реформаторські наміри мають фрагментарний характер, що найчастіше обмежується лише одним напрямом змін (реформа державної служби – І. Богословська, С. Тігіпко; реформа державного апарату – С. Тігіпко; укрупнення районів – С. Ратушняк; перегляд статусу Криму та міста Севастополя – О. Тягнибок; регіональне самоврядування – П. Симоненко; податкова реформа – Ю. Тимошенко; реформування міжбюджетних відносин – В. Янукович), будучи мало пов'язаними з іншими складниками трансформації. Однак найбільш болісним фактором є те, що, як було зазначено вище, жоден із кандидатів не передбачає приведення територіальної основи функціонування органів публічної влади до сучасних викликів та реалій. Унаслідок окреслені реформаторські наміри будуть неефективними, такими, які неспроможні кардинально вплинути на стан справ у цій сфері.

Аналіз програм свідчить про недостатнє опрацювання теми ТОВ штабами кандидатів, її недооцінку політиками, які претендують на найвищу посаду в державі, що загалом окреслює сумну перспективу розвитку держави на найближчі п'ять років. Додавши до цього висловлювання заступника Голови ВРУ М. Томенка про те, що “Проведення АТР в умовах фінансово-економічної кризи – це “політичне безумство” [14], можна зробити висновок щодо відсутності політичної волі зі здійснення радикальних змін у сфері ТОВ.

1.1.3. Еволюція адміністративно-територіальних ідей у вітчизняній конституційній практиці

Ідея децентралізації державного управління набула логічного закріплення в “Статуті про державний устрій, права і вольності УНР”

– Конституції УНР, ухваленої на останньому засіданні Центральної ради 29 квітня 1918 р. Незважаючи на свою лаконічність, правове регулювання організації місцевої влади містить усі норми, необхідні для побудови широкого місцевого самоврядування на засадах його організаційної автономності: “Всякого рода справи місцеві порядкують виборні рада і управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть”⁶ [4, 74]. Як бачимо, установлювався АТУ: земля – волость – громада при збереженні унітарного статусу держави.

До компетенції центральних урядових органів належало право контролю та координації їхньої діяльності без утручання в роботу самоврядних органів. Спірні питання, які виникатимуть у взаємовідносинах державних та самоврядних органів, вирішує Суд УНР. ОМС, які об’єднують не менше 100 тис. виборців, надавалося право законодавчої ініціативи до Всенародних зборів.

Фактично така ТОВ відповідає класичній моделі місцевого самоврядування, визначеній у ЄХМС, ухваленій майже на 60 років пізніше. Отож у разі реалізації Конституції УНР вона могла стати основою для впровадження європейської моделі ТОВ.

Суттєвий недолік у побудові системи ТОВ – відсутність у Конституції УНР переліку й назв земель, які складають АТУ держави.

Слід також зупинитися на проекті “Основного державного закону Української Народної Республіки”, який розробила урядова комісія Директорії 1920 р. Згідно з проектом територія держави складається з таких земель: Київщина, Волинь, Поділля, Херсонщина, Таврія, Катеринославщина, Полтавщина, Чернігівщина, Харківщина, Слобожанщина [4, 126]. Зважаючи на революційну ситуацію, у проекті передбачалася можливість прилучення українських земель, що “утворили у себе окремі державні механізми... на засадах федерації з УНР в один спільний державний організм, коли сього зажадає їхнє законодавче тіло”, а “частини Української Держави, що виявлять окремі культурно-господарчі інтереси, одержать місцеву автономію з власною Краєвою радою, що видаватиме закони місцевого значення”¹ [4, 126]. Водночас

⁶ Наведено мовою оригіналу.

передбачався однопалатний законодавчий орган – Державна Рада, що означало доволі обережне ставлення до ідеї федералізму.

Як і попередній документ, Основний закон передбачав широке місцеве самоврядування, що зосереджувалося в громадах, волостях, містечках, містах, повітах та вищих одиницях самоврядування [1, 115]. Вони мали обирати представницькі органи на засадах загального, рівного, безпосереднього, таємного права для чоловіків і жінок. Самоврядування міст Києва, Одеси й Харкова мало здійснюватися на засадах окремих статутів.

До відання ОМС належало вирішення місцевих справ у межах відповідних територій, які не належали до компетенції державних органів чи органів самоврядування вищого рівня. Кожен рівень самоврядування наділявся правом установаження податків та повинностей, необхідних для здійснення своїх функцій.

Слід згадати й про значну пам'ятку вітчизняної конституційно-правової думки часів “другої” УНР – працю професора Отто Ейхельмана “Проект Конституції (основних державних законів) УНР”, опублікований 1921 р. Він відзначається як найбільш конкретизований серед документів конституційного характеру в тогочасній українській політико-правовій думці (складається з п'ятнадцяти розділів та 345 параграфів) [4, 149–219]. У цій праці вчений продовжив федералістичну концепцію в українській політологічній думці. Положення проекту ґрунтувалися на впровадженні в державний лад УНР принципів федеративно-державної організації з парламентською формою державного правління, поділу владних повноважень між федеральними й земельними органами. Учений запропонував замість губерній упровадження нових територій “земель”, котрі мають бути розмежовані з урахуванням “властивостей населення, економічних умов, топографічної конфігурації” [4, 156]. Окремі землі утворювали самостійні адміністративно-правові одиниці, які об'єднувалися в єдину державу задля реалізації спільними зусиллями та засобами загальнодержавних і загальнокультурних завдань. Землі мали власні конституції та наділені установчою, законодавчою, судовою, виконавчою та контрольною владами. Крім того, до компетенції земель належали надзвичайно великі повноваження, зокрема право укладати міжнародні

угоди за попередньої згоди федеративно-державних міністерств. Однак у проекті не закладено механізму змін АТП, тому незрозуміло, скільки і яким способом планувалося утворення земель, повітів і громад.

О. Ейхельман великого значення надавав місцевому самоврядуванню. Зокрема, у вступі акцентується на місцевій громаді (сільській, міській) – найменшій територіальній одиниці, що є фундаментом будівництва демократично-республіканської держави. Учений пропонує розв'язання всіх місцевих справ, які спроможні вирішити громада (об'єднання громад), мають бути передані до їх самостійної компетенції. Контроль за цією діяльністю з боку вищих органів державної влади повинен зводитися лише “до того, що справді є необхідним для заспокоєння інтересів більших розмірами територіальних одиниць, котрі доповняють в більше загальному масштабі, непосильну для менших одиниць і їх союзів загальнодержавну роботу” [4, 153]. Із точки зору проблематики сучасних підходів до розмежування державних та самоврядних функцій запропоновані Ейхельманом підходи є повчальними та корисними для застосування. Зокрема, учений пропонує розподіл державних функцій між громадою, повітом, землею та державою здійснювати на засадах субсидіарності (максимальної їхньої передачі на нижчі рівні управління з обов'язковою їх прив'язкою до громадських справ) – принципу, який сформулював німецький теоретик держави Йоганнес Альтазіус на початку XVII ст.

Конституційна практика радянського періоду характеризувалася тим, що вона відкинула не лише всі напрацювання світового досвіду конституційного будівництва, а й вітчизняні ідеї попереднього періоду, особливо Конституції УНР 1918 р. Питання АТУ мали фрагментарний вигляд, а система АТО так і не була вирішена. Зокрема, у Конституціях УСРР 1919 і 1929 рр. не було окремого розділу, який би регулював питання АТУ держави. Щодо аналізу організації влади на місцях, то слід зазначити, що тогочасні конституції були лише зовнішнім атрибутом для створення ілюзії демократії в республіках СРСР. У комуністичній системі, котра відкидала будь-які демократичні інституції, у т. ч. місцеве самоврядування, конституційні положення не відображали справжньої владної організації в республіці, де основним суб'єктом владних повноважень були компартійні органи, про які в

Конституції відсутня згадка. Щодо рад та їхніх виконавчих комітетів, то вони були слухняними виконавцями рішень більшовицької партії.

Конституція УРСР 1937 р. уже містила перелік адміністративно-територіальних одиниць (АТО) регіонального рівня, що, безперечно, було позитивним фактором. Адже було зафіксовано нові області, відмінні від губерній, які існували за часів Російської імперії і які згодом становили основу регіонального рівня незалежної України. Однак інші рівні АТУ відображені в Конституції опосередковано.

З іншого боку, Конституції УРСР 1937 та 1978 рр., відійшовши від класичного підходу щодо визначення АТО як універсального територіального утворення з певними органами влади, унесли в конституційну практику плутанину, що характерне й для сучасного конституційного етапу [11, 44]. Адже до системи АТУ, крім власне адміністративно-територіальних утворень, якими є області та райони, було введено ще й міста та селища (Конституція УРСР 1937 р.). Основний Закон 1978 р. цей перелік ще більше розширив, додавши міста республіканського підпорядкування Київ і Севастополь та райони в містах.

Отож замість зрозумілої та простої трирівневої системи АТУ, задекларованої Конституцією УНР, радянські конституції впровадили заплутану систему, яка важко піддається загальноприйнятим принципам конституційного будівництва.

Щодо моделі місцевої влади, то в тоталітарній державі єдино можливою формою її організації стала надзвичайно централізована державна система, у якій місцеві органи були лише слухняними виконавцями волі центру та найвищих органів.

Заслуговує на увагу новітня національна конституційна практика. Активний пошук адекватної моделі ТОВ здійснювався в період підготовки Конституції незалежної України (1991–1996). Зокрема, його початковий етап (1991–1993) був позначений переважанням федералістичних підходів, що аргументувалося історичним досвідом та потребами децентралізації влади. Однак проект Конституції в редакції 29 січня 1992 р., що з невеликими змінами, унесеними Конституційною комісією, пропонувався для всенародного обговорення (1 липня 1992 р.), визначав Україну унітарною державою з децентралізо-

ваним устроєм. Передбачалося утворення в місцевостях традиційного компактного проживання національних меншин національних АТО. Республіка Крим – автономна складова частина України, визначалася як “державно-територіальна організація влади самоврядування населення Криму” [15]. При цьому розмежовувалося місцеве та регіональне самоврядування. До першого належали міські, селищні та сільські ради, до другого – обласні (земельні) та районні ради. Важливо, що встановлювалася дієва система контролю щодо самоврядування. Зокрема, рішення рад, які порушують Конституцію та закони, мали призупинятися головою обласної (земельної) управи до прийняття рішення відповідними судом. Передбачалося і дострокове припинення повноважень ОМС Національним зборами за поданням Президента [16].

Проект Конституції від 27 травня 1993 р. передбачав земельний АТП та визначав суб’єкта регіональних інтересів і територіального представництва – Раду територій ВРУ.

У Проекті Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р. питанням ТОВ відведено суттєву роль. Зокрема, розділ IX “Територіальний устрій і ТОВ в Україні” пропонував систему територіального устрою, що складається з Республіки Крим, областей (земель), міст, районів, селищ і сіл.

Передбачалася доволі оптимальна модель регіональної та місцевої влади. На обласному рівні функціонують представницький орган – обласна (земельна) рада й обласний (земельний) виконавчий комітет, що є органом державної виконавчої влади. Голова земельної ради обирається із числа депутатів, а голову земельного виконавчого комітету обирає населення області (землі) на основі загального, рівного та прямого виборчого права. До ОМС належали сільські, селищні, районні й міські ради, голови яких обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права й одночасно очолюють ради та їх виконавчі органи [17].

Однак в умовах актуалізації утвердження державності молодій країні, логічного завершення початкового етапу інституалізації державної влади об’єктивну перемогу здобула централізована модель ТОВ. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування

державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладений 8 червня 1995 р. [18], створив жорстку вертикаль державної виконавчої влади. Президент України став главою держави і главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів України (КМУ) та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Обласні та районні ради позбавлялися виконавчих органів, натомість знову було відновлено інститут обласних та районних державних адміністрацій (РДА). Голоів державних адміністрацій та їхніх заступників призначав на посади й звільняв із посад Президент України. Відповідно до статті 46 Конституційного договору головами місцевих державних адміністрацій (МДА) призначалися обрані голови обласних і районних рад.

Проект Конституції України, який схвалила Конституційна комісія України 11 березня 1996 р., передбачав функціонування двопалатного парламенту – Національних зборів України, верхня палата якого (Сенат) формується на основі рівного представництва від кожної АТО. Систему територіального устрою мали складати Автономія Крим, області, райони, міста, селища й села. Повноваження Автономії Крим мали визначатися не конституцією, а статутом. Міста Київ і Севастополь наділялися спеціальним статусом, який визначав закон [19, 6].

Щодо моделі публічної влади, то цей проект суттєво відрізнявся від проекту 1993 р., зокрема в частині звуженого формату місцевого самоврядування. В областях і районах виконавчу владу мали здійснювати глави відповідних держадміністрацій, які наділялися правом зупиняти рішення ОМС із мотивів їхньої невідповідності Конституції та законам, з одночасним зверненням до суду про визнання їх нечинними. Щодо місцевого самоврядування, то воно розробниками проекту вбачалося в існуючому нині варіанті, без повноцінного самоврядування на регіональному рівні (відсутність виконавчих органів).

Не будемо докладно зупинятися на підсумковому варіанті Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р. [20], адже її глибокий аналіз у частині АТУ здійснено в підрозділі 3.2, а в частині публічної адміністрації – у підрозділі 4.2. Однак, як зазначають А. Ткачук, Р. Ткачук та Ю. Ганущак, Основний Закон у редакції 1996 р.:

- у частині визначення територіальної основи ОБВ та ОМС є недосконалим, а правові конструкції, що застосовуються, – суперечливими;
- не містить необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи АТУ;
- не дає змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території держави із чіткими та забезпеченими ресурсами повноваженнями ОМС;
- містить лінії конфліктності в системі публічної влади та рівні регіонів, районів та територіальних громад [11, 50].

Ця Конституція не влаштувала тодішнього Президента Л. Кучму, який уважав, що затверджений нею державний устрій є недосконалим [21, 119]. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, проголошений Указом Президента України від 15 січня 2000 р., був спрямований на його вдосконалення. Пропонувалося впровадження двопалатного парламенту (Палата регіонів і Державні збори), що формуватиметься за європейською моделлю: у нижній палаті має бути 300 народних депутатів, обраних на пропорційній основі; у верхній – по три представники від АТО (Автономної Республіки Крим (АРК), областей, міст Києва та Севастополя). На думку Президента, його функціонування на основі верхньої палати – представників регіонів, обраних від усіх територій за принципом рівного представництва, підвищило б роль регіонів, зменшило кількість непродуманих, популістських рішень, притаманних однопалатному парламенту. Однак спосіб проведення референдуму 16 квітня 2000 р. (процедура дострокового голосування, маніпулятивний характер питань) поставив під сумнів його результати. Опозиційні сили активно виступили проти змін до Конституції, які запропонував Л. Кучма, що дало підстави Верховній Раді не підтримати результати цього референдуму.

Заслуговує на увагу законопроект про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207–1), який попередньо схвалила більшість від конституційного складу ВРУ 8 грудня 2004 р. Він спрямований на реформування системи публічної влади на місцях, створення повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях АТУ. Серед його

позитивних новацій слід відзначити визнання “громади” (сільської, селищної, міської) як АТО (замість міст, селищ, сіл, до яких уходять не лише жителі населених пунктів), котра має визначені в установленому законом порядку межі її території. Такий підхід відкривав шлях до реалізації фундаментального принципу повсюдності місцевого самоврядування, за якого влада територіальних громад поширюється на всій території України без будь-яких обмежень. Також передбачалося створення виконавчих органів районних й обласних рад, які очолюють голови відповідних рад [22]. Зазначені тенденції узгоджувалися з вимогами Ради Європи до України щодо приведення національного законодавства у відповідність до ЄХМС. Передбачалося, що ці конституційні зміни мали набути чинності з дня проведення в березні 2006 р. чергових виборів до місцевих рад. Однак, як це неодноразово було в Україні, цього не сталося через загострення політичної ситуації. Відповідно, система регіонального та місцевого управління так і залишилася незмінною, що потребує рішучих трансформаційних кроків, спрямованих на зміцнення місцевого самоврядування та впровадження регіонального.

Розроблені робочою групою Національної конституційної ради (НКР) зміни до Конституції в частині ТОВ передбачали таку модель. До системи АТУ має входити АРК, нинішні області, райони, громади. Зберігається спеціальний статус міст Києва й Севастополя. В областях функціонують глави державних адміністрацій, які мають одночасно забезпечити реалізацію повноважень Президента України як глави держави та повноважень КМУ. На них покладається здійснення контролю та координації діяльності територіальних підрозділів міністерств, інших ЦОВВ й урядових органів; здійснення державного контролю за відповідністю рішень та дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України; забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, національної безпеки, правопорядку та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Територіальною основою місцевого самоврядування є громада, яка має власні представницькі та виконавчі органи. Передбачено формування обласними та районними радами власних виконавчих комітетів. У містах Києві та Севастополі система ОМС діє відокрем-

лено від ОБВ. Ради громад цих міст формують власні виконавчі органи [23, 26–27].

Наукову цінність становить також унесений Президентом України В. Ющенком 2 вересня 2009 р. проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [24]. На відміну від чинної Конституції та проаналізованих законопроектів, доволі докладним є розділ IX “Місцеве самоврядування та ТОВ”. Зокрема, Стаття 3 визначає систему АТУ: громади – міста, містечка, села або об’єднання кількох населених пунктів, райони, області, АРК. Міста з визначеною кількістю жителів можуть прирівнюватися за статусом до області або району. Серед позитивних новацій передбачається, що головою громади чи депутатом ради громади може бути обраний лише житель цієї громади. Передбачено створення виконавчих комітетів у всіх ОМС.

В АРК, областях, місті Києві, містах, прирівняних за статусом до області, діють глави державних адміністрацій, які здійснюють контроль-но-наглядові та координувальні функції. Зокрема, з мотивів невідповідності Конституції та законам України актів ОМС, вони наділені правом зупиняти їхню дію з одночасним зверненням до суду. Глави державних адміністрацій призначає та звільняє з посади Президент України. Доволі нечітким є положення, яке передбачає можливість утворення представництв глав державних адміністрацій у районах та містах.

Передбачається, що протягом п’яти років не можуть бути ліквідовані нинішні області, а селища стають містечками.

Наслідуючи нереалізовану ідею свого попередника, В. Ющенко висунув пропозицію щодо впровадження двопалатного парламенту. Верхня палата – сенат – має формуватися на основі рівного представництва в складі трьох senatorів від усіх регіонів (АРК, областей, міст Києва та міст, прирівнених до області), а також довічних senatorів, якими стають після закінчення повноважень Президенти України [24]. Однак в умовах утрати підтримки більшості суспільства наприкінці президентської каденції, запропоновані пропозиції не мали жодних шансів бути реалізованими на практиці.

1.2. Огляд літератури та стан наукової розробки теми дослідження

Аналіз літератури за темою дослідження розпочнемо з констатації, що повністю збігається з позицією автора, – вивчення ТОВ матиме міждисциплінарний характер і висвітлюватиметься саме в такому контексті. Така позиція передбачає різноманітність підходів щодо дослідження цієї багатогранної проблеми. Як зазначає в цьому зв'язку Я. Олійник, “У реформуванні АТУ України немає можливості чітко визначити, до якої галузі науки має бути віднесена ця тема. У ній є управлінські, економічні, соціальні й багато інших аспектів. Їх розглядає багато наукових дисциплін. Звести в єдиний і науково обґрунтований проект реформування АТУ ці методологічні й теоретичні підходи непросто” [25, 365]. Відповідно, вивчення літератури передбачає аналіз напрацювань усіх наукових дисциплін, причетних до пропонованої тематики. Тією чи іншою мірою її розробляли представники різних наук та їх напрямів: політології, історії, теорії держави і права, конституційного, міжнародного, адміністративного й інших галузей права, державного управління, географії, економіки, статистики, демографії, етнографії, соціології, а також регіоналістики, яка зародилася наприкінці ХХ ст. в США та країнах Європи.

Питання публічної влади, територіальної організації держави й управління, регіональної політики стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Незважаючи на це, вона все ще залишається малодослідженою. Як слушно зазначає М. Пухтинський, “На жаль, в Україні не було розроблено достатньо науково-обґрунтованих й апробованих загальнонаціональних концепцій та програм державотворення, реформування територіального устрою й організації влади, місцевого самоврядування, адміністративної реформи” [26, 78].

Слід зазначити, що й радянська наука в цій царині не здобула вагомих результатів, свідченням чого є відсутність фундаментальних теоретико-методологічних розробок із проблем територіальної організації публічної влади. Наукова література того періоду з відповідної тематики була присвячена переважно проблемам державної влади, у тому числі з погляду територіальних аспектів її організації та функціонування. Це пояснюється тим, що проблематика місцевого самоврядування – інституту, котрий був відсутній у комуністичній полі-

тичній системі, відійшла на другий план і становила зацікавленість лише для невеликого кола фахівців, переважно з історичної науки. На першочергові позиції вийшли праці, присвячені основам діяльності рад народних депутатів, що здійснювали державну владу на місцях і склали політичну основу Радянського Союзу [27, 26]. У СРСР стрімке зростання інтересу до цих проблем відзначалося лише напередодні чергових реформ і таке ж саме його згасання після їх невдалих, зазвичай, проведення.

Водночас окремі загальнотеоретичні підходи, які мають важливе методологічне значення для теми дослідження, були напрацьовані саме в зазначений період. Це, зокрема, праці І. Трайніна, Ю. Барсегова, Д. Златопольського, І. Левіна, Б. Менеліса, С. Равіна, І. Фарбера, М. Шафіра, А. Югова й ін.

Питання реформування АТУ України набуло особливої актуальності в період демократизації суспільно-політичного життя наприкінці вісімдесятих – на початку дев'яностих років, а після здобуття державної незалежності воно стало очевидним. Адже перетворення Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) з одного із суб'єктів Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) у самостійний державний організм об'єктивно вимагало внесення кардинальних корективів до АТУ нової європейської держави.

Задля систематизації стану наукової розробки досліджуваної теми її аналіз, на думку автора, доцільно здійснити за такими сегментами:

- законодавчому (нормативно-правовому);
- доктринальному (політико-правовому).

1.2.1. Законодавча практика у сфері трансформації територіальної організації влади: стан та проблеми

Законодавчі основи трансформації ТОВ розпочинаються 1990 р. Основними політико-правовими актами того періоду стали Декларація про державний суверенітет України [28] та Закон “Про економічну самостійність Української РСР” [29], спрямовані на перепідпорядкування республіканських органів влади.

Уже в перші роки державної незалежності розпочалися дискусії щодо доцільності реформування АТУ. Зокрема, 1992 р. було сформульовано й оприлюднено цілісну концепцію реформування територіального устрою, яку підготувала робоча група Державної думи України [30]. Однак, у зв'язку з політичними суперечностями, це напрацювання залишилося поза увагою ВРУ.

До перших документів у досліджуваній сфері належать проект Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України”, який розробили народні депутати України В. Стретович, Р. Безсмертний, І. Юхновський, 15 липня 1997 р. постановою ВРУ визначено як базовий. Однак, у зв'язку з наявними недоліками та суперечностями, особливо в частині питань децентралізації влади та АТУ, Президент наклав вето й до його другого читання справа не дійшла.

22 липня 1998 р. народні депутати Л. Пашковський, Р. Безсмертний, О. Кухарчук унесли на розгляд ВРУ законопроект “Про адміністративно-територіальне утворення з особливим режимом функціонування”. Ця спроба також виявилася безуспішною.

Першим офіційним документом, який передбачав реформування в досліджуваній сфері, стала Концепція адміністративної реформи в Україні від 1998 р., розроблена державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та схвалена Указом Президента України [31]. Перший етап перетворень, передбачений Концепцією, який включав законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) й експериментальне забезпечення трансформації тодішньої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, мав завершитися до 2004 р. Однак реалізація цього етапу виявилася частковою, несистемною. Зокрема, так і не прийнято базового Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України”, відповідно, утілення в життя наступних етапів виявилось проблематичним.

Другий етап, який мав охоплювати трансформацію низової ланки системи АТУ шляхом добровільного об'єднання АТО, формування комунальних об'єднань територіальних громад, так і не розпочався. Унаслідок цього в Україні не вдалося сформувати реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади, яка б воло-

діла необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами для надання населенню повноцінних послуг.

На третьому етапі передбачалося трансформування територіального устрою України на основі збереження його конституційної триланкової структури задля оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, упровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій МДА [31, 37].

У літературі зазначаються такі недоліки цього документа:

- відсутність у його основі проекту політичної реформи, однозначного визначення цінностей та принципів політичної системи;
- побудований на філософії реформування “згори вниз”, у той час як досвід багатьох країн показав, що більш результативною стратегією змін є проведення реформи “знизу вгору”;
- зосередження основної уваги на проблемах ЦОВВ;
- занадто декларативний характер пропозицій щодо реформування органів влади регіонального та місцевого рівнів;
- відсутність чіткого визначеного плану впровадження реформи;
- недостатньо виписані процедурні питання, особливо такі, як прозорість процесів прийняття рішень [12, 41].

У межах реалізації Концепції адмінреформи 8 серпня 2000 р. Президент України Л. Кучма видав Указ “Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою” [32]; 2001 р. – Укази “Про чергові заходи щодо здійснення адміністративної реформи в Україні” [33] та “Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи” [34]. Першим Указом було введено посади Державного секретаря КМУ, державних секретарів міністерств та визначено, що посади Прем’єр-міністра, Першого віце-прем’єр-міністра, віце-прем’єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення та звільнення з посад належать до політичних [33]. Другим Указом було ліквідовано Секретаріат Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, створений 1997 р., натомість у липні 2001-го утворено Управління з питань адміністративної реформи у складі Адміністрації Президента України, а також затверджено

Положення про Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи та новий склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи [34].

У цьому контексті слід навести й Постанову ВРУ “Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади” від 02.11.2000 р. У ній констатовалося на невідповідності вимогам, які містяться в Концепції адміністративної реформи, стану реалізації адміністративної реформи в частині формування ефективної організації виконавчої влади і на центральному, і на місцевому рівнях управління [35].

2001 р. прийнято Закон України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” [36], що передбачав утворення з п’яти територіальних громад Ірпінського регіону об’єднання на зразок асоціації задля ефективного розв’язання питань місцевого значення. Однак цей експеримент, розрахований на п’ять років, себе не виправдав. Більше того, після того, як Бучі 2006 р. було надано статус міста, якість надання послуг мешканцям трьох селищ і міста Ірпеня погіршилася.

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. [37], не передбачала кардинальних змін тодішньої системи АТУ. Зокрема, передбачалося укрупнення сільських територіальних громад, “приведення у відповідність із Конституцією мережі селищ міського типу (СМТ), інших населених пунктів, відповідних ОМС, пов’язане з цим упорядкування мережі АТО” [37, 26]. Виконання Концепції передбачалося двома етапами: перший (2001–2003 рр.) та другий (із 2003 р.). Однак унаслідок відсутності наступності державної влади в Україні із запланованого мало що вдалося досягти. Зокрема, і не було підготовлено методичних та нормативних передумов проведення укрупнення сільських територіальних громад із унесенням відповідних змін АТУ.

2001 р. Указом Президента України затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, розраховану до 2004 р. [38].

2002 р. КМУ утворила Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції вдосконалення системи АТУ України. Відповідальним за підготовку цього документа було визначено Міністерство юстиції України. Перший варіант Концепції був підготовлений 27 серпня 2002 р., а доопрацьований та суттєво розширений – 30 вересня цього ж року [39, 230].

Подальшим кроком Уряду у сфері реформування стало створення 13 грудня 2002 р. Міжвідомчої ради з підготовки проекту Закону “Про АТУ України” на чолі з М. Азаровим. 14 лютого 2003 р. цей орган на своєму першому засіданні обговорив та взяв за основу черговий проект Закону “Про АТУ України”, текст якого був розісланий відповідним державним органам для ознайомлення.

2002 р. КМУ схалив Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [40]. Цього ж року прийнято Закон України “Про генеральну схему планування території України” [41].

Доволі цікавими, з наукового погляду, стали громадські слухання “Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування МОВВ та системи місцевого самоврядування)”, які провели Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, НАДУ, Міністерство юстиції України в Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Києві у грудні 2003 р. та видали за їх результатами матеріали [42]. На їх основі було розроблено:

- проект Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком;
- законодавчі пропозиції щодо а) унесення змін та доповнень до Конституції України в частині, яка стосується системи ТОВ, взаємовідносин ОМС із МОВВ; б) доцільності розробки та прийняття Закону України “Про загальні засади й принципи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”; в) доцільності розробки та прийняття Закону України “Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні”; г) доцільності розробки та прийняття Закону України “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області”; г) доцільності розробки

та прийняття Закону України “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі”;

- проекти Законів України: а) “Про територіальну громаду”; б) “Про порядок вирішення питань АТУ України”; в) “Про делегування повноважень ОВВ та ОМС”; г) “Про державно-правовий експеримент у сфері місцевого і регіонального розвитку”.

Державна стратегія та законодавчі пропозиції були спрямовані на вдосконалення системи територіальної організації державної влади та системи місцевого самоврядування, а також визначили етапи її реалізації до 2010 р. [42, 13–28]. 2004 р. постановою КМУ затверджено Методику визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів [43]. У березні 2004-го також прийнято Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”, розрахованої до 2010 р. [44]. Однак реальних подальших кроків із її реалізації здійснено не було.

Радикальним підходом характеризувався Проект Закону “Про територіальний устрій України”, розроблений під керівництвом віцепрем’єр-міністра Р. Безсмертного 2005 р. [45]. Незважаючи на досить критичне його сприйняття українською спільнотою, усе ж відзначимо, що фактично це був перший у новітній історії України законодавчий проект щодо зміни територіального поділу України, котрий було винесено на широке громадське обговорення. Позитивним є те, що в ньому запропоновано низку новацій, котрі становлять теоретичну та практичну цінність із погляду досліджуваної теми. До таких належать запропоновані в проекті дефініції: територіальний устрій України, поселення, поселенське утворення, село, містечко, місто, межа АТО, громада, регіон.

У системі АТУ України було запропоновано три рівні АТО: регіон, район, громада. До регіонів належали такі АТО: АРК, області, міста-регіони. У районі має проживати не менше 70 000 жителів без урахування чисельності населення міст-районів та міст-регіонів. Пропонувалося впровадження міст-районів із чисельністю населення не менше 70 000 жителів та міст-регіонів – 750 000 жителів. Громада має нараховувати, зазвичай, не менш як 5000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень [45, 10].

Однак аргументи на користь проекту Безсмертного виявилися не дуже переконливими, інформаційна підтримка кампанії здійснювалася посередньо, не зацікавлені Урядом професіонали з політичних чи інших мотивів не взяли участь у цій роботі, що призвело до його поразки.

Чинна в Україні система ТОВ та шляхи її оптимізації були предметом розгляду парламентом України. Однією з найбільш ефективних форм у цій сфері стали парламентські слухання. Так, за результатами парламентських слухань на тему “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти”, які відбулися 16 квітня 2003 р., прийнято Постанову ВРУ “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування” [46], у якій, зокрема, ідеться про потребу трансформації системи ТОВ відповідно до Конституції та принципів ЄХМС; реформи АТУ; упровадження адміністративної реформи.

Парламентські слухання на тему “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування”, які пройшли 12 жовтня 2005 р., акцентували увагу на глибокій системній кризі, що переживає владна модель України. Задля виходу із кризи запропоновано здійснити комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію державного управління та створення умов для розвитку в Україні повноцінного місцевого самоврядування [47].

Із 1 січня 2006 р. набрав чинності Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [48], на підставі котрого 21 липня 2006 р. Уряд Ю. Єханурова затвердив фундаментальний і об’ємний документ – Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. [49]. Однак Стратегія передбачала залишення тодішньої системи місцевої влади без суттєвих змін, за винятком упровадження пропорційної системи формування обласних, районних та міських рад. Останній аспект можна трактувати, швидше, як негативний, оскільки він призвів до надмірної політизації ОМС, зниження фахового рівня депутатського корпусу [50] та поглибив відірваність депутатів від жителів громад, їхніх інтересів [51, 7].

До останніх розробок у досліджуваній сфері належить Зелена книга “Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та

регіональний рівні”, яку розробили Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування 2006 р. [51]. У ній визначено недоліки тодішньої системи публічної адміністрації та запропоновано варіанти її реформування. Із цієї теми Секретаріат Президента України у вересні 2006 р. розробив і Білу книгу “Реформа публічної адміністрації в Україні” [52]. У територіальному реформуванні її положення є тотожними з пропозиціями, викладеними в проекті Закону України “Про територіальний устрій України”. Щодо безпосередньо публічної адміністрації, то передбачається її модернізація за чотирма напрямками: 1) реформа ОВВ; 2) реформа системи публічної служби; 3) реформа місцевого самоврядування, у тому числі адміністративно-територіальна; 4) адміністративна процедура. Їх остаточне завершення планується до 2016 р. [52, 132–133].

2006 р. Уряд затвердив Положення про Раду розвитку регіонів – консультативно-дорадчий орган при КМУ [53]; 2007-го він уніс зміни до Положення про Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при КМУ [54]. Одним із основних завдань цього консультативно-дорадчого органу є вдосконалення законодавства з питань АТУ, бюджетного та податкового законодавства, організації діяльності МОВВ, упровадження єдиного підходу до реформування місцевого самоврядування, забезпечення проведення аналізу його результатів [54, 15]. 19 вересня цього ж року КМУ затвердив Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 р. [55].

2007 р. прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад”, яким урегулювалися питання припинення повноважень депутатів представницьких ОМС, обраних за партійним принципом, та підстави для відкликання виборцями обраного ними депутата [56].

Питання стану адміністративної системи та напрямів реформування ТОВ відображені в щорічному посланні Президента України “Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку” [57].

Особливою активністю КМУ у сфері реформування ТОВ відзначаються 2008–2009 рр. У січні 2008 р. Уряд створив робочу групу з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики під

керівництвом міністра регіонального розвитку та будівництва В. Куйбіди [58]. У березні 2008 р. КМУ створив робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації під головуванням міністра економіки Б. Данилишина, якій доручалося у тримісячний строк подати відповідний проект. У грудні цього ж року Уряд створив Міжвідомчу координаційну раду з питань розвитку сільських територій, основним завданням якої є забезпечення координації діяльності ОБВ та наукових установ, пов'язаної з виконанням Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. [59].

У квітні 2009 р. КМУ створив Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, одним із завдань якої є підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань регіонального розвитку місцевого самоврядування, АТУ держави. Цей постійно чинний консультативно-дорадчий орган КМУ, який очолював Прем'єр-міністр, став основним у проведенні реформування ТОВ. Натомість було ліквідовано раніше створені КМУ консультативно-дорадчі органи: Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України та Рада розвитку регіонів [60]. У квітні 2009 р. КМУ ухвалив Постанову “Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ” [61]. У цей час Уряд також прийняв Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [62].

З ініціативи Асоціації міст України та громад “з метою проведення дослідження і визначення додаткових механізмів управління малим містом, впровадження та поширення сучасних інноваційних технологій муніципального управління як одного з елементів інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні” у червні 2009 р. прийнято урядову Постанову “Про реалізацію у м. Українка Проекту “Місто-модель місцевого самоврядування”. Проект спрямований на забезпечення реалізації державної політики прискорення процесів реформування місцевого самоврядування [63]. Українка, що на Київщині, стала першим вітчизняним містом-моделлю місцевого самоврядування. У цей період було прийнято розпорядження КМУ

“Про заходи з розв’язання проблемних питань соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів” [64].

Доволі радикальні зміни прийняв КМУ стосовно зміни штатів апарату сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад та їх виконавчих комітетів, які мали набути чинності з 1 січня 2010 р. [65; 66]. Так, штатна чисельність апарату сільських, селищних рад має становити від 5 до 18 штатних одиниць, а міських – від 8 до 42. В обов’язковому порядку до штату апарату сільських, селищних рад вводяться посади спеціаліста-юрисконсульта та спеціаліста-землевпорядника [65].

23 травня 2009 р. утворено Раду сільських і селищних голів при КМУ [67].

Значну роботу в цій сфері здійснює Міністерство регіонального розвитку та будівництва, яке у вересні 2008 р. розробило Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах, а також проекти законів: про Концепцію реформи АТУ, про АТУ України, про реформування АТУ [68]. Ці взаємоув’язані документи стали чи не першою спробою вибудувати струнку концептуальну систему реформ у сфері ТОВ, відповісти не тільки на питання, як має бути проведено територіальне розмежування юрисдикції ОБВ та ОМС, яким чином має відбутися розподіл повноважень між ОБВ та ОМС, між ОМС різних рівнів АТУ та яким чином має бути забезпечено контроль держави над законністю рішень і дій ОМС [11, 81].

Наведемо ще й такі важливі документи: Закон України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, прийнятий 16.04.2009 р. [69], Концепція реформи місцевого самоврядування, ухвалена КМУ 29.07.2009 р. [70], План заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування від 02.12.2009 р. [71]. В останньому нормативно-правовому акті передбачено конкретні заходи щодо трансформації ТОВ, зокрема розробку:

1) законопроектів: Про місто зі спеціальним статусом Севастополь, Про АТУ України, Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція), Про МДА (нова редакція), Про комунальну власність, Про місцеві вибори (нова редакція), про внесення змін до Конституції щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни

функцій МДА, про визначення порядку передачі повноважень ОМС сіл, селищ, міст, районів новоутвореним ОМС й ін.;

2) проектів постанов КМУ: щодо утворення при КМУ органу з питань проведення реформи місцевого самоврядування під головуванням Прем'єр-міністра; про затвердження Порядку формування, установлення та затвердження державних соціальних стандартів і їх фінансового забезпечення відповідно до нового АТУ, про затвердження структури МДА;

3) проектів актів законодавства: щодо утворення нових АТО – громад, про реорганізацію районів;

Також передбачено практичні дії з об'єднання територіальних громад та реорганізації районів [71].

Загалом слід зазначити, що за роки незалежності політична еліта не спромоглася привести АТУ та систему публічної адміністрації у відповідність із глобальними змінами, котрі сталися в українському суспільстві з 1990 р. (сформовано ринкову економіку, здійснено перехід до багатопартійності та політичного плюралізму, сформовано систему місцевого самоврядування тощо). Від дати прийняття Конституції України 1996 р. пройшло 14 років, однак і досі не ухвалено базового закону про АТУ. Так і залишилися нереалізованими конституційні зміни від 2004 р., які стосувалися організації публічної влади на місцях.

1.2.2. Сучасні доктрини територіальної організації влади

Сучасні доктринальні, наукові дослідження щодо ТОВ охоплюють спектр проблем державно-правового, політичного характеру. Одним із перших сучасних українських дослідників запропонував модель реформування АТУ М. Дністрянський. Ґрунтуючися на українських історичних традиціях та зарубіжному досвіді, в основу запропонованої ним моделі лягли принципи зміцнення територіальної єдності держави, зменшення кількості адміністративних одиниць й

управлінського апарату, наближення адміністративних центрів до периферійних територій, зменшення затрат населення на одержання публічних послуг. Результатом дослідження ученого в 1995 р. став висновок про необхідність переходу від триступеневої ієрархічної системи до двоступеневої через ліквідацію обласного й районного рівнів та створення однієї нової адміністративної одиниці (умовно – округи), що територіально охоплює п'ять-шість сучасних районів (площа – 7,0–9,0 тис. км², кількість населення 500–800 тис. осіб). На базі сільських рад – утворення волості, що за величиною та кількістю населення мають бути значно більшими (0,2–0,4 тис. км² і 10–15 тис. населення). На кожному округу припадатиме 15–25 волостей [72]. Щоправда, згодом дослідник відмовився від такої моделі у зв'язку з низкою недоліків, натомість запропонувавши вдосконалення нинішньої триступеневої системи АТУ. Зокрема, для усунення диспропорцій у розмірах областей, на думку М. Дністрянського, доцільно додатково створити три області: Уманську, Криворізьку та Маріупольську [73, 321].

В. Нудельман за основу формування нових АТО як пріоритетний критерій пропонує взяти просторово-часову доступність одержання послуг громадянами. Відповідно до цього підходу слід трансформувати районну ланку АТУ – замість 490 районів має бути сформовано 2 тис. громад, у межах яких буде забезпечено тридцятихвилинну пішохідну або транспортну доступність до закладів із надання повсякденних та періодичних послуг [74, 297–298].

Експерти Міжнародного інституту порівняльного аналізу в 1998 р. як один із можливих варіантів запропонували впровадити на основі виділення територіально-виробничих комплексів (ТВК) такий АТП: 1) Київщина – на основі Центрально-Поліського ТВК (Київська та Чернігівська області); 2) Волинь – на основі Західно-Поліського ТВК (Волинська, Житомирська, Рівненська області); 3) Слобожанщина – на основі Північно-Східного ТВК (Полтавська, Сумська, Харківська області); 4) Донеччина – Донецький ТВК (Донецька, Луганська області); 5) Запоріжжя – Придніпровський ТВК (Дніпропетровська, Запорізька області); 6) Таврія – Причорноморський ТВК (Миколаївська,

Одеська, Херсонська області, АРК). Варіантом є можливе виділення АРК як окремого суб'єкта – Крим; 7) Черкащина – на основі Центрально-українського ТВК (Кіровоградська, Черкаська області); 8) Поділля – Подільський ТВК (Вінницька, Хмельницька та частково Тернопільська області); 9) Карпатська область (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька області) [75, 37].

Інститут трансформації суспільства (директор О. Соскін) 2007 р. розробив концепцію “Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні” [76, 21–26]. У ній пропонується ліквідація районного рівня та відповідних органів публічної влади на цьому рівні, а також областей. Відповідно, замість трирівневої структури АТУ запропоновано впровадження дворівневої: 1) територіальні громади міст, селищ, сіл; 2) паланки (департаменти, округи, регіони), а також міста-агломерації з подвійним статусом – громади й паланки. Результатом реформування має стати утворення 99 паланок замість сучасних 25 областей та 490 районів, а також 33 міст-агломерацій, серед яких Київ, Севастополь, 25 нинішніх обласних центрів. Не існуватиме поділу міст на міста районного, обласного, республіканського значення.

Згодом (2008) зазначений Інститут запропонував нову модель, у якій переглянуто створення паланок замість областей, ліквідацію районів як АТО. Пропонується 24 області й АРК, 33 міста-агломерації, у т. ч. Київ та Севастополь (мають права областей і одночасно є громадами базового рівня). У майбутньому можливий варіант 42 департаментів-паланок, утворених на базі нинішніх областей та АРК [77, 36].

Б. Данилишин, ґрунтуючися на історичному досвіді та національних традиціях, запропонував у перспективі ліквідувати обласний поділ України й упровадити земельний (Київська, Волинська, Карпатська, Подільська, Придніпровська, Донецька, Причорноморська, Харківська (Східна) землі) та АРК, паралельно здійснити укрупнення нинішніх районів або впровадити нову адміністративну одиницю з відродженням історичної назви – повіт. Повіти мають утворюватися на базі сусідніх районів (замість 20–25 районів у кожній області має бути 5–10 повітів) [78, 263–264].

А. Лісовий обґрунтував упровадження дворівневої моделі АТУ шляхом поділу більшості областей на менші адміністративні утворен-

ня – землі (округи), а районів – на громади з ліквідацією районного рівня управління. Автор пропонує утворити 52 округи (міні-області) з населенням від 500 тис. до 1 млн осіб та територією 9–12 тис. км², вісім міст-регіонів (понад 750 тис. населення) та 3000–3500 громад (міні-районів). Реформування слід проводити двома етапами з інтервалом у п'ять років: під місцеві вибори 2011 і 2016 рр. При цьому реформування рекомендується розпочати з розукрупнення областей [79].

М. Орзіх запропонував модель унітарної конституційно децентралізованої держави з державно-територіальною автономією – Республікою Крим. Територіальний устрій, за Орзіхом, має складатися з трьох частин: 1) територіальні одиниці, що централізовано керуються державою і мають своє населення; 2) самоврядні території зі своїм територіальним колективом; 3) Республіка Крим. У свою чергу, вони складаються з:

I. Територіальні одиниці – 1. Основні територіальні одиниці: 1.1. Регіон (край), яких, на думку вченого, можна було б сформувати чотири-п'ять (наприклад, Центрально-Український, Донецький, Причорноморський, Західний). Регіон має відзначатися єдиною політикою державного регіоналізму й характеризуватися організаційною відокремленістю, цілісністю, економічною та демографічною самодостатністю, системою державних органів, які б мали стати елементами державної структури управління країни; 1.2. Територіальні округи – функціональні територіальні одиниці (освітні, судові, транспортні, військові); 1.3. Територіальні одиниці, диференційовані за оплатою праці.

2. Факультативні територіальні одиниці: 2.1. Екологічні зони; 2.2. Прикордонні зони; 2.3. Зони територіальної оборони.

II. Самоврядні території – 1. Основні самоврядні території: 1.1. Місто з районним поділом самоврядних територій: столиця та міста з населенням понад мільйон мешканців; 1.2. Місто з районним поділом територій, що є частиною самоврядної території міста (міста з більше 250 тис. осіб); 1.3. Місто без районного поділу (міста з більше 25 тис. осіб); 1.4. Селище міського типу (населений пункт з більше 10 тис. осіб); 1.5. Район (сільський); 1.6. Село [80, 48–52].

С. Телешун 2000 р. задля “збереження унітарності України” запропонував перехід від триступеневої до чотириступеневої структури

територіального устрою. Для цього, на думку політолога, слід упровадити новий рівень – регіон, що дасть можливість надати всім АТО, зокрема Криму, рівний статус, що сприятиме формуванню єдиної політичної української нації та подоланню різноманітних проявів сепаратизму. Регіони мають поділятися на менші АТО – губернії, губернії – на департаменти, департаменти – на громади. Основою поділу регіонів пропонується територіальний чинник, департаменту – пропорційна чисельність населення на одну громаду [81, 24–25].

Є. Кисельов запропонував п'ять “відносно стійких за всіма геополітичними ознаками регіонів, з яких три мають усі необхідні риси сакральних екзотеричних, а тому й доленосних для всієї держави центрів” – Північ (Житомирська, Київська, Полтавська, Сумська, Чернігівська області), Схід (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області), Захід (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області), Південь (Вінницька, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська, Херсонська, Черкаська області), АРК [82, 20–21].

О. Чикін задля “уніфікації територіального поділу проживання та розвитку” запропонував з урахуванням історично-побутового чинника й однорідності населення на базі нинішніх областей упровадити дев'ять губерній (Столична, Центральна, Причорноморська, Північно-Східна, Придніпровська, Східна, Волинська, Подільська, Карпатська) [83, 42–43].

Модель Ю. Ганущака передбачає в основу реформування покласти принцип надання населенню соціальних послуг (соціально-економічний підхід). Задля цього пропонується розукрупнення нинішніх районів, а не “об'єднання сіл” і створення 1435 громад навколо центрів економічного розвитку (селища, містечка, міста). До громади АТО має входити в середньому 14 поселень із середньою чисельністю 9 тис. жителів. Райони мають відповідати критеріям NUTS 3 (170–180 районів), а області – NUTS 2 (відповідно до політичних міркувань залишаються в незмінному вигляді) [84, 24–25].

Доволі кваліфікованою з фахового погляду та цікавою є Концепція державної регіональної політики, яку затвердив II Всеукраїнський з'їзд Співки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня

2000 р. [85]. У ній запропоновано збереження трирівневої системи АТУ з такими рівнями АТО:

- регіональний (вищий) – АРК, область, місто-регіон: Київ та Севастополь;
- субрегіональний (середній) – район, міський округ, район у місті;
- низовий – самоврядна АТО, яку має становити територія населеного пункту (села, селища, міста районного значення).

При цьому в системі ТОВ запропоновано виділити чотири територіальні рівні управління: загальнодержавний; регіональний (АРК, область, місто-регіон); субрегіональний (район, міський округ, район у місті); первинний (низова самоврядна АТО) [85, 4].

Ще одна “Концепція моделі державної регіональної політики” була запропонована Фондом “Співдружність” 2002 р. У ній місцеве самоврядування складають три рівні: низовий, районний, обласний. Низовий рівень пропонується залишити незмінним, за винятком “незначного збільшення територіальних одиниць”. На районному рівні слід створити виконавчі органи із числа обраної районної ради. Контроль за діяльністю райради та райвиконкому “здійснюють відповідні адміністративні підрозділи силових відомств, які становлять окрему вертикаль і підпорядковані центру”. На обласному рівні функціонує обласна рада на чолі з головою обласної ради, котра “подає на розгляд ВРУ три кандидатури на посаду губернатора”, з їхнього числа шляхом рейтингового таємного голосування ВРУ визначає губернатора області. Губернатор здійснює функції виконавчої влади в області, “представницькі функції області на загальнонаціональному рівні”, затверджує бюджет, “має право на одноразове вето на рішення обласної ради”. Задля здійснення контролю за діяльністю губернатора, його апарату, обласної ради Президент України “з числа осіб, які не є мешканцями регіону” призначає Представника Президента в регіоні (префекта). Він також координує роботу силових структур в області [86].

Асоціація міст України та громад і Українська партія “Єдність” 2005 р. розробила Концепцію децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування [74, 589–612]. У ній запропоновано два варіанти територіального реформування. Перший перед-

бачає упровадження громад чисельністю не менше 5 тис. жителів; дві-три сільські (селищні, міські – міст районного значення) громади в межах сільського району. Другий – шляхом централізованого районування території України відтворення районного поділу, який існував до 1956 р. Унаслідок цього кількість громад не буде перевищувати 1500–2000 [74, 595–596].

2005 р. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України розробив Національну стратегію реформування МОВВ та системи місцевого самоврядування [74, 613–654]. У ній запропоновано створення 2,5–4 тис. громад – АТО, “які не повинні бути надто великими” [74, 634].

“Концептуальні засади трансформації державної влади та місцевого самоврядування в Україні”, які розробила 2005 р. спільна робоча група Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи з питань регіональної політики [87, 532–559], ґрунтуються на тезі “змінювати необхідно не людей при владі, а систему влади в державі” [87, 544]. У документі передбачається ліквідація РДА, перетворення ОДА в контрольно-наглядові органи, створення виконавчих органів районних, обласних рад із передачею останнім повноважень МДА у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Реформування АТУ пропонується двома варіантами: а) добровільного об’єднання існуючих територіальних громад; б) централізованого визначення меж територіальних громад на основі поділу існуючих районів на дві-три громади. Оптимізацію районів пропонується здійснити шляхом утворення адміністративних округів для формування системи місцевих органів державної влади [87, 545–549].

Експерти Інституту громадянського суспільства спільно з Українським освітнім центром реформ у результаті дослідницьких робіт у Волинській області застосували підхід суттєвого укрупнення громад. Наприклад, замість 32 існуючих сільських рад Маневицького району пропонується утворення п’яти з мінімальною кількістю населення 7 тис. мешканців, у Володимир-Волинському – замість 21 пропонується лише дві, у Локачинському – замість 20 – три [88, 33–34, 45, 52]. При цьому існуючі районні центри також стають центрами таких укрупнених громад на рівні з сільськими населеними пунктами. До однієї Володимирської громади має входити 50 сіл (18 758 мешкан-

ців) [88, 52]. При цьому експерти не внесли жодних пропозицій щодо змін на районному чи обласному рівні, адже зазначене суттєве укрупнення первинного рівня логічно передбачає і відповідні зміни на вищих рівнях АТУ.

Авторський колектив монографії під керівництвом В. Яцуби запропонував п'ять варіантів реформування ТОВ:

Модель 1: Адміністрації на районному й обласному рівнях і надалі залишаються державними. Повноваження районних й обласних рад розширюються. Передбачається укрупнення територіальних громад.

Модель 2: На районному й обласному рівнях створюються ОМС, які через державну адміністрацію реалізують свої рішення.

Модель 3: Зміна статусу обласних державних адміністрацій на орган із контрольно-наглядовими функціями. Утворення філій ОДА – департаментів на рівні АТО, 225 державних департаментів (округів) – спеціальних адміністративних одиниць. Посилення ОМС: на обласному рівні створення системи виконавчих органів обласних рад. Ліквідація на районному рівні МДА й інших органів виконавчої влади, суду та перенесення їх функціонування на рівень департаментів (округів). Утворення нових АТО – міст-районів. При цьому розмір районів зменшується.

Модель 4: Ліквідація РДА та впровадження на їхньому місці структурних підрозділів ОДА – департаментів, які наділяються відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями. На рівні області та району створюються виконавчі комітети обласних і районних рад, які здійснюють виконавчі функції.

Модель 5: Трирівнева система АТУ: громада–район–регіон. Перетворення ОДА на префектури, які наділяються відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями. РДА ліквідовуються. На обласному та районному рівнях створюються виконавчі органи обласних і районних рад й управи у складі виконкому, вводиться посада представника ради в населених пунктах, що не є адміністративними центрами територіальних одиниць [25, 134–235].

Дослідник О. Бей відстоював доцільність федералізації України за історико-економічним принципом на 10–12 регіонів (земель) і пропонував увести чотиріступеневий адміністративний поділ за зразком ФРН (регіони, округи, райони, міста й села) [89, 9–12].

І. Белебеха й В. Бакум запропонували формування волосного рівня управління, який мав би бути підпорядкований районному. Волость має формуватися на базі декількох сіл, які входять до сільради найбільш розвиненого на цій території поселення. Задля ефективнішого надання послуг структура волосних органів управління має формуватися за рахунок того, що частина відносно простих і чисельних функцій із районного рівня передається на нижчий – волосний. Наприклад, на базі Харківської області автори запропонували створити замість 381 сільрад 114 волостей [90, 23].

Автори проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” відповідно до проведеного моделювання пропонують такі кількісні показники АТО: 1498 громад, у т. ч. створених на базі міста обласного значення 176, на базі міста-районного центру – 378, на базі міста районного значення – 456, на базі села – 398 одиниць; від 100 до 130 районів [68, 45–46].

Слід назвати вітчизняну наукову літературу, присвячену проблемам ТОВ, котру за тематикою можна сегментувати так:

а) ТОВ: В. Кравченко “Територіальний устрій та місцеві органи влади України” (1995); С. Саханенко “Територіальні основи публічної влади в Україні” (2002); “Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” (2002); С. Саханенко “Організація влади в Україні” (2004), “Територіальна організація влади в Україні” (2004); О. Лазор, О. Лазор, А. Чемерис “Територіальна організація влади в Україні” (2007); В. Храмов “Система територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування” (2007);

б) АТУ: М. Дністрянський “Кордони України. Територіально-адміністративний устрій” (1992); В. Боєчко, О. Ганжа, Б. Захарчук “Кордони України: Історична ретроспектива та сучасний стан” (1994); С. Телешун “Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики” (2000); М. Дністрянський “Україна в політико-географічному вимірі” (2000), “Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів” (2001); “Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення” за загальною редакцією В. Яцуби (2003); А. Доценко

“Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні” (2003); “Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування” (2007); “Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції” (2008); “Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія)” (2008); “Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи” (2009); “Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ” (2009);

в) теоретичні аспекти місцевого самоврядування, його місце в системі публічної влади: А. Крусян “Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” (2001); С. Саханенко “Політичне управління містом в умовах самоврядування” (2001); М. Пухтинський, П. Павленчик, В. Князев “Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи” (2002); О. Я. Лазор, О. Д. Лазор “Міське самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід” (2002); О. Батанов “Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні” (2003); В. Куйбіда “Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування” (2003), “Державне будівництво та міське самоврядування в Україні” (2004); П. Ткачук “Державне будівництво та міське самоврядування” (2008), “Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування” (2008); Н. Мішина “Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи” (2008), “Проблеми формування добрососуського, належного місцевого самоврядування” (2008); В. Куйбіда, М. Куйбіда, О. Бабінова “Міське самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії” (2008);

г) історичні аспекти ТОВ: А. Слюсаренко, М. Томенко “Історія української конституції” (1993); “Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України” (1992); “Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність” (2002); В. Романова, Г. Швидько “Державне управління і самоврядування в Україні” (1997); В. Малиновський “Державне управління” (2009); В. Киричук, В. Тимцуник “Історія державного управління в Україні” (2001); В. Олуйко, П. Слободянюк, М. Баюк “Адміністративно-територіаль-

ний устрій Поділля. Історія і сучасність” (2005), “Історія адміністративно-територіального устрою Чернігово-Сіверщини” (2007);

г) зарубіжний досвід ТОВ: А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун “Місцеве самоврядування: світовий та український досвід” (1997); “Наскрізне управління” (2000); “Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування” (2000); “Адміністративна реформа: досвід Польщі для України” (2000); “Регіональна політика та управління у країнах Європи: Уроки для України” (2000); “Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі” (2001); “Регіональна політика та управління у країнах Європи” (2001); “Проміжний рівень управління у європейських державах: складність проти демократії?” (2003); О. Яцунська “Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна” (2003); В. Лісничий “Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн” (2004); “Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні” (2005); спеціальне видання українсько-європейського журналу “Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу” (2005); А. Нелицький, І. Захаряш “Устрій, завдання та практика функціонування територіального самоврядування у Польщі” (2006); “Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою” (2007);

д) регіональна політика й регіоналізація: В. Гудак, Г. Линевич, О. Бойко-Бойчук “Розвиток громад і регіонів України” (1999); Д. Стеченко “Управління регіональним розвитком” (2000); С. Романюк “Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості” (2001); В. Керецман “Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти” (2002); О. Бойко-Бойчук, І. Васюник, Ю. Верланов, П. Качур “Нові підходи до розвитку міст та регіонів” (Методологічні засади державно-правових експериментів) (2003); М. Пістун, К. Мезенцев, В. Тьорло “Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект” (2004); “Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи” (2004); В. Семиноженко, Б. Данилишин “Новий регіоналізм” (2005); “Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети” (2005); М. Долішній “Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети” (2006); В. Мамонова “Методологія управління територіальним розвитком” (2006);

ком” (2006); О. Коротич “Державне управління регіональним розвитком України” (2006); монографія “Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети” за редакцією З. Варналія (2007); “Нова державна регіональна політика в Україні” (2009);

е) АТР: А. Сундаков “Реформи системи державного управління в Україні: на шляху до трансформації” (2001); Я. Гонцяж, Н. Гнидюк “Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості” (2002); І. Коліушко “Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні” (2002); “Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи” (2002); “Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні” (2002); А. Коваленко, І. Кресіна, В. Цвєтков “Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти” (2003); В. Ребало “Політичні інститути в процесі реформування системи влади” (2003); “Суспільно-політичні реформи” (2004); збірник матеріалів та документів “Проблеми трансформації територіальної організації влади” (2005); “Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності” (2005); “Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів” (2005); В. Шабельников “Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917–1949” (2006); А. Ткачук, О. Майдан “Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України” (2006), “Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства” (2006), “Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель” (2007); І. Белебежа “Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України” (2007); О. Валєвський “Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства” (2007); “Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції” (2008); С. Кравченко “Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження” (2008); “Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми” (2009); А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак “З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907–2009 роки” (2009); “Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспек-

тиви” (2009); “Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє” (2009); “Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення” (2009); “План модернізації державного управління” (2010).

Слід відзначити напрацювання Центру досліджень адміністративної реформи НАДУ з узагальнення світового досвіду реформування державного сектору (www.uara.org.ua). За підтримки Інституту відкритого суспільства та Міжнародного фонду “Відродження” створено документальний фонд “Адміністративна реформа в Україні”, що налічує 72 книги, у яких зібрано основні документи й матеріали з питань адміністративної реформи та документальний фонд “Адміністративна реформа: світовий досвід” – зібрання матеріалів про проведення адмінреформ у Польщі, Франції, Німеччині та Великій Британії в 50 книгах.

є) місцеві вибори: “Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування” (2003); “Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем” (2009).

Теоретичним аспектам ТОВ присвячена значна кількість дисертаційних робіт, які тією чи іншою мірою стосуються проблематики дослідження. Зокрема, питанням політико-територіальної організації держави присвячені дослідження В. Баранчука; державного устрою – С. Телешуна, О. Клиненко; АТУ – П. Ткачука, Чернюк, В. Новик; АТО – І. Заяця, М. Хонди, Р. Малибоги, О. Безуглого; історії АТУ – О. Андрощука, Л. Гуцало, І. Скуратович; місцевого самоврядування – С. Болдирєва, В. Григор’єва, І. Дегтярьової, Я. Жовнірчика, А. Некряч, К. Соляніка, О. Ніколаєва, Г. Лебединської, Ю. Крестєвої, І. Щebetун; МОВВ – Т. Проценко; публічного управління – С. Саханенка, В. Величко, А. Коваленка, О. Конотопцева; взаємовідносин ОВВ та ОМС – В. Карпенка, А. Крусяна, Ю. Торохтія; децентралізації публічної влади – Р. Колишка, В. Тісногуз; місцевих виборів – Р. Максакової; регіоналізму – Г. Макарова; територіального розвитку – В. Мамонової; політико-адміністративного реформування – В. Брустїнова, М. Ониськіва; зарубіжного досвіду децентралізації та реформування – М. Харитончука, О. Мрінської, О. Яцунської, Т. Козака, О. Чумакової.

1.3. Стан проблеми та вибір напрямів досліджень

Аналіз літературних джерел показує, що ТОВ є одним із важливих наукових понять політичної науки, у широкому контексті охоплюючи всі складові частини територіального поділу держави, форми її організації, регіональні особливості в системах організації публічної влади, розселення населення, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики. Питанням ТОВ, АТР присвячено чимало наукових публікацій, науково-практичних і теоретичних конференцій; створенням правових і функціональних засад реформування займаються органи державної влади (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Головдержслужба України), ОМС, Інститут стратегічних досліджень, Інститут регіональних досліджень НАН України (м. Львів), спеціальні організації (наприклад, Центр політико-правових реформ, Асоціація міст України, Інститут трансформації суспільства, Міжнародний консультативний відділ Данської спілки муніципалітетів, Фонд “Євразія”, міжнародний фонд “Відродження”, Польсько-український центр громадської освіти, Німецьке бюро технічного співробітництва – gtz).

Значна кількість наукових робіт останнього періоду присвячена окремим інститутам організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування, територіальної організації держави. Однак питання здійснення державної влади та місцевого самоврядування в них здебільшого висвітлюються окремо, як відносно самостійні проблеми. Водночас фактично відсутні наукові праці, у яких би система української державності аналізувалася з погляду цілісності, єдності всієї системи територіальної організації публічної влади, уключаючи в себе і державну владу (державно-політичні й адміністративно-територіальні основи її функціонування), і територіальну організацію муніципальної влади. Фактично відсутні монографічні та дисертаційні дослідження з комплексного аналізу політико-територіального облаштування нашої держави.

Водночас дослідження політико-територіальної організації суспільства проводилися здебільшого на основі географічного, історичного,

економічного чи юридичного підходів і рідко вбудовувалися в проблемне поле власне політичної науки. Територіальна організація аналізувалася переважно в межах концепцій, сформульованих у роботах представників історико-географічного⁷ й економіко-географічного напрямів⁸. Як зазначила Я. Верменич, недостатнє наукове забезпечення “внутрішньої геополітики” в пострадянський період стало однією з головних причин відсутності реформ у сфері АТУ [91, 135].

Однак більшість робіт має констатаційний та проблемно-постановочний характер із відсутністю конкретних пропозицій щодо вирішення питання. Фактично відсутні фундаментальні монографічні дослідження із зазначеної проблеми. Унаслідок цього, незважаючи на велику кількість здійснених спроб, політико-правові засади територіальної організації публічної влади, як теоретичне явище, досліджені недостатньо. Особливо це стосується регіонального та місцевого рівнів. Зокрема, відсутні чіткі методологічні підходи щодо усвідомлення основних понять, які охоплює категорія “ТОВ”, їх системний зв’язок з іншими науковими категоріями. Сьогодні зазначене поняття трактують наукові школи по-різному. Для прикладу: порівняння програм дистанційного курсу “Територіальна організація влади в Україні”, які розробили НАДУ [92] й Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ [93] суттєво різняться між собою. Зокрема, якщо в першій зазначене поняття висвітлюється через призму регіональної політики, регіонального управління та місцевого самоврядування, то в другій – на перший план виходять питання територіального устрою, територіального поділу, територіального розвитку, організаційно-правові механізми публічного управління на територіальному рівні.

Наявні розбіжності, термінологічні неузгодженості, неясності з багатьох аспектів територіальної організації публічної влади негативно відображаються в політиці, нормативно-правових актах, суспільній свідомості, поведінці громадян. На усунення наявних “білих плям”, особливо теоретико-методологічного й політико-правового характеру, певною мірою спрямоване запропоноване дослідження.

⁷ Концептуальні основи цього підходу сформульовані в роботах В. Кубійовича, С. Рудницького, Ю. Липи, М. Дністрянського й ін.

⁸ Значний внесок у розробку економічного районування здійснили Ф. Заставний, В. Поповкін, М. Пістун, О. Шаблій, М. Долішній.

Отже, аналіз літератури з теми дослідження дає підстави для висновку, що до сьогодні в межах однієї наукової праці комплексне дослідження ТОВ України не здійснювалося. Очевидним є і те, що й у вітчизняній політичній науці зазначеній тематиці надається дуже мало уваги, фактично зазначені питання ще не були до сьогодні предметом комплексного дослідження. Окремі праці стосувалися лише певних конкретних складових частин цієї проблеми, тому мають фрагментарний характер. Як наслідок, на сучасному етапі розвитку держави не існує єдиного підходу до розуміння цього комплексного поняття державотворення, концептуалізація ключових понять не завершена, модель оптимальної ТОВ не створена. Із цієї нагоди український політолог С. Рябов зазначив: “За майже два десятиліття існування політична наука в Україні не перетворилася на бодай трохи впливовий чинник соціального життя, інструмент його пізнання й визначення моделі оптимального суспільного устрою, способів його встановлення й збереження. Висновки, рекомендації та прогнози політичних науковців і політологів надто часто виглядають аматорськими вправами реактивного, а не проєктивного характеру: в них переважають суб’єктивні коментування й упереджене «обґрунтування» подій” [94, 30].

Такий стан наукової розробки викликає занепокоєння, оскільки адміністративна й територіальна реформи одним із головних напрямів передбачають кардинальні зміни саме в системі державного управління та місцевого самоврядування на регіональному й місцевому територіальному рівнях. Відповідно, стан наукової розробки проблеми є недостатнім, наукові дослідження не містять системного узагальнення її теоретичних аспектів та конкретних пропозицій щодо реформування в цій сфері, тобто не сформовано науково обґрунтованої концепції трансформації ТОВ, що потребує всебічного дослідження запропонованої тематики.

До теоретико-концептуальних проблем трансформації належать такі:

- невизначеність концептуальних засад трансформації, наслідком чого є її необґрунтованість та непослідовність;

- недооцінка ролі АТУ в структурі оптимізації ТОВ;
- відсутність європейського підходу щодо публічної адміністрації та її функціонального призначення;
- неусвідомлення природи громади;
- низька ефективність інструментів та механізмів здійснення трансформації.

Водночас тема територіального облаштування України, місцевих органів влади була присутньою на всіх етапах розвитку національної політико-правової думки. Однак проблеми місцевої та регіональної публічної влади як фундаментальної науково-теоретичної проблеми стали предметом ґрунтовної уваги вчених-політологів відносно недавно.

Практика наукового пізнання неможлива без джерельної бази, яка постійно збагачується. А це, своєю чергою, вимагає створення нових методик і технологій політологічного дослідження. Відповідно, відбір методичних прийомів, розробки методики політико-територіального аналізу та його ефективність безпосередньо залежать від джерельної бази дослідження. Однак джерельна основа політико-територіальних проблем України ще доволі розмита, перебуває на перетині кількох наукових галузей, що ускладнює дослідження проблеми. Як зазначає М. Головатий, “Наявність великої кількості специфічної політологічної літератури, яка на суто політичному рівні претендує на наукове осмислення і пояснення важливих політологічних проблем і практичних проблем політичного життя, практично шкодить подальшому розвитку політичної науки” [95, 10]. З іншого боку, така ситуація відіграє й позитивну роль із погляду багатоаспектності досліджуваного явища.

Як і кожна наукова робота, дисертаційне дослідження має практично описові, дослідницькі, теоретичні частини або елементи структури, що певною мірою визначають такі етапи:

- 1) накопичення джерелознавчого матеріалу;
- 2) аналіз емпіричної та теоретичної основи дослідження (вивчення матеріалу, зібраного на основі зіставлень, аналізу, узагальнень). Особлива увага надається аналізу політико-історичних особливостей

формування ТОВ. Без цього важко усвідомити сутність сучасних трансформаційних процесів у цій сфері;

3) розгляд генези теоретичної бази, яка потрібна для вивчення трансформаційних процесів у політичній системі;

4) формулювання основних теоретичних положень, що найбільшою мірою виявляють закони (закономірності) трансформації ТОВ;

5) створення вихідної теоретичної основи шляхом одержання наукових і теоретичних висновків та розробка концептуальних положень.

Серед наукових робіт, залучених до процесу дослідження, є теоретичні, науково-дослідницькі та прикладні. Теоретичні праці стосуються вивчення наявного матеріалу й питань розвитку політичних інститутів, створення нових концепцій та обрання певної методології.

Із погляду предмета дисертаційного дослідження, найбільший інтерес становлять такі теоретичні та методологічні положення та моделі:

- вивчення стійких системних зв'язків між МОВВ та ОМС, між органами публічної адміністрації та територіальним устроєм держави;
- розробка наукових засад формування нового АТУ держави, базовою одиницею якого має стати громада;
- вивчення зарубіжного досвіду функціонування й реформування АТУ та публічної адміністрації, а також механізмів найбільш ефективного його використання в Україні.
- моделювання, оцінювання та пошук ефективної системи перерозподілу функцій і повноважень між МОВВ й ОМС;
- формування ефективних організаційних моделей територіального устрою та системи публічного управління на регіональному та місцевому рівнях;

Відповідно до предмета нашого дослідження, стану наукової розробки теми та задля її розкриття можна визначити такі напрями дослідження:

1. Теоретико-методологічне обґрунтування складових частин ТОВ та її принципів з урахуванням специфіки українського суспільства й

особливостей трансформації суспільних відносин як основної методологічної константи моделювання майбутньої моделі ТОВ на регіональному та місцевому рівнях.

2. Аналіз національного історичного досвіду адміністративно-територіальної еволюції, а також зарубіжної практики зі зверненням особливої уваги на схожі з Україною за основними параметрами країни Європи та посткомуністичну трансформацію державного устрою.

3. Теоретико-методологічне обґрунтування системи АТУ як основного механізму формування просторової організації органів публічної влади, включаючи історичний аспект та зарубіжний досвід задля його врахування в сучасних трансформаційних підходах.

4. Моделювання основних параметрів АТО на всіх рівнях АТУ.

5. Обґрунтування сучасного стану публічної адміністрації з окресленням її недоліків як основних точок реформування.

6. Обґрунтування нової моделі публічної адміністрації на всіх рівнях АТУ на основі запропонованого АТУ.

Висновки до розділу 1

На підставі проведеного в першому розділі узагальнення політико-правових підходів щодо ТОВ можна зробити такі висновки:

1. Проблематика ТОВ була певною мірою присутньою на всіх етапах розвитку української суспільно-політичної думки, займаючи вагоме місце в науковому доробку дослідників. Однак більшість підходів щодо організації влади виходила з фактичного перебування території України у складі інших держав. Невідповідність ТОВ сучасній демократизації суспільних відносин наукова громадськість України усвідомила як важливу наукову проблему.

2. У сучасних розробках, у т. ч. законодавчого проектування, простежується різні підходи до моделей ТОВ на регіональному та місцевому рівнях, однак усі вони передбачають перехід від централізованої системи державного управління до децентралізовано-самоврядної. Водночас відзначається занадто загальний та декларативний

характер пропозицій щодо реформування органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях, а питання трансформації АТУ здебільшого торкаються лише первинного (базового) рівня.

3. Національна законодавча практика позначена відсутністю системного підходу до побудови ефективної системи органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Окремі із законів (“Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”) значною мірою не відповідають викликам сьогодення, а тому потребують негайного вдосконалення. Окремі вкрай потрібні законодавчі акти за роки державної незалежності не були прийняті (наприклад, Закон “Про місто Севастополь”).

4. Сучасні українські політичні партії, а також претенденти на вищий державний пост – Президента України – зазначеним вище питанням відводять символічне місце, фактично в жодній програмі немає ґрунтовного підходу до бачення вирішення проблеми. Проблематика децентралізації та розвитку місцевого самоврядування відображена у формі загальних гасел, іноді – через заклики до зміцнення позицій регіонів у формуванні державної політики. Такий стан ставить під сумнів перспективу здійснення трансформацій у сфері ТОВ.

5. Відзначаються відсутність системного та комплексного бачення трансформації в політичному середовищі. У найвищих державних інституціях – Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів – протягом усіх років державної незалежності простежувалася відсутність політичної волі та єдності підходів щодо проведення реальних реформ у досліджуваній сфері. Окремі ініціативи (Л. Кучма – 1998, 2000, 2003; ВРУ – 2004; Р. Безсмертний – 2005; В. Ющенко – 2009) виходили не із загальнонаціонального інтересу, а з мотивів посилення політичного впливу того чи іншого політичного інституту на систему регіональної та місцевої влади. Унаслідок цього не відбувалося системних перетворень, а окремі позитивні зміни в різних елементах ТОВ не

змогли привести до якісних змін у цілісному функціонуванні публічної адміністрації.

6. Вітчизняна політична наука не сформувала теоретичної та методологічної бази із зазначеної проблематики, зокрема не розробила науково обґрунтованої концепції трансформації ТОВ, а тому не стала впливовим чинником формування державної регіональної політики. До сьогодні наукові дослідження не містять комплексного вирішення досліджуваної проблеми, системного узагальнення її теоретичних аспектів та конкретних пропозицій щодо трансформації в цій сфері. Такий стан наукової розробки викликає занепокоєння, оскільки адміністративна й територіальна реформи одним із головних напрямів передбачають кардинальні зміни саме в системі державного управління та місцевого самоврядування.

7. У середовищі науковців виокремилося головно два підходи перетворень. Перший (В. Яцуба, М. Пухтинський, А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак, В. Кравченко, А. Матвієнко, В. Олуйко, В. Куйбіда) трактує трансформацію ТОВ як системне явище, що передбачає одночасне реформування інститутів публічної влади та територій, на яких здійснюється їхня влада. Другий концентрує увагу на одній із цих складових частин: внутрішніх проблемах самої системи публічної адміністрації чи реформуванні АТУ (Р. Безсмертний, М. Орзіх, С. Телешун, А. Лісовий, М. Дністрянський, О. Соскін, В. Кампо).

8. Українські вчені створили певну доктринальну базу, однак цей інтелектуальний доробок залишається незатребуваним політичними акторами. Унаслідок цього розроблені владними інституціями проекти позначені недостатнім науковим забезпеченням.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ Й ОСОБЛИВОСТЕЙ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У політології як галузі наукового знання, на нашу думку, остаточно ще не склався власний понятійний апарат, уживається термінологія інших наук, що інколи не відповідає специфіці політичної науки. Понятійному апарату, окремим дефініціям притаманні нечіткість, невизначеність, дискусійність, що негативно впливає на розвиток теорії та практики політики. Зокрема, однією з причин гальмування адміністративної та територіальної реформ в Україні є неналежне їх опрацювання на теоретичному рівні, недостатній рівень коректного окреслення пропонованої моделі ТОВ за допомогою наукових термінів і понять, невідповідність структури ТОВ вимогам суто методологічного характеру.

Проблеми в цій сфері можна класифікувати за такими групами: 1) проблема відсутності дефініцій основоположних категорій (“територіальна організація влади”, “муніципальна влада”, “регіон”, “регіональне самоврядування”, “регіональне співтовариство”, “громада”, “село”, “селище”, “СМТ”, “містечко”, “місто”, “округа” тощо); 2) проблема термінологічної нечіткості вживаних дефініцій (“публічна адміністрація”, “публічна служба”); 3) окремі категорії однозвучні, але відмінні за змістом (наприклад, “територіальний устрій” – “адміністративно-територіальний устрій”, “регіональне самоврядування” – “регіональне управління”, “адміністративна реформа” – “територіальна реформа” – “адміністративно-територіальна реформа” тощо); 3) дефініції однієї політико-правової категорії, закріплені в різних нормативно-правових актах, суттєво різняться між собою, інколи вступаючи в суперечності (наприклад: “місцеве самоврядування”, “територіальна громада”, “адміністративно-територіальна одиниця”).

Такий стан можна пояснити відсутністю законодавчого врегулювання значної кількості ключових понять у сфері ТОВ, а також ево-

люцією наукової теорії, приростом наукових знань, що відбувається в умовах зламу багатьох політико-ідеологічних схем. Процес державотворення суттєво впливає на зміст традиційних для нас категорій та понять у сфері політики, що, своєю чергою, зумовлює відповідний розвиток і вдосконалення понятійного апарату молоді в Україні науки.

Ще однією причиною є вживання некоректно визначених понять і термінів, їх вульгаризація⁹. Понятійно-категоріальному апарату, дефініціям політичної науки притаманні нечіткість, невизначеність, дискусійність, що негативно впливає на розвиток політичної теорії та практики. У цьому контексті третину століття тому італійський дослідник Д. Сарторі звернув увагу на те, що поширення розмитих і часто невизначених концептів, утрата їхньої змістової точності й виразності становлять загрозу політичної науки як дисципліни [96, 73].

Задля обґрунтування поняття “ТОВ”, що перебуває на початковому етапі наукової розробки, у цьому розділі проаналізуємо нинішні підходи до його розуміння та зробимо теоретико-методологічне обґрунтування споріднених наукових категорій: “територіальна організація (територіальний устрій)”, “адміністративно-територіальний устрій”, “адміністративно-територіальний поділ”, “адміністративно-територіальна одиниця”, “регіон”, “регіональний рівень”, “місцевий рівень”, “регіональне самоврядування”. Такий підхід закладе основу подальших етапів дослідження.

2.1. Обґрунтування методології та методики дослідження адміністративно-територіальної трансформації

Вирішення проблем адміністративно-територіальної трансформації має обов’язково спиратися на міцний методологічний фундамент, удосконалення якого має постійно бути в центрі уваги вітчизняної

⁹ Вульгаризмом у політичній мові називається недбале вживання термінів, що ґрунтується на приблизному уявленні про їх справжній зміст, визначення їх за принципом “мені так здається” [94, 31].

політичної науки – і її загальної теорії, і окремих її складових частин – політичної географії, кратології, прогностики, конфліктології, соціології політики тощо. Це потребує конструктивно-критичного вивчення як власного досвіду державотворення, а також світового надбання суспільного демократичного розвитку, особливо країн, близьких до України за основними параметрами. Сьогодні вітчизняна політична наука має стати ефективним засобом, що сприятиме вирішенню проблем демократичної трансформації українського суспільства, основним науковим інструментом, який методологічно обґрунтовує забезпечення сучасних процесів державотворення в Україні. Така демократична трансформація вимагає власних інноваційних концепцій політики, які б урахували закономірності взаємодії та відмінності стану, динаміки руху суспільства.

Дослідження трансформаційних процесів політичної системи, які торкаються всієї сфери життєдіяльності суспільства, має свою логічну структуру, визначені етапи, кроки й переходи між ними. Така структура визначається логікою науки загалом, що, за Гегелем, трактує мислення не поза діяльністю, а в ній самій, як її внутрішній зміст, у всьому різноманітті її проявів [97, 110]. У такому розумінні логіка науки збігається з її методологією, що досліджує цілісну структуру пізнавальної діяльності. Відповідно до цього в дослідженні трансформаційних процесів ТОВ необхідна визначена логіко-гносеологічна модель, котра давала б можливість цілісного уявлення про її основні атрибути й логічні зв'язки між ними.

Логічно, що успіх будь-якого наукового дослідження значною мірою залежить від досконалості методу, що застосовується, а тому він є вирішальним аргументом для оцінки об'єктивності дослідження загалом [98, 49–50]. Методи дослідження як суспільно сформовані засоби пізнання об'єктивної реальності відображають наявний стан науки, а також дають змогу глибше проникнути в сутність явищ, що є об'єктом вивчення.

На сучасному етапі розвитку політичної науки розробка методів дослідження територіально-адміністративних аспектів державотворення набуває особливої актуальності, оскільки відомо, що рівень розвитку будь-якої науки визначається змістовністю і дієвістю мето-

дичного забезпечення. Тому необхідне осмислення досягнень та визначення перспектив подальших досліджень у цій сфері зумовлює потребу застосування адекватних методичних інструментів.

Методи відіграють ключову роль у методології наукового дослідження, але вони не вичерпують останньої. Як зазначає французький політолог Ж. Бодуен, політологія, як і будь-яка суспільна наука, для адекватного аналізу фактів, обраних для дослідження, використовує певні методичні прийоми, однак їх застосування виявляється неефективним, якщо вони не підпорядковуються певній методології, тобто правилам, що обумовлюють принципи сприйняття й інтерпретації дійсності [99, 20].

Ураховуючи той фактор, що проблематика ТОВ є комплексною, методологія монографічного дослідження передбачає вирішення проблем, які перебувають у доволі широкому методологічному полі, включаючи дослідження:

- а) еволюції та сучасного стану ТОВ;
- б) зарубіжного досвіду ТОВ та практики її трансформації;
- в) моделювання оптимального АТУ та загальних засад організації публічної влади на регіональному, субрегіональному та первинному рівнях.

Відповідно, розробка проблематики трансформації ТОВ має здійснюватися у визначеній послідовності:

- 1) аналізується емпірична й теоретична основа дослідження. Особлива увага надається політико-історичним особливостям формування адміністративно-територіальної організації. Без цього важко усвідомити сутність сучасних трансформаційних процесів у політичній системі;
- 2) висвітлюється генеза теоретичної бази, необхідної для визначення параметрів трансформаційних процесів;
- 3) формулюються основні теоретичні положення, що найбільшою мірою виявляють закони (закономірності) трансформації ТОВ. При цьому закони – закономірності трансформації ТОВ або збігаються із закономірностями розвитку ТОВ, або становлять її основу;
- 4) створюється вихідна теоретична основа через об'єднання мета-теоретичних положень із наявними розробками теорії з використанням моделювання політичних процесів.

Теоретичне обґрунтування ТОВ передбачає таку послідовність методичних прийомів:

а) виділення трансформаційних процесів у політичній системі як предмета дослідження передбачає теоретико-методологічне обґрунтування та визначення основних понять; б) дослідження просторового (територіального) чинника у формуванні системи органів публічної влади; в) формування принципів ТОВ; г) дослідження основних моделей (концепцій) ТОВ; ґ) дослідження основних елементів ТОВ: рівнів АТУ, АТО на кожному рівні, органів публічної адміністрації.

Проблема розробки моделі методології всебічного аналізу політико-територіально організації включає і загальні питання, які стосуються відбору парадигм та загальної стратегії дослідження, і обґрунтування окремих методологічних підходів українознавчого територіально-політичного аналізу. Відповідно до складності та неоднозначності в методологічному плані феномену ТОВ, що перебуває на “стику” поля пізнання, методи, задіяні в дослідженні, виходять за межі суто політичної сфери й торкаються інших суспільних, гуманітарних наук та наукових знань. Адже проблематика ТОВ й АТУ як його складової частини досліджується в межах багатьох наукових галузей і напрямів – політології, державного управління, юридичної науки, соціально-економічної та політичної географії, економіки, історії, соціології, менеджменту, філософії. Відповідно до наукового предмета дослідження увага фокусується на: а) адміністративно-управлінських факторах: регіональному управлінні, регіональному розвитку, місцевому самоврядуванні; б) політичних аспектах – регіональній політиці, способах (виборчих системах) формування публічної влади, формах функціонування інститутів публічної влади, підходах реформування територій; в) економічних чинниках: регіоналізації, економічному районуванні; г) географічних підходах (просторовій організації політичного життя): кордонах АТО, політико-територіальному поділі, територіальній складовій частині політичних сил; конфігурації територіальної мережі, територіальних формах розселення (міські й сільські); ґ) історичних факторах – ретроспективі територіальної організації тощо. Такий стан досліджуваного явища показує його багатоаспектність, що об’єктивно потребує залучення та поєднання різних рівнів методології багатьох

наукових галузей. Водночас важливо уникнути загрози певної методологічної розмитості й забезпечити цілісність стратегії дослідження, а цього можна досягти, послідовно дотримуючись обґрунтованих М. Пістуном основних принципів сучасної суспільної географії (системності, територіальності, комплексності та пропорційності, історизму й перспективності...) [100, 22]. Важливо наголосити: методика дослідження ґрунтується на парадигмі, згідно з якою завдання політичної науки не стільки в тому, щоб описувати й аналізувати певні факти, скільки в тому, щоб трактувати їх із погляду потреби вдосконалення суспільства [101, 162].

Проаналізуємо основні сучасні методологічні наукові підходи та перспективи їхнього використання в територіально-політичному аналізі. Як засвідчує огляд наукової літератури із зазначеної проблематики, найбільш поширеними з них є *загальнонаукові* методи пізнання [102, 293]. Зокрема, у дослідженні було використано такі загальнонаукові методи: *загальнологічні* (системний: структурно-функціональний; моделювання: графічне, математичне, структурно-логічне; імовірно-статистичний: дисперсійний аналіз; аналіз: просторовий), *теоретичні* (історичний, логічний, періодизації, хронологічний, хорологічний, екстраполяція, узагальнення) й *емпіричні* (порівняння, аналіз даних, вивчення документів).

Перед тим, як окреслити послідовність застосування методологічних підходів у дослідженні, на нашу думку, слід зробити декілька зауважень загального характеру.

У сучасній політології, як і в інших наукових сферах, інколи переважають окремі підходи, їх протиставлення, з одночасною абсолютизацією значення одного й недооцінкою іншого. У цьому контексті особливо популярним у сфері дослідження суспільства, держави та її інститутів став *системний підхід*, який тривалий час акцентував увагу на цілісності, завершеності й однозначності політичної системи. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що головним його поняттям виступає певний ідеальний об'єкт, котрий трактується як складне цілісне утворення, що складається з багатьох взаємозалежних і взаємопов'язаних елементів. Позаяк одну й ту саму систему можна досліджувати з різних точок зору, системний підхід

передбачає виокремлення насамперед певного системоутворюючого параметра, що зумовлює пошук сукупності елементів, мережу зв'язків і відносин між ними – її структуру [101, 335].

Застосування системного методу дає змогу трактувати ТОВ як скоординовану систему її складових множинних елементів, котрі перебувають у певному політико-правовому просторі. У процесі системного аналізу визначаються елементи досліджуваних явищ, політичні інститути, складові частини територіальної та адміністративної систем, специфіка їхнього змісту й функціонального призначення. На основі цього встановлюються системні зв'язки між ними, які виражають властиві ТОВ єдність і цілісність, а також аналізується їх взаємодія. При цьому елементи пояснюють як складні, відособлені феномени, що мають свої склад і структуру, виконують певну функцію в загальній політико-територіальній системі.

Однак така механістична транскрипція недооцінювала багатогранність, поліструктурність і поліфункціональність системи. Зокрема, С. Кузьмін висунув серйозні претензії до визначень системи на основі категорії цілісності, справедливо вважаючи, що це поняття саме по собі мало що пояснює: цілісність у певних умовах може бути властивістю окремого елемента або групи елементів. До того ж системі в деяких станах (становлення, криза, руйнування) може не бути притаманна ця властивість повною мірою [103, 5]. Таке зауваження значною мірою стосується політичних інститутів, котрі найчастіше перебувають у стані переходу, модернізації, ніж у завершальному стані. Зокрема, останнім часом чітко виявилася тенденція щодо відмови від розгляду статичного об'єкта, який складається з елементів, пов'язаних між собою елементарними зв'язками, на користь розгляду об'єкта в динаміці як сукупності нелінійних процесів [104, 492]. Такий підхід призвів у вісімдесяті–дев'яності роки до кризи метафізичного розуміння системності з перенесення його на державу та її інститути. Вступ держави в постіндустріальну інформаційну епоху принципово змінив бачення системи й розуміння її життєздатності. Суспільна система, як і держава, із самого початку стала розглядатися як завжди перехідна, що постійно пристосовується й оновлюється [105, 23].

Сучасна наука ґрунтується на розгляді владних інститутів як комплексних відкритих політико-соціальних систем, що складаються із сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, зорієнтовані на досягнення визначених цілей. Таке бачення ґрунтується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу [106, 65; 107]. При цьому, як зазначає М. Дністрянський, у політичних дослідженнях учених Заходу *структурно-функціональному* підходу надається перевага з ігноруванням інерції політичних процесів минулого. На таку методологічну спрямованість впливала жорстка критика історичного підходу й, у широкому розумінні, “історизму” як способу мислення відомого філософа К. Поппера, котрий заперечив об’єктивні тенденції та тренди в історичному розвитку й послідовно намагався доказати, що “історичний підхід до суспільних наук дає жалюгідні наслідки” [108, 21].

Для України в суспільних, у т. ч. політичних дослідженнях, навпаки, характерною є недооцінка сучасних функціональних аспектів та перебільшення значення різних схем минулого, що частково пояснюється впливом марксизму й інших філософій, які абсолютизують момент історичної приреченості. Крім того, серед частини наукової громадськості популярним є історико-ментальний підхід, який полягає в механічному відтворенні в сучасному АТУ АТО минулих епох. При цьому не враховується той факт, що об’єктивне існування культурно-ментальних відмінностей є переважно наслідком зовнішнього геополітичного втручання. Звідси й методологічно безпідставні спроби перенести історичні моделі вирішення політико-територіальних проблем на цілком відмінний сучасний ґрунт.

З іншого боку, заперечення інерції політичних систем минулого та недооцінка історично-політичних традицій становить перешкоду розкриттю глибинної сутності сучасних політико-територіальних явищ. Як слушно зазначає Я. Верменич, “Всебічне врахування історичного досвіду – неодмінна умова успішності будь-якого реформування системи територіальної організації. Без просторового історико-географічного осмислення мотивації попередніх перетворень АТП навряд чи можливі успішні кроки на цьому шляху” [91, 115]. Тому без аналізу

політико-історичних особливостей формування територіально-політичної організації важко усвідомити сутність сучасних трансформаційних процесів у цій сфері. Історичний досвід трансформаційних процесів у нових незалежних державах показує наявну позиційну суб'єктивність у концепціях К. Поппера.

На нашу думку, практичне застосування зазначених підходів пов'язане із серйозними помилками, котрі зводяться до неврахування багатоваріантності й динаміки держави та її інститутів, здатних провокувати й політичні помилки. Загалом абсолютизація якогось одного підходу небезпечна щодо спрощення й певного обмеження в пізнанні. А їхнє протиставлення призводить до поширення поверхового політичного мислення за аналогіями (історичними чи зарубіжними), виявляється в нехтуванні місцевих традицій або у спробах механічного перенесення схем минулого в сучасні умови.

Отож для цілісного, усебічного й об'єктивного пізнання взаємозв'язків ТОВ важливе методологічне значення має використання *історичного підходу*. Адже, аналізуючи моделі політичних систем, що діяли упродовж історії української державності, характер відносин тогочасних держав з інститутами політичної організації суспільства та територіальними утвореннями, усвідомлюючи причини еволюції цих стосунків, можна зрозуміти сукупність відповідних трансформаційних процесів. Важливо також наголосити: дотримання *принципу історизму*, що вимагає оцінювати розвиток політичної системи на кожному етапі за чинними законами саме того часу, дає змогу відстежити фактичний перебіг подій, установити причинно-наслідкові зв'язки, необхідні передумови для проведення фундаментальних наукових досліджень [98, 53]. Їх з'ясування є важливим методологічним прийомом, оскільки дає можливість виявити розвиток процесу пізнання від одиничного до особливого та загального, від форми до змісту, від явища до сутності [109, 511]. Використання методу історизму також дає можливість обґрунтувати теоретичні основи територіальної еволюції на українських землях, виявивши джерела цього явища, а також визначити закономірності й тенденції, стратегію та перспективи подальшого розвитку. Як слушно зазначають В. Андрущенко та М. Михальченко, "Історія дає змогу зрозуміти

сучасне за допомогою минулого” [110, 259]. Такий підхід є надзвичайно актуальним для цього дослідження, оскільки, узявши до уваги єдність причин і наслідків (однакові причини за одних і тих самих умов приводять до однакових наслідків), дослідження умов модернізації зарубіжних політико-територіальних моделей дає можливість прогнозування подальшого розвитку ТОВ в Україні.

Методика аналізу історичних політико-територіальних процесів передбачає дослідження конфігурації територіальної мережі задля розуміння загальної логіки змін районування, що, своєю чергою, дало б можливість визначити об’єктивні потреби реформування системи територіальної організації, уникнути в перспективі багатьох помилок. Дослідження історичного аспекту АТУ передбачає таку послідовність методичних прийомів:

1. Виділення методом періодизації основних етапів історичних політико-територіальних змін та впливу геополітичного чинника на формування ТОВ України. Методологічний ключ до пояснення просторових відносин у зв’язку з часом дає сучасна *геохронополітична парадигма*, яка ґрунтується на розрізненні бачення політичної дійсності у просторі й часі, пропонуючи *просторовий підхід* як інструмент політичного аналізу [91, 117]. Аналіз за допомогою часових і просторових параметрів (хорологічних підходів)¹⁰ політико-територіальної ситуації на історичних зрізах дає можливість виявити тенденції історичного процесу, причини й наслідки нинішніх регіональних особливостей.

2. Дослідження ролі політичного чинника (частково економічного) в територіальних трансформаціях шляхом порівняльного аналізу.

3. Критична оцінка системи АТП на кожному історичному етапі з виявленням тенденцій змін АТП як основи системи публічного управління (збільшення або зменшення числа АТО, укрупнення їх чи подібнення; зміна критеріїв, принципів формування АТП) [111, 23–24].

4. Оцінка рівня інерції історичних територіально-політичних процесів у сучасній територіальній організації держави.

¹⁰ Хорологічний (від грец. *choros* – місце) напрям дає можливість зосередити увагу на конкретній території, її ресурсному потенціалі, властивостях та функціях.

Кожне з виділених завдань у методиці історичного дослідження політико-територіальних змін потребує докладнішого акцентування уваги на окремих методичних прийомах і проблемах. Зокрема, виявлення політичного чинника (поточні політичні потреби держави, зміна політичних принципів управління, зміна статусних територіальних відносин держави внаслідок війн, анексій, розмежувань тощо) у реформуванні системи територіальної організації держави здійснене на основі використання історичних політико-правових документів, картографічних джерел, передбачає такі дослідження:

а) за яких обставин (об'єктивних і суб'єктивних) формувався АТУ і за яким принципом; б) який характер мало формування АТУ; в) наскільки були враховані особливості АТУ у формуванні органів публічної влади.

Відповідно до потреби аналізу сукупності територіальних явищ у розвитку, органічному зв'язку з політичними, економічними, соціальними й іншими процесами, які відбуваються в суспільстві, важливу роль у дослідженні відіграв філософський *діалектичний метод*, котрий дав можливість розглянути динаміку політичних процесів: становлення та розвиток інститутів публічної влади, а також територіальні зміни в Україні й у зарубіжних країнах. Саме такий підхід забезпечив виявлення та вирішення політико-адміністративних проблем, які виникають у суспільстві, розкриття діалектичної єдності та детермінованості загальних геополітичних процесів з адміністративно-територіально еволюцією в Україні.

Надзвичайно актуальними для української політичної науки є методологічні підходи представника скандинавської політологічної традиції (одного з раних та потужних відгалужень світової політології) – шведського політолога Рудольфа Челлена, викладені в його праці “Політика як наука” (1916) [112]. Учений, зокрема, звертає увагу на *емпіричний аспект* у дослідженні держави як територіальної форми влади, що наділена властивістю постійного вдосконалення своєї організації [112, 118, 124]. Челлен визначає зв'язок держави й території як основу функціонування першої та закликає до вивчення відносин між державою і територіальною формою її влади як основного завдання політичної науки.

Аналізуючи основні парадигми, які склалися в політичній науці, і враховуючи структурні особливості політико-територіальної системи держави, визначимо послідовність застосування методологічних підходів аналізу ТОВ України у вигляді блок-схеми (див. рис. 2.1), що в загальних рисах відображає послідовність п'ятих основних етапів дослідження із зазначенням пріоритетності методологічних принципів і базових методів на кожному з них.

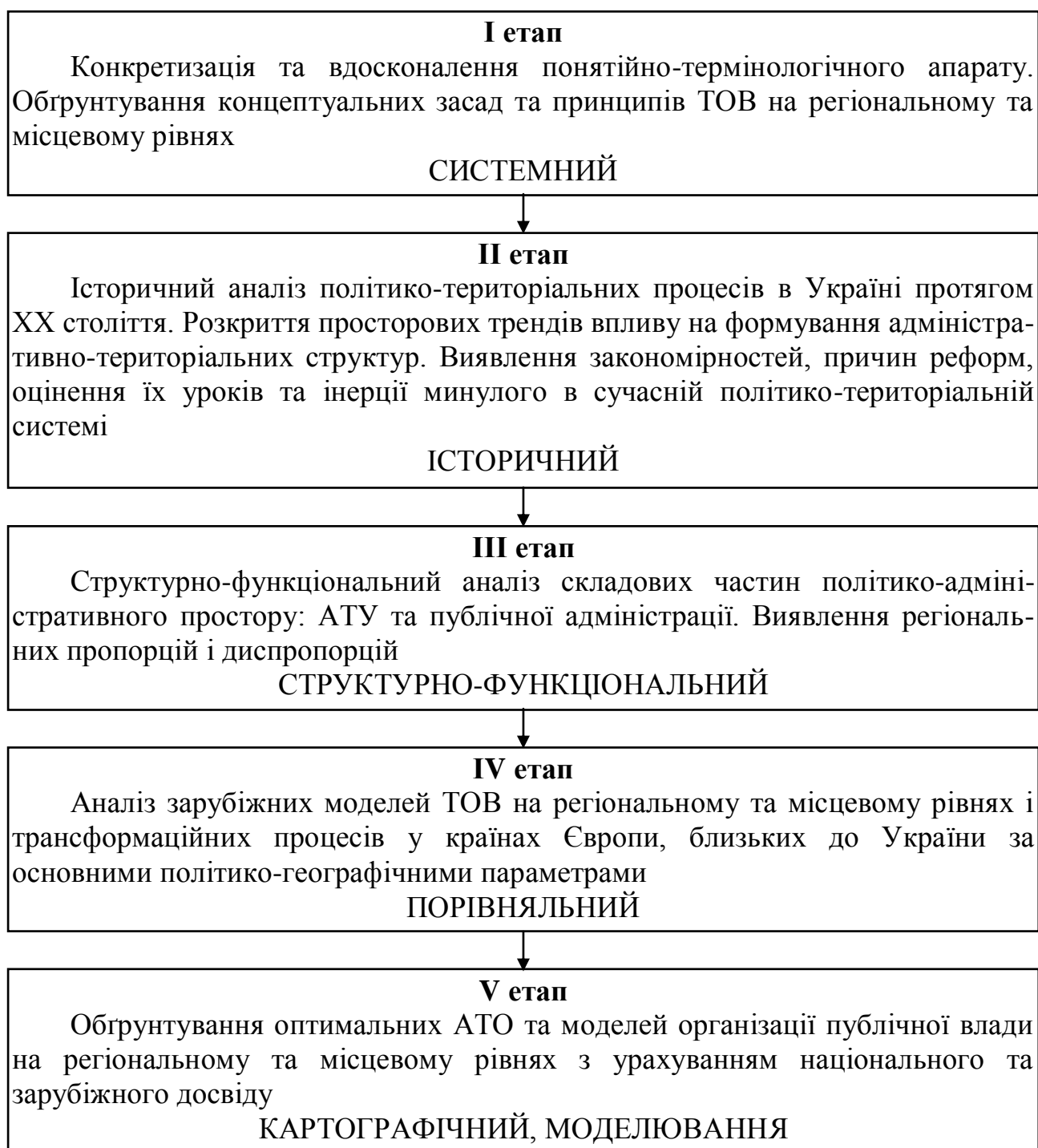


Рис. 2.1. Блок-схема методологічних підходів дисертаційного дослідження

Спираючися на розроблену модель, можна виділити такі основні складові частини методики на різних етапах політико-територіального аналізу:

- 1) теоретико-методологічне обґрунтування ТОВ та споріднених базових наукових понять;
- 2) методика аналізу історичних політико-територіальних процесів;
- 3) методика аналізу АТУ:
 - окреслення недоліків нинішньої моделі АТУ;
 - вимоги до організації АТУ; правовий статус АТО; вимоги до утворення АТО; головні особливості формування кожного рівня АТУ;
- 4) методика дослідження структури та проблем функціонування публічної адміністрації;
- 5) методика оцінки зарубіжних моделей для адаптації кращого досвіду до умов України;
- 6) методика моделювання оптимальних АТО й органів публічної влади.

Отже, на *першому етапі* дослідження ми окреслюємо й конкретизуємо понятійно-термінологічний апарат дослідження в контексті уникнення двозначного трактування понять і термінів, насамперед поняття “ТОВ”, розкриваємо концептуальні засади територіальної організації як основи формування системи публічної адміністрації, охарактеризуємо основні елементи, рівні АТУ, формулюємо принципи ТОВ.

Багатоаспектність зазначеної проблематики зумовлює потребу осмислення фактів у їх сукупності та взаємообумовленості. Тому серед прийомів дослідження на цьому етапі провідне місце належить *методу системного аналізу*. Методологічне значення системного підходу зростає, коли він поєднується з принципом *історичного аналізу* політико-територіальних явищ. Адже питання організації територіального управління для України, котра в період бездержавності була включена до складу суміжних держав із різними політико-адміністративними системами вимагає висвітлення історичних особливостей територіально-адміністративних змін на українських землях.

Основне завдання *другого етапу* дослідження – визначити, з одного боку, вплив територіального чинника у формуванні політичної організації України, з іншого, – навпаки, простежити роль політичного чинника в територіальних змінах. Саме взаємопов'язаний історичний аналіз, що є необхідним, насамперед, з огляду на інерційність ТОВ, дає підстави для окреслення загальних тенденцій (закономірностей) розвитку впродовж ХХ ст. територіально-політичних процесів, виявлення слідів інерції минулого в сучасній територіально-адміністративній системі. У дослідженні використано таку періодизацію: територіальний устрій на початку ХХ ст.; територіальний устрій у міжвоєнний період (1920–1939); формування державної території і кордонів України впродовж Другої світової війни та в післявоєнний період; новітній етап формування ТОВ. Вибір такого часового проміжку зумовлений тим, що політико-територіальні процеси ХХ ст., головне, визначили передумови сучасного політико-територіального устрою України, а їх наслідки суттєво впливають і на сучасні процеси.

Основні методи, які використовуються на цьому етапі, – метод *періодизації*; історико-географічних зрізів; територіально-структурної класифікації, основоположним поняттям якого є АТУ; просторовий підхід (членування простору за певними сталими ознаками); статистичний метод (аналіз рядів динаміки трансформації АТО). Використання *періодизації* визначає логічно-науковий характер підходу до теми, принцип відтворення історичного процесу й послідовність викладу історичного матеріалу. Розкриття теми дисертаційного дослідження, у ході якого зберігається історична послідовність у часі, супроводжується застосуванням *проблемно-хронологічного підходу*.

Історичний аналіз адміністративно-територіальних відносин дає можливість зрозуміти загальну логіку змін, які проходили в межах території України протягом ХХ ст., оцінити уроки цих реформ, що, своєю чергою, може запобігти уникненню в перспективі багатьох помилок. На основі історичного аналізу здійснено актуалізацію проблем сучасного АТУ з виявленням ризиків, які можуть виникнути під час проведення реформ.

Історичний метод передбачає вивчення процесу трансформації у цій сфері в її послідовно часовому розвитку, у тому числі виявлення

взаємозв'язку між минулим, сьогоденням і майбутнім. Сутність зазначеного підходу полягає в докладному відстежуванні процесів зародження та розвитку окремої проблеми для з'ясування загальних тенденцій її динаміки. У контексті тематики дослідження цей підхід дає можливість сфокусувати увагу на періодизації та уроках, які впливають з історичного досвіду адміністративно-територіального реформування.

Відповідно до того, що система політичних інститутів і територіального устрою в кожен історичний період визначається конкретними суспільно-політичними факторами, притаманними цим періодам, зазначений метод дає можливість установити переваги й недоліки існуючої сьогодні в Україні моделі ТОВ, стан її відповідності зарубіжним аналогам та окреслити підходи щодо її вдосконалення й оптимізації.

Застосування *історичного підходу*, врахування зарубіжного досвіду й сучасних проблем України дає можливість обґрунтувати найбільш прийнятний, оптимальний напрям удосконалення АТУ як складової частини ТОВ, а також визначитися з основними принципами та критеріями трансформації.

Застосування *системно-історичного підходу* дає змогу осмислити динамізм системи територіальної організації щодо її функціонування та трансформації і механізму в послідовно-часовому просторі й на конкретно-історичному етапі власного розвитку. Його реалізація передбачає виділення певних типів і видів територіальної організації, які виникають та існують у процесі історичного розвитку суспільства. Цей підхід не тільки сприяє пізнанню закономірностей та особливостей розвитку різноманітних адміністративно-територіальних моделей, а й дає можливість глибше розглянути їх історичний взаємозв'язок і, навпаки, за формальною відмінністю розкрити сутнісну подібність між ними.

На *третьому етапі* дослідження здійснено структурно-функціональний аналіз політико-адміністративного простору України через характеристику територіальної організації публічної влади, що передбачає її розгляд як певної цілісної системи зі складною структурою,

кожний елемент якої має певне призначення й виконує специфічні завдання (функції), спрямовані на задоволення відповідних потреб системи та її очікувань. Структурно-функціональний підхід у дослідженні територіально-політичних систем, як зазначає М. Дністрянський, полягає у визначенні їхньої внутрішньої організації та внутрішніх функціональних зв'язків між окремими елементами, що дає змогу виявити стан й перспективи їхнього дальшого розвитку [73, 122].

Загалом дослідження політико-адміністративного простору держави в межах структурно-функціонального підходу підпорядковується стратегічній меті – з'ясувати недоліки та проблеми АТУ, регіональні диспропорції. Структура та проблеми функціонування ТОВ України аналізуються через дослідження системи АТУ за допомогою відповідних універсальних показників (*кратність АТО, співмірність параметрів, морфометричність*).

За своєю теоретичною сутністю метод подібний до системного підходу. Він полягає у виділенні елементів соціальної взаємодії, які підлягають осмисленню, та визначення їхнього місця і функцій у територіально-адміністративній системі. Адекватний опис сутності єдності структурного та функціонального аспектів ТОВ дав можливість обґрунтувати особливості окремих форм виявлення цієї сутності на різних рівнях територіального устрою, у його конкретних підсистемах (АТО) та на цій основі запропонувати практичні заходи щодо оптимізації відповідності між структурою, функціями й територіальним масштабом кожного окремого суб'єкта публічного управління. Завдяки структурно-функціональному методу можна визначити розмір території оптимальний із погляду ефективності публічного управління та можливостей надання публічних послуг населенню, які відповідають європейським стандартам.

Виходячи з того, що між адміністративною територією та функціями, які здійснюються в її межах, існує тісний взаємозв'язок, що визначається обсягом і характером виконуваних функцій, застосування *функціонального аналізу* є доволі продуктивним. Цей метод виявляє спосіб взаємозв'язку елементів, їх взаємовплив, що забезпечує відтворення цілісності [101, 160–161]. Наприклад, функціональний аналіз

діяльності ОМС сприяє проникненню в політико-правову природу цього суб'єкта публічної влади, розкриває обсяг, характер і зміст його діяльності.

Важливе місце на цьому етапі займає дослідження публічної адміністрації, що включає: а) організаційно-правовий механізм державного та муніципального управління на регіональному й місцевому рівнях; б) теоретичне розуміння місцевого самоврядування як складника політичної системи суспільства; в) аналіз кризових явищ і проблем існуючої моделі публічної адміністрації.

Методика дослідження *структури і проблем функціонування публічної адміністрації* передбачає:

- а) аналіз існуючої системи МОВВ;
- б) аналіз системи місцевого самоврядування;
- в) дослідження взаємодії двох систем публічної влади.

У дослідженні використано такі **конкретно-наукові** методи:

Контент-аналіз документів й інформаційних потоків (законів, законопроектів, нормативно-правових актів, програм політичних партій, передвиборчих програм, управлінських документів тощо), присвячених тематиці дослідження – один із найпоширеніших у політиці, оскільки дає можливість отримати найточніше уявлення про конкретні державно-політичні події, явища. Цей метод також дав можливість визначити недоліки законодавчо-нормотворчого характеру, які негативно впливають на ефективність діяльності органів публічної влади та територіальні диспропорції, і визначити загальні підходи вдосконалення територій та публічної адміністрації на них.

Аналіз й узагальнення практичної діяльності МОВВ та ОМС у контексті переходу до нового розуміння функцій публічної влади дав змогу встановити найбільш об'єктивні методологічні підходи щодо розмежування та збалансування функцій і повноважень органів цих систем задля їхньої оптимізації.

Методика аналізу АТУ передбачає:

а) осмислення факторів, які зумовлюють еволюцію АТП; б) інвентаризацію тезаурусу територіальної структури (простір, територія, місце, поселення, регіон, субрегіон, регіоналізація, АТО тощо); в) сис-

тематизацію одиниць територіального поділу в часовому вимірі (кількість, статус, ієрархія, розміри території, кількість населення); г) аналіз динаміки трансформації адміністративно-територіальних кордонів, особливостей управління територіями; г) кількісний аналіз співвідношень; д) аналіз адекватності АТУ національним інтересам.

На *четвертому етапі* дослідження аналізуються зарубіжні моделі ТОВ на регіональному та місцевому рівнях, а також близькі до України за основними параметрами (розміром території, кількістю населення, формою державного устрою) країни Європи – Франція, Польща, Італія, Іспанія, Велика Британія, Німеччина, за окремими показниками – Швеція. Методика *оцінки зарубіжних моделей задля адаптації кращого досвіду до умов України* передбачає аналіз моделей АТУ та публічної адміністрації на цих рівнях із виявленням їхніх позитивних та негативних чинників, а також тенденцій еволюції ТОВ на сучасному етапі розвитку ЄС.

Очевидно, що на цьому етапі продуктивним є *порівняльний (компаративний) метод*, що виконує пізнавальну функцію, засновану на судженнях щодо схожості або відмінності об'єктів. За допомогою порівняння зарубіжних моделей ТОВ з'ясовуються їхні якісні та кількісні характеристики. Головна умова застосування цього підходу полягає в наявності загальних ознак, за котрими порівнюються досліджувані об'єкти, оскільки відмінності між різнотипними моделями можуть бути з'ясовані лише в разі існування в них певних спільних, системних ознак. Вирішені ознаки повинні бути вагомими для певного розгляду; при цьому об'єкти, порівнянні за одними ознаками, можуть бути порівняними за іншими. Ознаки можуть мати оптимальний, змістовний або функціональний характер. Цей метод передбачає зіставлення переважно однотипних політико-територіальних систем задля виявлення їхніх спільних рис і специфіки, знаходження найоптимальніших моделей адміністративно-територіальної організації.

Виходячи з того, що більшість політико-територіальних проблем держав сучасного світу мають тотожний характер, вивчення механізмів їх вирішення має велике методологічне значення для розвитку сфери наукового знання. Його використання дає можливість вести пошук нових ідей та механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку територій та інститутів публічної влади. Важливість порівняльного

методу полягає в тому, що він передбачає можливість використання багатоманітності зарубіжного досвіду, запозичення його кращих зразків у національну модель ТОВ.

Цей підхід цінний тим, що відзначається широким спектром методологічного інструментарію порівняльного аналізу процесу територіально-адміністративного облаштування, яке ґрунтується на принципах зіставлення подібності вітчизняної системи ТОВ зарубіжним моделям. Він передбачає аналіз основних теорій та моделей ТОВ, які функціонують у країнах, котрі порівнюються; вивчення загальних закономірностей і тенденцій розвитку територій у різних державах з урахуванням їх національних й історичних особливостей; порівняльний аналіз адміністративно-територіальних систем, вивчення специфіки управлінських відносин, а також дослідження моделей АТУ цих країн тощо. Як слушно зазначає О. Антонюк, застосування порівняльного методу розширює кругозір науковця, сприяє плідному використанню досвіду інших держав [101, 161].

Як показує порівняльний аналіз, проблеми та виклики ХХ ст. спонукали до кардинальних змін у політико-адміністративних і територіальних системах зазначених країн. При цьому, критично ставлячися до механічного перенесення чужих моделей і стандартів на український ґрунт, надзвичайно корисно розглянути окремі приклади формування ТОВ зарубіжних країн із виявленням загальних підходів її організації, а також негативних факторів задля їхнього уникнення.

На *п'ятому етапі* дослідження обґрунтовується інноваційна модель ТОВ України, формулюються підходи трансформації існуючої моделі для її приведення до оптимального стану з використанням досвіду зарубіжних країн, передусім європейських, а також національного досвіду. На цьому етапі арсенал дослідницьких засобів й інструментів територіально-адміністративної теорії доповнюється *загальнологічними методами*: моделювання, абстрагування, аналізу, синтезу індукції, дедукції, аналогії, класифікації.

Формування моделей організації публічної адміністрації на всіх рівнях публічного управління здійснювалося шляхом структурно-логічного моделювання. Зокрема, при створенні моделей органів пуб-

лічної влади регіонального та місцевого рівнів, а також процедур їх формування (виборчі системи, кількісні параметри представницьких органів). Кількісне оцінювання параметрів територіальної організації, зокрема моделювання оптимальних АТО, передбачає застосування *картографічного методу*.

Проектування АТО здійснювалося через застосування *індуктивного методу* від окремого до загального в такій послідовності: 1-ша стадія – формування громад, 2-га – формування повітів, 3-тя – формування земель.

Використання *математичного методу* полягало в обробці статистичних матеріалів (табличних, середніх величин тощо), що дало можливість виділити певні параметри, середні величини, які взято за основу розробки оптимальних АТО, моделей побудови ОМС та ОВВ. Через кількісні характеристики цей метод дав можливість підійти до аналізу якісних змін у політико-територіальних процесах. Крім того, математичні методи дали змогу перевірити висунуті автором гіпотези та висновки, а також висвітлити тенденції в досліджуваній сфері.

Статистичний метод, який є найбільш доцільним у процесі дослідження явищ випадкового характеру, дав можливість через характеристику сукупності досліджуваних предметів усвідомити тенденції у сфері АТУ, визначити середні значення для АТО. Застосований у дослідженні *дисперсійний аналіз* – статистичний метод виявлення факторів, які найчастіше впливають на властивості об'єкта дисертаційного дослідження, суттєво покращив працю, зробив її оптимально продуктивною.

При цьому суттєве методологічне зауваження – дисертаційне дослідження спрямоване лише на регіональний та місцевий рівні організації публічної влади, проблематика ж центральних органів державної влади висвітлюється лише в контексті реформування МОВВ та ОМС. Також зазначимо, що фінансово-матеріальні питання (соціально-економічний потенціал, матеріальна база, місцевий бюджет, фіскальна політика тощо) не є предметом дисертаційного розгляду, відображаючися лише в необхідних випадках обґрунтування теми дослідження.

2.2. Проблеми адекватного понятійно-термінологічного апарату територіальної організації влади

Першочерговим етапом будь-якого наукового аналізу є визначення базової термінології, обґрунтування й уточнення понятійного апарату. У цьому зв'язку доречним є вислів Конфуція, що “Реформування держави треба починати з виправлення означень. Якщо речі мають неправильні імена – слова не мають змісту, а якщо слова не мають змісту – то справи не здійснюються” [113].

Відповідно до теми дослідження, першочергового осмислення потребує поняття “територіальна організація влади”, що не отримало остаточного визначення, незважаючи на активне його використання в науковій літературі та законодавчій практиці. Як наслідок такого стану, нерідко відзначається його ототожнення з іншими також не визначеними термінами (“територіальна організація публічної влади”, “територіальна організація”, “політико-територіальна організація держави”, “політико-територіальний устрій держави”, “територіальна організація державного управління і місцевого самоврядування”), що є свідченням неоднозначності його трактування.

Поняття “ТОВ” – порівняно нова категорія української політичної науки, однак її значимість для теорії та практики державного будівництва є безсумнівною. Так, шведський політолог Р. Челлен (1864–1922), який стояв у витоків геополітики, твердив, що “ТОВ (*rike*)¹¹ – це та характеристика держави, яка першою попадає в поле зору при її огляді зі сторони” [112, 124]. Ідеться про своєрідний образ країни – її зовнішнє сприйняття (кордони, поділ території, регіональна конфігурація) та внутрішній політичний і культурний “ландшафт” (регіональна ідентичність, система розселення, топоніміки тощо) [91, 119], що в сучасній політичній науці отримав назву “внутрішньої геополітики”. На думку Д. Жіблана, внутрішня геополітика включає взаємини центру держави з його периферіями, конфлікти всередині країни з

¹¹ Шведське слово “*rike*” є родинним до німецького “*das Reich*” і латинського “*regnum*”, які, своєю чергою, є похідними від індоєвропейського “*region*” – “царська гідність, владарювання, держава”.

питань розподілу влади, мережі впливу територіальних груп інтересів, геостратегічне положення регіонів усередині держави [114]. Найбільш аргументований аналіз внутрішньої геополітики знаходимо в працях російського дослідника М. Ільїна [115]. Предмет їх вивчення – внутрішній устрій політій (“конфігурація зчленування географічних можливостей і принципів політичної організації”), а також внутрішня політика держав у контексті географічних параметрів їх соціальних систем. М. Ільїн виділяє два види географічних чинників: перший – матеріальний (геоморфологія, природні зони, ареали й мережі розселення, мовні й етнокультурні ареали, господарська та транспортна інфраструктура, комунікаційні й організаційні взаємодії); другий – духовно-ментальний, до котрого належать геополітичні коди, образи, ідентичність, “пам’ять” про способи застосування геополітичних чинників. Отже, внутрішня геополітика – напрям наукових знань у загальній теорії політичної науки, який досліджує моделі будови політичного простору країн, виявляє чинники геополітичного положення й розвитку регіонів, а також пропонує заходи з управління територіальним розвитком держави.

Питання територіального устрою сягають своїм корінням у глибоку давнину. Ще стародавні східні деспотії-імперії поділялися на провінції, міста, сатрапії, завойовані території тощо. Мали ці територіальні утворення й свої органи влади й управління. Перехід людства у IV–III тис. до н. е. до державної форми організації суспільства, пов’язаний із виникненням міст-держав, призвів до заміни кровно-споріднених зв’язків, характерних для первісного суспільства, територіальною організацією соціуму.

У період Середньовіччя утвердився територіальний тип держави, який прийшов на зміну античному устрою, пов’язаному з існуванням міст-держав. Коли розміри держав вийшли далеко за межі міст, поширившись на навколишні території, виникла потреба в спеціальних органах для управління ними. Згодом невеличкі феодальні держави, об’єднуючися, перетворювалися в АТО нових великих держав, утрачаючи свої ознаки державності (наприклад, Кастилія й Арагон в Іспанії, Богемія та Моравія в Чехії, П’ємонт, Генуя, Неаполь, Флоренція в Італії, Сілезія та Саксонія в Німеччині, Валахія в Румунії) або ж

частково їх зберігали (Баварія в Німеччині, Шотландія й Уельс в Об'єднаному Королівстві, Каталонія в Іспанії).

В епоху феодалізму, під час розмежування Київської Русі на землі-княжіння (IX–XII ст.), склалася й територіальна організація українських земель, а відносини між феодалами фактично формувалися як відносини між територіями. Територіальний принцип був визначальним у тогочасній владній конструкції, збиранні податків, несенні військової служби. Саме із цього історичного періоду поняття території стало засадничим у визначенні держави. І хоча держава – це не сума його територіальних утворень, однак без цієї складової частини вона функціонувати не може, фактично держава почала трактуватися як територіальна форма влади [112, 124]. Як невід'ємна умова функціонування та розвитку держави територіальна організація включає історично зумовлені форми організації виробництва відповідно до територіального принципу, розселення людей, умов проживання населення та відтворення матеріальних умов життя, соціально-територіальної структури [116, 693].

І хоча в сучасних умовах глобалізації простежуються певні тенденції розділення і дедалі більшого розходження територіальних та просторових¹² логік влади й організації, усе ж територіальна складова частина (територіальна ідентифікація) є і надалі буде фундаментальним складником у розумінні державницького начала. Адже, незважаючи на будь-які новітні алгоритми, відповідно до “теорії трьох елементів” німецького мислителя-державознавця Г. Єллінека (1815–1911) – територія (поряд з населенням і політичною владою), як одна із засадничих складових частин держави [117, 287], завжди буде залишатися нею. Як зазначає французький правознавець Ж. Тускоз, держава – це “історичний спосіб географічного поділу політичної влади” [118, 16]. У цьому контексті слід згадати й “Монтевідейську угоду про права та обов'язки держав” від 26.12.1933 р., у якій кодифіковано політичні та юридичні норми щодо визначення держави “як особи міжнародного права” (ст. 1). Згідно із цим документом для виникнення й існування держави потрібні такі фактори: 1) установлена територія; 2) стале

¹² Тут простір розуміється не в географічному (територіальному), а в культурному, ціннісному, політичному контексті, що зараз називається *soft-power*.

населення; 3) влада, яка самостійно править територією і населенням (як політичні та юридичні установи, що встановлюють норми суспільних та юридичних взаємин); 4) дипломатичне та міжнародно-правове визнання іншими державами, унаслідок чого вона стає суб'єктом міжнародного права [119, 106].

Якщо поняття “територія” та “влада” є однозначними з погляду їх розуміння, то “організація” потребує певних уточнень методологічного характеру. На думку В. Колосова, під ним розуміється одночасно процес, діяльність і її результат [120, 290]. Іншої думки дотримується В. Храмов, який зазначає, що “організація” в цьому випадку означає систему, а не процес [121, 8], тобто використовується для позначення системи організації процесу публічного управління на територіальному рівні. Натомість М. Шаригін ТОВ трактує одночасно як явище і процес. Як явище вона реалізується у формі ієрархії районів різного рівня, як процес має вигляд постійного руху й пульсації життя населення в просторі – часі [122, 8–11]. Дотримуючися схожої позиції, М. Туленков убачає в “організації” ширше явище і тлумачить його як зміст об'єкта, що структурований “настільки, аби бути достатнім для виявлення рівня розвиненості даної структури, визначення її параметрів і цілісності, яку породжує взаємодія її частин. Причому організація – це не просто структура об'єкта чи його підпора (хоча і це має місце), – це, насамперед, енергія його дії, тому змістовне визначення організації як певної самодостатності видається, на нашу думку, цілком логічним” [123, 65]. Відповідно, “організація” кваліфікується як ключовий чинник і головна якісна ознака управлінської діяльності, що диктується діалектикою управління як суспільного феномену [123, 74–75]. Саме таке розуміння, на нашу думку, відповідає сутності цього явища й буде використовуватися в нашому дослідженні.

У науці конституційного права територіальна організація (територіальний устрій) розуміється як взаємозв'язок елементів. В. Гнилорибов під територіальною організацією розуміє взаємозв'язок елементів: поділ на певні частини, статус територіальних утворень, взаємовідносини територіальних одиниць із центром [74, 71–72].

Виходячи з того, що територіальна організація є складним динамічним комплексом взаємостосунків і взаємозв'язків, які охоплюють усі аспекти та сфери соціально-економічного розвитку, котрі не можуть здійснюватися поза простором і мають диференційований характер у системі суспільного розвитку, за визначенням Т. Титаренко, “Поняття «організація» передбачає внутрішню впорядкованість диференційованих і відносно автономних частин, елементів цілого, історично зумовлена і є віддзеркаленням суперечливого процесу розвитку” [116, 694].

Зазначимо, що в науковій літературі та в законодавчій практиці вживається і термін “ТОВ” [31; 42; 46; 49; 74], і термін “територіальна організація публічної влади” [124], який у російській науці переважає [125, 683; 126]. На нашу думку, ця відмінність є несуттєвою, адже не впливає на семантику поняття.

Зауважимо, що поняття “ТОВ” є складовою частиною ширшого поняття “територіальна організація суспільства”, під яким розуміється просторова організація (територіальна структура) життя людей, що склалася на певному етапі соціально-економічного розвитку. У територіальній організації суспільства важлива роль належить процесу формування структури територіальної системи, що передбачає порядок організації території держави, спосіб її поділу на одиниці; певний взаємозв'язок, взаєморозміщення елементів системи територіальної організації, механізм управління територіальними утвореннями (державне управління, місцеве самоврядування) [116, 696]. Російський регіонознавець М. Шаригін убачає закономірності розвитку територіальної організації життя суспільства у вигляді послідовних стадій: створення відносно автономних територіальних спільнот; територіальна концентрація та формування районів, вузлів, центрів; просторова диференціація і формування таксонів різного просторового рівня [122, 8–11].

Територіальна організація, що постає як діяльність суспільства з облаштування простору свого існування, організації території і загалом географічного середовища [116, 694], відповідно, уключає: 1) розміщення населення і галузей виробничої та невиробничої сфери, природокористування; 2) територіальний поділ праці; 3) економічне або

національно-етнічне районування; 4) територіально-політичну й адміністративно-територіальну організацію держави.

Саме останній із наведених сегментів, який окреслюється поняттям “політико-територіальна організація держави”, або “територіальна організація держави”, уходить до предмета цього дослідження. По-перше, воно чітко виокремлює політико-територіальний аспект характеристики цілісної форми держави. По-друге, це поняття охоплює не тільки державно-територіальну, а й усю політико-територіальну організацію держави. Відомо, що місцеве самоврядування не входить до системи державної влади, будучи складовою частиною публічної влади, відповідно, територіальна організація муніципальної влади включається в політико-територіальну організацію. У цьому контексті не тільки поняття “державний устрій”, а й поняття “державно-територіальний устрій (організація)” є вузькими, такими, що не дають можливість розглядати в рамках їх змісту питання територіальної організації місцевого самоврядування. По-третє, політико-територіальна організація держави охоплює не тільки федеральний чи автономний устрій частин держави, але також і їх звичайний АТУ, котрий, як справедливо наголошується в літературі, “став здебільшого політико-територіальним” [125, 655].

За своїм змістом політико-територіальна організація держави включає три основні елементи: а) масштаби й межі держави, у зв'язку із чим конституції окремих держав містять перелік територій, які до них уходять. Особливо це стосується країн, що особливо опікуються забезпеченням цілісності своїх територій та прав на природні ресурси; б) політико-територіальну структуру держави, уключаючи його державно-територіальну (унітарну, федеративну) й адміністративно-територіальну (область, район, громада) складники та статус її структурних одиниць; в) принципи й форми взаємин між державою загалом, її органами й тими або іншими політико-територіальними внутрішніми складовими частинами держави, їх органами і державного, і недержавного характеру. Оскільки політико-територіальна організація держави включає не тільки політичну та територіальну структуру держави, а й відносини між державою загалом і його територіальними

частинами, відповідно, у її межах визначається і характер цих відносин, який ґрунтується на засадах централізації та децентралізації публічної влади (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Структура територіальної організації суспільства та держави

На вибір форми політико-територіальної організації держави здійснює істотний вплив низка різноманітних факторів, і лише їх комплексний аналіз у кожному окремому випадку дає можливість правильно зрозуміти, чому в конкретній державі вибрана саме така, а не інша модель. Загалом можна констатувати, що вибір тієї або іншої форми політико-територіальної організації держави визначається такими чинниками: масштаби території та чисельність населення; етнодемографічний склад і структура населення, характер його розселення; історичні, національні, конфесійні й інші традиції; умови та особливості виникнення, утвердження і розвитку країни; природно-географічна відособленість складових частин території; побутові й

інші особливості регіонів тощо. Наприклад, навряд чи є випадковим те, що переважна більшість великих за територією держав світу (Росія, Канада, США, Бразилія, Австралія, Індія, Аргентина) є федеративними. Не підлягає сумніву й те, що вибір федеративної форми таких держав, як Австралія, Аргентина, Венесуела, Ефіопія, Канада, Мексика, Нігерія, Пакистан, Росія, США, а в минулому – СРСР, Югославія, був багато в чому пов'язаний із тим, що вони були поліетнічними. А Індія є не просто багатонаціональною, а й багаторасовою країною. Перетворення ж Німеччини після Другої світової війни у федеративну державу (ФРН) держави-переможці (США, Велика Британія, Франція) трактували як механізм запобігання можливому відродженню нацизму та мілітаризму, розвитку та зміцнення демократії в новій німецькій державі.

У контексті нашого дослідження важливо наголосити на тому, що під час визначення політико-територіальної організації держави матиметься на увазі не “організація території держави”, а організація держави, її влади й управління, зрозуміло, що в нерозривному зв'язку з територіальним устроєм країни. Адже, як слушно наголошується в літературі, “територіальний устрій тримається на відносинах із здійснення публічної влади. Системоутворюючими елементами територіального устрою є функціональні елементи (структурні центри, одиниці управління), об'єднані зв'язками між суб'єктами владних відносин вищих і нижчих рівнів. Слід наголосити, що саме за типом взаємовідносин центру з територіями виділяють типи держав” [127, 6–7].

Зазначимо на важливому факторі, що вибір територіальної організації держави не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб'єктивним бажанням окремих політиків чи політичних сил, адже територія – це основа консолідації, інтеграції соціальних об'єктів із політичними структурами, плацдарм, де переплітаються й пов'язуються в тугий вузол територіальні та загальнодержавні інтереси [128, 238]. Він завжди зумовлюється в кожній конкретній державі географічними, етнічними, історичними, економічними, політичними, соціальними, культурними й іншими системоутворюючими чинниками. Відповідно до них держава визначає політико-адміністративну організацію своєї території, розділяє її на АТО, тим самим створюючи основу для організації та діяльності органів публічної влади за

територіальним принципом. Зокрема, можна виділити такі підходи територіального облаштування держав:

а) *національно-територіальний* – перетворення у своїх незмінних кордонах колишніх національних держав і національно-державних утворень, етнічно-однорідних територій в окремі АТО (типовий приклад – Російська Федерація, Швейцарія, США, Велика Британія, Індія, Бельгія, Іспанія, Італія, Португалія, Франція, Радянський Союз, Соціалістична Федеративна Республіка Югославія, Чехословацька Соціалістична Республіка);

б) *економіко-географічний (прагматично-раціоналістичний)* – формування АТО з урахуванням господарської цілісності регіонів (типовий приклад – утворення областей у СРСР, земель ФРН після Другої світової війни);

в) *адміністративно-територіальний* – в основі формування АТО лежать відповідні (пропорційні) чинники – кількість населення, площа території (типовий приклад – Австрія, утворення регіонів у Франції, воєводств, повітів у Польщі) [129, 108];

г) *традиційно-історичний* – основою АТП стала територіальна організація окремих суспільних колективів, наприклад, церковних громад (типовий приклад – Данія, Швеція, утворення графств у Великій Британії, волостей у Російській імперії);

г) *змішаний* – використання різних із наведених принципів.

Зауважимо на суттєвій обставині – незважаючи на тісний взаємозв'язок між “організацією території держави” й “територіальною організацією держави” – це якісно відмінні явища, а, відповідно, і поняття. Організація території держави має багатоплановий характер, у тому числі й неполітичний (наприклад, природно-географічний і виробничо-економічний). Адже природно-географічне, як і виробничо-економічне районування, далеко не збігається з політико-територіальним і не входить до нього. Коли ж ідеться про унітарну або федеральну форму держави, то маються на увазі різні форми або види не будь-якої організації території держави, а саме політико-територіальної організації держави або, інакше кажучи, “територіальної організації публічної влади”.

Грунтуючися на таких підходах, спробуємо сформулювати поняття “ТОВ”. В. Григор'єв під ним розуміє “систему взаємовідносин між

різними рівнями публічної влади в державі, а точніше – між центральною владою держави і владами її різних територіальних складових (у суб'єктах федерації, в автономних одиницях і на локальному рівні)” [130, 8], О. Конотопцев – систему забезпечення дії права на всій території держави за допомогою механізму держави [131, 125]. О. Ващенко: “АТУ, правовий статус АТО, формування системи органів тріади влади та особливостей їхньої взаємодії, організації та діяльності представницьких органів, ОБВ, судової влади” [74, 341]. Саме таке розуміння знаходимо в М. Пухтинського, який до ланок системи ТОВ зарахував такі: а) місцеві органи державної виконавчої влади; б) місцеві органи судової влади та прокуратури; в) місцеві правоохоронні органи; г) місцеві органи державного контролю; г) ОМС [26, 73]. Автори монографії [25, 135] до системи територіальної організації влади зараховують 1) адміністративний устрій; 2) систему місцевого самоврядування; 3) територіальний устрій.

На нашу думку, вищенаведені визначення по-різному розкривають сутність поняття, переважно зводячи його до владної складової частини, натомість неправомірно, на думку автора, залишаючи поза зоною уваги інші, не менш важливі фактори, у тому числі адміністративно-територіальні. Видається, що більш відповідним є формулювання Я. Жовнірчика, який під поняттям “ТОВ” розуміє “всі аспекти територіального поділу влади, форми її організації, регіональні відмінності в системах організації влади, розселення людей, взаємовідносини суспільства й природи, а також проблеми регіональної та місцевої соціально-економічної політики” [132, 15]. Найбільш точним, на думку автора, є трактування М. Орзіха, який, характеризуючи поняття “державний устрій України”, фактично дав визначення ТОВ: “територіальна в державних межах організація країни, яка визначає просторовий рубіж дії державної та іншої публічної влади, матеріальну основу владної діяльності, відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною і місцевою державною адміністрацією, державними структурами та регіональним і місцевим самоврядуванням по конституюванню і управлінню територіями, між публічною владою (державною і публічно-самоврядною) та населенням” [80, 47].

Отож докладний аналіз цього поняття, а також сучасне трактування, розміщене в політологічному словнику: “Держава – це суверенна, політико-територіальна організація влади певної частини населення...” [117, 185], дає вагомий підстави для висновку про те, що поняття “ТОВ” було й залишається визначальним для означення держави, власне, будучи її своєрідним синонімом. Відповідно, поняття “ТОВ” складається з двох однорядних сегментів – територіального устрою держави та її політико-адміністративної складової частини. Саме під таким кутом зору й слід, на думку автора, підходити до формулювання досліджуваної дефініції.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що поняття “ТОВ” включає до свого предмета:

- правовий статус територіальних утворень;
- певну систему влади й управління в них;
- систему взаємостосунків між центром і територіями;
- систему взаємостосунків між територіальними частинами держави [133, 37].

Відповідно, у дисертаційному дослідженні під ТОВ будемо розуміти територіальний устрій держави й організацію публічної влади (органів державної влади та ОМС) на регіональному, субрегіональному та первинному територіальних рівнях публічного управління, їх взаємовідносини у вертикальній та горизонтальній площинах, а також систему взаємостосунків між АТО держави [134, 170].

2.3. Територіальна організація як основа формування системи публічної адміністрації

2.3.1. Державна територія як просторова основа здійснення публічної влади

Держава у всі часи здійснювала свою владу на всій території за посередництвом органів влади. Як зазначає М. Дністрянський, держава, з політико-географічного погляду, ураховуючи системоформуюче значення території та інших географічних чинників, є особливою

територіально-політичною системою, що має складну функціональну та просторову організацію, основними підсистемами якої є:

- 1) територія та її властивості (розміщення, природно-ресурсний потенціал, місткість і освоєність);
- 2) підсистема територіальної організації державних інституцій;
- 3) підсистема територіальної організації політичної активності населення як основного носія державності [73, 48].

Територія держави (від латин. *terra* – земля) – це простір, зафіксований державним кордоном, на який поширюється суверенітет держави. Як бачимо, у цьому визначенні поєднано три складники – простір–кордон–суверенітет.

Практика освоєння та використання простору в різних суспільствах – цікавий об’єкт для наукового осмислення. Не випадково в понятійному арсеналі сучасного регіонального дискурсу помітне місце займають поняття “просторовість” (*spatiality*), “просторове середовище” (*built environment*), “просторовий розвиток”, “просторова матриця”, “холізматичний простір” [135, 84], “просторова система”, “просторова взаємодія” [136, 37], “екстенсіологія” (латин. *extensus* – протяжність, простір; *logos* – слово, наука) як десигната соціології простору–часу [137, 54] тощо.

Простір став суб’єктом політичних відносин із ХІХ ст., що пов’язано з розвитком геополітики, котра окреслила вплив географічних чинників на суспільно-політичні процеси. Зокрема, ґрунтовну розробку поняття “простір” наприкінці ХІХ ст. здійснив німецький реформатор політичної географії, учений-геополітик Ф. Ратцель (1844–1904). Саме він започаткував просторовий підхід до пояснення сенсу політичних подій. На основі еволюційної теорії він розвинув ідею державності, сутністю якої є розуміння держави як однієї з форм поширення життя на земній поверхні. На думку вченого, держава є організмом, у складі якого частина земної поверхні відіграє настільки суттєву роль, що всі властивості держави визначаються властивостями народу і його території, від якої залежить розквіт держави [138, 37–38].

Я. Верменич наголошує, що кожній еволюційній формі політичної організації притаманний певний горизонт сприйняття простору, котрий задає рівень складності політичної стратегії [91, 117]. Напри-

клад, російське імперське бачення політичного простору сформулювало ідеологію “збирання земель” на засадах жорсткої централізації й уніфікації, котра сьогодні реанімується та виступає як стратегічний напрям державної політики й суспільної свідомості Російської Федерації. У країнах ЄС домінує концепція “єдиної Європи” з поступовим зникненням кордонів й інших чинників, які стримують інтеграційні процеси. При цьому територія певної країни може й не бути цілісною, з розірваним кордоном (наприклад, американський штат Аляска чи Калінінградська область Росії не мають безпосередньої межі з рештою території своїх держав).

Як зазначає Т. Татаренко, “простори” з’являються в політичній практиці, коли необхідно розвивати організацію територій і діяльність людини на них [139, 15], тобто коли поняття “простір” стосується соціальної реальності (економічної, політичної, культурної, правової, інформаційної тощо), де просторові відносини вже утвердилися [140, 46]. Актуалізація проблем простору в сучасних суспільних науках відбувається не тільки під тиском політичної практики, а й унаслідок природного розвитку наукового знання в умовах глобалізації та інформатизації. Простір став не просто середовищем існування людини, а й мірилом її цивілізованості. На зміну політичним завданням просторової експансії прийшла парадигма гармонізації простору та сталого розвитку соціумів. Простір почали розглядати як систему, як цілісність, що потребує постійної підтримки. На думку Н. Косолапова, простір – це віртуальна конструкція, котру створюють для формування тієї чи іншої концепції, теорії, на основі якої можуть будуватися та відтворюватися соціальна практика або їх частина. Лише в просторі стають можливими формування, тривале підтримання, інституційне закріплення соціальних відносин. Отже, простір є найважливішою передумовою (неодмінною умовою) будь-якого реального розвитку [141, 7].

Слід зазначити, що інтерпретація поняття простору, з погляду різних наукових напрямів, залежить від специфіки вивчення сфер матеріального світу. Ідеться про політичний, геополітичний, географічний, економічний, соціальний, культурний, інформаційний, правовий, біологічний та інші види простору (напр. високоякісний – “*quality living*”).

Так *географічний простір* становить один з аспектів дослідження географічної оболонки, коли об'єкти розглядаються в плані їхніх місцеположень, просторових взаємодій і відносин, просторової впорядкованості й організації [142, 155]. *Соціальний простір* (“життєве середовище суспільства”, “соціальний ареал життя особистості” [143, 24]) трактується як континуум, у якому діють соціальні механізми [144, 7]; сфера поведінки, способу і стилів життя особистості [143, 21]; вихідна категорія для аналізу соціально-психологічного простору, що трактується як одна з фундаментальних характеристик соціальної психології організації [145, 118]. *Соціально-географічний простір* – це простір суспільства в сукупності з усіма сферами географічного середовища [91, 118]. Щодо *економічного простору*, то він є сукупністю трудових, фінансових, виробничих й інших економічних інститутів на певній території [136, 14]. *Соціокультурний простір* як система, що має ознаки цілісності, організованості, структурності, є сукупністю системоутворюючих елементів, груп, які не збігаються за своєю соціальною природою, їх взаємозв'язків і взаємодій [140, 47].

Політичний простір – це мережа політичних полів, які забезпечують політичне керівництво на всіх рівнях суспільства та світу [117, 603]. Політичний простір складають соціально-політичні інститути, що здійснюють владу, управління суспільством, завдяки яким реалізуються політико-владні відносини. Інакше кажучи, політичний простір проявляється у двох різних вимірах: а) *інституційний вимір*, сутністю якого є поділ політичного простору на політичні інститути (інститути державної влади, інститути муніципальної влади, партії, суспільно-політичні організації), усередині яких і між якими здійснюються політичні процеси; б) *регіональний вимір*, сутністю якого є поділ політичного простору на політичні регіони (союз країн, країна, область, місто тощо). Російські дослідники В. Авдонін, А. Баранов, А. Дахін під поняттям “політичний регіон” розуміють територіально виділену область політичного простору, межа якого сполучає внутрішнє та зовнішнє поля його активності. Зазначене поняття вказує на окреме вимірювання політичного життя, пов'язане з тим, що простір поділяється на частини за регіональним принципом і кожна така частина складається з внутрішнього (“свого”) й зовнішнього. Політичний

регіон у такому розумінні є таксономічним типом політичного простору, що принципово відрізняється від іншого таксономічного типу, – “політичного інституту” [146].

У такому контексті передбачається, що політичні інститути й політичні регіони співіснують в одному просторі/часі в режимі взаємозв'язку: політичні інститути “прив'язані” до того або іншого політичного регіону, а політичні регіони мають на своїх територіях політичні інститути. Сукупно така система утворює державний регіон. Відповідно, “анатомія”, структура такого регіону – це, серед іншого, сукупність політичних інститутів, які створюють його внутрішній політичний простір і простір його зовнішніх відносин. Розрізнення регіонального й інституційного вимірів політичного простору дає можливість точніше зрозуміти логіку та механізми їх співіснування. При цьому в науці розрізняють політичний регіон та державний регіон, межі яких можуть не збігатися, адже якщо державний регіон завжди функціонує в межах адміністративних одиниць, то політичний може не збігатися із цими рамками, в одних випадках виходячи за їх межі, в інших – не дотягуючи до них [147]. Кордони політичного регіону визначаються зоною впливу недержавних акторів, таких як політичні партії, профспілки, релігійні конфесії, групи тиску, групи інтересів тощо. Зокрема, в нашій державі виокремлюють такі політичні регіони: Захід, Центр, Схід, Південь. Як бачимо, вони не збігаються з нинішнім АТП України.

Поняття “простір” тісно пов'язане з поняттям “територія”, що підтверджується вживанням терміна “територіальний простір” [148, 114]. Водночас учені вказують на відмінність простору від території [139, 15]. Зокрема, Ю. Гладкий та А. Чистобаєв зазначають, що територія слугує лише загальним фоном розміщення матеріально-речових об'єктів, будучи “порожньою” з погляду модельних побудов. Усі матеріально-речові об'єкти та явища становлять складові частини геопростору як тривимірного утворення. Володіючи своїм власним простором, кожен об'єкт виконує певні функції у формуванні ландшафту та впливає на інші навколишні об'єкти [149, 12].

Е. Алаєв під територією розуміє “обмежену частину твердої поверхні Землі з характерними їй природними і антропогенними влас-

тивостями та ресурсами, що характеризується протяжністю (площею) як особливим видом “просторового” ресурсу, географічним положенням та іншими якостями, та виступає об’єктом конкретної діяльності або дослідження” [150, 50]. Отож можна зазначити, що територія становить лише земельну площину в просторі й характеризує фізико-географічну та природно-біологічну реальність. Натомість поняття “простору” стосується зазвичай реальності соціальної (політична, економічна, культурна, правова, інформаційна тощо) [139, 15].

Фахівці державного управління під територією розуміють “багатофункціональну соціально-економічну систему, яка має просторове розміщення та відносну відокремленість від зовнішнього середовища, складається з кількох компонентів, серед яких: групи елементів, зв’язки та відносини між ними, а також процеси, що відбуваються шляхом реалізації різних комбінацій їх взаємодії” [27, 11]. Із позицій суспільної географії М. Пістун зазначає, що територія – це “обмежена ділянка земної поверхні з властивими їй природними і привнесеними людиною (антропогенними) властивостями і ресурсами та параметрами. Територія є важливим чинником (ресурсом) розвитку, ареною діяльності, об’єктом колективного користування прив’язаних до території предметів і засобів праці. Її параметрами є протяжність, конфігурація, площа, місцеположення тощо” [100, 71]. У соціальному аспекті територія є однією із засадничих складових частин суспільної організації: “Суспільство – сукупність усіх засобів взаємодії та форм об’єднання людей, що склалася історично, мають спільну територію, загальні культурні цінності та соціальні норми, характеризуються соціокультурною ідентичністю її членів” [151, 559]. Соціальний простір як продукт людської діяльності та сукупність об’єктивних взаємин між індивідами не є тотожним території, хоча він реалізується через фізичний простір і тому має певні територіальні ознаки [137, 55]. Отже, територія сприймається не просто як просторова протяжність, а як поліелементна система з наявним природним, людським, матеріальним й іншим потенціалом.

Визначальне значення території як фактору географічного буття української нації окреслює С. Рудницький. Один із геополітичних постулатів академіка є такий: національна територія – це головна

основа нації. Інші її важливі засади: рідна культура, історико-політичні традиції, власна мова, расові ознаки – набирають реальної сили лише у зв'язку з територією. Звідси висновок: якщо держава розбудовується як національно-політичне формування, то вона мусить мати свою чітко визначену територію, яка окреслюється етнічними межами нації-державотворця [5, 210].

Значення території (Української Землі) в державному житті розвинув В. Липинський. У роботі “Листи до братів-хліборобів”, проникнутій ідеями державництва й патріотизму, мислитель виносить “образ Земель (територій)” [152, 94] як найсуттєвіший із погляду здобуття й існування незалежної держави, державного життя. Поняття території, у трактуванні В. Липинського, “Територія єсть одним з основних матеріальних чинників політики державної...” [152, 117].

Поняття “територія” в політичній науці набуває специфічного змісту і є політичною категорією. При цьому А. Усягін зазначає, що політичною може бути територія за умов:

- функціонування політичних органів управління;
- існування розвинутих структур громадянського суспільства;
- впливу на неї політичних структур;
- управління нею політичними методами [146].

Не випадково Д. Доленко сформував слушну тезу про те, що “територія створює виклики, а політика виробляє відповіді на них”, констатує згодом схему зворотної дії, коли “більша частина проблем – викликів народжені не самою територією, а політикою”, роблячи кінцевий висновок, що “основні наші проблеми викликані не якістю території, а якістю нашої політики” [153, 900–901].

Якщо політична географія вивчає земну поверхню як місце проживання людства відносно інших якостей землі, то, в політологічному аспекті, територія – це простір (“державний простір” – термін Ю. Хабермаса) [99, 79], на якому здійснюються владні функції держави. Р. Челлен, визначаючи предмет політичної науки, зазначає, що ним є не територія (*land*) у географічному розумінні, а лише пронизуюча її політична організація, тобто територіальна форма влади (*riike*) [112, 124]. Учений виділяє територію поряд із господарством, народом, суспільством і владою як одну з найважливіших властивос-

тей держави [138, 41]. При цьому територіальний чинник є неодмінною умовою набуття статусу держави – будь-яка держава тільки тоді є такою, коли вона володіє відповідною територією: “Ми не можемо думати про державу окремо від землі (території)... У своїй землі, в межах своєї території набуває держава власну індивідуальність у всіх її виявах” [112, 117]. На думку В. Лексіна й А. Швецова, територія – це певна частина соціального (передусім щодо населення), природного, інфраструктурного, культурно-історичного та просторового потенціалу держави, що перебуває в юрисдикції місцевих органів влади [154, 24–25]. Отже, кожна держава є передусім політико-територіальною організацією публічної влади, тому територія держави – невід’ємний атрибут будь-якої державності й водночас просторова межа здійснення державної влади.

Територія держави відіграє ще одну фундаментальну функцію в процесі політичного самовизначення, елементом якого є національна ідентичність. Адже територія етногенезу визначає тип господарської діяльності, а, відповідно, основні аспекти взаємодії та взаємовідносин людей, які з часом закріплюються у вигляді спільної національної культури (звичаїв, обрядів, міфів, норм і правил поведінки). Саме територія стає своєрідним символом народу, адже з нею пов’язана його історична пам’ять. Як зазначає професор Е. Сміт, “Народ і територія мають, так би мовити, належати один одному... Земля повинна бути “історичною” землею, “рідним краєм”, “колискою” нашого народу, навіть якщо й не землею первісного походження...” [148, 18]. Отже, “історична територія”¹³ – одна з найголовніших рис національної ідентичності та компонентом стандартної західної моделі нації [148, 20, 23].

У “Радянському Енциклопедичному Словнику” термін “територія” відсутній, проте є “територія державна” як юридична дефініція: “...відповідна частина земної поверхні, що перебуває під суверенітетом даної держави. Відділяється від територій інших держав державним кордоном. Включає твердь, внутрішні води, надра, територіальні води та повітряний простір понад ними” [155, 1338]. Схоже визначення наводить “Політичний словник” [156, 780]. Звідси випливає, що

¹³ Назву запропонував Е. Сміт [147, 20, 23].

поняття державної території відповідає частині земної кулі, на котрій держава здійснює сукупність своїх повноважень, котрі випливають із її суверенітету. “Територія держави становить простір, на який поширюється його влада” [125, 683], “територія – сфера територіального верховенства й суверенітету держави” [157, 222]. При цьому під територіальним верховенством розуміється повновладдя держави на своїй території (ніхто, крім держави, не може здійснювати на її території державні справи, видавати закони, здійснювати правосуддя тощо), а під суверенітетом – верховенство держави відносно всіх інших організацій і осіб усередині країни та незалежність (самостійність) у всіх питаннях її політики з іншими державами.

Відповідно до Конституції суверенітет України поширюється на всю її територію, тобто наша держава наділена винятковим правом здійснювати на своїй території всю повноту державної влади й виступати від імені народу, який проживає на цій території і є незалежним суб’єктом міжнародних відносин.

При цьому зазначимо, що державна територія – це не лише частина земної поверхні (уключаючи суходіл, внутрішні та територіальні води, підвладні державі острови, надра під ними, анклави, шельф континентальний, а також повітряний простір над її суходолом і водами), а й просторовий базис, на якому розгортаються всі види людської діяльності, усе те, що з’явилося на ній унаслідок цього, сукупність різноманітних ресурсів, середовище своєрідної взаємодії природи, людини й виробництва [158].

Із практики державного будівництва відомо, що становлення організаційної будови державної території відбувається двома способами: 1) *районуванням* – поділом території на АТО, у межах яких здійснюється управління через представників центральної влади (централізоване управління); 2) шляхом *приєднання* (анексії) інших державних утворень, унаслідок чого в складі території держави утворилися територіальні одиниці, що зберігають окремі атрибути державності [159, 372]. Згодом еволюція АТО здійснюється за двома напрямками, які залежать від упроваджених у країні моделей управління. При децентралізованому підході АТО набувають політико-територіального чи самоврядного статусу, за централізованої управлінської моделі

вони перетворюються на звичайні АТО. Існують і винятки, які не вкладаються в запропоновану схему. Так, Російська імперія, яка утворилася шляхом анексії величезних територій та суверенних держав, упровадила централізовану унітарну модель державного устрою з відсутністю будь-яких атрибутів автономності приєднаних територій та уніфіковану систему АТО (губернія–повіт–волость). Схожа модель була притаманна й Німеччині з 1933-го до 1945 р. Навпаки, Радянський Союз, будучи також жорстко централізованою державою, задекларував федеративні засади державного устрою, надавши суб'єктам союзу певні атрибути державності (статус республік, конституції, державні символи, систему органів державної влади тощо).

Межами державної території є державний кордон – офіційно визначена межа, що окреслює територію, на яку поширюється влада певної держави, її верховенство й суверенітет [117, 416]. Кордони держави виступають межею простору самовизначення народу, у якому держава здійснює суверенітет. Роль державних кордонів у тому, що вони є і символом, й ознакою суверенітету держави, виступають як суб'єкт процесу самовизначення.

Отже, державна територія – один з основних атрибутів державності. Предметом політичного аналізу стають особливості державної території: склад й устрій, історія формування, місце розміщення та характер кордонів установлених або таких, що встановлюються.

Соціальний, і урешті-решт, особистісний аспект у ТОВ пов'язаний, з одного боку, з тим, що конституційне значення території визначається її роллю як фактору поселенської організації населення і, відповідно, територіальний принцип набуває визначального значення для всієї системи політичної, соціальної, економічної, організації суспільства й держави; з іншого, – у більш конкретному виявленні, територіальний принцип – основа формування та функціонування найважливіших інститутів представницької й безпосередньої демократії, включаючи державні та муніципальні інститути референдумів, виборів тощо. У цьому зв'язку В. Четвернін зазначає, що державна влада поширює свій вплив не на саму територію, не на простір, а на людей, які перебувають у межах певної території, у певному просторі [160]. Саме в такому розумінні територіальною основою організації

та діяльності органів публічної влади є певна територія, на яку поширюється влада державного органу чи ОМС і в межах якої вони функціонують.

Отже, з одного боку, основоположним міжнародно-правовим принципом є принцип “не може бути держави без території”, адже територія держави відіграє фундаментальну роль у процесі політичного самовизначення, елементом якого є національна ідентичність, з іншого, відповідно до міжнародного права, територія без апарату влади й управління (уряду) не може бути державою.

2.3.2. Проблеми співвідношення державного й територіального устрою

Адміністративно-територіальна організація держави – затверджена відповідним законом система територіального устрою держави, на основі якого утворюються й функціонують органи публічної влади. Володіючи своєю суверенною територією, держава відповідно до завдань, які стоять перед нею на тому чи іншому етапі розвитку, має встановити відповідну внутрішню територіальну організацію (територіальний устрій).

У науковій літературі є різні підходи до визначення досліджуваного поняття. Зокрема, побутує поширена думка про те, що територіальний устрій держави – це лише поділ єдиної її території на окремі частини (області, райони, міста, селища, села, райони в містах). Такому спрощеному розумінню, що виглядає як абстракція, сприяє формулювання статті 133 Конституції України, у якій просто наведений перелік АТО [20]. На нашу думку, зазначений підхід не відповідає сучасній державотворчій практиці, а тому не може відображати сутнісного змісту цього поняття. Як слушно зазначає М. Борзих, “...зведення територіального устрою до розподілу території є спрощеним і не забезпечує вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни і територіальної діяльності державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, з населенням” [161, 12]. Т. Татаренко територі-

альний устрій трактує, з одного боку, як територіальну систему, а з іншого – як підсистему територіальної організації суспільства [116, 695].

Під територіальним устроєм держави розуміють її територіальну організацію, тобто систему відносин між державою (її центральною владою і територіальними складовими частинами (населенням, органами публічної влади) [162, 195]; внутрішню територіальну організацію, тобто поділ території держави на складові частини (АТО) задля забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку всієї території держави. Відомий російський учений Б. Страшун під територіальним устроєм розуміє “систему взаємовідносин між державою у цілому, тобто його центральною владою і територіальними складовими частинами, точніше – їх населенням і діючими там органами публічної влади” [125, 683]. Як бачимо, в основу наведеного підходу внесено суттєвий чинник – населення, або точніше, територіальна спільнота, тобто інтереси конкретних людей, для комфортного проживання яких і мають створюватися відповідні АТО. Схожої доктрини дотримуються й українські науковці С. Пирожков та А. Павлюк, які систему територіального устрою держави, з методологічного погляду пропонують трактувати, “як «каркасну» (або «скелетну») частину системи організації держави і суспільства загалом та системи державного управління зокрема”, при цьому зазначають, що таке розуміння передбачає розгляд територіального устрою в тісному взаємозв’язку із системою організації влади в державі [127, 6].

Дещо іншим є підхід, запропонований у проекті Закону України “Про територіальний устрій України”: “Територіальний устрій – це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – АТО з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку всієї території держави” [45, 10]. Як бачимо, у цьому визначенні відсутня згадка про органи влади, а на перший план виступає доктрина надання послуг споживачам, що загалом відповідає принципам місії сучасної держави.

Територіальний устрій як певна система є одним із визначальних факторів, котрий впливає на організацію публічної влади, удосконалення управління територіальним розвитком. Водночас розбудова цієї

системи здійснюється відповідно до прийнятої моделі управління [163, 93]. Тому пошук оптимального територіального устрою здійснюється, передусім, із урахуванням адміністративного складника. Формування інститутів влади визначається, своєю чергою, територіальним чинником – усі органи публічної влади мають будуватися за територіальною ознакою. Інакше кажучи, не може бути територій без влади, а влади без територіальної прив’язки, на яку поширюється її юрисдикція. Відповідно, можна виділити дві рівнозначні складники – територіальний устрій та адміністративна система (публічна влада, публічна адміністрація). Методологічний пошук загального й часткового чи співвідношення між цими двома складовими частинами призводить до висновку, з яким цілком можна погодитися – “немає ніякого сенсу шукати відповіді на запитання, що має бути первинним” [164, 122].

Слід зазначити, що територіальний устрій не тільки важлива наукова категорія, а й предмет конституційного права, який охоплює низку норм, котрі регулюють однорідні суспільні відносини у сфері державного будівництва, закріплені в конституціях та законах держав. Так, відповідно до ст. 132 Основного Закону, “Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій” [20]. Аналіз наукової літератури свідчить про те, що територіальний устрій держави це не тільки розподіл території на окремі її частини, а й більш глобальний механізм територіальної організації.

У літературі до елементів територіального устрою відносять “як територіальні утворення, у межах яких органи публічної влади здійснюють свої політичні повноваження (АТО, муніципальні утворення, політико-територіальні одиниці, відомчі округи), так і групи цих утворень і елементи, що виділяються за функціональною ознакою, які надають територіальній системі стійкість, ієрархічність і є основою для формування та структуризації всіх інших територіальних систем (“структурний центр”, у якому сходяться всі внутрішньосистемні

взаємозв'язки; “проміжні структурні центри”, “одиниці управління”, тобто суб'єкти влади й управління) [116, 695]. Як зазначає польський дослідник М. Адамович, регіональний та місцевий територіальний устрій складається із території, навколишнього природного середовища, матеріальних і грошових засобів, інституційної структури економіки (підприємства, домашні господарства, публічні інституції, недержавні організації), органів територіальної влади [165, 15].

Будучи складним поєднанням структурних центрів (провідників владних функцій) і просторово виражених елементів (територіальних утворень, на яких реалізуються ці функції), територіальний устрій логічно групується на дві підсистеми – вертикальну та горизонтальну. Перша, побудована на засадах субординаційних відносин, відтворює систему територіального устрою держави, її територіальні утворення певного рівня та структурний центр, що їх об'єднує. Друга, інтегруючи однопорядкові територіальні елементи в горизонтальні підсистеми, виявляється у формі рівнів АТУ, галузевих (відомчих) територіальних систем. Без вертикальних зв'язків неможливе виділення горизонтальних підсистем, оскільки віднесення територіальних одиниць, до однопорядкових або різнопорядкових визначається їх підлеглистю структурному центру [116, 696].

Російський науковець І. Лексін, який на основі методології системного аналізу здійснив ґрунтовне дослідження територіального устрою держави, виділяє такі його універсальні системні ознаки: 1) цілісність, що означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її елементів, появу нової якості, що не характерна жодному з її окремих елементів; 2) структурність, обумовленість “поведінки” всієї системи, поведінки окремих її елементів і властивостями структури цієї системи; 3) тісний взаємозв'язок системи й зовнішнього середовища; 4) ієрархічність – кожен компонент може бути представлений як система, а кожна система, своєю чергою, – як елемент ширшої системи; 5) необхідність багатоаспектного дослідження системи для її адекватного пізнання [166, 62]. З урахуванням зазначених ознак під територіальним устроєм учений пропонує розуміти офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків,

функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі [166, 55]; під системою територіального устрою держави – сукупність просторових і функціональних елементів територіального устрою, поєднаних відносинами “влади та підпорядкування”; сукупність “просторів влади”, у кожному з яких одночасно діють загальнодержавна, регіональна та місцева влада, що утворюють єдине ціле вертикальними (із загальним функціональним структурним центром) і горизонтальними зв’язками [166, 62]. Структура системи територіального устрою відображає усталені взаємовідносини між її елементами – територіальними утвореннями та територіальними органами публічної влади.

Отже, система територіального устрою відображає простір публічної влади, що є виявом специфіки тої чи іншої держави. На відміну від більшості територіальних систем (соціально-економічних, поселенських, природокористування та ін.), котрі не мають єдиного структурного центру, для територіального устрою системоутворюючими зв’язками є відносини не стільки між просторовими елементами, скільки зв’язки між вищими та нижчими суб’єктами, відносини влади – підпорядкування. Саме за характером відносин держави як цілого (центром) та її складовими частинами – адміністративно-територіальними чи національно-територіальними утвореннями (регіонами), а не територіальних утворень між собою, виділяють форми державного устрою, зокрема дві класичні – унітарну й федеративну. У цьому зв’язку слід наголосити, що механічне розмежування сучасних держав на федеративні й унітарні є досить умовним і хибує цілою низкою неточностей. Як слушно зазначає французький політолог Ф. Бро, централізована унітарна держава “в чистому вигляді існує тільки в теорії” [167, 188–189]. Так, за підрахунками угорського дослідника Д. Хорвата, 24 % населення ЄС проживає у федеративних, 29 – у регіоналізованих, 18 – у децентралізованих і 29 – в унітарних державах [168]. Сьогодні в країнах ЄС активно впроваджується концепція “регіоналізованої держави”, певним чином порушуючи традиційну бінарну класифікацію, що розрізняє лише федеративний та унітарний державний устрій [169, 20]. Специфіка регіоналізованої держави полягає в тому, що автономні утворення наділені меншими повнова-

женнями, ніж у федерації, але значно більшими, ніж у класичному унітаризмі.

Як зазначають В. Погорілко та Л. Федоренко, територіальний устрій складають два основні види: політико-територіальний та адміністративно-територіальний. Перший передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини і є характерним для федеративних країн, а другий – це внутрішній поділ території держави на АТО та властивий для унітарних держав. Відповідно, у федеративних державах територіальний устрій характеризується наявністю політичних зв'язків між державою і суб'єктами федерації, а в унітарних державах, зв'язок між державою й АТО має адміністративний характер [170, 182].

На нашу думку, такий підхід на сучасному етапі суспільно-політичного життя є не зовсім адекватним. Адже характерною рисою розвитку демократій ХХ ст., позначених розпадом багатонаціональних держав, стала наявність двох протилежних за своїм характером тенденцій: унітаристської та федералістської, спрямованих на досягнення однакової мети – збереження територіальної цілісності. Причому унікальність ситуації полягає в тому, що перша використовується федеративними державами, а друга – унітарними. Так, Російська Федерація задля збереження єдності держави як елементи унітарності в територіальному будівництві запровадила федеральні округи [147], а також практику поглинання невеликих національних утворень більшими АТО (наприклад, об'єднання Пермської області з Комі-Перм'яцьким автономним округом; Красноярського краю з Таймирським та Евенкійським автономними округами; Камчатської області з Корякським автономним округом) [171].

Навпаки, окремі європейські статусно унітарні держави зі складною етнічною структурою впровадили елементи територіального устрою, притаманні федеративним державам. Зокрема, у Великій Британії відносини між центральним урядом й адміністративно-територіальними об'єднаннями Шотландією, Уельсом і Північною Ірландією є не менш політичними, ніж в окремих федеративних державах; в Іспанії, де, згідно з Конституцією 1978 р. сформовано три рівні політичної автономії, відносини на вищому з них (Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія) будуються лише на політичних засадах; в

Італії, згідно з Конституцією 1948 р., сформовано два рівні політичної автономії: “спеціальний статус” автономії із ширшими законодавчими й адміністративними повноваженнями надано п’ятьом областям (Сицилія, Сардинія, Трентино-Сюд-Тіроль, Фриулі-Венеція-Джулія, Валле д’Аоста); у складі Данії автономними правами з 1948 р. користуються Фарерські острови, а з 1979 р. – Гренландія; у Фінляндії автономний статус надано Аландським островам.

Унаслідок цього форми територіального устрою окремих держав не піддаються однозначному визначенню. Зокрема, щодо таких статусно унітарних країн, як Велика Британія, Іспанія, Італія використовується спектр понять: децентралізована унітарна держава, держава автономій, регіоналізована держава, квазіфедерація, федералізм *de facto*, тобто в сучасній державотворчій практиці політико-територіальний та адміністративно-територіальний чинники притаманні державам незалежно від форми їхнього державного устрою [172, 112].

Українські дослідники С. Гусарев, Р. Калюжний, А. Колодій під національно-територіальною організацією розуміють АРК як національно-політичну одиницю, а під адміністративно-територіальною – організацію інших територіальних одиниць в Україні, утворених за адміністративною ознакою: області, райони тощо [173, 21].

Слід зазначити, що радянська конституційна практика використовувала споріднений термін “національно-державний устрій”, притаманний федеративним державам, котрі побудовані на національно-територіальних засадах, зокрема Радянському Союзу [157, 203]. Однак у Конституції УРСР (редакція 1989 р.) розділ III мав назву “Національно-державний і адміністративно-територіальний устрій” [174, 22–27] відповідно до статусу союзної республіки. Хоча в словниковій літературі того часу вживався термін “державний устрій”, що визначався як територіальна або національно-територіальна організація держави [156, 184]. Як бачимо, слово “національний” поряд із “політичний” широко вживається і в конституційній практиці, і в політологічних визначеннях, адекватно відображаючи сутність територіальної організації.

Саме національно-територіальна концепція була втілена в практиці територіального будівництва радянського періоду, що відповідає теоретичним засадам марксизму. Крім СРСР, національний принцип

був застосований у Югославії та Чехословаччині, що в подальшому призвело до розпаду цих держав. Реалізація національно-територіальної федерації потенційно є небезпечною з погляду єдності держави, адже передбачає появу регіональних політичних еліт на етнічній основі, коли керівники територій зацікавлені в максимальному зростанні свого статусу, аж до цілковитої незалежності від центру. Така модель може становити загрозу єдності держави, перерости в конфліктну фазу розвитку. Саме така ситуація відзначалася в Російській Федерації у 90-х рр. (Татарстан, Чеченська Республіка, Башкиртостан, Дагестан, Якутія тощо), сьогодні – у Бельгії, що перебуває на межі розколу на дві частини – фламандську та валлонську.

Адміністративно-територіальна федерація є стабільнішою. Прикладом цьому слугує Швейцарія, де простежується дисперсність складу федерації. Кожен із трьох основних етносів цієї країни розведений між кількома кантонами, що не дає можливості реалізації центробіжних тенденцій і запобігає від розпаду держави. Крім того, у цій країні відсутня столиця-домінанта. Офіційна столиця Берн – лише четверте за величиною місто країни, федеральні органи влади функціонують у Берні, Верховний суд – у Лозанні, Національний інститут страхування – у Люцерні.

Схожим прикладом є Німеччина, де кордони земель після Другої світової війни визначалися довільно, без урахування історичних традицій, унаслідок чого вони не збігаються з ареалами поширення діалектів і розселенням етнографічних груп. Хоча офіційною столицею країни є Берлін, однак Конституційний суд функціонує в Карлсруе, Бундесбанк – у Франкфурті, Податковий суд – у Мюнхені, Статистичне управління – у Вісбадені.

У цьому зв'язку видається більш доречним розуміння політико-територіального (національно-територіального) чинника як складового поняття “державний устрій”, що має декілька змістових значень:

а) політико-територіальної організації держави, яка визначається політико-правовим статусом складових територій держави (республік, штатів, губерній, земель, регіонів, областей, провінцій тощо) і порядком, принципами їхніх взаємовідносин із державою загалом, і між собою;

б) форми державного самовизначення націй, які проживають у державі [175, 152];

в) комплексного конституційно-правового інституту, що встановлює територіальну систему органів публічної влади, їх компетенцію, взаємовідносини, порядок формування; принципи розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами; норми АТУ [162, 125].

Логічно виникає запитання щодо співвідношення понять “державний устрій” і “територіальний устрій”, котре викликає різні думки в науковців, а також уносить плутанину вживанням некоректно визначених термінів, що, відповідно, вульгаризує політичну мову та культуру суспільно-політичного дискурсу. Адже окремі дослідники взагалі ототожнюють ці два поняття. Зокрема, радянський науковець В. Ржевський наполягав на тому, що поняття “територіальний устрій” слід використовувати замість поняття “державний устрій” у його вузькому значенні [176, 19]. В. Кравченко зазначає, що термін “територіальний устрій” можна ототожнювати з поняттям “державний устрій”, аргументуючи це тим, що така тотожність уживається для позначення політико-територіальної організації держави, котра характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, статусом цих одиниць і формою їх правових відносин між собою та з державою загалом [159, 86]. У роботі В. Лісничого [177, 43] цитатою “Велика Британія за територіальним устроєм є унітарною державою” також ставиться знак рівності між двома поняттями. Хоча загальний аналіз згаданої роботи дає підстави для висновку про те, що дослідник під державним устроєм усе ж розуміє політичну й адміністративну систему країни, котра визначається відповідною формою державного правління (механізм поділу державної влади, взаємодія гілок влади, АТУ) [177, 18, 55, 81, 164, 218, 300]. Крім того, В. Лісничий уживає більш об'ємне поняття “конституційний устрій”, яке охоплює загальні конституційні засади, у т. ч. державний і територіальний устрій [177, 134, 213, 298].

У юридичній науці використовується ще одне поняття – “політико-територіальний устрій”, під яким розуміється національно-територіальна організація держави, що обіймає правове становище складових її частин, взаємовідносини між органами влади [178, 79; 179, 231].

Відповідно, сьогодні все частіше пропонується використання цього терміна замість застарілого “АТУ” для характеристики територіальної організації держави. Політико-територіальний устрій, з одного боку, відрізняється, як уже наголошувалося, від економіко-територіального та природо-територіального устрою; а з іншого – включає і державно-територіальний, і адміністративно-територіальний устрій країни. У зв’язку із цим видається неправомірно звуженим розуміння територіальної організації держави як тільки системи взаємин між державою загалом, його центральною владою з територіальними складовими частинами, їх населенням і чинними там органами публічної влади, як це трактують окремі дослідники [130, 8]. Також було б неправильно зводити політико-територіальну організацію держави лише до його політико-територіальної структури.

Логічно, що більшість сучасних науковців, у т. ч. й вітчизняних, не ототожнює ці категорії [175, 152; 180, 76], відповідно, розмежовуючи їх [159, 86]. Так, С. Телешун розмежовує поняття територіального устрою як його складової частини – АТУ й державного устрою як ширшого поняття, котре включає в себе також інші сегменти державного будівництва, зокрема організацію вертикальної системи влади й місцевого самоврядування [181, 59]. На його думку, державний устрій за своєю суттю охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному контексті, будучи певним механізмом держави. За формою він становить територіальну, або національно-територіальну організацію державної влади, що поділена на окремі складові частини, котрі перебувають у тісному взаємозв’язку між собою та вищими органами держави. Відтак саме державний устрій визначає межі централізації та децентралізації державної влади. Він має три пріоритетні змістові значення та складається з 1) територіального устрою держави, тобто із сукупності складових території України; 2) організації всього населення (титульного етносу, етнічних груп, нації загалом) на певній території – національного устрою; 3) ТОВ. У першій зі складових уміщуються частини території держави, у другій – усе населення держави, яке проживає на певній території, у третій – складові частини механізму держави, наділені функціями здійснення державної влади. Отже, відправною точкою для визначення поняття державного устрою виступає політична сутність держави [182, 91].

На штучності зведення державного устрою до самого лише територіального аспекту зазначає В. Грицак [183, 10]. В. Копейчиков зазначає, що категорію “територіальний устрій” не слід ототожнювати з поняттям “державний устрій”, яке розуміють як політико-територіальну організацію держави, що визначається політико-правовим статусом територіальних складників і порядком, принципами їхніх відносин із державою загалом та між собою [184, 312].

На нашу думку, державний устрій уключає в себе територіальний устрій держави – сукупність складових частин територій та національний устрій – організацію всього населення (титульної нації, національних меншин), що проживає на певній території; власне, ТОВ. Державний устрій, будучи елементом форми держави, характеризує ТОВ та модель державного самовизначення населення, яке в ній проживає.

У Конституції України вжито терміни “територіальний устрій” та “АТУ”, що є його невід’ємною та єдиною складовою частиною. IX розділ називається “Територіальний устрій України”, визначає його принципи та систему АТУ [20]. Загалом національна конституційна практика однозначно розмежовує зазначені поняття. Так, у Конституції УНР 1918 р. та Законі “Про Тимчасовий державний устрій України” Української Держави П. Скоропадського під державним устроєм розумілися основи політичної організації держави, включно з питаннями територіального устрою [4, 73–79, 84–86].

Із розмаїття вищезазначених підходів можна зробити певні висновки: по-перше, поняття державного устрою як політико-територіальної організації держави значно ширше, ніж поняття територіального устрою; по-друге, в унітарній державі територіальний устрій як складник державного устрою – це завжди територіальна організація держави, котра включає чіткі взаємовідносини між державою загалом (її органами) й територіальними складовими частинами (їх населенням і діючою публічною адміністрацією). Відповідно до вищеозначеного, співвідношення понять “державний устрій” і “територіальний устрій” логічно визначити як загальне й часткове – державний устрій охоплює поняття територіального устрою, що лежить в основі державного устрою (територіальний устрій є видовим поняттям родового поняття

державного устрою) [185, 195]. Саме такий підхід, на нашу думку, адекватно відображає співвідношення досліджуваних понять.

Отже, поняття “державний устрій” є базовим для терміна “форма державного устрою”, що відображається в особливостях політико-територіальної організації (устрою) держави (унітарної, федеральної, конфедеративної, регіоналізованої), а територіальний устрій в адміністративно-територіальній площині. Відповідно до ст. 2 Конституції, Україна є унітарною державою [20], у розділі IX “Територіальний устрій України” формулюються його головні засади (єдність та цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів) [20].

Як уже зазначалося вище, формами територіального устрою є національно-територіальна й адміністративно-територіальна.

2.4. Характеристика рівнів адміністративно-територіального устрою

У спеціальній літературі виділяють як мінімум два ієрархічні рівні АТУ: регіональний та локальний [39, 310]. Однак загалом система існуючого АТУ трактується як дворівнева або триврівнева ієрархічна структура [127, 10; 179, 56], хоча трапляється й визначення останньої як чотирирівневої [25, 30] та навіть п’ятирівневої з розщепленням регіонального та локального рівнів на окремі підрівні [39, 310]¹⁴. Зокрема, польський науковець Т. Качмарек, виокремив такі рівні: 1) регіональний (одиниці типу: земля, край, воєводство); 2) субрегіональний А (департамент, провінція, графство); 3) субрегіональний В (повіт, район, дистрикт); 4) локальний (місто, гміна, комуна, муніципалітет); 5) сублокальний (парафія, солецтво, селище, міський район) [186, 59].

П’ятирівнева ієрархічна структура характерна також для статистичної системи Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), розробленої ЄС для класифікації АТО, яку узаконено рішенням Євро-

¹⁴ У дослідженні ураховуються мікро- та мезорівні без макрорівня (центрального).

комісії 2001 р. Вона включає три регіональні (NUTS 1–3) та два місцеві (NUTS 4–5): NUTS 1 – національний рівень; NUTS 2 – рівень макрорегіонів; NUTS 3 – середній регіональний рівень; NUTS 4 – рівень мікрорегіонів; NUTS 5 – рівень муніципалітетів. Для кожного із цих рівнів рекомендовані відповідні повноваження й орієнтовна кількість населення: NUTS 1 повинен мати від трьох до семи мільйонів жителів; NUTS 2 – від 800 тис. до трьох мільйонів; NUTS 3 – від 150 до 800 тис.; NUTS 4 – території, менші за NUTS 3; NUTS 5 – первинні, базові одиниці [187].

До рівня NUTS 1 належать регіони в Бельгії та землі в Німеччині; до NUTS 2 – автономні округи в Іспанії, регіони в Ірландії та Франції, області в Італії, провінції в Бельгії та Нідерландах, землі в Австрії, воєводства в Польщі; до NUTS 3 – райони в Бельгії, Греції, Данії, земельні округи в Німеччині, департаменти у Франції, провінції в Іспанії, Італії, ародісманти в Бельгії, лани у Швеції, повіти в Польщі.

За кількісними показниками АТО ЄС виглядають так: 77 – NUTS 1, 206 – NUTS 2, 1 031 – NUTS 3, 1 074 – NUTS 4, 98 433 – NUTS 5.

Як зазначає В. Куйбіда, “Кількість ієрархічних ступенів АТУ залежить від розмірів і освоєності території, розміщення населення, політико-правових засад державності та економічно виправданого надання публічних послуг, згрупованих за певними якісними ознаками. Для трирівневої системи це, наприклад, можуть бути: послуги першої необхідності; загальні послуги; спеціалізовані послуги” [87, 307]. Загальноновизнана міжнародна державотворча практика (класифікація) вирізняє три рівні територіального устрою. Перший рівень – регіональний, другий – субрегіональний (інколи ці два рівні називають “проміжним рівнем” [188]), третій – базовий [124].

Для групи великих за розмірами території держав Європи (Іспанія, Італія, Польща, Франція, Україна) характерною є трирівнева система, як виняток – Німеччина із чотирирівневою системою (федеральні землі – адміністративні округи – земельні округи – комуни) [170, 64] та Російська Федерація (федеральні округи – суб’єкти федерації – міські округи, муніципальні райони – міські та сільські поселення). Для групи середніх і малих держав притаманною є дворівнева система (Данія, Латвія, Естонія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Швеція, Швейцарія).

2.4.1. Регіональний та субрегіональний рівні територіального устрою

Регіональність як об'єктивний феномен є невід'ємним атрибутом будь-якої держави [189, 180]. Тому останніми десятиріччями у світі відзначається пильніша увага до регіональних проблем. Європейська інтеграція, активно поглиблюючися в контексті Єдиного європейського акта (1986), активізувала процеси регіоналізації, децентралізації та деконцентрації, котрі зумовили зміцнення місцевої і регіональної демократії на основі принципу субсидіарності. Після розширення ЄС триває радикальне реформування регіональної та місцевої влади.

У зазначеному контексті дослідження системи територіальної організації потребує чітких визначень, особливо тих, що пов'язані з питаннями регіонального рівня. У цьому зв'язку зазначимо на відсутності в спеціальній літературі визначення поняття “регіональний рівень”, а також загальноприйнятого трактування основоположної категорії “регіон”, що все частіше з'являється в національному законодавстві [43; 45; 48; 124]. Водночас він усе ще викликає багато дискусій через невизначеність, розмитість змісту та статусу, і як зазначає Я. Верменич, змістове наповнення цієї дефініції залежить від потреб, якими продиктоване їх дослідження [91, 124]. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні України під поняттям “регіон” визначено територію АРК, області, міст Києва та Севастополя [48, 1], у наукових джерелах під це поняття підводяться різноманітні просторові системи дуже різних масштабних порядків – від групи держав до невеликих за площею АТО й навіть їх частин. Тому, як слушно зазначає В. Литвин, “Насамперед слід чітко визначитися із системою понять. Що таке регіон у системі наукового знання?” [190].

Проблематика регіоналізації України має тривалу історію і завжди займала значне місце в дослідженнях вітчизняних державознавців, починаючи з М. Драгоманова, який ще наприкінці XIX ст. на основі географічного й етнографічного принципів виділив область як вищу АТО [1, 54–55].

Як зазначає Т. Татаренко, суть поняття “регіон” пов'язується з уявленнями про належність і зв'язок території з більшими в просторовому відношенні соціальними системами [139, 17]. У вузькому

розумінні під цим терміном розуміють АТО окремих держав, межі яких є переважно продуктом політичних рішень. У широкому розумінні регіоном вважається: а) умовно виділений простір, що відрізняється від прилеглої території природними або набутими властивостями (наприклад: Карпатський регіон, Чорноморський регіон, регіон Донбасу) [191, 72]; б) окремі історико-етнографічні територіальні комплекси, котрі, звичайно, не збігаються із сучасними адміністративно-територіальними утвореннями (наприклад: Волинь, Галичина, Гуцульщина, Лемківщина, Поділля, Слобожанщина тощо); в) широкі міждержавні територіальні масиви, що відрізняються певною спільністю своєї історичної долі, своєрідним національно-етнічним складом, культурно-конфесійними чи політичними ознаками (наприклад: альпійський регіон, Балкани, Прибалтика, Скандинавія, Закавказзя тощо) [192, 14]. У вузькому розумінні поняття “регіон” має три виміри: 1) макрорегіони – групи сусідніх областей, об’єднаних спільністю історико-географічних чинників, ресурсів, структури й організації господарства; 2) мезорегіони, що загалом відповідають території області; 3) мікрорегіони, кожен із яких є своєрідною природно-економічною, етносоціальною частиною області [91, 124].

Як зазначає Ф. де Брюке, “регіоном”, залежно від країни, називають різні інституційні форми, що є доволі неоднорідними: це може бути середовище здійснення регіональних заходів, у межах яких здійснюються процеси деконцентрації; державні регіональні установи, що є формою децентралізації; децентралізована громада другого чи третього рівня; автономна складова частина регіоналізованої чи навіть федеративної держави [169, 124]. Відповідно, теоретики та практики зазначену категорію трактують із різних позицій, переважно “нормативних” (ґрунтуються на суто адміністративних принципах поділу) чи “аналітичних” (групування певних територіальних зон зі схожими або взаємодоповнюваними характеристиками) [193, 15], зокрема таких: а) територіальної – регіон як територіально-просторова одиниця (Б. Хорєв, Ф. Кожурін, В. Сігов, М. Чумаченко); б) політичної – регіон як урівноваження різнорідних політично значимих чинників (В. Лісничий) [191, 77]; в) адміністративної – регіон як вища (найбільша) АТО держави, що має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет (С. Романюк, Л. Зайцева); регіон як управлінська

система, наділена відповідною компетенцією (М. Глазирін, І. Котляров, А. Липко, К. Миско); г) соціальної – регіон як соціально-територіальна спільнота, що характеризується локалізацією єдиних суспільних відносин, соціальною спільністю людей (Я. Щепанський); г) культурно-етнічної – регіон як частина території країни з певними відмінностями природно-кліматичних умов життєдіяльності, історії етнічного складу населення, мови, культури, релігії та інших факторів, що в процесі взаємодії набувають інтегративного, системного характеру й відображають своєрідність певної території (Я. Верменич, М. Пірен) [194, 194].

Досить широке трактування поняття “регіон” у політологічних словниках: самостійна просторово-географічна, адміністративно-територіальна, інституційно-політична, економічна, соціальна, історико-культурна, етнічна й демографічна величина [195, 333–334]. Я. Верменич пропонує взяти за основу загальних принципів ретроспективного структурування регіону дві вимоги: 1) бути більш-менш однорідними за типом господарювання, ментальністю населення, культурними традиціями; 2) мати історично сформований центр, який є епіцентром тяжіння для населених пунктів і зв’язує їх певну цілісність [91, 124].

Комплексним, поліаспектним підходом до визначення цієї категорії відзначається В. Кравченко, на думку якого, регіон – частина території держави (будь-яке територіальне утворення всередині країни), що характеризується комплексом притаманних їй ознак (фізико-географічних, соціально-економічних, етнографічних, ресурсних, соціально-історичних тощо). Дослідник окреслює такі регіони: адміністративний (політичний), соціально-економічний, географічний. На його думку, регіонами можуть бути і офіційні АТО, і неофіційні територіальні одиниці – вільні ареали, наприклад: вільні економічні зони, зони стихійного чи екологічного лиха (наприклад: зона радіаційного забруднення), басейни корисних копалин (наприклад, Нікопольський марганцеворудний басейн) тощо [159, 373]. Як бачимо, В. Кравченко наголошує, що регіон може і збігатися з межами законодавчо встановлених адміністративно-територіальних утворень (АТО), і об’єднувати інші (неофіційні) територіальні об’єкти. Схожої позиції

дотримується і В. Симоненко, зазначаючи, що у внутрішньополітичному та внутрішньоекономічному контексті держави під регіонами слід розуміти і адміністративний район, і територію, виділену за певною ознакою для вирішення конкретної проблеми [196, 27].

Крім того, у вітчизняній практиці трапляються так звані квазірегіони: Київський регіон, Столичний регіон [191, 63], Ірпінський регіон [36], регіон Севастополя, Великої Ялти, Великої Алушти тощо, а також уведено нове поняття “агломерація” [76, 25].

О. Осауленко та В. Карпов наголошують на відмінності регіону від АТО, посилаючися на те, що регіон є наслідком об’єктивних закономірностей, які мають іншу природу від АТО, і котрий утворюється відповідно до принципу “зручності” реалізації адміністративних цілей, уключаючи збір статистичних даних [197, 3]. Схожої позиції дотримуються О. Валевський, В. Керецман, Я. Верменич. Остання, виходячи з того, що регіон не обов’язково є територіальною спільністю, об’єднаною політико-адміністративним устроєм, але майже завжди – природно сформований цілісний історико-географічний простір, наголошує на потребі розмежування “регіону як АТО” і “регіону як суб’єкта економічної діяльності й політики”, відповідно до того, що “поняття “регіон” є поліфункціональним і багатоскладовим, і “АТО” – лише один із багатьох можливих його різновидів” (хоч і найважливіший) [91, 122–123, 125].

Слід зазначити, що за всієї різноманітності підходів до поняття регіону дослідники вказують передусім на його просторову сутність. Французькі вчені сформулювали цю тезу, наголосивши, що регіон – це нечітко зафіксоване просторове уявлення, яке охоплює певні реалії, що є надзвичайно різноманітними за масштабом і змістом [198, 112]. Українська статистика пропонує розрізняти два класи регіонів: 1) адміністративно-територіальні (регіони базового чи первинного поділу); 2) регіони вторинного територіального поділу (ті, які виділяються за культурно-етнічними, природно-ресурсними, географічними ознаками, особливостями економічної діяльності або сфери впливу спеціально організованих органів управління). Приміром, за культурно-етнічними ознаками виділяють Поділля, Полісся, Карпати, Волинь, Крим тощо; за природно-ресурсними – Донецький та Львівсько-Волинський

вугільний басейни, Карпатську курортну зону; за географічними ознаками – Західний, Східний, Південний, Центральний регіони [199, 479–481].

Отже, аналіз показує, що в науковому середовищі виокремлюються два основні підходи щодо окреслення просторової сутності регіону: 1) регіон уособлюється з АТО, збігаючись із його межами; 2) регіон є відмінним від АТО, відповідно, не збігаючись із його межами. У цьому зв'язку В. Керецман зазначає, що залежно від галузі науки, мети наукових досліджень і методологічних підходів виправданим є специфічне трактування терміна “регіон”, у жодній із сучасних наук немає єдиного підходу до цього поняття [200, 59].

Як бачимо, дефініції регіону визначальним чином залежать від того, який аспект його життєдіяльності цікавить дослідника. Усе це ставить серйозні методологічні ускладнення з усвідомлення зазначеного поняття і, як слушно зазначає М. Пухтинський, становить “цілий комплекс проблем, які слід уважно вивчити” [191, 63].

Північноамериканська традиція визначає “регіон” як групу штатів чи держав, а, у європейському розумінні, регіон – це невиразна специфічна просторово обмежена одиниця: земля (*land*), провінція (*province*), басейн (*basin*) тощо [201, 8]. Останнім часом у процесі європейської інтеграції з'явилося ще одне споріднене поняття “єврорегіон”, під яким розуміється транскордонне об'єднання кількох АТО сусідніх держав (наприклад, Єврорегіон “Буг”, до складу якого входять Волинська область (Україна), Люблінське воєводство (Республіка Польща) та Брестська область (Республіка Білорусь)).

У межах дослідження нас цікавить “регіон” у європейському тлумаченні – визначена територія, поділена на кілька адміністративних одиниць, яких об'єднує між собою географія, історія, культура, мова, етнічна спорідненість, релігія, економічні й адміністративні зв'язки. У кожній країні їхня кількість є різною. Наприклад, за британським підходом регіони уособлюють чотири адміністративно-політичні частини Об'єданого Королівства: Англія, Шотландія, Уельс, Північна Ірландія. В Італії й Іспанії регіон трактується в розумінні частини держави, що має владні структури, наділені правом регіонального самоврядування. У тлумаченні ЄС “регіон” трактується як територі-

альне утворення, створене в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного й наділене політичним самоврядуванням. Зокрема, у Німеччині регіонами прийнято вважати землі [169, 59], в Іспанії – автономні об'єднання. На нашу думку, підтвердженням адекватності підходу щодо уособлення найбільшої АТО з регіоном знаходимо в державотворчій практиці: а) Франції, яка 1982 р. внаслідок реформи з децентралізації державного управління ввела нову АТО під назвою “регіон” (*region*); б) Греції, де 1994 р. упроваджено нову АТО – адміністративний регіон; в) Данії, де 2007 р. упроваджено регіони; г) Бельгії, котра згідно з конституцією 1993 р. “є федеративною державою, що складається з громад та регіонів” [189, 28], тобто на найвищому законодавчому рівні окремих держав Європи регіон визначається як найвища АТО країни. Схожа спроба була здійснена й в Україні 2005 р. у процесі обговорення проекту Закону “Про територіальний устрій України”, коли в системі АТУ було запропоновано вищий адміністративно-територіальний рівень – регіон [45].

Процес інституалізації регіону як найвищої АТО в країнах ЄС має стабільну тенденцію. Зокрема, створення регіонів чи децентралізованих структур стало результатом адміністративних реформ, здійснюваних на основі Декларації щодо регіоналізму у Європі (1996) задля активізації та посилення регіонального розвитку. Тільки за останній період Словаччина, Чеська Республіка, Польща прийняли нові закони про створення регіонів.

Однак і до сьогодні серйозною проблемою національної нормотворчості є розбіжності та неузгодженості з трактування досліджуваного явища. Так, на відміну від нині чинної Концепції [37], у проекті Концепції державної регіональної політики в редакції від 27.02.2008 р. під регіонами розуміються “визначені законодавством територіальні утворення субнаціонального рівня із системою ОБВ та ОМС, а також інші територіальні утворення, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю проблем розвитку й визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій” [124]. Однак зазначена дефініція видається доволі дискусійною, адже не прояснює ситуацію з розуміння цього поняття, а, навпаки, вимагає відповідного

обґрунтування термінів “субнаціональний рівень”, “інші територіальні утворення”. Фактично таке універсальне трактування допускає розуміння регіону як будь-якого територіального утворення.

У проекті Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком під терміном “регіон” розуміється область, район [42, 17], що, на нашу думку, вносить певну плутанину щодо його змісту. Якщо з позицій географії, економіки чи виробничої сфери застосування терміна “район” поряд із “регіон” певною мірою є допустимим, зважаючи на район як інтегральну виробничо-територіальну (наприклад: Красноперекопський, Керченський промислові райони АРК) чи соціально-економічну (наприклад, Західний соціально-економічний район) системи, то в адміністративно-територіальному контексті ці поняття повинні мати однозначні дефініції та бути чітко розмежовані і в територіальному, і в ієрархічному контексті. Зокрема, економічне районування є поділом країни на економічні райони – цілісні частини території країни, яким властиві спеціалізація і комплексність господарства. Такий поділ складається історично або формується в процесі розвитку продуктивних сил на засадах суспільного поділу праці. Так, згідно із Законом “Про дальше вдосконалення управління промисловістю і будівництвом в УРСР” від 31.05.1957 р., у республіці було створено одинадцять економічних адміністративних районів.

При цьому є два протилежні погляди на соціально-економічний район. Перший (П. Алампієв, Ю. Саушкін, В. Поповкін, М. Паламарчук, О. Паламарчук) ґрунтується на положенні, що район функціонує цілком об’єктивно, незалежно від свідомості, повністю визначений у своїх межах. Завдання дослідника полягає лише у визначенні цього району. У такому аспекті районоутворення, на думку М. та О. Паламарчуків, є об’єктивним процесом формування та розвитку районів, що відбувається незалежно від його пізнання. Відповідно, у поняття “районування” вкладається процес членування території на відносно цілісні частини, а також результат цього процесу [202, 4]. Другий підхід полягає в тому, що район вважають суто розумовою, інтелектуальною конструкцією, що дає змогу дослідникові впорядкувати інформацію в територіальному плані. Відповідно, кількість варіантів районування теоретично обмежена лише кількістю дослідників [203, 9].

Зокрема, на сучасному етапі розробки сітки економічних районів існує декілька підходів, які розробили українські вчені економіко-географічного напрямку М. Пістун, Ф. Заставний, В. Поповкін [204, 222], О. Шаблій [203, 10–11]. При цьому наголосимо, що, незважаючи на різну кількість пропонованих районів, усі дослідники сходяться на розумінні економічного району як одиниці макрорівня, котра об'єднує кілька адміністративних областей. Це фактично означає прирівнення району до регіону. Як бачимо, у такому розумінні економічний район суттєво відрізняється від району в адміністративному контексті.

С. Романюк під регіоном розуміє рівень області, АРК та, відповідно до особливого статусу, м. Київ [205, 3]. Схожий підхід застосовано й у Концепції державної регіональної політики України, яку розробила Спілка лідерів місцевих і регіональних влад України, у якій до “регіону” належить АРК, область та місто-регіон. Відповідно, район належить до субрегіонального рівня [85, 4]. Отож правомірно розмежовано область і район як різнопорядкові адміністративно-територіальні утворення. Чітко розмежовує два поняття і Я. Верменич, котрий називає такою ознакою таксономічний фактор, що є необхідною умовою існування району в системі територіального членування на відміну від регіону, котрий не завжди виступає як таксономічна одиниця. При цьому слушно зазначаючи, що поняття “район” уживається як означення нижчої таксономічної одиниці, порівняно з регіоном [91, 125]. Однозначне розмежування зазначених понять зафіксоване в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, де виділяються такі групи територій: регіони, промислові райони, сільські райони, міста обласного значення [48, 2].

Відповідно до саме такої позиції, автор у свій час наводить таке визначення: “Регіон – вища АТО держави, для жителів якої характерна наявність спільних політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів з метою представлення та задоволення яких створюються органи публічної влади регіонального рівня. В Україні регіонами є АРК, області, міста Київ та Севастополь” [206, 169].

Стосовно доцільності зарахування міст Києва та Севастополя до категорії “регіон”, то слід зазначити, що така практика в Україні має власну історію. Зокрема, у свій час М. Грушевський до регіонального рівня України, крім двадцяти семи земель, зарахував також три міста –

Київ, Одесу та Харків [3, 217–218]. У період Української держави П. Скоропадського статус державного значення був наданий містам Києву, Одесі, Миколаєву. Вони були виведені зі складу губерній, а владні повноваження в них здійснювали управління міського отамана. У Російській імперії спеціальний статус був наданий місту Миколаєву, що разом із Кронштадтом управлялися особливим військовим губернатором.

Практика надання статусу регіону столицям, містам-мегаполісам притаманна окремим країнам Європи. Для прикладу: у Німеччині регіональний статус надано Берліну, Бремену, Гамбургу (земля-місто), у Російській Федерації – Москві та Санкт-Петербургу (суб'єкт федерації), у Бельгії – Брюсселю (столичний регіон), в Австрії – Відню (федеральна земля). Причини надання регіонального статусу містам можуть бути різними: а) виокремлення особливого статусу та підвищення ролі столиці (Київ, Москва, Берлін, Відень); б) урахування історичних традицій та особливостей (Санкт-Петербург, Бремен, Гамбург); в) виділення спеціалізованого статусу міста (Севастополь); г) урівноваження суттєвих регіональних розбіжностей (Брюссель). У такому контексті місто-регіон більшою мірою є адміністративним концептом, у котрому територіальний чинник (у розумінні значного простору) не відіграє ключового значення. При цьому правосуб'єктність міст-регіонів й інших регіональних утворень є переважно однопорядковою. Саме такий політико-правовий підхід застосували розробники проекту Закону України “Про територіальний устрій України”, у котрому зведено поняття “місто-регіон”, де за основу покладено показник чисельності населення міста – не менше 750 000 жителів [45].

В умовах формування параметрів регіональної політики України, коли саме регіони стають реальними суб'єктами правовідносин, чітке визначення поняття “регіон” переходить із площини наукових дискусій у практичну політико-правову площину та прагматичних інтересів відповідних територій. Як зазначає В. Кравченко, “Коли ми говоримо про ТОВ, то насамперед маємо на увазі конституційний аспект проблеми – нам треба визначити правосуб'єктність регіонів. Ця правосуб'єктність у нас не визначена” [191, 28]. Однак Концепція державної

регіональної політики взагалі не містить такої дефініції [37], що, на нашу думку, є її суттєвим недоліком. Такий стан є характерним для підзаконних актів, а законодавчі акти із цієї проблематики фактично відсутні.

Відповідно до стану розробки поняття “регіон” та мети дослідження, вважаємо, що в політичній науці, на відміну від економічної, історичної, географічної, соціологічної, етнографічної щодо регіону слід застосовувати адміністративний підхід, що ототожнює регіон з АТО, причому вищого рівня. Лише такий підхід із чіткою прив’язкою до АТУ дасть можливість осмислити систему публічної влади на територіях, а також напрями її трансформації. При цьому два складники – територіальний та владний, що тісно взаємопов’язані, зобов’язують установити однозначні просторові параметри, можливі лише в межах АТП. Якщо ж за основу взяти інші підходи, то нас підстерігатимуть методологічні пастки, пов’язані з розмитим розумінням цього терміна. Приміром, якщо застосувати історико-географічний підхід для чіткого визначення просторових меж Волині, то стає незрозумілим, який з історичних періодів брати за основу: Волинську землю, Волинське князівство, Волинське воєводство у складі Речі Посполитої, Волинську губернію у складі Російської імперії чи Волинську область (УРСР, Україна).

Отже, відповідно до статті 133 Конституції України, що визначає виключний перелік АТО першого рівня системи АТУ України, до регіонального рівня, на переконання автора, належать: АРК, 24 області, міста Київ та Севастополь. Отож регіональний рівень асоціюється з вищим рівнем АТУ [207, 164].

Ключовою ланкою середнього (субрегіонального) рівня України є *район*, який здійснює самоврядну й виконавчу функцію політико-координаційного публічного центру, становить територію з гранично допустимим економічним потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією.

П. Ткачук зазначає, що райони “стали, по суті, основною територіальною одиницею, де практично вирішувалися питання соціально-господарського розвитку” [208, 54]. На думку М. Орзіха, сільський район – “це самоврядна територія, яка виконує функцію політико-

координаційного публічного центру з гранично допустимим економічним (насамперед аграрний сектор і переробні виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією, транспортною, інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між сільськими населеними пунктами, між ними й містами, а також регіональними центрами” [161, 13–14].

Спроба сучасного закріплення визначення району як АТО здійснена в законопроекті 2005 р. У ст. 12 під районом розуміється “АТО, яка об’єднує громади та має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об’єктивно не можуть бути надані в цих громадах” [45, 10].

Район як АТО, що виник в Україні в радянський період (1923) на базі волостей і переважно склався в середині шістдесятих років, став цілісним складним соціальним організмом територіальної організації держави, формування території котрого тісно пов’язувалося з організацією промислового й сільськогосподарського виробництва. І хоча основною метою утворення районів було створення вузлових пунктів реалізації директив партії та радянської влади, тривалий час їх існування засвідчив ефективність цієї АТО, що значною мірою відповідала потребам державного будівництва.

Компактне розміщення населених пунктів на території району, тяжіння сіл до райцентрів, наявність соціально-економічного та сільськогосподарського потенціалу давали змогу здійснення ефективного управління, зміцнювало позиції такої АТО.

Сьогодні району як територіальній одиниці належить чільне місце в системі АТП України, адже він перебуває в центрі цієї системи – між вищою ланкою: АРК, областю, містами республіканського, обласного підпорядкування та нижчою – містами районного підпорядкування, селищами й селами [206, 166–167].

При цьому зазначимо, що згідно з офіційним тлумаченням термінів “район” і “район у місті” Конституційного Суду України, це різні за своїм значенням АТО у системі АТУ [209]. Також у законодавстві вживаються поняття “промисловий район” та “сільський район”.

Промисловий – це район, у якому частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві. Сільський – район, у якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості [210].

2.4.2. Базовий рівень територіального устрою

Найнижчим рівнем АТУ України є базовий, який ще називають низовим, локальним [39, 315]. Базовий рівень складають міста, СМТ, селища, села.

Міста завжди були й залишаються найважливішими елементами соціально-економічної просторової системи суспільства, адже стан і тенденції їх розвитку є індикатором якості рівня життя в державі та її сталого розвитку. При цьому вони належать до складних і поки що малодосліджених суспільних систем.

У міжнародній практиці не існує єдиних підходів щодо визначення міст. В окремих країнах надання поселенню міського статусу закріплено законодавчо (Алжир, Болгарія, Канада, Марокко, Польща, США). У деяких латиноамериканських країнах місто – поняття швидше статистичне або історичне. У науковій літературі висвітлюються різні підходи щодо сутності феномену міста як складної багатофункціональної суспільної системи, зокрема демографічний, економічний, соціологічний, містобудівний, історичний тощо. Із погляду нашого дослідження, ми місто трактуватимемо як об'єкт політико-управлінського аналізу, згідно з яким місто – специфічна політична система, яка характеризується системою муніципальних політичних інститутів, політичної культури й активності міської громади, муніципальними політичними нормами. На думку С. Саханенка, її завданням є вираження (артикуляція) й агрегація (підсумовування та систематизація, розташування за ступенем значення) інтересів; розробка та застосування норм, примус до їхнього виконання, політична комунікація; політичне рекрутування та політична соціалізація [211, 59]. Саме такий підхід підтримує В. Мамутов, на думку якого міста як багато-

гранні явища є об'єктом державно-правових відносин й адміністративно-політичною одиницею держави [212, 4].

На думку Л. Веліхова, місто – це відокремлене від села у правовому відношенні поселення, що є більш або менш значним і тривалим скупченням людей на більш або менш обмеженій території [213, 9]. Ще одне визначення характеризує місто як великий населений пункт із компактною забудовою, що має розвинуту соціальну, комунальну, транспортну інфраструктуру, жителі якого здебільшого зайняті в промисловості, торгівлі, управлінні, сфері послуг і культури [45, 10]. На нашу думку, до зазначених характеристик слід додати закріплені в правових актах межі, своє найменування, органи місцевої влади, владні повноваження яких поширюються на відповідну територію та населення, що проживає в цьому місті. При цьому суб'єктом повноважень є не територія, а АТО, тобто частина території держави, що певним чином організована [214, 41].

Конституція України місто визначає одним з елементів АТУ держави [20]. Однак слід розрізняти поняття міста як населеного пункту та міста як АТО. Як населений пункт місто виявляє себе як частина компактно заселеної території держави, що склалася внаслідок господарської й іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву на зареєстрована в порядку, передбаченому законом [215, 605–606]. Місто як АТО – просторова основа для організації та функціонування місцевих органів публічної влади. У такому контексті до структури міста можуть уходити інші АТО, зокрема райони в містах, селища, села й т. п., тобто не тільки місто може мати статус АТО, такою одиницею може бути навіть його частина (район у місті) або кілька населених пунктів із навколишніми територіями, які перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних ОМС [214, 40].

Ще однією неврегульованою проблемою є питання кількості населення, необхідного для набуття статусу міста, що призвела до значної диференціації між містами. Так, найменше місто України Угнів Львівської області налічує 1 тис. жителів, м. Берестечко Волинської – 1,9 тис. Узагалі в Україні 15 міст із чисельністю до 5 тис. осіб, 66 міст – від 5 до 10 тис. осіб [216, 27]. Відповідно до цього контексту

зазначимо, що в різних країнах застосовуються різні кількісні показники, починаючи від поселень із населенням понад 1,5 тис. жителів. ООН запропонувала для надання поселенню статусу міста використувати єдиний критерій – чисельність понад 20 тис. [217, 85]. За кількістю населення визначається і тип міського поселення: малі міста (до 50 тис.); середні міста (від 50 до 100 тис.); великі міста: від 100 до 500 тис., від 500 тис. до 1 млн; міста-мільйонери; мегаполіси.

Характерною ознакою великих міст є внутрішній районний поділ. Утворення районів викликане потребою вирішення місцевих питань в інтересах населення відповідних частин міста. Отже, як зазначається в літературі, “Район – це частина міста з населенням, що проживає компактно, і до якої максимально наближені органи влади” [217, 87]. Таким чином у межах одного міста діють самоврядні інститути, які відповідним чином взаємодіють один з одним, населенням і міською владою. В Україні існує 25 міст із районним поділом.

За своїм значенням у системі АТУ України її міста поділяються на:

- міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь);
- міста республіканського (АРК), обласного значення – 177;
- міста районного значення – 279.

При цьому зазначимо, що не зовсім зрозумілим є механізм реалізації такої класифікації, оскільки, відповідно до п. 5 “Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” [218], зарахування населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, установлення та зміна їхніх меж, а також зміна їх підпорядкування проводить Президія Верховної Ради УРСР за поданням виконкомів обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад народних депутатів. Однак Президія Верховної Ради чинною Конституцією не передбачена.

Міста республіканського, обласного значення. Відповідно до п. 7 Положення до цієї категорії можуть належати міста, що є економічними й культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, із кількістю населення понад 50 тис. осіб, якщо для подальшого економічного й соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосе-

редне керівництво ними зі сторони обласних організацій. Однак, зважаючи на можливі винятки з цього правила, зазначена норма в багатьох випадках не дотримувалася. Це призвело до фактичної відсутності різниці між містами обласного та районного значення. Так, наприклад, містами обласного значення є м. Теплодар Одеської області з населенням 8,9 тис. осіб, м. Моршин Львівської – 9,4 тис. осіб. Названі міста за кількістю населення є меншими, ніж окремі СМТ. Зокрема, в Україні є 4 СМТ із населенням від 15 до 20 тис. осіб, 45 – із населенням від 10 до 15 тис. осіб [219, 57].

Міста районного значення входять безпосередньо до району і є його складовою частиною. До цієї категорії належать населені пункти, у яких розміщено промислові підприємства, об'єкти комунального господарства, побутового обслуговування, заклади торгівлі, житловий фонд, із кількістю жителів понад 10 тис. осіб. Однак чисельність населення міст районного значення має велику диференційованість: від 28,3 тис. (м. Здолбунів Рівненської області) до 2,1 тис. жителів (м. Герца Чернівецької області).

Міста районного значення разом із містами обласного значення з чисельністю населення до 50 тис. осіб складають т. зв. групу малих міст, які займають особливе місце в територіальному устрої України. Вони відіграють досить важливу роль у сучасному формуванні регіональних та локальних систем розселення міського населення. Адже саме в них формувалася національна культура, вони є основою прогресу та стабільності держави й суспільства. Із ними безпосередньо пов'язане життя близько 22 млн жителів України, або майже 13 % населення країни (близько 19 % міського населення) [216, 20].

Відповідно до затвердженої Законом України генеральної схеми планування території України, виділяють такі типи малих міст:

- міста, які прилягають до центрів систем розселення;
- міста, які мають значний рекреаційний та оздоровчий потенціали;
- міста – центри сільськогосподарських районів;
- монофункціональні міста.

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виокремлюють такі категорії:

- міста з переважно промисловими функціями;

- транспортні вузли;
- санаторно-курортні та рекреаційні центри;
- історичні, історико-архітектурні, культурні та туристичні центри; адміністративні центри районів;
- господарські центри місцевого значення; центри низових локальних систем розселення, які виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових й інших послуг населенню [216, 20].

Найбільш поширеними в Україні є малі міста, які належать до категорії центрів локальних систем розселення та господарських центрів місцевого значення (близько 50 % загальної кількості).

Кількість міст районного й обласного значення постійно зростає. Так, кількість міст районного значення із 186 у 1950 р. зросла до 279 у 2007 р. Однак їхнє розміщення є нерівномірним: Львівська область – 35, Донецька – 24, Луганська – 23; Миколаївська – 4, АРК – 5, Житомирська, Закарпатська, Херсонська – 6 [220]. При цьому кількість населення в них здебільшого за цей період зменшилася (на 0,5–13,5 % за останні п'ять років) [221, 79]. Чисельність працездатного населення коливається залежно від економічної ситуації на території міст (є міста, у яких наявна тенденція до такого збільшення, наприклад: м. Мостиська Львівської, м. Вишгород Київської обл.). Однак у переважній більшості таких міст ситуація є протилежною – чисельність населення знизилася, а останнім часом на 4–68 % (наприклад, м. Тячів Закарпатської області).

Селище міського типу – міський населений пункт, утворення та розвиток якого пов'язані з розміщенням на його території промислових підприємств, залізничних вузлів, гідротехнічних та інших споруд і об'єктів, населення якого здебільшого зайняте в несільськогосподарському виробництві чи соціально-культурній сфері та в якому створено умови для надання йому адміністративних, соціальних і культурних послуг [45, 10], із кількістю жителів понад 2 тис. осіб. Проте в деяких випадках до категорії СМТ могли належати населені пункти з населенням менше як 2 тис. осіб, але понад 500 осіб, якщо вони мали реальну перспективу економічного й соціального розвитку та зростання кількості населення.

Однак сьогодні статус СМТ не має належного правового закріплення. Річ у тому, що в переліку елементів АТУ, який визначає Конституція України, він відсутній, натомість там є селище, що разом із селом належить, незалежно від їхньої адміністративної підпорядкованості, до сільських населених пунктів. При цьому зазначимо, що визначення понять “селище”, “село” в законодавстві України відсутнє. У літературі селище визначається як сільський населений пункт, що сформувався при агропромисловому чи іншому підприємстві, організації або установі [222, 78].

Село – населений пункт із переважно сільською садибною забудовою та сталим складом населення, що переважно зайняте в сільському, лісовому та рибному господарствах, народних промислах, первинній обробці сільськогосподарської та рибної продукції [45, 10].

Базовий рівень – територіальна основа для організації місцевого самоврядування первинного рівня.

Отже, до першого рівня, або *регіонального (вищого)*, належать АРК, області, Київ і Севастополь – міста зі спеціальним статусом; до другого, або *субрегіонального (середнього)*, – райони; до третього, або *базового*, – міста, райони в містах, селища, села.

У нашому дослідженні під регіональним рівнем розумітиметься вищий та середній, а місцевим – базовий.

2.5. Класифікація принципів територіальної організації влади

Включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, євроатлантичний вектор її розвитку передбачають упровадження європейських стандартів у всі сфери суспільно-політичного життя, ставлять питання щодо відповідності ТОВ держави фундаментальним принципам, правилам і нормам європейського адміністративного простору. Вирішити ці питання неможливо без здійснення низки реформ задля створення нової моделі ТОВ, що вимагає докладного аналізу її системоутворюючих елементів та відмінностей моделей

різних країн, передусім європейських. Адже, незважаючи на різноманітність систем політико-територіального управління, зумовлену розмірами держав, етнічним складом та розміщенням населення, особливостями історичного розвитку та політико-правових відносин, існують певні спільні риси, тенденції розвитку та загальні принципи, що є спільними для більшості демократичних країн. Отже, формування базових засад нової моделі ТОВ України в умовах політичної реформи неможливе без розробки її сучасних принципів. Їх обґрунтування є внеском у створення теоретико-методологічної основи проведення науково виважених реформ у цій сфері. Лише чітке визначення та безумовне дотримання зазначених принципів усіма суб'єктами трансформаційних процесів – обов'язкова умова радикальної зміни чинної моделі ТОВ, її приведення у відповідність із європейськими засадами та стандартами. Такий підхід стане запорукою інтегрування національної системи публічної адміністрації у європейський адміністративний простір, її адекватності очікуванням та запитам громадян. Важливим завданням, у цьому зв'язку, є формулювання принципів ТОВ, аналіз їхньої наукової, оціночної і практичної транскрипції.

У літературі та практиці існують різні підходи до класифікації принципів, які стосуються предмета нашого дослідження, які подекуди є прямо протилежними, адже вкрай непросто виокремити систему принципів із багатогранності поняття “ТОВ”. Зокрема, Р. Безсмертний виділяє такі чотири ключові принципи: децентралізація, деконцентрація, дерегулювання, субсидіарність [87, 47]. Ю. Наврузов наводить такі принципи: легітимності, унітарності, єдності, субсидіарності, системності, партнерства [164, 126–127].

Заслуговують на увагу загальні засади ТОВ, викладені в Концепції державної регіональної політики України: народовладдя; єдність і цілісність території України як унітарної держави; оптимального поєднання децентралізації та централізації; збалансування державних, регіональних і місцевих інтересів; чітке законодавче розмежування сфери компетенції виконавчої влади й місцевого самоврядування та повноважень ОМС різного територіального рівня на основі принципу субсидіарності; правова, організаційна, матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та їх асоціацій, ОМС кожного тери-

торіального рівня в межах, визначених Конституцією та законами України; підзвітність, підконтрольність та відповідальність ОМС територіальним громадам, а також підконтрольність та відповідальність цих органів перед державою в межах Конституції та законів України; відповідальність держави перед територіальними громадами та їхніми асоціаціями, державна підтримка місцевого самоврядування; судовий захист прав територіальних громад та їх асоціацій, ОМС на самостійне вирішення питань розвитку відповідних територій у межах Конституції та законів України [85, 4].

Очевидно, що формулювання принципів ТОВ є непростим методологічним завданням, адже, урахувавши їхню неоднозначність, передбачає поєднання кількох сімей принципів:

- 1) організації та здійснення державного управління;
- 2) місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади;
- 3) організації АТУ.

Для прикладу: лише принципи державного управління, які відображають закони його розвитку, складаються з трьох видів: загальних, структурних, спеціалізованих [223, 225–231]. Не менш об'ємною є структура принципів місцевого самоврядування – обумовлених завданнями та функціями місцевого самоврядування вихідні начала, покладені в основу його організації та функціонування, та які визначають властивості, риси й ознаки місцевого самоврядування [25, 124, 518–521]. Ці принципи, закріплені в Конституції та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” відповідно до положень ЄХМС, своєю чергою, також поділяються на дві групи – загальні (основні) та спеціальні принципи. Перші здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, а другі притаманні лише окремим його сферам [25, 126].

Власні принципи притаманні й АТУ держави: повсюдність, пропорційність, компактність, доступність, спадкоємність, взаємодоповнюваність, гнучкість та адаптивність, саморегулювання, перспективність [74, 242].

Крім того, існують споріднені принципи, зокрема, такі: територіальної організації державного управління [121, 17–23], територіальної

організації місцевого самоврядування [224, 259–266], реформування системи ТОВ [74, 623–624], децентралізації [87, 350–351], делегування повноважень [42, 83–84], реформування АТУ [74, 242–250], трансформації АТУ [221, 297–306], реформи публічної адміністрації [74, 553–554], регіонального самоврядування [191, 97–100], регіональної політики [225, 128; 226, 150–153], регіонального розвитку [49], публічної служби (державної [227, 21–26] та муніципальної), принципи утворення та функціонування територіальних одиниць [80, 48], розподілу повноважень між органами державного управління і місцевого самоврядування [27, 14], принципи утворення та функціонування територіальних одиниць, місцевих виборів.

Продовжуючи, можна навести й інші принципи, тим більше, що подекуди вони формулюються не тільки як усталені судження, а і як результати, очікувані за певних умов. Разом із тим одночасно знати всі принципи та дотримуватися їх фактично неможливо, що є проявом загальної тенденції природних процесів до відповідних форм їх оптимізації [228, 76]. У цьому контексті доцільне застосування принципу “бритви Оккама”: не примножуй принципи без потреби [229, 10]. Водночас у політичній науці не існує і загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціально-політичними системами.

Відповідно до складності групування принципів ТОВ, які складаються з наведених вище сімей принципів, що мають хоча і єдину політико-правову природу, однак різняться з погляду характеристики сегментів, логічним методологічним прийомом може стати онтологічний, що, на думку Г. Атаманчука, розкриває генезу принципів, їх взаємозв'язки з природою, сутністю, які вони відображають; сприяє виявленню підстав, об'єктивних передумов, потрібних для систематизації принципів [230, 186]. Спираючися на такий підхід, в основу визначення принципів доцільно покласти суспільно-політичний концепт, що найбільшою мірою відображає та розкриває природу поняття “ТОВ”, його детермінованість й обумовленість суспільним розвитком на сучасному етапі державотворення, а також загальносистемні та структурно-організаційні аспекти. На основі зазначеного й орієнтуючися на загальновизнані, передусім європейські засади демократич-

ної організації публічної влади, визначені ЄХМС, можна виокремити кілька груп принципів: конституційні, політичні, адміністративні, географічні, економічні [231, 214].

1. Конституційні принципи. Визначальними принципами ТОВ, визначеними Конституцією України, є *єдність* та *цілісність* державної території, *централізація* та *децентралізація* здійснення державної влади (ст. 132 Конституції) [20]. Г. Єллінек сформулював положення про нежиттєздатність цілковито централізованої держави, альтернативою якій є “адміністративна децентралізація” – розчленування держави на територіальні одиниці задля ефективного управління [232, 604].

Централізація та децентралізація – апарат державного управління має бути побудованим на засадах розумного співвідношення концентрації влади та її децентралізації, оскільки порушення такого балансу в будь-яку сторону призводить до негативних наслідків. Переважання централізації породжує безініціативність нижчих ланок системи ОВВ, а надмірна децентралізація призводить до порушення єдності системи у формуванні та здійсненні державної політики, єдиних вимог, нормативів і оцінок, а отже створює передумови для дезорганізації та некерованості управлінської системи.

Децентралізація ґрунтується на двох теоретичних концептах, кожен із яких є вираженням певної філософії державного будівництва. Перший виходить із класичної консервативної ідеології і розглядає регіональні та місцеві влади як похідні від центральної, котра надає їм певний рівень автономності задля просування інтересів держави на цих рівнях. Другий – із ліберальної ідеології, який трактує політичну форму територіальних громад регіонального та місцевого рівнів як засадничу в державі, а центральний уряд – похідним, що виконує функції, передані йому знизу [39, 347].

Система аргументації прихильників децентралізації публічного управління склалася в Росії ще у ХІХ – на початку ХХ ст., коли тодішні школи муніципального управління (Васильчиков, Градовський [233]) аргументували ефективність широкого муніципального підприємництва в публічній сфері. Упровадження ринкових механізмів на початку 20-х рр. ХХ ст. відродило децентралізовані форми управління. У цей період виходять праці прихильників децентралізації Л. Веліхова [213],

В. Твердохлебова, М. Бурмістрова [234]. Як зазначає В. Нечаєв, децентралізована форма публічного управління ґрунтується на висновках економічної теорії, що у своїй основі складається із чотирьох тез: 1) децентралізація забезпечує ефективніше розміщення ресурсів у громадському секторі; 2) децентралізація сприяє зростанню підзвітності органів державної влади з питань витрачання бюджетних коштів; 3) наявність власної податкової бази спонукає регіональні та місцеві влади здійснювати заходи щодо її розширення, тобто стимулювати розвиток регіональних і місцевих економік, при цьому покращується адміністрування регіональних і місцевих податків; 4) надання права самостійного розпорядження бюджетними засобами стимулює регіональні та місцеві влади до скорочення необґрунтованих витрат у громадському секторі [235, 93–94].

При цьому, незважаючи на зовнішній “економізм” наведених аргументів, три з них передбачають наявність політичного складника – існування на регіональному та місцевому рівнях реально функціонуючих інститутів демократії, що передбачає заміну централізованого контролю щодо діяльності публічної влади системою демократичного контролю [235, 94–95]. Сьогодні регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики, а місцева й регіональна автономії – принципами європейського конституційного права, що є спільним для всіх країн Європи [169, 10–11].

Водночас під час проведення реформ у європейських державах децентралізація та централізація не розглядаються як протилежні концепції ТОВ. Як зазначають В. Кравченко та М. Пітцик, “Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб створити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни” [236, 359].

Зазначені принципи є основними, але далеко не єдиними засадами ТОВ. Важливі конституційні принципи: *народовладдя*, згідно з яким носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади та ОМС (ст. 5, 140); *право участі громадян* в управлінні державними

справами, доступу до публічної служби (ст. 38); **поділ державної влади** – незалежність здійснення функцій та повноважень гілок влади (ст. 6) з визнанням і гарантуванням місцевого самоврядування (ст. 7); **верховенства права** – як пріоритету прав та свобод людини та громадянина, гуманізму й справедливості в діяльності органів публічної влади (ст. 8); **законності** – як діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб на підставі, у межах повноважень та способом, передбаченим Конституцією та законами України (ст. 19); **відповідальності** – як обов’язку органів публічної влади нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії чи бездіяльність (ст. 55, 56); **підконтрольності** та **підзвітності** – як обов’язкового контролю за діяльністю органів публічної влади з боку суспільства через інститути парламентської, представницької та прямої демократії (ст. 113, 118, 143) [20].

2. **Політичні принципи: легітимності** органів публічної влади; **унітаризму території** (уключаючи єдність політико-економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем); **федералізму території (кооперативного федералізму)** – взаємодія всіх рівнів законодавчого й адміністративного управління для якомога кращого розв’язання суспільних завдань); **регіоналізму (кооперативного регіоналізму)** [169, 64–68]; **гармонізації** загальнонаціональних, регіональних та місцевих інтересів; **зарахування до компетенції самоврядування** значної частини завдань держави; **відкритості** та **добросовісності** в роботі органів публічної влади; **автономізму (територіального, національно-культурного** [237, 262–266]) – права самостійного здійснення певних функцій державної влади чи управління, що надані конституцією окремій частині держави [238, 20] для реалізації прав й інтересів національностей, котрі мешкають в одній державі чи в окремих державних утвореннях.

3. **Адміністративні принципи: деконцентрації** – передача адміністративних, неполітичних повноважень від центральних органів виконавчої влади на нижчі рівні адміністративної вертикалі в межах наявної управлінської структури із залишенням субординаційних відносин між ними; **субсидіарності** – надання публічних послуг

здійснюється на максимально наближеному до населення територіальному рівні, на якому є належні організаційні, матеріальні та фінансові засоби, що забезпечують їхній обсяг і якість відповідно до загальнодержавних стандартів; **делегування повноважень; розмежування відповідальності** за надання послуг населенню між різними рівнями публічної влади; **функціональності** – на всіх адміністративних рівнях утворюються галузеві органи, відповідальні лише за певний сектор завдань (наприклад, управління освітою чи охороною здоров'я); **територіальності** – орган певного рівня (регіон, район, громада) відповідає за виконання всіх функцій на відповідному рівні АТУ; **перспективності** – урахування прогнозів розвитку й розміщення продуктивних сил так, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку; **ієрархії, спеціалізації**.

4. **Географічні принципи: територіальності** – здійснення місцевого самоврядування на територіях, відмежованих одна від одної. На одній території не може бути кілька територіальних громад, котрі б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування; **повсюдності** – місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень. Місцеве самоврядування має здійснюватися не лише в межах населених пунктів (поселень), а й на прилеглих до них територіях, що сприятиме зміцненню фінансово-матеріальної бази громади. Існування території, на яку не поширюється юрисдикція жодної громади, допускатиметься як виняток у випадках, передбачених законами України; **пропорційності** – кількість АТО кожного рангу ієрархії має вписуватися в “межі оптимальності”. При цьому різниця в площі, залюдненні, господарському потенціалі не повинна бути надто великою; **компліментарності** – не може бути у випадках, коли АТО “вкраплено” до АТО вищого рівня; **компактності** – АТО повинні бути компактні, без анклавів та віддалених виступів. Населені пункти історично та генетично призначені бути осередками, навколо яких концентрується населення і з яких розходить мережа інфраструктур різного призначення; **територіальної доступності послуг**, що надаються населенню органами публічної влади; **спадкоємності** – межі АТП по

можливості мають зберігати наявні мережі інфраструктур та комунікацій; **взаємодоповнюваності** – дотримання пропорцій між багатими та бідними районами, вузькоспеціалізованими населеними пунктами й територіями з диверсифікаційними функціями, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більш рівного доступу до соціальних послуг; **гнучкості й адаптивності** – АТУ повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – технологій, економіки, розселення, споживання; **саморегулювання; відповідності** адміністративних одиниць зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів; **територіального плюралізму** – функціонування спеціальних округів (шкільних, судових, економічних, екологічних, виборчих, спеціальних округів для координації регіональної політики тощо) для вирішення певних проблем публічного управління, що можуть не збігатися з основною схемою АТП. Така структура дає можливість без докорінних змін реагувати на конкретні проблеми).

5. **Економічні принципи: ефективності** роботи органів публічної влади; **дерегулювання, партнерства** – тісної співпраці між центральними та МОВВ, ОМС, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання; **самодостатності** територіальних громад – наявності матеріальних та фінансових ресурсів, достатніх для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування в обсязі, що забезпечує належну якість муніципальних послуг; **відповідності** – достатності ресурсів має визначатися з урахуванням повноважень, покладених на територіальні громади [169, 122–123]; **доступності суспільних благ, солідарності між територіями** – збалансування соціально-економічного розвитку регіонів через політику територіального вирівнювання [169, 97, 102–103]; **самостійності**: а) організаційної – територіальні громади та відповідні ОМС, відповідно до місцевих потреб та потреби забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати виконавчу структуру, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватися лише для забезпечення дотримання Конституції та законів України; б) правової – повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні ОМС, мають бути повними й винятко-

вими, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади й ОМС мають діяти самостійно й ініціативно; в) економічної – територіальні громади та відповідні ОМС у межах своїх повноважень мають вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами для задоволення власних потреб.

При цьому слід зазначити, що зарахування принципів до тієї чи іншої групи є доволі відносним, адже окремі принципи можуть набувати різних ознак. Наприклад, субсидіарність, будучи за своєю сутністю адміністративним принципом, одночасно має і політичне значення як елемент ліберальної політичної теорії [169, 9]; територіальність, відповідно до її природи, набуває ознак і адміністративного, і географічного принципу.

Крім того, наведені в роботі принципи настільки взаємопов'язані, що не можуть існувати в ізольованому форматі. Так, принцип доступності суспільних благ передбачає обов'язкове застосування принципів субсидіарності, розмежування відповідальності, територіального плюралізму, партнерства, тобто кожен принцип, маючи самостійне значення, одночасно тісно взаємодіє з іншими. Сукупно вони створюють єдину систему принципів, які визначають засади функціонування системи ТОВ.

2.6. Концептуалізація поняття “трансформація територіальної організації влади”

Трансформаційні процеси, зокрема в постсоціалістичних країнах, суттєво посилили роль теорії, яка б адекватно відображала складність суспільних перетворень. Як зазначає В. Бодров, у цьому простежується загальна взаємозалежність: відображаючи реальність, теорія полегшує пошук оптимальних варіантів розвитку на практиці [239, 9]. Водночас така актуальність і спрямованість теоретичних пошуків значною мірою обумовлюється незбігом положень традиційної політичної теорії та явищ, властивих інституційним перетворенням у колишніх

соціалістичних країнах. Тому виникла потреба в розробці особливої теорії трансформаційних процесів або навіть виокремленні досліджень перехідного суспільства в спеціальну галузь суспільствознавства. Реальні перетворення стали підґрунтям для поступового подолання труднощів об'єктивного й суб'єктивного характеру, формування передумов для розробки теорії перехідних процесів у межах нової міждисциплінарної галузі знань – транзитології, що вивчає перехідні форми та стани суспільства, яке перебуває в процесі динамічних змін, перетворень еволюційного або революційного характеру [239, 10]. Транзитологія фактично розробляє загальну теорію перехідних (трансформаційних) процесів для таких складноструктурованих соціальних утворень, якими є адміністративні та територіальні системи. Транзитологія як загальна теорія перехідних процесів зосереджує увагу на розкритті самого перебігу перехідного розвитку, його закономірностей і механізмів, на пошук алгоритмів переходів у політичній системі суспільства.

Для здійснення трансформації потрібно мати загальне розуміння, теоретико-прикладний виклад стратегічного бачення подальшого поступу суспільства. Дослідження трансформації як явища та процесу має свої особливості, пов'язані з вивченням спільних рис, характерних для всіх трансформацій, а саме: логіки, закономірностей, життєвого циклу, передумов й обмежень можливого переростання в процесі з наслідками, протилежними цілям трансформації. Складність і суперечливість трансформаційних процесів в адміністративно-територіальній сфері зумовили виокремлення в межах транзитології – субдисципліні порівняльної політології, що вивчає закономірності політичних трансформацій [240, 149], такого особливого узагальненого поняття, як трансформація ТОВ.

У літературі, нормативно-правовій базі щодо здійснення перетворень у системі ТОВ уживаються різні терміни, найбільш поширеними серед яких є “трансформація”, “реформа”, “модернізація”, “децентралізація”, “оптимізація”, “перетворення”, “удосконалення” тощо. При цьому їх використання позначене легковажністю, без розуміння того, що за кожним із зазначених понять стоїть не тільки цілий клас явищ, а й методологічний підхід до практичної політики. Відповідно,

з'ясування доцільності їх використання під час здійснення радикальних політико-територіальних змін є важливим науковим завданням. Адже історія розвитку науки показує, що аналіз та перегляд вихідних понять інколи призводить до революційних змін у ній [241, 551]. Спробуємо в цьому контексті послідовно проаналізувати окреслені поняття, з'ясувати їх зміст.

В українському політикумі набув поширення модернізаційний підхід до суспільних змін. Модернізація (від фр. *moderne* – новий, новітній) означає зміну, вдосконалення відповідно до сучасних вимог і смаків. Як зазначають Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, модернізація – це впровадження нових технологій та організаційних механізмів для підвищення ефективності та результативності надання державних послуг. Модернізаційні заходи слугують підвищенню ефективності діяльності органів управління, покращенню організації праці, зниженню видатків та підвищенню рівня продуктивності роботи службовців [12, 36]. Як бачимо, основний наголос робиться на внутрішніх проблемах самої системи публічної адміністрації.

Як зазначається в літературі, вирішальним фактором модернізації є зміна традиційних цінностей, які заважають соціальним трансформаціям й економічному зростанню. Нові цінності спонукають суб'єктів до інноваційної діяльності (розробка, створення, поширення нових технологій і генерування нових організаційних відносин) [242, 295]. Отож модернізація в цьому випадку є важливою, але лише однією зі складових частин ширшого розуміння суспільних перетворень. Відповідно, зміст поняття “модернізація” щодо органів публічної влади означає створення сучасної управлінської системи, яка функціонує на засадах новітніх технологій з орієнтацією на споживача публічних послуг, зі зростанням ролі творчих працівників-професіоналів, сповнених енергії й ініціативи.

Близьким до модернізації є поняття “удосконалення” – зміна чогонебудь, котра виникла внаслідок певної дії; те, що є кращим порівняно з попереднім; позитивна еволюційна зміна якості предмета або підвищення ефективності діяльності [243, 1052]. Удосконалення, як звичайно, стосується практичної діяльності органів публічної влади за сталої, реформованої структури й організації [244, 88], тобто це

перманентний процес, спрямований на усунення негативних явищ у роботі системи, що не передбачає її кардинальної зміни. Для прикладу: підвищення рівня надання послуг, привнесення ринкових інструментів у публічний сектор з орієнтацією на результат – ці елементи вдосконалення на нинішньому етапі розвитку публічної адміністрації не можуть вирішити глобальну проблему її неефективності загалом, без більш кардинальних механізмів змін.

Скільки існує соціальне управління, стільки й вирішується проблема його оптимальності, тобто найкращого вибору в певній ситуації. Поняття оптимальності (пошук екстремуму певної функції або вибір найкращого варіанта з можливих) розуміється як найбільш бажане управління, найкраще з можливих. Для соціальних систем оптимальність управління – це мінімізована економічна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого розміщується сфера неефективного, небажаного [245, 348]. Досягнення оптимальності, шлях до неї залежить від цільових установок, ідеалів, норм, програм та цінностей суб'єкта діяльності.

Оптимізація (від латин. *optimus* – найкращий) – процес знаходження або вибору найкращого (оптимального) варіанта з багатьох можливих [246, 602]. Оптимізація – визначення значень економічних показників, за яких досягається оптимум, тобто оптимальний, найкращий стан системи. Найчастіше оптимуму відповідає досягнення найвищого результату за певних затрат ресурсів або досягнення заданого результату за мінімальних ресурсних затрат [247, 226], тобто оптимізація передбачає досягнення максимально допустимого рівня ефективності системи за умови стійкого та якісного режиму її роботи. Інакше кажучи, оптимізація зумовлює подолання реальних суперечностей, а не їх уникнення через удосконалення структури загалом та кожного компонента зокрема; зміну діяльності шляхом зняття або встановлення певних обмежень; пошук узгодженості між підсистемами, їх взаємодії та взаємовпливу.

Певна двозначність у контексті глобальних перетворень виникає під час уживання термінів “трансформація” та “реформа” щодо системи ТОВ. Адже дуже часто вони вживаються як синоніми, що, на нашу думку, є помилковим. Тому в контексті нашого дослідження для

коректного формулювання шляхів вирішення окресленої проблеми вважаємо за потрібне зробити чіткі акценти, щоб уникнути двозначних трактувань, котрі суттєво впливатимуть на методологію вирішення наукової проблеми.

Італійське слово *reformare* означає “покрещувати, удосконалювати” [248, 226]. Реформування – це цілісний процес, який уключає програму дій щодо вирішення системних проблем для унеможливлення їхнього виникнення в майбутньому, це цілеспрямована діяльність державного апарату з метою рішучого перетворення управлінської влади, наслідком якої мають стати якісні зміни в системі органів публічної влади з урахуванням змін в об’єктах управління та формі держави [244, 88]. Сьогодні і політики, і експерти оперують різними термінами: “політична реформа”, “конституційна реформа”, “адміністративна реформа”, “адміністративно-територіальна реформа”, “територіальна реформа”, укладаючи в зміст цих понять різні складові частини. Інколи поняття адміністративної реформи підміняється поняттям політичної або ж конституційної реформи, що суттєво заплутує виокремлення предмета реформування. На думку автора, це абсолютно різні реформи, що потребує відповідного розмежування. Щодо розуміння політичної реформи, то зазначимо, що хоча вона тісно пов’язана з адміністративною, однак вони мають неоднакові кінцеві продукти. Якщо результатом політичної реформи має стати глобальне вдосконалення державних інституцій усіх трьох гілок влади, то адміністративної – лише публічної адміністрації. Більше того, саме політичною реформою охоплюються адміністративна, муніципальна, територіальна.

Зокрема, М. Пухтинський розмежовує адміністративну реформу й реформу АТУ, зазначаючи, що перша означає чіткий функціональний розподіл повноважень між ОБВ та ОМС, а друга – компетенцію АТО [74, 110]. А. Селіванов узагалі заперечує поняття АТР, наголошуючи на існуванні понять “адміністративна реформа” й “територіальна реформа”, називаючи перше управлінською категорією, а друге – економічно-географічною [87, 81–82]. Розмежування цих реформ знаходимо і в С. Романюка, який зазначає, що локомотивом

зазначених реформ є територіальна реформа, що тягне за собою сукупність інших реформ: адміністративну, коли змінюються повноваження між різними територіальними рівнями; муніципальну – збільшення повноважень місцевого самоврядування з відповідним збільшенням ресурсу для їх реалізації; податкову, що має забезпечити можливість функціонування економіки територій; бюджетну з реформуванням міжбюджетних відносин [74, 444].

Автор погоджується з такою позицією, застосовуючи в дослідженні саме такий розмежувальний підхід:

а) адміністративна реформа – це комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності системи публічної адміністрації;

б) територіальна реформа – комплекс заходів, спрямованих на оптимізацію територіальної основи діяльності органів публічної влади;

в) адміністративно-територіальна реформа – це системне об'єднання першого і другого, метою якого є реформування взаємозв'язків органів публічної влади, їхньої структури та взаємодії на всіх рівнях АТУ.

Трансформація (від латин. *transformation* – змінювати) – це перетворення виду структур, форм і способів певної діяльності, зміну її цільової спрямованості [249, 407]. Як видно з визначення, трансформація є значно кардинальнішим механізмом зміни нинішньої системи, структури тощо, адже якщо під поняттям “реформа” розуміється уточнення предметів відання, повноважень і функцій [87, 535]; перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури [246, 729], то “трансформація” передбачає зміну, перетворення виду, форми, істотних властивостей чого-небудь [246, 839]; перебудову, перетворення чи видозміну [250, 316]; зміни характеру суспільства, правил, норм, механізмів [251, 8].

Наприклад, практика політичних реформ показує наявність двох основних їх типів: а) реформи, котрі ведуть до зміни політичної системи як такої (наприклад, із президентсько-парламентської в парламентсько-президентську форму державного правління); б) реформи, що здійснюються в межах чинної системи й спрямовані на реформування лише окремих елементів політичної системи (наприклад, най-

вищих органів державної влади). Трансформація ж передбачає лише перший варіант. Як зазначає А. Колодій, існують чотири рівні трансформації: перший – ідеологічний, другий – інституційний, третій – громадянське суспільство, четвертий – культура. При цьому четвертий є визначальним для результату [252, 98]. Як бачимо, трансформація через політичні наслідки вагомих для всіх політичних акторів задіює всі без винятку складові частини суспільства в процесі її реалізації. При цьому вона значною мірою залежить від політичної культури суспільства, що змінюється поступово, інколи досить довго. Досвід трансформаційних процесів в Україні підтверджує цю констатацію, адже саме політичні переконання українського суспільства, що позначені стереотипами радянського зразка, надзвичайно важко залишають українську територію. Для порівняння: наші бувші побратими по соціалістичному табору – країни Вишеградської групи, прибалтійські держави проводять трансформації значно динамічніше.

Концентроване визначення трансформації публічної влади як “контрольований суб’єктами перетворень процес змін у системі установ, інституцій та закладів, що управляють справами суспільства, з метою надання їм нової місії, нових функцій, підвищення ефективності та спрямованості на досягнення нових, як звичайно, якісно вищих результатів, у наданні адміністративних та громадських послуг населенню” [87, 534] підтверджує це твердження. Саме цей термін уживається, коли потрібно позначити кардинальні зміни в суспільстві (наприклад, Концептуальні засади трансформації державної влади та місцевого самоврядування в Україні [87, 532–559]). Трансформація вибудовується як конструктивна відповідь на проблемні суспільно-політичні ситуації (виклики та загрози), що визначальним чином впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів та стан національної безпеки. Зокрема, у контексті нашого дослідження такими викликами є:

- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості, погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, з багатьох регіонів [124];

- недосконала організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;
- недорозвиненість системи місцевого самоврядування, відповідно, неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, віднесені до їхніх повноважень;
- нераціональна побудова системи АТУ;
- низька ефективність інститутів державної та муніципальної служби;
- відсутність партнерських засад у відносинах особи з органами публічної влади;
- неадекватність існуючої ТОВ держави новим завданням її розвитку [124].

Вчасне й адекватне реагування на виклики та подолання загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України та забезпечення підвищення якості життя її громадян. Відповідно, візією трансформації публічної влади в Україні є прагнення побудувати багаторівневу організацію публічної адміністрації та закріпити за кожним рівнем відповідальність за задоволення певного виду суспільних потреб [87, 533]. Досягнення цієї мети здійснюється через різноманітні реформи (адміністративну, територіальну, бюджетну тощо). Адже ці структурні реформи, на думку автора, є складовими частинами загальної трансформації, які слід синхронізувати, тобто всі реформи, які стосуються питань системи ТОВ, є складовими частинами кардинальних перетворень у цій сфері та безпосередніми механізмами їхньої реалізації. Відповідно до цього можна зробити висновок про те, що трансформація є комплексним поняттям, яке включає, у тому числі, й реформування, але не обмежуючися лише ним. Саме таке розуміння знаходимо в “п’яти кроках” трансформації М. Пухтинського [87, 73]. До складників трансформації належать процеси демократизації державного управління, децентралізації, регіоналізації, прийняття нормативно-правових актів, моделювання АТУ, удосконалення, оптимізація й ін.

Отже, поняття “трансформація” та кожен із термінів: “удосконалення”, “оптимізація”, “модернізація”, “реформування” – співвідно-

сяться як ціле й часткове. Схематично поняття “трансформація ТОВ” можна зобразити так (рис. 2.3):



Рис. 2.3. *Складові частини трансформації ТОВ* [253, 153]

Трансформація не є одномоментним явищем, будучи тривалим процесом, який може існувати постійно відносно довгий історичний період (наприклад, у Франції та Польщі вона тривала понад двадцять років [74, 111]), охоплюючи різні напрями державної діяльності, та передбачає координацію зусиль органів державної влади, ОМС, інститутів громадянського суспільства. Трансформація припускає співіснування одночасно процесів модернізації, постмодернізації та традиціоналістського відступу. На окремих стадіях може виникнути період сталого розвитку (стабілізації), а також період трансформаційної кризи – відсутність реальних реформ із переважанням ситуативного підходу, коли правила, механізми залежать від політичної чи соціально-економічної ситуації. Така криза завершує один тривалий період історичного розвитку й відкриває інший. Саме такий період, на думку автора, сьогодні притаманний українському суспільству.

Сталий розвиток передбачає більші чи менші позитивні зміни в різних елементах системи на певний період (наприклад, введення інституту державних секретарів), котрі, однак, не можуть привести до якісного перелому у функціонуванні цілої системи, тобто сталий розвиток, що є лише одним із проявів системної трансформації, не призводить до системних перетворень, а тому об’єктивно не знімає проблему тотальності змін.

Як свідчить практика, трансформація біфуркаційного суспільства можлива за двома варіантами: 1) шляхом ретардивної стабілізації, спроби відновити стабільність, повертаючися до історично ранніх

етапів розвитку; 2) шляхом пошуку нової підстави, яка б відповідала сучасним вимогам соціальної організації [140, 52]. Перший варіант передбачає формування нової соціальної цілісності та відповідних взаємодій суб'єктів на рівні їх попереднього стану, а другий – на рівні більш розвиненої системи соціальних відносин, тобто біфуркація означає можливість подвійного вибору вирішення проблем, пов'язаних із потребою зміни стану суспільства [140, 50]. Завершення біфуркації внаслідок застосування першого варіанта в контексті соціального поступу означатиме крок назад, а тому не може вважатися трансформацією, котра передбачає перехід до вищої моделі. Як зазначає О. Бабкіна, трансформаційні процеси в Україні слід розглядати за двома різними векторами: перший пов'язаний зі змінами політичних інститутів, суспільної свідомості у напрямі демократизації; другий – із рухом у зворотному напрямі: збереження й розвиток інститутів авторитарного режиму, процес олігархізації [254, 27]. На думку М. Головатого, не існує єдиної моделі трансформації інституту держави, оскільки реформи здійснюються, як звичайно, довго та важко й потребують фундаментального переосмислення ролі різних соціальних інститутів, а також тісної взаємодії громадян та влади [95, 63]. Досвід розвинутих демократій показує, що успіх будь-якої трансформації ґрунтується, крім удаю вибраних принципів, на впровадженні певної логіки змін, що, своєю чергою, задає правила впровадження цих змін. При цьому суттєве зауваження – ці правила мають бути непорушними або, інакше кажучи, єдина законодавча ідеологія має ґрунтуватися на незмінних концептуальних засадах. Зокрема, логікою трансформаційних процесів ТОВ на регіональному та місцевому рівнях є визначення на основі принципів децентралізації та субсидіарності завдань для кожної підсистеми чи елемента публічної адміністрації, перерозподіл та чітке розмежування (передача) повноважень, визначення їхніх функцій, розмежування компетенції різних рівнів АТО, формування організаційних структур, після чого здійснюється надання відповідних ресурсів та забезпечення механізмів їхнього контролю.

Отже, логіка змін – своєрідна “дорожня карта”, яка має визначати:

а) “дерево цілей” трансформації (тактичні, оперативні цілі);

б) технологічні механізми:

- *концептуальні* – пов’язані з розробкою стратегії, доктринальних та прикладних складових частин розбудови сучасної моделі ТОВ, викладені в концептуальних документах (концептуальні засади, концепції, стратегії тощо). Концептуальні засади відображають насамперед соціально-політичну візію організації публічної адміністрації. Вони містять передумови для створення раціональної, відкритої й ефективної системи органів публічної влади, здатної гарантувати й найвищу соціальну цінність людини, і стабільний розвиток усіх регіонів країни;
- *політико-правові* – передбачають розробку нової нормативно-правової бази на всіх рівнях – конституційному, законодавчому та підзаконному – на єдиних, незмінних концептуальних засадах і принципах;
- *фінансово-економічні* – передбачають розробку державних цільових програм довгострокового характеру;
- *інституціональні* – створення комплексного механізму правового, науково-методичного та політичного забезпечення трансформаційних процесів;
- *кадрові* – передбачають реформування публічної служби задля забезпечення її професіоналізації, авторитетності та політичної лояльності (нейтральності);
- *інформаційно-просвітницькі* – передбачають практичне створення єдиного інформаційного простору публічної адміністрації, забезпечення безперешкодного доступу громадськості до розробки рішень усіх органів публічної влади та безпосередньої участі недержавних інститутів у розробці засад трансформації суспільного життя [87, 543];

в) очікувані результати;

г) можливі ризики – технологічні та суспільно-політичні, які виникатимуть у ході перетворень (одночасне проведення декількох реформ, що може призвести до виснаження державного й суспільного організму, опір змінам бюрократії, нехтування ґрунтовною проробкою загальної стратегії, наявність багатьох центрів керування, неврахування поступовості трансформаційних процесів, порушення “тех-

нології” трансформації, шаблонність підходів, сліпе копіювання іноземного досвіду, невідповідність й неузгодженість нормативно-правових актів, малопоінформованість громадськості й ін.), для їх локалізації, ліквідації та запобігання подальшому переростанню в загрози [87, 539].

г) етапи та терміни проведення.

Перспективи трансформації ТОВ на регіональному та місцевому рівнях мають бути націлені на:

- створення регіональної та місцевої системи публічної адміністрації, спроможної забезпечити сталий розвиток відповідних територій, надання якісних послуг населенню, захист інтересів конкретної людини, гарантування фундаментальних прав і свобод громадянина;
- оптимізацію територіальної основи публічної адміністрації з упорядкуванням меж АТО, чітким розподілом сфери повноважень між МОВВ та ОМС;
- гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Необхідною умовою трансформації ТОВ є здійснення адміністративної та територіальної реформ, основними компонентами якої мають бути: а) реформа органів державної влади; б) реформа місцевого самоврядування; в) територіальна реформа, зі зміною засад територіального устрою країни, їх правового статусу, упровадження нових рівнів АТО, удосконалення порядку вирішення органами публічної влади питань надання публічних послуг на всіх рівнях [87, 535]. Потреба саме в такому системному реформуванні пояснюється тим, що кожен із цих компонентів має взаємодоповнювальний і водночас взаємовиключний характер відносно інших. Адже повноваження муніципальної влади починаються там, де вони закінчуються в державній владі. Водночас ефективний і оптимальний перерозподіл цих влад неможливий без оптимізації територіального устрою країни, що визначає межі й поширеність тієї чи іншої форми публічної влади.

Однак трансформація в Україні не має визначеної спрямованості. Спроби влади вдосконалити систему управління державою мають спорадичний характер. Як зазначає О. Бабкіна, у широкому просторі

соціальної трансформації, у якому опинилася Україна, багато в чому відзначається хаотичність, породжена тривалим протистоянням соціальних сил реформації й реставрації, та наявним унаслідок цього вакуумом влади, права, моралі [254, 27].

Трансформація характеризується, з одного боку, негативними ознаками, породженими невизначенністю щодо вигод та втрат, природним страхом перед чимось невідомим. Цей фактор особливо важливий із погляду двоякого соціально-культурного генотипу сучасного українця: один (традиційний) тяжіє до патерналізму, інший (інноваційний) є самодостатнім. З іншого боку, вона спонукає до креативного потенціалу суспільства.

Моделюючи процеси політико-адміністративної трансформації, слід зазначити, що на особливість їх здійснення значний вплив має історико-культурна та цивілізаційно-регіональна специфіка країни, а також вибір часу її проведення.

Висновки до розділу 2

На підставі проведеного в другому розділі узагальнення теоретичних та методологічних засад ТОВ можна зробити такі висновки.

Методологія нашого дослідження складатиметься з п'яти послідовних взаємопов'язаних етапів із застосуванням відповідних методів на кожному з них.

На першому етапі доказано, що розробка загальної концепції вирішення проблеми дослідження й обґрунтування основних концептів трансформації ТОВ на регіональному та місцевому рівнях істотно залежить від уточнення й визначення ключових понять. Під поняттям “територіальна організація влади”, яке є складовою частиною більш глобального поняття “територіальна організація суспільства”, слід розуміти територіальний устрій держави й організацію публічної влади (органів державної влади й органів місцевого самоврядування) на регіональному, субрегіональному та первинному територіальних рівнях публічного управління, їх взаємовідносини у

вертикальній та горизонтальній площинах, а також систему взаємостосунків між АТО держави.

Дослідження феномену “території” як політичної категорії показав, що територіальний принцип набув визначального значення для всієї соціально-політичної організації суспільства. Відповідно, територіальна держава показала найбільшу ефективність сучасного інституційного устрою.

Відповідно до відмінностей державного устрою та територіального устрою як його складової частини, формами останнього є національно-територіальна й адміністративно-територіальна, які тією чи іншою мірою притаманні державам незалежно від їхнього державного устрою. У конституційній практиці України втілено адміністративно-територіальну концепцію з автономним утворенням АРК.

Сучасні виклики та загрози, які стоять перед європейськими державами зі складною етнічною структурою, виокремили специфічні підходи щодо територіальних трансформацій для пошуку оптимальної моделі ТОВ. Зокрема, статусно унітарні Іспанія, Італія, Велика Британія впровадили елементи політико-територіальної організації, притаманні федеративним державам, утворивши таким чином новий різновид форми державного устрою – регіоналізованої держави, при цьому залишаючись унітарними. Такий підхід дав можливість певним чином знівелювати сепаратистські устремління проблемних територій. Натомість перетворення Бельгії у федеративну державу не вирішило проблеми розколу країни на дві частини. Відповідно, фундаментальним висновком є той, що Україна й надалі має залишатися унітарною державою з поділом території на АТО однотипного рівня, що передбачає здійснення трансформації не лише місцевого, а й регіонального рівня.

Визначення поняття “регіон” на основі адміністративного підходу з прив’язкою до АТУ дало підстави для його ототожнення з АТО вищого рівня. Зокрема, в Україні – це АРК, області, міста Київ та Севастополь.

Система ТОВ має будуватися на таких конституційних, політичних, адміністративних, географічних та економічних принципах:

- послідовне дотримання проголошеного в Конституції України принципу народовладдя, згідно з яким носієм суверенітету та

- єдиним джерелом влади є народ, котрий здійснює владу безпосередньо або через органи публічної влади;
- забезпечення єдності та цілісності території України як унітарної держави;
 - оптимальне поєднання державного та муніципального управління на різних територіальних рівнях;
 - оптимальне поєднання централізації та децентралізації;
 - збалансованість державних, регіональних і місцевих інтересів;
 - чітке законодавче розмежування сфери компетенції виконавчої влади й місцевого самоврядування;
 - чітке законодавче розмежування повноважень ОМС різного територіального рівня на основі принципу субсидіарності;
 - правова, організаційна, матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та їх асоціацій, ОМС кожного територіального рівня в межах, визначених Конституцією та законами України;
 - підзвітність, підконтрольність та відповідальність ОМС громадам, що їх утворили, а також підконтрольність та відповідальність цих органів перед державою в межах Конституції та законів України;
 - збалансованість соціально-економічного розвитку АТО з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;
 - додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

Здійснивши теоретико-методологічний аналіз поняття трансформації ТОВ, автор дійшов висновку, що зміна політичної системи держави, соціально-економічних засад розвитку апріорі спричиняє трансформацію системи публічного управління та структури його інститутів. Проведення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівнях нерозривно пов'язане з реформуванням територіального устрою держави. На відміну від напрямів реформування системи влади на центральному рівні, що не визначається територіальною структурою держави, трансформація публічної адміністрації

на регіональному та місцевому рівнях безпосередньо залежить від її територіальної основи та компетенційного наповнення органів публічної влади відповідного територіального рівня. У цьому контексті коректно вести мову не про реформу публічної адміністрації, а про реформування ТОВ, що має дві взаємопов'язані складові частини: політико-адміністративну та територіальну.

Політико-адміністративна пов'язана з визначенням системи публічної адміністрації, підвищенням її ефективності, наданням якісних публічних послуг населенню, практичним упровадженням принципу субсидіарності, чітким розмежуванням повноважень МОВВ та ОМС, а також органів місцевого й регіонального самоврядування.

Територіальна пов'язана з визначенням територіальної основи організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях через проведення територіальної реформи – усунення суперечностей між організацією управління територіальним розвитком й нинішньою моделлю публічного управління, що виникли на відповідному етапі державного та суспільного розвитку.

Поняття трансформації ТОВ, будучи найбільш складним, масштабним та кардинальним видом суспільно-політичних перетворень, уключає до свого предмета адміністративну, територіальну, фіскальну та бюджетну реформи. Її практичне втілення на регіональному та місцевому рівнях має ґрунтуватися на міцній науково-теоретичній основі, чіткому методологічному підході до способів реалізації та цілей, зокрема сучасних фундаментальних принципах децентралізації та субсидіарності, а також методах політичного аналізу суспільств перехідного типу, до яких належить Україна, з визначенням логіки змін – “дорожньої карти”, що має визначати “дерево цілей”, технологічні механізми, очікувані результати, можливі ризики, етапи та строки проведення.

Отже, трансформація ТОВ на регіональному та місцевому рівнях – об'єктивно назріла й актуальна потреба. Зволікання з її проведенням гальмує соціально-економічний розвиток України, спричиняє її відставання від держав ЄС, стримує проведення земельної, бюджетної, фіскальної, житлово-комунальної реформ. Особливо гостро це відчувається під час економічної кризи, коли держава неспроможна адекватно й оперативно реагувати на виклики та загрози.

РОЗДІЛ 3

ЕВОЛЮЦІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

УКРАЇНИ

3.1. Історична періодизація територіально-політичних процесів

Сьогодні, коли наша країна стоїть перед вибором нового формату територіальної організації, особливо важливо забезпечити узагальнення й осмислення вітчизняного історичного досвіду в цій сфері державного життя. Сучасний АТУ українських земель головно визначався характером політико-правових перетворень ХХ ст. Тому, з погляду проведення науково-теоретичного дослідження політико-правових аспектів формування АТУ України, найбільш принципове та визначальне значення має період з 1917-го до 2010 р. При цьому слід зазначити, що дослідження цієї проблеми неможливе без відстеження політичних процесів зазначеного періоду історії, які безпосередньо впливали на формування АТУ нашої держави.

Складні процеси формування української території можна умовно поділити на чотири періоди: початок ХХ ст., міжвоєнний період (1920–1939), упродовж Другої світової війни та післявоєнний період, новітній етап.

3.1.1. Особливості територіального устрою на початку ХХ ст.

Протягом майже 150 років від кінця ХVІІІ до початку ХХ ст. українські землі перебували під владою двох імперій – Російської (80 %) та Австро-Угорської (20 %). Як і більшість імперій, держави Романових та Габсбургів являли собою величезні території, населення яких складалося з етнічно та культурно різноманітних народів. Під владою

Російської імперії перебували Лівобережна Україна – Гетьманщина; Слобідська Україна; Південна Україна – Причорномор'я; Правобережна Україна – Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля. У складі Австрійської імперії перебували землі Західної України – Галичина, Буковина й Закарпаття. Незважаючи на істотні відмінності в параметрах, кратності та принципах функціонування адміністративних одиниць на українських землях, усе ж можна знайти їхні спільні риси. Зокрема, цей устрій творився відповідно до розмірів та політичних основ обох імперій, унаслідок чого було створено надвеликі за параметрами АТО.

Процес упровадження імперських структур влади в Україні розпочався ще з 1770 р., а остаточної форми набув у 30-х рр. ХІХ ст., коли було ліквідовано останні ознаки адміністративно-територіальної автономії Гетьманщини (полки, сотні) й упроваджено АТП на губернії й уїзди (повіти).

Виданий 1775 р. Катериною ІІ документ, який називався “Керівництво для управління губерній Всеросійської імперії” встановлював уніфікованість устрою губерній, регулював питання діяльності губернаторів і губернських управлінь. “Керівництво...” визначало структуру управління в губерніях і повітах, штати, чини, права та обов’язки, розмежувавши адміністративні, судові та фінансові установи. Його основні положення діяли до буржуазних реформ ХІХ ст., а багато з них зберегли силу до 1917 р.

АТУ Російської імперії складався із семи генерал-губернаторств, 78 губерній, 18 областей (переважно в азійській частині), чотирьох градоначальств, крім того, два міста – Кронштадт і Миколаїв – управлялись особливим військовим губернатором. У європейській частині імперії налічувалося 489 повітів. За кількістю повітів губернії суттєво відрізнялися. Так, у складі Естляндської губернії було чотири повіти, Саратовської – 10, Чернігівської – 15.

Українські етнічні землі – “Південно-Західний край” (близько 675 тис. км²) у складі Російської імперії утворювали дев’ять губерній: Волинську, Київську, Подільську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську і Таврійську, що, своєю чергою, складалися з 99 повітів та 1652 волостей [255, 20]. Окрім того, частини

суцільної української етнічної території входили до Люблінської, Сідлецької (з частин яких за етнічним принципом 1913 р. сформовано Холмську губернію), Гродненської, Мінської, Кубанської, Курської, Воронізької губерній та прирівнених до них областей (Війська Донського й Бессарабської) (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Параметри губерній на українських землях у складі Російської імперії (на початок ХХ ст.) [83, 40]

Губернія	Кількість повітів	Площа, тис. км ²	Кількість населення, млн осіб	Індекси параметрів відповідно до середніх значень	
				площа	кількість населення
Волинська	12	71,87	4,19	1,14	1,25
Катеринославська	8	63,5	3,46	0,94	1,11
Київська	12	51,0	4,79	1,30	0,89
Подільська	12	42,09	4,57	1,24	0,73
Полтавська	15	49,98	3,79	1,03	0,87
Таврійська	8	60,47	2,06	0,56	1,05
Харківська	11	54,58	3,41	0,93	0,93
Херсонська	6	70,92	3,74	1,02	1,23
Чернігівська	15	52,49	3,13	0,85	0,91
Загалом	99	516,9	33,14	–	–
Західні воєводства	76	134,24	9,43	0,96	0,65
Усього	175	651,14	42,57	–	–

У політико-географічному вимірі окремі АТО відзначалися нераціональним розміщенням багатьох центрів адміністративних одиниць, їх адміністративні межі не відповідали етнічним. Як зазначає М. Дністрянський, “Невідповідність меж російських губерній етнічним межам пізніше зіграла фатально-негативну роль у визначенні державних кордонів України, адже саме по лінії губернських меж або близько до них і було проведено кордон між УРСР і РРФСР, який після 1991 р. став державним” [73, 170]. Водночас слід відзначити відсутність значних диспропорцій у розмірах губерній та їхню кількість населення.

На українських землях у складі Австрії, пізніше Австо-Угорщини, було створено провінції Галичина (з 1772 р.), Буковина (з 1849 р.), які з 1867 р. було поділено на повіти.

Після Першої світової війни західноукраїнські землі опинилися в складі трьох держав: Польщі, Румунії та Чехо-Словаччини. Українські землі, які входили до Польщі, становили третину її території й поділялися на воєводства (Волинське, Львівське, Станіславське, Тернопільське, частково Поліське, Люблінське й Білостоцьке), повіти та збірні волості (гміни). Українці становили 16 % населення Речі Посполитої. Українські землі, окуповані Румунією (Ізмаїльський, Акерманський, Хотинський повіти Бессарабії, Північна Буковина), було поділено на повіти та громади (волості). Закарпаття в кордонах Чехо-Словаччини мало статус окремого краю й називалося Підкарпатська Русь (згодом Підкарпатський край). Край поділявся на округи та громади (общини), займаючи 9 % площі країни, а його населення становило 5 %.

Питання державного самовизначення України постало відразу після перемоги Лютневої буржуазної революції та повалення самодержавства в Росії. В умовах загальнонаціонального піднесення та безпорадності Тимчасового уряду 23 червня Центральна рада УНР видала I Універсал, у якому проголосила прагнення України до національно-територіальної автономії у складі Росії. Універсал репрезентував Центральну раду як вищий представницький орган українського народу. Незважаючи на обережність самостійницьких устремлінь тогочасного революційного руху України, проголошення I Універсалу можна вважати важливим етапом у творенні української автономії.

Тимчасовий уряд погоджувався визнати найвищим органом виконавчої влади України Генеральний секретаріат, а також “визначив” територіальні межі української автономії, які позбавлялася своїх споконвічних територій – Харківщини, Катеринославщини, Херсонщини, Таврії та Бессарабії. Влада Центральної ради поширювалася всього на п’ять із дев’яти губерній краю – Київську, Волинську, Подільську, Полтавську та Чернігівську (за винятком Мглинського, Суразького, Стародубського, Новозибківського повітів). Зазначені повіти Центральна рада не вважала за такі, де проживає етнічне українське населення, що не відповідало волі місцевого населення залишатися у складі УНР. Фактично за таким поділом Україна позбавлялася найбільш розвинутих в економічному плані регіонів.

Падіння Тимчасового уряду в жовтні 1917 р. створило для Центральної ради сприятливу можливість поширити владу на всі українські території. Згідно з III Універсалом Центральної ради від 22.11.1917 р., котрим проголошувалося створення УНР як автономної державної одиниці (але в складі Російської Республіки), її юрисдикція поширювалася на дев'ять українських губерній: Київську, Подільську, Волинську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську, Таврійську (без Криму). Приєднання частин Курщини, Холмщини, Вороніжчини й інших територій з українською більшістю населення мало вирішитися за згодою “зорованої волі народів” [1, 74]. Очевидно, що відмова Центральної ради від Криму була відвертою помилкою, що згодом стала серйозною перешкодою у формуванні цілісної державної території.

До 1918 р. в Україні зберігався старий трирівневий АТУ: губернії – повіти – волості. Водночас Центральна рада намагалася модернізувати систему органів управління окремими АТО шляхом посилення ролі виборних органів.

За Брестським мирним договором 1918 р., до УНР відійшли на заході Холмщина, Підляшшя, на півночі – Пінський, Мозирський і Річицький повіти Мінської губернії, де переважну більшість склали українці (до Волинської губернії). Лемківщина, Закарпаття, Буковина, Хотинщина (хоч і на короткий час) увійшли до складу Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР), що загалом відповідало західним етнографічним межах розселення українців.

6 березня 1918 р. Мала рада – законодавчий орган, який діяв між сесіями Центральної ради, був ухвалений “Закон про поділ України на землі”. Згідно з ним ліквідувався поділ на губернії та уїзди, територію УНР було поділено на 32 землі, визначено їхні межі, адміністративні центри, назви. Закон передбачав також імовірно збільшення кількості земель за рахунок можливого приєднання частини українських етнічних земель, а також доручалося Раді Народних Міністрів провести детальне розмежування нових земель. Передбачалося, що середня чисельність населення однієї землі мала б становити в середньому мільйон мешканців, а територія повинна сягати території тричотири колишніх повітів. Цей поділ не було втілено в життя, оскільки

вже через півтора місяця, 29 квітня 1918 р., влада в Україні перейшла до Гетьмана Павла Скоропадського, який повернув старий АТУ. Відповідно до нового АТП, в Україні було впроваджено 30 повітів першого й 76 – другого розряду. Свої особливості мало управління містами державного значення (Київ, Одеса, Миколаїв). Такі міста виводилися зі складу губерній, а владні повноваження здійснювалися управліннями міського отамана. Отамани, які за посадою прирівнювалися до губернських старост, призначалися та звільнялися Гетьманом за поданням міністра внутрішніх справ й отримували повноваження колишніх градоначальників. Крім того, у межах отаманства їм підпорядковувалися всі військові начальники. Миколаївський отаман поєднував ще й посаду начальника порту, а Одеському отаманові – начальник порту був безпосередньо підзвітний.

Дипломатичними зусиллями Уряду, який очолював Скоропадський до Української Держави було приєднано Гомельський повіт Могилівської губернії, Путивльський і Рильський повіти Курської губернії – до Чернігівщини, інші українські повіти Курської губернії (Суджанський, Грайворонський, Білгородський, Корочанський), а також Валуйський повіт Воронізької губернії – до Харківської. Також до України відійшла Берестейщина, котра разом із Гомельським, Пінським, Мозирським і Річицьким повітами утворили окрему адміністративну одиницю – Поліське староство. На користь Української Держави було розв'язано територіальний спір з урядом Всевеликого Війська Донського, зокрема приєднано місто Маріуполь [256, 29–31]. Для управління новими територіями, приєднаними до Української Держави, упроваджувалися посади окружних старост із наданням повноважень губернських старост (Поліське, Таврійське, Холмське окружні управління).

Уряду Гетьмана також удалося здійснити необхідні дипломатичні та політичні дії для приєднання Криму до України на правах автономного краю (Таврійська округа). Однак висадка на півострів десанту Антанти та підрозділів Добровольчої армії Денікіна, а також повстання Директорії проти Гетьмана П. Скоропадського, що розпочалося в листопаді 1918 р., перешкодили здійсненню цих позитивних державотворчих намірів.

У період правління Директорії започатковано низку реформ, які стосувалися змін в АТУ. Інструкцією “Про тимчасову організацію влади на місцях” від 24.06.1919 р. Міністерства внутрішніх справ, котре здійснювало керівництво місцевими органами влади, установлювалася структура та підпорядкування місцевих комісаріатів, визначалися повноваження комісарів, які, порівняно з періодом Центральної ради, стали значно ширшими. До цих повноважень, зокрема, належали: нагляд за виконанням розпоряджень центральної влади, організація мобілізаційної роботи, керівництво міліцією. Губернські комісари здійснювали загальне керівництво земськими зібраннями й управами, міськими думами й управами. Характеризуючи АТУ часів Директорії, слід зазначити, що він залишився незмінним, тобто становив губернсько-повітову модель.

У ЗУНР, котра проголосила в листопаді 1918 р. Українську Державу на території Галичини, Північної Буковини та Закарпаття впродовж усього періоду її існування зберігався старий австрійський поділ: округ—повіт—грумада. Нова республіка складалася із 66 повітів колишньої Австро-Угорської монархії, за площею 70 тис. км² майже не відрізнялася від інших середніх країн Європи – Австрії, Угорщини, Греції. За кількістю населення – 6,2 млн осіб – вона переважала Швецію, Норвегію, Фінляндію, Голландію, Данію. 71 % населення становили українці, 14 – поляки, 13 – євреї, 2 – інші, переважно німці [257, 100–101].

ЗУНР швидко сформувала державний апарат. Згідно з розпорядженнями УНРади, на всій території держави належало ліквідувати всі старі органи місцевої влади й управління. Замість них, шляхом виборів мали бути утворені нові, українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними могли стати громадські й міські комісари та їх дорадчі органи – т. зв. прибічні ради, а в повітах – державні повітові комісари та повітові національні ради. Вони фактично керували всіма цивільними організаціями та справами повіту, окрім суду, війська, залізниць, пошти й телеграфу. Ці функції здійснювали спеціальні повітові й окружні коменданти.

У всіх повітах належало загальними виборами обрати повітові національні ради, а у громадах та містах – громадянські та міські ради. На виконання цього закону Державний секретаріат видав розпо-

рядження “Про державну адміністрацію”. У перших числах листопада на всій території ЗУНР відбулися вибори до місцевих органів влади й управління.

16 листопада 1918 р. видано Закон “Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки”, який регламентував порядок утворення, структуру та функції місцевих органів влади й управління. На відміну від східноукраїнських урядів, ЗУНР створила досить розгалужену та добре організовану систему органів місцевої влади, авторитетну серед населення.

Важливе політичне значення мав Акт Злуки УНР і ЗУНР, урочисто проголошений у Києві 22 січня 1919 р.: “Однині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України – Західно-Українська Народна Республіка (Галичина, Буковина; Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна. Здійснились віковічні мрії, якими жили і за які умирали кращі сини України. Однині є єдина незалежна Українська Народна Республіка” [4, 107].

Універсал, підписаний представниками Директорії УНР і ЗУНР, визначав територію держави. На півночі до України було приєднано північні повіти Чернігівщини та весь Гомельський повіт. Відповідно, до української етнографічної межі було проведено кордон із Росією в районі Курщини. ЗУНР отримала назву Західна область Української Народної Республіки (ЗО УНР) і повну автономію. Зазначений союз можна визначити як конфедеративне утворення, адже ЗО УНР зберігала власні органи законодавчої та виконавчої влади, сферу й обсяг їхньої компетенції: УНРада і Державний секретаріат виконували цивільну та військову владу на території ЗО УНР. Певним чином координувалися лише військова та зовнішньополітична діяльність: було узгоджено командування на фронтах, визначено спільну делегацію на світову конференцію.

Характеризуючи цей історичний період в адміністративно-територіальному контексті, можна сказати, що він позначений низкою реформ, спрямованих на встановлення якісно нового – і адміністративного, і територіального устрою, суттєво відмінного від попереднього – імперського. В умовах сьогодення на наукову увагу, на нашу думку, заслуговує АТУ, запропонований Законом про поділ України на землі 1918 р.

3.1.2. Територіальний устрій на українських землях у міжвоєнний період (1920–1939 рр.)

Після поразки Визвольних змагань 1917–1920 рр., за Ризьким мирним договором між РСФРР, Українською Соціалістичною Радянською Республікою (УСРР) і Польщею 1921 р., українські землі були поділені між чотирма державами: Радянською Росією, Польщею, Румунією та Чехословаччиною. Волинь і Галичина (132 тис. км²) відійшли до Польщі, Буковина й Бессарабія (18 тис. км²) приєднані до Румунії, Закарпаття (15 тис. км²) – до Чехословаччини [73, 157]. В історії української державності настав найтяжчий багаторічний період, який характеризують як “держава ідеї, але без державної території” [258, 126].

АТУ на українських землях у міжвоєнний період творився вже згідно з інтересами СРСР, Польщі, Чехословаччини та Румунії, до складу яких вони входили. Найбільш не вигідно щодо інтересів українського населення була організована система територіального управління в Польщі та Румунії. Березнева 1921 р. Конституція Польщі закріпила три рівні територіального самоуправління: гміна, повіт, воєводство. Пр цьому процес формування нових воєводств польська влада використала як інструмент насильницької асиміляції українського населення в загальнопольський простір й ослаблення національного руху. Зокрема, території з найчисленнішим українським населенням цілеспрямовано об’єднувалися з етнічнопольськими в одне воєводство. Наслідком такої політики стала невідповідність адміністративних меж зонам соціально-економічного обслуговування різних центрів та розпорошення українських виборних представників (послів) в польському етнічному середовищі. Особливо дивну конфігурацію мало Львівське воєводство, частину якого становили етнічно польські землі, які тягнулися аж до Центральної Польщі, а Львів опинився на східній окраїні воєводства.

Як видно з табл. 3.2, існувала значна відмінність між розмірами й кількістю повітів у воєводствах. Значна розбіжність між загальною кількістю повітів та їхніми розмірами пояснюється тим, що утворення повітів галицьких воєводств здійснювалося на територіальній основі повітів Австро-Угорщини, а волинських і поліських – на засадах успадкування території великих “уїздів” Російської імперії.

**Параметри АТО на українських землях у складі Польщі
(на 1931 р.) [259, 145]**

Назва АТО	Кількість АТО за воєводствами	Кратність АТО за воєводствами	Площа, тис. км ²	Кількість населення, тис. осіб	Індекс параметрів відповідно до середніх значень	
					площа	кількість населення
Поліське воєводство:			36,668	1131,7	1,29	0,36
<i>повіти</i>	9	1	4,07	125,7	3,88	1,09
<i>гміни</i>	79	9	0,46	14,32	4,18	1,15
Волинське воєводство:			35,734	2084,8	1,26	0,67
<i>повіти</i>	11	1	3,25	189,5	3,10	1,64
<i>гміни</i>	103	9	0,35	20,2	3,18	1,63
Львівське воєводство:			28,408	3127,4	1	1
<i>повіти</i>	27	1	1,05	115,8	1	1
<i>гміни</i>	252	9	0,11	12,4	1	1
Тернопільське воєводство:			16,533	1604,0	1	1
<i>повіти</i>	17	1	0,97	94,35	0,92	0,81
<i>гміни</i>	169	10	0,010	9,49	0,88	0,76
Станіславське воєводство:			16,894	1476,5	0,59	0,47
<i>повіти</i>	12	1	1,4	123,0	1,33	1,06
<i>гміни</i>	119	10	0,14	12,4	1,27	1

Для недопущення консолідації українського населення Галичини, Волині, Холмщини та Підляшшя між галицькими (Львівське, Станіславське, Тернопільське воєводства) та Волинським воєводством був проведений т. зв. “санітарний кордон”.

Позитивами суспільно-політичного життя в міжвоєнний період можна вважати впровадження на західноукраїнських землях міського та територіального самоврядування, котре існувало у формі розгалуженої мережі закладів й установ. Самоврядування в містах почало функціонувати згідно з розпорядженням Генерального комісара Східних земель від 14.08.1919 р., у гмінах – від 26.09.1919 р.

1927 р. відбулися перші вибори до органів самоврядування, які охоплювали всі місцеві структури. Із загальної кількості гмін Волинського воєводства (95) вибори відбулися у 81, або 85 %. Члени самоуправ обиралися на засадах загального представництва й були покликані виконувати важливі завдання у сфері господарського, соціально-політичного та культурного життя відповідної території. Справді, за короткий період вдалося досягти позитивних зрушень в економічній та соціальній сферах, однак політичні та національні питання фактично не вирішувалися. Зважаючи на те, що поляки на цих територіях становили національну меншість, першочергові зусилля польських властей були спрямовані на те, щоб керівні посади в органах влади займали переважно представниками цієї національності. Така політика здійснювалася двома шляхами: перший (більш радикальний) зводився до того, що влада разом із польськими національними партіями та громадськими організаціями проводила активну політику національної асиміляції; другий – більш поміркований, передбачав не національну, а державну асиміляцію.

Схожу жорстку антиукраїнську політику насильницької румунізації у сфері адміністративно-територіальних відносин здійснювала й влада Румунії, уключивши 1919 р. українські землі Буковину та Бессарабію до свого складу. Захопивши сусідні території, “Стара Румунія” намагалася перетворитися на “Велику Румунію” – впливовий чинник європейської політики. Після приєднання Буковину поділили на п’ять префектур, об’єднавши колишні суто українські округи з румунськими для забезпечення більшості етнічним румунам. У Бессарабії фактично було знищено місцеве самоврядування, натомість були створені підконтрольні Бухаресту комісії самоврядування, позбавлені реальних повноважень та впливу.

Слід зазначити, що адміністративно-територіальна структура Румунського королівства перебувала в перманентно перехідному стані. Відповідно, постійно змінювалися не тільки межі АТО, а також їхні назви: з 1919 до 1923 р. основними АТО були префектури, з 1923 до 1926 р. – юдети. Юдети очолювати префекти, які призначав міністр внутрішніх справ. Ця посада суміщала в собі широкі адміністративно-поліцейські права. Префект здійснював нагляд за діяльністю місцевих

підрозділів центральних органів, затверджував керівників сільських та міських общин – примарів. Із 1926-го до 1928 р. Румунія поділялася на повіти, волості та громади (сільські й міські); із 1928-го до 1931 р. – міністерські директорати; з 1931 до 1938 р. – знову повіти та громади; з квітня до жовтня 1938 р. – округи–повіти–провінції; із жовтня 1938-го до червня 1940 р. – області (цинути) [260, 296–300].

Заслугує на увагу тогочасний підхід до професійно-кваліфікаційних вимог до керівних посад та нейтральності державної служби. Так, префектами повітів призначалися лише особи, які раніше працювали субпрефектами чи преторами, на губернаторський пост могла претендувати особа віком від 45 років, із вищою освітою та мала ранг державного підсекретаря. Декретом від 16.02.1938 р. було введено заборону на членство чиновників у політичних партіях. На посади державних службовців, а також на всі посади, які оплачувалися з державного чи місцевого бюджетів, призначалися лише позапартійні особи [260, 300].

Однак упровадження авторитаризму, насильницька румунізація, визнання нацизму державною ідеологією, зближення з гітлерівською Німеччиною прискорили силове розв’язання “українського питання” – у червні 1940 р. Червона армія захопила Північну Буковину та Бессарабію.

Радянська Україна, яка мала територію 452 тис. км² із населенням 25,5 млн осіб [261, 8], стала фактично складовою частиною трансформованої в СРСР Російської імперії. Згідно з декретом від 06.01.1919 р. встановлено нову назву республіки – Українська Соціалістична Радянська Республіка.

На початку АТУ в республіці залишалися, як і за царського режиму, без змін губернії, повіти, волості. За Конституцією УСРР 1919 р. органами влади на місцях (у селах і містах) були ради, а в волостях, повітах і губерніях – з’їзди рад й обрані ними виконавчі комітети.

З установленням радянської влади в Україні почалася докорінна зміна АТУ. Відповідно до положення уряду Радянської України “Про організацію місцевих органів радянської влади і управління” від 30.11.1918 р. та 5.02.1919 р. з весни 1919 р. розпочалося створення сільських рад. Вони створювалися навіть у найменших селах, і на

початок 1920 р. їхня кількість в УСРР досягла близько 15 тис. Зрозуміло, що утворення цих органів влади було викликане політичними мотивами, які виходили із завдань нової влади – зміцнення апарату радянської влади та втілення в життя політики більшовицької партії. Натомість було фактично зруйновано волость – первинну ланку організації публічної влади, притаманну сільським територіям, яка ґрунтувалася на основі церковних приходів й економічного тяжіння навколишніх поселень до церкви, ринку, волосних органів влади, які розміщувались у містечку чи великому селі [11, 13].

Вищі рівні адміністративного устрою в перші роки радянської влади великих змін не зазнали. Слід наголосити, що більшовики не визнавали місцевого самоврядування – усі ОМС були ліквідовані та замінені органами “пролетарської диктатури” – губернськими, повітовими та волосними радами робітничих та солдатських депутатів.

1 жовтня 1920 р., згідно з постановою Ради народних комісарів (РНК) “Про порядок змін кордонів і утворення нових адміністративно-територіальних одиниць”, усі питання зміни кордонів АТО і їхніх територій належали до компетенції Комісаріату внутрішніх справ республіки. Було здійснено перерозподіл території України на 12 губерній, замість 9, які існували за часів Російської імперії. Найпомітнішими змінами в цей період було утворення Донецької губернії із центром у Бахмуті, яка об’єднала в одному господарсько-адміністративному комплексі фактично всю вугільно-металургійну індустрію Донбасу, також розукрупнення Херсонської губернії шляхом виділення з її складу Одеської. Було утворено також Кременчуцьку й Олександрійську (з 1921 р. – Запорізьку) губернії, котрі, однак, проіснували зовсім недовго (до 1922 р.), та Кримську АСРР. Також утворено низку нових повітів (Полонський, Коростенський, Криворізький, Нікопольський, Первомайський, Жмеринський, Чугуївський, Миколаївський, Шосткинський, Вознесенський, Генічеський, Великотокмацький) та розукрупнено чимало волостей. Однак за державним кордоном України опинилися чотири північні повіти Чернігівщини (Глинський, Стародубський, Новозибківський, Суразький) – споконвічні українські землі, які, незважаючи на рішучий протест місцевого населення,

волютаристським методом у квітні 1919 р. було відірвано від України та передано до новоствореної губернії РСФРР.

Загалом протягом 1919–1923 рр. зміни АТУ мали безсистемний характер. Наприклад, Донецька губернія мала 12, 13, 14, 10 та 8 повітів, один лише Бахмутський повіт мав у своєму складі 4, 6, 8, 12, 18, 20 і 34 волості [260, 328].

У серпні–жовтні 1922 р. гостро обговорювалося питання АТУ радянської федерації. Запропонований наркомом національностей РСФРР Й. Сталіним проект автономізації передбачав цілковиту втрату суверенності радянських республік і входження їх до складу РСФРР на правах автономії. Однак перемогла концепція, запропонована В. Леніним, згідно з якою Перший з'їзд Рад 30.12.1922 р. затвердив Декларацію про утворення Союзу СРР і Союзний договір. Так було утворено Союз Соціалістичних Радянських Республік (ССРР), до якого ввійшли Російська Федерація, Українська СРР, Білоруська СРР, Закавказька Федерація (Грузія, Вірменія, Азербайджан). Цей договір проголошував, що незалежні радянські республіки добровільно й на рівноправних засадах вступають у державний союз і передають низку своїх повноважень органам центральної влади. Зокрема, лише у віданні союзного уряду перебували зовнішня торгівля; армія і флот; іноземні справи; транспорт; поштово-телеграфний зв'язок.

Українська СРР була другою за територією та чисельністю населення республікою Радянського Союзу. 1925 р. вона займала територію 450 тис. км² і мала населення 28 млн осіб. Столицею України став Харків.

Нова держава потребувала ліквідації попередніх адміністративно-територіальних структур. Відповідно, розробка питання про новий АТП II сесією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) була визнана як такою, що має державну вагу та значення. Водночас чіткої концепції нового устрою так і не було розроблено. У результаті методу проб і помилок та відверто волютаристських рішень, які офіційно трактувалися як єдина багатоетапна реформа, здійснено низку необґрунтованих територіальних змін.

Із підписанням 28.12.1920 р. Союзного договору між РСФРР й УСРР Україна стала на шлях упровадження російської моделі ТОВ.

21.02.1922 р. ВУЦВК прийняв постанову “Про адміністративно-територіальний поділ України”, якою заборонив здійснювати будь-які зміни АТУ до розробки наукового плану районування республіки на основі господарських особливостей. Однак завдання, визначені цією постановою, не були виконані повною мірою. Тривала безсистемна зміна АТО. Для виправлення ситуації 15.10.1922 р. ВУЦВК прийняв постанову щодо принципів нового АТП Української СРР “Про адміністративно-територіальний поділ УСРР і про спрощення радянського апарату”. У ній містилися загальні вимоги до АТУ. Зокрема, найбільш доцільною визнавалася триступенева система АТУ, установлювалися загальні вимоги до новоутворюваних АТО: сільська рада – не менше 1 тис. осіб, район – від 25 тис. до 40 тис. осіб, округ – від 400 тис. до 600 тис. осіб. Унаслідок проведеного районування, замість тодішньої системи ТОВ (губернія – повіт – волость – село) упроваджувалася нова модель: губернія – округа – район – сільська рада. Відповідно, замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1989 волостей – 706 районів. Кількість сільрад було зменшено до 9307 [221, 53]. 21.03.1923 р. прийнято ще одну постанову, яка визначала порядок формування органів влади в новоутворених АТО. 04.11.1923 р. прийнято постанову ВУЦВК “Про підсумки та чергові завдання районування України”, у якій наголошувалося на потребі рівномірного розподілу населених пунктів по сільрадах та районах, а також на збігу адміністративних кордонів із межами земельних товариств. Ці документи заклали основи великої АТР 1922–1923 рр., за якої Україна перейшла від старої, перевіреної часом системи АТУ, до нової – радянської [11, 16], що дала можливість значно скоротити апарат місцевих органів влади.

Головною новацією цієї реформи стало впровадження сільрад та районів. При цьому слід зауважити, що утворення районів на базі однорідних у господарському аспекті волостей створило сприятливі умови для формування й адміністративно-територіальних, і господарських одиниць із власним бюджетом, спроможних забезпечити економічний та соціально-культурний розвиток територій.

Основним критерієм формування району був чисельний – кількість населення (25–40 тис. осіб), а також наявність об’єктів проми-

словості, тяжіння населення до промислових і торговельних центрів, характер і напрямки транспортних мереж. Загальна модель району була такою: територія – понад 570 км², населення 37 тис. осіб, кількість населених пунктів – 57 одиниць [262, 287]. За площею, населенням, кількістю населених пунктів він у 2–2,8 рази був більшим за волость, однак меншим за повіт. За повноваженнями район був близьким до повіту. Проте 1923 р. лише 65 % районів вкладалися в межі 25–40 тис. осіб. Причиною цього було те, що в степовій чи лісовій зонах щільність населення була незначною. Крім того, у процесі реформування волості повністю включалися в межі районів, результатом чого стало нерівномірне в кількісному вимірі їх уходження до складу районів. Однак, незважаючи на певні недоліки, існування районної ланки показало, що така АТО значною мірою відповідала подальшому будівництву держави, про що свідчить її довговічність.

Водночас, як зазначає В. Половець, ініціатори реформи 1923 р. не наважилися на коригування губерньської системи, що не сприяло оптимізації загалом територіальній організації. До того ж укрупнення старих повітів і волостей здійснювалося без перегляду їхніх кордонів, вони включалися до нових адміністративних одиниць у своїх старих межах повністю. Такий підхід не завжди забезпечував раціональність районування, пріоритет критеріїв економічної цілісності. В умовах політичної нестабільності, економічної кризи та стислих строків районування новий поділ був не здатний повною мірою врахувати об'єктивні соціально-економічні та політичні тогочасні процеси [263, 108]. Унаслідок такої поспішності у 1924–1925 рр. було внесено зміни до нового АТП (здебільшого в кордонах округ, районів, у виборі райцентрів).

У період з 1923 до 1925 р. тривало подальше реформування АТУ – зазнавала змін мережа районів і сільрад, змінювалися межі губерній та округ. Унаслідок прийнятої 1925 р. постанови ЦВК СРСР “Про врегулювання кордонів УСРР з РСФРР і БСРР” поза межами республіки залишилася значна кількість українців. До УСРР не приєднали навіть ті території, де українці становили до 90 % населення. Спираючися на дані перепису населення 1926 р., ЦК КП(б)У зазначив, що “на безпосередньо прилеглий до УСРР території РСФРР зали-

шилося українське населення понад 2 млн, яке розташоване компактно масами в Курській і Воронежській губерніях та Північно-Кавказькому Краї” [256, 60]. Попри економічні та географічні причини, таке ставлення Кремля до України можна пояснити побоюваннями Сталіна щодо її зміцнення з можливою подальшою втратою.

Згідно з рішенням III з’їзду Рад (1925) для доказу, що національне питання в СРСР вирішене справедливо, почали створюватися адміністративні одиниці для національних меншин, які компактно заселяли окремі території, – сільські й селищні ради та райони, кількість і конфігурація яких змінювалася залежно від геополітичної ситуації. Зокрема, у 20-х рр. було створено вісім російських національних районів, сім німецьких, по три – грецьких, болгарських, єврейських й один польський. До їх складу входило понад 300 національних сільських рад [117, 520], у яких використовувалися мови цих меншин й організовувалися школи, інші навчальні заклади рідною мовою. У 1928–1929 рр. їх налічувалося вже 25 [73, 174].

Відповідно до наведеної кількості національних районів можна було зробити висновок про наявність на території України значної кількості представників національних меншин. Однак, як зазначає В. Шабельников, згідно з постановою Раднаркому УСРР “Про виділення національних районів та сільрад” від 29.08.1924 р., для створення національного району було достатньо всього 10 тис. осіб, а для звичайного району – 25 тис. [255, 71]. Крім того, для організації національних районів однонаціональність населення не була обов’язковою умовою. Відповідно, до складу таких районів уходили також інонаціональні села. Так, наприклад, Коларівський болгарський національний район Мелітопольської округи об’єднував 30 сільрад, із яких 24 – болгарські, чотири – українські, одна – російська й одна – німецька [255, 63].

Такі АТО, попри деякі позитивні аспекти (збереження та вираження національної самобутності малочисельних народів і національних меншин шляхом організації та функціонування державної влади й управління, суду, навчальних закладів, культурно-освітніх установ рідною мовою), усе ж таки не стали ефективним засобом вирішення етнонаціональних проблем, зумовлювали своєрідну ізоля-

цію населення й об'єктивно шкодили єдності країни. Крім того, вони суперечили сутності тоталітарної системи, перешкоджаючи здійсненню тотального контролю над суспільством. Наслідком цієї політичної суперечності стало прийняття 17.12.1937 р. постанови ЦК ВКП(б) “Про ліквідацію національних районів та сільрад”. На її виконання 16 лютого 1938 р. Політбюро ЦК КП(б)У ухвалює постанову “Про реорганізацію національних районів та сільрад УРСР в звичайні райони та сільради”. Після проведення виборів, упродовж березня–квітня 1939 р., усі національні райони та сільради в Українській РСР, котрі розглядалися радянським керівництвом як тактичний і тимчасовий маневр, припинили своє існування. Натомість насаджувалася політика інтернаціоналізації та присумової асиміляції. При реорганізації національних районів їх територія трансформувалася так, щоб національні меншини опинялися в меншості до загальної чисельності мешканців новостворених районів.

Отже, уходження України до СРСР та прийняття конституцій СРСР і УСРР юридично оформили обмежений суверенітет республіки з подальшим її перетворенням у звичайну адміністративну одиницю радянської держави з декларативним федералізмом. Проте сам політико-правовий факт існування УСРР – рівноправної з іншими республіками та можливістю (хоча й декларативною) виходу із союзної держави – набув у перспективі доленосного значення. Республіка отримала чітко визначені територіальні межі, власний державний апарат, можливості розвивати національну культуру, науку, мову, що давало певні можливості для збереження самоідентичності українського народу, який набув права т. зв. титульної нації. Цим статус України у складі Радянського Союзу принципово відрізнявся від її перебування в Російській імперії.

Унаслідок зовнішньополітичної боротьби СРСР за Бессарабію 12.10.1924 р. на історичних українських землях Подністров'я у складі УСРР було утворено Молдавську Автономну Соціалістичну Радянську Республіку (МАСРР) (постанова ВУЦВК “Про утворення Молдавської АСРР”), що в подальшому призвело до порушення територіальної єдності УСРР. До складу автономії ввійшли 11 районів Лівобережжя Дністра: Рибницький, Бірзульський, Олексіївський, Ананьївський,

Савранський, частини Крутянського, Балтського й Валегуцулівського районів Балтської округи, а також Дубосарський, Григоріопольський, Тираспольський і Слободзейський райони Одеської округи. Площа автономії становила 8,4 тис. км². Дещо пізніше до МАСРР було приєднано м. Балту, яке стало столицею автономії. Фактично територію автономної республіки нарощували до розмірів округи – основної тогочасної АТО.

Ареали компактного розселення молдаван і корінне молдавське населення не становили переважної більшості на цій території. Так, за переписом 1926 р. молдаван тут було лише 34,3 %, а в столиці – усього 0,1 %, натомість українці становили 42,3 % від усього населення автономії [73, 173]. Такий склад населення свідчив, що причина створення цього штучного й декларативного адміністративно-територіального утворення лежала лише в політичній площині й не мала жодних економічних й етнографічних підстав.

У цей же період зазнавала змін мережа міських поселень. Багато міст і містечок стали селами, а частина робітничих селищ Донбасу та Придніпров'я отримали статус міст. Спеціальною постановою ВУЦВК від 28.10.1925 р. було скасовано історичну для України назву “містечко” для означення найнижчої категорії міських поселень. Її було замінено на радянське “селище міського типу” – уніфікований термін для території всього Союзу РСР. З одного боку, він видається занадто громіздким, а з іншого – таким, що не враховував національних особливостей республік, зокрема таких, як Україна чи Білорусія, де, подібно до інших слов'янських територій (Польща, Чехія, Словаччина), містечка існували із середньовіччя.

14.02.1925 р. постановою РНК “Про скасування губерній і перехід та триступеневу систему управління” з метою “наблизити владу до населення” [260, 362] було прийнято рішення про ліквідацію губерній та волостей із переходом на систему врядування центр – округа – район – сільрада. Ліквідацію губерній було завершено в другій половині 1925 р., і з цього моменту в УСРР найвищою АТО стала округа. Станом на 01.08.1925 р. територія УСРР складалася з МАСРР, 41 округи, які поділялися на 680 районів, 70 міських та 150 селищних рад, 10 314 сільрад [221, 53].

У тому ж році більшість територій Таганрозької та Шахтинської округ від УСРР було передано РСФРР, натомість Україні – кілька прикордонних з Росією волостей та частину Путивльського повіту.

Як зазначається в літературі, прийнята в 1925 р. система устрою була для тогочасної України майже оптимальною. Компактні за територією округи, переважна більшість яких виявилася економічно самодостатньою, пройшли перевірку життям [264, 14].

Радянське керівництво постійно шукало оптимальну модель АТУ. Із цією метою 13.03.1925 р. було утворено спеціальний орган – Центральну адміністраційно-територіальну комісію (ЦАТК) при Президії ВУЦВК. Вона складалася з голови й восьми членів, які призначала Президія ВУЦВК. Підпорядковувалися цьому постійно чинному органу губернські й округові територіальні комісії [260, 363].

У середині та наприкінці 20-х рр. більшовицька партія взяла курс на індустріалізацію держави та колективізацію сільського господарства. Це вимагало перебудови управлінського апарату на місцях, про що й було заявлено у квітні 1929 р. на XVI партконференції. Відзначалося, що нове районування вступає в завершальну фазу, і в цих умовах важливе місце посідає проблема зміцнення районів як вузлових пунктів, де здійснюються директиви партії та радянської влади.

Подальші процеси централізації відображені в другій Конституції УСРР, затвердженій на XI Всеукраїнському з'їзді рад 15.05.1929 р., у якій вилучено положення Конституції 1919 р., що давали права зносин УСРР з іноземними державами та встановлення основ організації збройних сил. Фактично із цього періоду – року “великого перелому” – з переходом економіки на планові, централізовані рейки, Радянський Союз, формально федеративний, перетворився в унітарну державу.

Однак тодішня модель викликала неефективність управління на середньому рівні. Скасування губерній та створення великої кількості округ, що мало посилити контроль центру за всіма територіями, суттєво послабило центральну владу, оскільки вона мала постійно вирішувати проблеми, які раніше вирішували губернії. З іншого боку, сільради, незважаючи на певне їх упорядкування, так і залишилися недієздатними АТО.

Тому радянська влада змушена була експериментувати, формуючи модель влади на місцях, яка б була едекватною викликам того часу.

Постановою ВУЦВК від 13.06.1930 р. № 141 “Про реорганізацію округ УРСР” розпочалося розформування 11 округ із приєднанням їх до інших округ.

Успішне проведення колективізації сільської місцевості вимагало чергового перегляду системи АТУ в напрямі жорсткої централізації влади. Саме це стало основною причиною переходу до двоступеневої системи управління з ліквідацією округ. Згідно зі спільною постановою ВУЦВК та РНК УСРР “Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління” від 02.09.1930 р. № 225 на території України було впроваджено нову модель: центр – район – сільрада (міська, селищна). Району – АТО, максимально наближеній до села, відводилася роль вузлового пункту практичного здійснення політики партії в сільській місцевості. Відповідно, функції округ переходили до районів із безпосереднім підпорядкуванням останніх центру. Станом на 15 вересня було створено 484 райони, розподілених за економічними ознаками, кількістю населення, перспективами зростання на три категорії: 1-ша категорія – 322; 2-га – 112; 3-тя – 50 районів, а також 18 міст, котрі підпорядковувалися безпосередньо центру [11, 19].

Водночас Постановою “Про ліквідацію округ і чергові завдання міськрад, райвиконкомів та сільрад” від 29.12.1930 р. № 48 ВУЦВК, наголошуючи на перевагах й ефективності двоступеневої системи управління, указував на недоліки, які супроводжували реформу, та доручав РНК здійснити відповідні дії з її успішного завершення.

Однак, незважаючи на всі прийняті радянською владою кроки, життя дуже швидко показало неефективність двоступеневої системи АТУ та районів як найвищої ланки АТП. Виникла гостра потреба в існуванні проміжної ланки, адже питання, що раніше вирішувалися на середньому рівні, відтепер виходили на центральний рівень. Навіть планування розвитку територій повністю перейшло до центру. У цій ситуації центральна влада змушена була вдатися до чергових реформацій. Протягом 1931 р. 119 економічно малопотужних районів було ліквідовано. 11.02.1932 р. Постановою № 28 “Про утворення обласних виконавчих комітетів на території УРСР” (пізніше назву змінено на “Про утворення областей”) знову відновлюється трирівнева система АТУ: область – район – сільрада. Її особливістю було

впровадження нової АТО – області. Область – найвища ланка АТП – формувалась як регіональний рівень держави, що мав забезпечити контроль й організацію виконання її волі на відповідних територіях. Іншим припущенням щодо причин утворення цієї АТО стала потреба прискорення темпів колективізації [263, 126].

У лютому 1932 р. на території України було створено перші п'ять областей: Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську, Харківську. До складу областей увійшли шістнадцять міст, що безпосередньо ним підпорядковувалися, та 431 район. До АТО Донбасу належали 13 промислових районів, а також чотири міста, які безпосередньо підпорядковувалися центрові [11, 21]. З огляду на великі розміри територій областей та потреб здійснення суцільної колективізації, було створено дві нові області. Постановою № 138 “Про утворення Донецької області” від 02.07.1932 р. було утворено Донецьку область (адміністративний центр – м. Артемівськ) у складі 12 міськрад та 23 районів, а постановою № 170 “Про утворення Чернігівської області” від 15.10.1932 р. утворено Чернігівську область у складі 36 районів. Цією ж Постановою сім районів Вінницької області передано до Київської, а 2 райони Київської – до складу Харківської області.

22.01.1935 р. прийнято Постанову № 12 “Про розукрупнення районів УРСР”, у якій затверджувалася кількість і назви районів, міськрад, безпосередньо підпорядкованих центрові. Кількість районів у семи областях та МАСРР зросла до 487. Через місяць ВУЦВК приймає нову Постанову “Про склад нових адміністративних районів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки”, якою створюється три нових райони.

Отже, районна ланка АТУ постійно трансформувалися, що не можна логічно пояснити. Зміни були настільки швидкоплинними, не можна відповідними рішеннями, що відомості про АТП того періоду різняться. Якщо підрахувати всі зміни, пов'язані з реорганізацією районів, то протягом року, у середньому, вони змінювалися два рази на рік [11, 22].

1934 р. у процесі здійснення кампанії централізації, за рішенням XII з'їзду КП(б)У столицю України було перенесено з Харкова до її традиційного історичного центру – Києва.

Такий АТП УРСР закріпила нова Конституція СРСР 1936 р., що декларувала права, притаманні демократичним державам, котрі насправді ніколи не виконувалися. За цією Конституцією, Радянський Союз отримав нову назву – СРСР. Конституція суттєво змінила політичну систему, ієрархію і повноваження вищих органів влади. Кількість республік зросла з 4 до 11, підтверджувалось їхнє право на вихід із Радянського Союзу, було проголошено тезу про перемогу соціалізму в Країні Рад.

На основі союзної Конституції XIV Всеукраїнський з'їзд Рад 30.01.1937 р. затвердив третю Конституцію республіки, яка тепер офіційно називалась УРСР. Найвищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада, а в період між сесіями Президія Верховної Ради, яка видавала накази, тлумачила закони республіки, контролювала роботу уряду, скасовувала рішення обласних рад у разі їх невідповідності законам, скликала сесії Верховної Ради, могла проводити референдуми.

Верховна Рада формувала уряд республіки – Раду народних комісарів – як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади. На місцях функції державного управління мали виконувати обласні, міські, районні, сільські та селищні ради народних депутатів та їх виконкоми.

Як уже зазначалося, перші українські області були дуже великими і за загальною площею, і за чисельністю населення. Так, у Київській області нараховувалося длизько 5 млн жителів та близько 80 районів. Харківська, Вінницька й Одеська області також займали досить великі території. Відповідно, державна політика у сфері ТОВ того періоду ґрунтувалася на принципі “розукрупнення”, що, на думку партії, був найкращим засобом сприяння партійним органам у їхній роботі. Як зазначає І. Заяць, утворення нових територіальних одиниць зумовлювалося потребою не стільки розширення кола відносно самостійних суб’єктів публічного права, скільки створенням системи забезпечення виконання рішень “центру” на місцях [265, 111]. 1935 р. Центральний виконавчий комітет УСРР прийняв дві постанови: 4 травня – “Про утворення округ на території Київської та Вінницької областей” та 1 червня – “Про порядок організації органів радянської

влади в новоутворених округах”. Зокрема, на території Київської області було створено дві округи Коростенська у складі дев’яти районів та Новоград-Волинська у складі шести районів; у Вінницькій області – чотири округи: Кам’янець-Подільська (9 районів), Могилів-Подільська (6), Проскурівська (9), Шепетівська (10) [11, 23].

1937 р. у процесі розукрупнення Харківську область поділено на Харківську й Полтавську, Київську – на Київську та Житомирську, Вінницьку – на Вінницьку та Кам’янець-Подільську, Одеську – на Одеську та Миколаївську. Так було утворено нові області – Житомирську, Кам’янець-Подільську, Миколаївську, Полтавську. Розукрупнення, що істотно змінило карту АТУ УРСР, обґрунтовувалося різними причинами: утворення на базі прикордонної Вінницької області двох областей пояснювалося потребою покращення діяльності радянських та партійних органів у галузі оборони та державної безпеки; метою зменшення території Харківської та Одеської областей було покращення управління в галузі сільського господарства та створення більш ефективного контролю та управління в системі машинно-тракторних станцій; поява Житомирської, Кам’янець-Подільської, Миколаївської та Полтавської областей була зумовлена потребою вдосконалення системи виборчих округів із виборів до Верховної Ради СРСР [265, 111]. Після реформи 22.09.1937 р. Донецька область, яка постійно перебувала в зоні підвищеної уваги з боку центру, стала найбільшою в Україні: зі 100 виборчих округів, утворених напередодні всесоюзних виборів, на її території розміщувалося аж 16.

Поява нових областей викликала потребу щодо внесення перших змін до Конституції УРСР 1937 р., 1938-го було переглянуто мережу міських поселень. Чимало сіл та СМТ стали містами, статусу СМТ набули окремі села й робітничі селища.

1938 р. Донецька область, яка в процесі радянського будівництва вважалася базовою, була поділена на Сталінську й Ворошиловградську. 10.01.1939 р. утворено ще три області – Запорізьку, Кіровоградську, Сумську. Сумська була утворена з двох районів Полтавської області, 17 – Чернігівської, 12 – Харківської. Кіровоградську область із центром у м. Кірове, що перейменували в м. Кіровоград, утворено за рахунок 13 районів Миколаївської, 10 – Одеської, п’яти – Київської та

двох – Полтавської. Запорізька охопила 27 районів Дніпропетровської та два райони Миколаївської областей [266, 58].

Сталінізм нівелював національні особливості народів, здійснюючи великодержавну русифікаторську політику. 1939 р. було ліквідовано національні райони, національні сільські та містечкові ради. Настав кінець українізації в республіці, а надалі цей процес почав трактуватись як буржуазно-націоналістичний, із яким слід вести непримиренну боротьбу. Радянський Союз став жорстко централізованою унітарною державою, а союзні республіки остаточно втратили залишки автономії. Союзний центр здійснював управління майже всіма сферами політичного, економічного й соціального життя України, а демократичні статті Конституції УРСР в умовах однопартійної диктатури були лише пропагандистськими деклараціями.

Отже, динаміка змін АТУ в міжвоєнний період характеризувалася болісним та хаотичним пошуком моделі просторової організації радянської влади. Зруйнувавши територіальний устрій Російської імперії й УНР, радянський АТУ став об'єктом постійних експериментів комуністичної системи, котра під виконання чергового глобального завдання реформувала територіальні засади організації влади.

3.1.3. Формування державної території і кордонів України впродовж Другої світової війни та в післявоєнний період

Унаслідок розпаду Чехословацької Республіки її складова частина Підкарпатська Русь 11 жовтня 1938 р. проголосила автономію та сформувала уряд. На той час автономія із центром в Ужгороді налічувала 552 тис. жителів, із них 70 % – українці. Карпатська Україна поділялася на 11 округ, які, своєю чергою, – на громади. Після запеклих боїв, які тривали два тижні, хортистська Угорщина окупувала територію Карпато-української держави. Проіснувавши як державне утворення лише півроку, Карпатська Україна зуміла заявити світові про волелюбність українського народу, підтвердила, що Закарпаття – невід'ємна складова частина України, а закарпатці – частина великої української нації.

Після початку Другої світової війни та поразки Польщі від Німеччини 28 вересня 1939 р. укладено радянсько-німецький договір про дружбу й кордони. На карті, підписаній Сталіним і Ріббентропом як додатку до тексту договору, було нанесено лінію кордону, яка включала в межі СРСР переважну більшість території Західної України. Кордон пройшов по т. зв. “лінії Керзона”, яку визначили Верховна рада Антанти 1919 р. При цьому етнічний чинник не брався до уваги, адже до Німеччини відійшли давні українські землі: Холмщина, Підляшшя, Посяння, Лемківщина. Унаслідок анексії західних земель України й Білорусії Радянський Союз отримав додаткову зону безпеки, яку він почав інтенсивно зміцнювати. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 27.11.1939 р. було затверджено українсько-білоруський кордон, згідно з яким до Білорусії відійшла частина української етнічної території (Берестейщина). На нових землях у грудні 1939 р. утворено Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську (з 1993 р. – Рівненська), Станіславську (з 1962 р. – Івано-Франківська), Тернопільську області.

Користуючися сприятливою міжнародною ситуацією, СРСР продовжував свою експансіоністську політику на теренах Східної Європи. У червні 1940 р. він змусив Румунію віддати Бессарабію та Північну Буковину, де проживало переважно українське населення. 2 серпня 1940 р. Верховна Рада СРСР прийняла закон про утворення Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки, яка вийшла зі складу УРСР. Водночас колишні райони МАСРР із найчисленнішим українським населенням, відійшли до УРСР. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 07.08.1940 р. у складі УРСР було створено Чернівецьку й Акерманську області, до яких, відповідно, увійшли Хотинський, Акерманський та Ізмаїльський повіти. У грудні 1940 р. Акерманську область перейменовано в Ізмаїльську.

Отже, до УРСР було приєднано понад 8,8 млн мешканців Західної України, Північної Буковини та Південної Бессарабії, а територія республіки розширилася до 565 тис. км² [267, 323].

Після відступу Червоної армії й окупації України гітлерівською Німеччиною 1941 р. її територія була поділена на декілька частин, які підпорядковувалися різним державам і різним адміністративним ор-

ганам. Таким способом нацисти повністю знехтували національну цілісність України, розглядаючи її не як етнічну чи національну одиницю, а лише як територію необмежених економічних ресурсів в інтересах Рейху. Найбільша українська територія, яка обіймала Правобережжя та більшу частину Лівобережжя із центром у м. Рівному, отримала назву “Рейхскомісаріат Україна”. Рейхскомісаріат поділявся на шість генеральних округів – Дніпропетровськ, Крим, Миколаїв, Київ, Житомир, Волинь–Поділля, які не були тотожними з радянським обласним поділом. Вони, своєю чергою, були поділені на 114 округ і 434 райони за довоєнним радянським АТП. Окремими округами були міста Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кривий Ріг, Кам’янське [260, 403].

На чолі кожного генерального округу стояв генеральний комісар, якого призначав Гітлер. Округами керували гебіткомісари, які призначалися міністром окупованих територій Сходу Розенбергом. Той факт, що Рейхскомісаріат підпорядковувся німецькому міністерству східних окупованих областей, свідчив про те, що Україна мала статус внутрішньої території Німеччини (Рейхскомісаріати в Норвегії та Голландії підпорядковувалися міністерству закордонних справ) [268, 26].

Непорушним принципом нацистських властей було те, що на всі важливі адміністративні та господарські посади аж до повітового рівня призначалися німці. Українцям дозволялося займати лише найнижчі адміністративні посади – такі, як сільський староста, мер невеликого міста, дрібний поліцай.

Галичина була від’єднана від решти України та включена на правах окремого п’ятого дистрикту (округу) до складу Генерал-губернаторства, що охоплювало польські землі з центром у Кракові. Дистрикт “Галичина” складався з 15 округів та повітів. Окремий округ становив Львів, який поділявся на українську, польську, єврейську та німецьку станиці. На місцях владна вертикаль залишилася незмінною: повіт очолював староста, волость – солтис, село – вїйт. Зважаючи на те, що тривалий час Галичина була частиною Австро-Угорської імперії, більшу частину території якої німці вважали своєю етнічною, галичанам надавали перевагу перед поляками під час призначення на посади місцевого цивільного управління.

Територія Чернівецької області в статусі губернаторства Буковина була приєднана до королівства Румунії – союзника Німеччини. Територія Ізмаїльської області ввійшла до губернаторства Бессарабія, яке також стало частиною Румунії. У цих губернаторствах було встановлено румунський АТУ та відповідну організацію влади: директори (управління), повітові префектури, волосні претури, сільські та міські примарії [260, 412].

Територія Одеської області, південні райони Вінницької та західної частини Миколаївської областей і три райони Молдавської РСР були об'єднані в губернаторство “Трансністрія”, що формально до складу Румунії не входило, хоча управління й економічне використання цієї території здійснювала саме румунська адміністрація. Адміністративний центр спочатку перебував у Тирасполі, а згодом – в Одесі. Губернаторство поділялося на 13 повітів на чолі з префектами, які об'єднували 64 сільських райони (волості) під керівництвом преторів. Низову ланку складали міські та сільські управи (примарії) [260, 412]. На відміну від дистрикту “Галичина”, апарат губернаторства “Трансністрія” комплектували переважно румунські чиновники.

Наближені до лінії фронту території східних областей (Донецької, Харківської, Сумської, Чернігівської, Луганської) були передані під юрисдикцію безпосередньо німецького військового командування. Прифронтна зона відмежовувалася від Рейхскомісаріату кордоном, переходити який дозволялося лише в певному місці за спеціальними перепустками.

Що ж до Закарпатської України, то вона ще з 1939 р. залишилась у складі Угорщини – сателіта Німеччини.

Обираючи модель АТУ та форму адміністрації окупованих територій, Берлін керувався насамперед принципами тотального контролю за всіма сферами життєдіяльності, мінімізації витрат на утримання адміністрації, максимального виснаження місцевого населення, пограбування природних ресурсів. Саме цим пояснюється збереження німцями колишніх радянських районів та сільських рад, котрі значною мірою відповідали “новому порядку”.

Після звільнення східної частини України від німецьких окупантів 1944 р. із частин Миколаївської та Дніпропетровської областей було утворено Херсонську область.

Закарпаття на перехідному етапі (відходу від Чехословаччини) мало неофіційний статус автономії під назвою Закарпатська Україна. 27 листопада 1944 р. своєрідним парламентом краю Народною радою Закарпатської України було сформовано Уряд у складі голови, двох його заступників й одинадцяти уповноважених. Декретом “Про організацію державно-адміністративного управління Закарпатської України” від 09.02.1945 р. юридично закріплено систему місцевих органів влади в краї [269, 161]. Виконавчими органами державної влади й одночасно ОМС в округах, містах і селах стали: а) окружні народні комітети; б) міські народні комітети; в) сільські народні комітети, побудовані на принципах демократичного централізму, відмінних від радянської форми державної влади. Було утворено тринадцять округ, міста Ужгород, Мукачево, Берегово, Севлюш, Хуст і Мараморош-Сигот існували як самостійні АТО [269, 165]. І лише 22 січня 1946 р. Закарпатська Україна була перетворена в Закарпатську область із центром у м. Ужгороді з упродовженням у краї уніфікованої системи органів радянської влади.

Станом на 01.09.1946 р. кількість АТО в УРСР була такою: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна та 177 міських рад [270, 63]. Що ж до місцевого самоврядування, то в період із 25 вересня 1945 р. до 4 липня 1946 р. усі адміністративні органи на місцях за воєнним станом було ліквідовано. Натомість повсюдно впроваджується система радянської влади.

У 1945–1946 рр. проведено кампанію з перейменування назв населених пунктів. Фактично одночасно було перейменовано близько 4 тис. поселень, сільрад, районів. Так, зникло з карт понад 5 % усіх назв (4 тис. від 70 тис. усіх наявних на той період назв). Причому поряд із перейменуванням назв іншомовного походження (німецьких, польських, чеських, тюркських тощо) не меншою мірою постраждали давні староукраїнські назви, утворення яких сягало ще княжих часів. За дуже короткий час, без формальної згоди на те населення, було спотворено культурно-історичний ландшафт України.

Відповідно до великого стратегічного значення м. Севастополя, наказом Президії Верховної Ради РРФСР “Про виділення міста Сева-

стополь у самостійний адміністративно-господарський центр” від 29.10.1948 р. це місто набуло самостійного статусу з власним бюджетом та було віднесено до категорії міст республіканського підпорядкування [271, 436]. Цей крок радянського керівництва дав можливість у найкоротший строк відбудувати місто та перетворити його на головну військово-морську базу СРСР на Чорному морі.

На початку 50-х рр. здійснювалося подальше вдосконалення АТУ. Зокрема, у 1953 р. усі округи Закарпатської області було перетворено на райони.

7 січня 1954 р. утворено Черкаську область переважно за рахунок територій Київської області й окремих районів Полтавської, Кіровоградської та Вінницької областей, які економічно тяжіли до Черкас. Черкаська область була створена у зв'язку з тим, що деякі райони були віддалені залізничними шляхами від обласного центру на 200–325 км, що негативно впливало на управління цими територіями та надання побутових послуг населенню [272, 71]. У своїх щоденниках Петро Шелест згадує про ідею перейменування Черкаської області в Шевченківську, але до неї негативно поставилося кремлівське керівництво [273, 169]. На початку 50-х рр. існувала ідея (також не була реалізована) щодо перейменування на Славоруську, Прикарпатську та Придніпровську, відповідно, Ізмаїльської, Станіславської та Херсонської областей [272, 96].

16 січня 1954 р. Кам'янець-Подільську область було перейменовано в Хмельницьку з перенесенням її адміністративного центру з м. Кам'янця-Подільського в м. Проскурів з одночасним перейменуванням останнього в м. Хмельницький. Як зазначалося в Указі Президії Верховної Ради УРСР, це рішення було ухвалено на ознаменування історичної події – 300-річчя воз'єднання України з Росією і відзначення заслуги перед двома народами видатного державного діяча та полководця Б. Хмельницького [274, 399].

15 лютого 1954 р. ліквідовано Ізмаїльську область, яка влилася до Одеської. Головною причиною її ліквідації була одна з найменших у республіці територія – 12,4 тис. км² та кількість населення – 493,8 тис. осіб. Унаслідок цієї реорганізації Одеська область стала найбільшою в республіці 40,3 тис. км² та 2051,2 тис. осіб, що значно

перевищувала середньореспубліканські показники. Тому було прийняте рішення про передачу частини районів Одеської області сусіднім регіонам – Миколаївській та Кіровоградській областям [272, 87].

У цей період також частково було змінено межі Вінницької, Київської, Полтавської областей.

Значний економічний спад, занепад соціально-культурної інфраструктури Криму в післявоєнний період, різке зменшення кількості населення внаслідок насильницького виселення корінних мешканців – кримських татар змусили союзна влада вдатися до оптимального в тих умовах кроку – передачі Кримської області РРФСР у підпорядкування УРСР. 26 квітня 1954 р. Верховна Рада СРСР після докладного обговорення та погодження на всіх рівнях та за участю всіх зацікавлених сторін прийняла відповідний закон “Про передачу Кримської області із складу РРФСР до складу Української РСР”, у т. ч. міста Севастополя як адміністративно-господарського центру у складі Кримської області [275]. Під час його прийняття було дотримано всіх необхідних конституційних процедур та вимог. Процес передачі відбувся не тільки за обопільною згодою двох республік, а, що важливо, за ініціативою Російської Федерації. Із приєднанням Криму до УРСР фактично завершилося формування її державної території.

Паралельно зі змінами на обласному рівні в 1954–1960 рр. відбувалися зміни й на найнижчих рівнях АТП. Зокрема, у 1954–1955 рр. відбулося суттєве укрупнення сільських рад, що викликано укрупненням колгоспів. Однак згодом відбувалися суттєві коливання щодо цього рівня АТП.

Динаміка реформаційного процесу була такою: 1954 р. існувало 6654 сільради; 1958 р. – 11 418; 1960 р. – 8741. Згідно з прийнятим 1956 р. “Положенням про порядок віднесення населених пунктів до категорії міст, селищ міського типу і робітничих селищ Української РСР”, перехід населеного пункту від однієї категорії до іншої формально залежав від змін у сфері зайнятості працюючого населення (на селі – сільське господарство, у СМТ – несільськогосподарські види діяльності). Від часу прийняття цього Положення і до 1990 р. в Україні було створено 927 СМТ [276, 64]. Значна кількість цих населених пунктів утворилася не внаслідок економічного та соціально-

культурного розвитку сіл, а шляхом механічного надання такого статусу.

Після прийняття 31 травня 1957 р. Верховною Радою УРСР Закону “Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в Українській РСР” ліквідовувалася стара система галузевого вертикального централізованого управління. На її місці постала система рад народного господарства (раднаргоспів), котра функціонувала в межах відповідних економічних адміністративних районів, яких на території України було створено одинадцять. Ці органи державного управління здійснювали територіальне планування й управління промисловістю та будівництвом.

Мета цієї реформи: 1) подолання недоліків тодішньої системи державного управління, яка ґрунтувалася на галузевому принципі управління, створюючи відомчі бар’єри між підприємствами різних міністерств; 2) переміщення центру планування економіки від союзних міністерств до обласних органів управління; 3) подолання всевладдя центрального чиновництва. Реформа значно зменшувала тодішній тотальний контроль центру над економікою республіки. Відтепер усі підприємства в регіонах підпорядковувалися раднаргоспам, під контроль яких в УРСР було передано понад 10 тис. заводів, а наприкінці 1957 р. ця цифра досягла 97 % (порівняно з 34 % у 1953-му). Перехід від галузевої (через міністерства) до територіальної (через раднаргоспи) системи державного управління став однією з найбільших раціональних модернізацій хрущовського періоду й певним чином відповідав інтересам УРСР, адже тепер майже вся промисловість республіки перебувала в підпорядкуванні Ради Міністрів УРСР, у тому числі раднаргоспів і місцевих рад депутатів трудящих. Дещо розширилися права республіки в адміністративно-правовій сфері. Згідно із Законом СРСР від 11.02.1957 р., до відання союзних республік було віднесено вирішення питань обласного АТУ, що значно спростило схему утворення (ліквідації або перейменування) областей.

У республіці в 1957–1960 рр. здійснювалося укрупнення (об’єднання) областей та районів. 21 травня 1959 р. було ліквідовано Дрогобицьку область, яка ввійшла до Львівської. Це пояснювалося меншими від середнього по республіці показниками площі території, кількості

населення, розміру бюджету [272, 88]. Унаслідок такого реформування територія Львівської області збільшилася майже вдвічі.

Також було укрупнено 184 райони майже у всіх регіонах, окрім Закарпатської, Запорізької, Чернівецької областей. Причому у Львівській області було ліквідовано 25, Хмельницькій та Чернігівській – 13, Вінницькій – 12 районів, а також 14 міських районів [277, 407–416]. У 1957 р. кількість районів була скорочена на 37, наступного року – на 12, а 1959-го скорочено понад 100 районів [278, 104]. Наприклад, районний поділ Волинської області протягом 1957–1959 рр. переглядався п'ять разів [279, 109].

Укрупнення також торкнулося близько 13 тис. господарських організацій, установ, майже 4 тис. колгоспів. Одним із головних мотивів такого кроку стало прагнення зекономити кошти на утримання розгалуженого управлінського апарату. За три роки управлінські штати скоротилися на 130 тис. осіб, що дало річну економію понад 1 млрд крб.

Станом на 01.04.1960 р. в УРСР налічувалася така кількість АТО: 25 областей, два міста республіканського підпорядкування, 611 районів, 84 міста обласного підпорядкування, 8741 сільрада, 781 селищна та 250 міських рад [264, 19].

Для посилення централізованого управління раднаргоспами 1960 р. створено Вищу раду народного господарства (ВРНГ), а їхню кількість скорочено до семи (Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський).

Нова система управління сприяла розвитку спеціалізації та кооперування виробництва на рівні регіонів, давала більшу свободу вибору та маневру місцевим керівникам, була спрямована передусім на вирішення наболілих проблем регіонів [101, 98–99]. Водночас така модель мала низку суттєвих недоліків, пов'язаних із соціалістичною системою загальнодержавної власності, заідеологізованістю структури управління народногосподарським комплексом та заохоченням першочергового забезпечення місцевих інтересів незалежно від загальнодержавних, тобто зміщувала акценти на регіональний рівень.

Однак спроби реорганізації управління народним господарством у 50-х, початку 60-х рр., метою яких було оптимальне поєднання

галузевого й територіального принципів, очікуваних результатів не дали. Головна причина полягала в тому, що нововведення втілювалися не економічними, а суто політичними й адміністративними методами [280].

Цей період був позначений ще одним перейменуванням АТО. Зокрема, 1958 р. перейменовано Ворошиловградську область на Луганську; 1961-го – Сталінську на Донецьку; 1962-го р. м. Станіслав та Станіславська область були перейменовані на м. Івано-Франківськ та Івано-Франківську область.

1962 р. відбулася чергова реформа. Задля наближення керівництва до конкретних виробничих справ листопадовий Пленум ЦК КПРС прийняв рішення про поділ території республіки на промислові та сільські райони. Відповідно, у 1962–1963 рр. здійснено поділ партійних, радянських, профспілкових і комсомольських організацій за виробничим принципом – на промислові та сільські. У дев'ятнадцяти областях України (крім Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Ровенської, Тернопільської, Чернівецької) було створено по дві обласні ради депутатів трудящих (промислові та сільські). Промислові райони включно з містами обласного підпорядкування належали до компетенції обласних (промислових) рад, сільські райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам.

Відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР № 35 “Про укрупнення сільських районів Української РСР” від 30.12.1962 р. проведено укрупнення районів, як звичайно, до розмірів територій виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, упроваджених ще 1961 р. Райони також поділяли на промислові та сільські. Унаслідок таких змін на один сільський район у середньому припадало понад 130 населених пунктів, а їхня кількість скоротилася на 460 і становила 231 [11, 26]. Це призвело до суттєвого погіршення отримання сільськими жителями послуг лікарень, магазинів, установ соціального захисту, які функціонували у віддаленому райцентрі. Іноді до нього доводилося добиратися дві доби, до окремих із них потрібно було їхати через центр області. Для прикладу: на Чернігівщині значна кількість сільрад опинилася за 75–80 км від районних центрів, а протяжність самого Чернігівського району становила понад 100 км [278, 104].

Якщо раніше кордони районів проходили вздовж річок, то тепер деякі опинилися на протилежному від райцентру березі, що призводило до того, що значний календарний період окремі населені пункти не мали сполучення зі своїми адміністративними центрами.

Зазначена реформа стала ще одним прикладом авантюристичного рішення М. Хрущова, котре значно погіршило організацію державного й партійного керівництва, призвівши до розриву між містом та селом й ускладнивши соціально-економічний та культурний розвиток країни.

Навесні 1963 р. в УРСР зафіксовано 25 областей, два міста республіканського підпорядкування, 251 сільський район, два промислових райони, 157 міст обласного підпорядкування, 8578 сільрад, 822 селищних та 196 міських рад [264, 19].

Відставка М. Хрущова в листопаді 1964 р. стала поштовхом до нових змін АТУ. Указом Президії Верховної Ради УРСР “Про об’єднання обласних промислових і обласних сільських Рад депутатів трудящих Української РСР” від 01.12.1964 р. відновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ територій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень. Значні зміни були здійснені щодо районної ланки АТУ. У зв’язку з об’єднанням промислових і сільських обласних рад та враховуючи пропозиції щодо розукрупнення районів, Указом Президії Верховної Ради УРСР “Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР” від 04.01.1965 р. утворено 394 райони (частину з яких було відновлено, інші розукрупнено). Згодом, 1966 р., було утворено ще 81 район [278, 104].

Згідно з Постановою ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 19.12.1964 р. “Про заходи щодо здійснення планомірної перебудови сіл Української РСР” поставлено завдання побудови експериментально-показових сіл, які мали стати зразком перетворення сільської місцевості в міську. До будівництва таких показових населених пунктів було привернуто небачену увагу з боку партійного та державного керівництва, а також величезні державні кошти. Згідно з Постановою Ради Міністрів УРСР від 19.09.1969 р. “Про комплексне експериментально-показове будівництво селищ радгоспів і колгоспів Української РСР” облаштування зазначених поселень було фактично

прирівнено до важливих урядових об'єктів, адже місцеві органи влади та будівельні організації зобов'язувалися постійно доповідати у вищі інстанції про його хід. Зокрема, за 1965–1970 рр. було збудовано 15 таких населених пунктів, згодом – ще 28 [281, 259]. Однак до кінця 80-х рр. у республіці не вдалося досягти головної мети експериментально-показового будівництва – концентрації сільського населення. Воно так і залишилося показовим, не отримавши повсюдного розвитку.

Мережа АТО станом на 01.07.1967 р. набула такого вигляду: 25 областей, два міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільських, 762 селищних, 273 міських ради [264, 19–20].

Скасування хрущовських реформ здійснювалося в пакеті з упровадженням нової господарської реформи. Згідно із Законом “Про зміни системи органів управління промисловістю і перетворення деяких інших органів державного управління” знову було відновлено галузеві органи управління й одночасно з 1 січня 1966 р. припинили свою діяльність раднаргоспи. УРСР було дозволено створення союзно-республіканських міністерств і відомств подвійного підпорядкування (Раді Міністрів УРСР та відповідним союзно-республіканським міністерствам СРСР) у базових галузях промисловості та будівництва. Процес повернення до колишніх міністерств означав перехід до галузевої форми управління промисловістю.

Унаслідок концепції т. зв. “перспективних” сільських населених пунктів, упровадженої Постановою ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР “Про заходи щодо здійснення планомірної перебудови сіл Української РСР” (1964) до реєстру ввійшло приблизно 10 тис. (переважно центральні садиби) з 34 тис. сіл республіки. На практиці це означало занепад т. зв. “неперспективних” сіл, адже в них заборонялося будівництво об'єктів соціальної сфери, доріг із твердим покриттям, закривалися початкові й восьмирічні школи, фельдшерсько-акушерські пункти, ліквідовувалися сільські ради. В адміністративному плані вони приєднувалися до більших населених пунктів, а населення переселялося в центральні садиби колгоспів.

Незважаючи на поступове збільшення кількості перспективних сіл – із 20 тис. у 1970-му до 21,6 тис. у 1978 р. [281, 262], унаслідок згубної волюнтаристської соціально-економічної політики, що фактично поділила села на перший, другий і третій сорти, протягом 1959–1979 рр. в УРСР зникло 12,4 тис. сіл [282, 194]. Занепад та знищення сіл супроводжувалися масовою міграцією їхніх жителів у міста, унаслідок чого кількість сільського населення зменшилася з 54 % у 1959-му до 33 % у 1989 р. [276, 64]. Згубна політика, що в середині вісімдесятих років породила загрозу продовольчої кризи, змусила керівництво КПРС відмовитися від концепції неперспективних сіл. Однак змінити становище на селі на краще, відбудувати структуру сільських поселень, що методично руйнувалася протягом багатьох років, стало непосильним завданням для тодішньої влади, особливо враховуючи потребу колосальних бюджетних коштів, котрих у достатній кількості держава виділити була не в змозі.

Конституція УРСР 1978 р. закріпила тодішній АТУ та віднесла до відання республіки питання визначення обласного, районного поділу, вирішення інших питань АТУ. Місцевими органами влади були обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські ради народних депутатів. На основі Конституції УРСР Президія Верховної Ради УРСР 12 березня 1981 р. затвердила Положення про порядок вирішення питань АТУ Української РСР [218]. Цей документ у частині, яка не суперечить Конституції України, чинний і зараз.

3.1.4. Новітній етап формування територіальної організації держави

Новітній етап зміни АТУ розпочався з процесами суспільно-політичної трансформації наприкінці 80-х рр. Станом на 12 січня 1989 р. АТП України був тріступневим: область–район–сільрада і включав 25 областей, 479 районів, 8878 сільрад. 1989 р. м. Ворошиловград перейменовано на м. Луганськ, а Ворошиловградська область – на Луганську. Наступного року приведено у відповідність до правил українського правопису назву м. Ровно й Ровенської області (м. Рівне та Рівненська область).

Період розвитку територіальної структури збігається із часом проголошення 1991 р. державної незалежності України. До суттєвих змін, які відбулися в зазначений період, належить одержання 12 лютого 1992 р. статусу автономної республіки Кримською областю [283]. Окремі зміни здійснювалися переважно на рівні районів і сільрад шляхом збільшення їхньої кількості. Зокрема, за період з 1990-го до 1996 р. на адміністративно-територіальній карті України з'явилося 11 нових адміністративних районів: 1990 р. – 479 районів, 1991 – 481, 1992 – 485, 1993 – 486, 1994 – 489, 1996 – 490 [284, 10] (наприклад, Герцаївський – у Чернівецькій, Демидівський – у Рівненській, Петриківський – у Дніпропетровській, Підгаєцький район – у Тернопільській області, Розівський – у Запорізькій, Шацький – у Волинській). 27 міст отримали статус міст обласного (республіканського) значення, наприклад: Ладижин та Козятин Вінницької області, Берегове, Чоп Закарпатської області, Острог Рівненської області, Теплодар Одеської області, Обухів Київської області.

При цьому в багатьох випадках створення нових районів чи надання містам статусу міст обласного значення не піддається логіці та відповідним параметрам. Так, наприклад, чисельність новоутвореного Печенізького району Харківської області становила 11,8 тис. осіб, а на його території розміщувалося всього чотири сільські ради; Демидівського району Рівненської області, відповідно, 16,5 тис. осіб та 11 сільських рад; Шацького району Волинської області – 18,2 тис. осіб та вісім сільрад. Про “потужність” останнього району можна було судити навіть за відсутністю приміщень для розміщення районних органів влади в райцентрі. Це ж можна сказати й про інші новостворені за роки незалежності райони. Однак справжнім “лідером” у цьому процесі можна вважати Великобілозерський район Запорізької області з населенням 9,3 тис. осіб та 5 сільрадами.

Щодо міст обласного значення, то наведемо такі: у Теплодарі мешкає 8,9 тис., в Острозі – 14,8 тис. осіб.

Відбулася територіальна реформа і в м. Києві. Для економії коштів, скорочення адміністративного апарату зазнали кількісних змін райони столиці: замість чотирнадцяти було утворено десять. Крім того, окремі з них змінили назви (наприклад: Московський став Голо-

сїївським, Ленїнградським – Святошинським, Ватутїнський – Деснянським), запозиченї зї старих київських назв. Така кїлькїсть районїв повною мїрою вїдповїдає свїтовїй практицї районування столичних мїст.

На сьогоднї систему АТУ держави складають: АРК, 24 областї, 490 районїв, 459 мїст, 118 районїв у мїстах, 886 СМТ, 28 619 сїл та селищ. Мїста Київ і Севастополь мають спеціальний статус. Крім того, як окремі АТО, вїдповїдно до встановленого законодавством порядку, видїляються сїльради, кїлькїсть яких сягає 10 278. Узагальнюючи, можна зазначити, що протягом дослїджуваного перїоду, АТУ України зазнавав дуже багатьох трансформацїй, якї здебїльшого скасовувалися наступними змїнами у зв'язку з їхньою суб'єктивнїстю й антинауковїстю (табл. 3.3):

Таблиця 3.3

Змїни в АТП України

Рїк	Автономїї	Губернїї	Областї	Округи	Повїти	Сїльські райони	Мїські ради	Волостї	Селищнї ради	Сїльради
1922	–	12	–	–	101	–	–	1 847	–	–
1925	1	–	–	41	–	680	70	–	150	10 314
1935	1	–	7	7	–	484	97	–	324	11 050
1941	–	–	23	–	–	746	255	–	459	16 357
1946	–	–	25	13*	–	750	177	–	451	16 435
1950	–	–	25	13*	–	749	261	–	478	16 357
1954	–	–	25	–	–	762	268	–	480	16 280
1956	–	–	26	–	–	786	284	–	497	11 686
1960	–	–	25	–	–	611	250	–	781	8 741
1963	–	–	25	–	–	251	196	–	822	8 578
1967	–	–	25	–	–	475	273	–	762	8 555
1970	–	–	25	–	–	476	387	–	865	8 592
1980	–	–	25	–	–	479	412	–	902	8 522
1990	–	–	25	–	–	479	436	–	925	9 211
2000	1	–	24	–	–	490	451	–	893	10 263
2010	1	–	24	–	–	490	459	–	886	10 278

* У Закарпаттї.

Прийняття Конституцїї України 1996 р. стало основою нових пїдходїв до ТОВ. За Конституцїєю, Україна зберегла унїтарний статус

з автономним утворення в її складі – АРК. Прийнятий 1997 р. Верховною Радою Закон “Про адміністративно-територіальний устрій України” кардинально не вирішував питання децентралізації влади й не змінював загальноусталений АТУ країни. Він містив суттєві недоліки, а також суперечив Основному Закону України, тому Президент України застосував щодо нього право вето.

У Конституції було закладено демократичні засади взаємовідносин між центром і регіонами, зокрема визнається і гарантується місцеве самоврядування [20], що стало однією із засад конституційного ладу України. Було посилено роль територіальної громади, ліквідовано подвійне підпорядкування виконавчих комітетів рад та їхніх структурних підрозділів.

6 листопада 1996 р. у м. Страсбурзі від імені України підписано ЄХМС, яка після ратифікації 11.09.1997 р. Верховною Радою стала частиною національного законодавства України [285, 117]. Після прийняття в 1997 р. Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” чітко окреслилися питання, віднесені до сфери самоврядування, визначалися повноваженнями ОМС [286]. Цим було закладено надійний правовий фундамент становлення та розвитку муніципальної влади в нашій країні відповідно до європейських засад і принципів, тобто в Україні з’явилися реальні політико-правові передумови трансформації системи ТОВ, здійснення децентралізації та деконцентрації державного управління, поступового розширення повноважень регіонів і функцій місцевого самоврядування. Водночас потребують свого вирішення питання оптимізації кількості сільських територіальних громад, їхньої реальної фінансової, матеріальної й організаційної спроможності. Сучасний АТП й організація місцевого самоврядування, за Конституцією, створюють підґрунтя до подрібнення територіальних громад, адже за мешканцями кожного населеного пункту закріплено право на утворення власних ОМС, що суперечить сучасним європейським тенденціям.

Водночас здобуття Україною незалежності поставило перед політичними елітами завдання реформування АТУ й надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню. Не до кінця визначений розподіл повноважень між ОБВ й ОМС.

3.2. Актуалізація проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України

Ураховуючи порівняно невеликий досвід державотворення, багато проблем і недоліків пов'язані з існуючим в Україні АТУ, адже за роки радянської влади він зазнавав величезної кількості необґрунтованих трансформацій (зокрема, було прийнято понад 1300 нормативно-правових актів щодо створення та ліквідації АТО [287, 38]). За підрахунками А. Ткачука, “з 1931 до 1936 року кожні 49 днів приймалося рішення про зміну АТУ на рівні областей; з 1936 до 1941 року – кожні дев'ятнадцять днів! Що стосується районного поділу й рівня сільрад, то це взагалі неможливо порахувати – постійні зміни!” [87, 446]. Виходячи із цього, поспішність або поверховість можуть призвести до непоправних утрат політичного та соціально-економічного характеру. Не сприяє покращенню ситуації і відсутність закону про АТУ.

Відповідно до ст. 133 Конституції України, систему АТУ України складають: АРК, області, райони, міста, райони у містах, селища й села [20]. Якщо порівняти нинішню систему АТУ з нормами Основного Закону, то можна виявити низку суперечностей.

По-перше, у конституційному переліку АТО не виявилось міських, селищних, сільських рад, а також СМТ.

По-друге, перелік АТО включає і власне АТО – область і район й АТО – населені пункти: міста, селища й села. Це спричинило певну плутанину в поняттях “АТО” та “населений пункт”. Приміром, сільська рада та село, селищна рада та СМТ; місто обласного значення чи місто районного значення як АТО та місто як населений пункт.

По-третє, Конституція не визначає поняття АТО, що ускладнює питання територіальності ОМС. Звідси виникає проблема визначення юрисдикції цих органів, про яку йдеться у статті 144: “Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території” [20]. Сьогодні, згідно з чинним законодавством, межі юрисдикції ОМС обмежуються межами населених пунктів, наслідком чого є порушення принципу повсюдності територій, за якими значні тери-

торії поза межами сіл та селищ не належать до жодних АТО, перебуваючи під юрисдикцією РДА.

Об'єктивно виникла проблема унормування процесу об'єднання територіальних громад. Таким правом, наприклад, 2002 р. скористалися територіальні громади 20 697 сіл, які об'єдналися в 6262 громади, але назва цих об'єднань, їхній статус і досі не визначені. Невизначеність щодо питань об'єднання сіл, селищ та міст в єдину АТО призвела до наявності в адміністративних межах однієї територіальної громади інших населених пунктів, територіальні громади яких також створюють власні ОМС (так звані “матрьошки місцевого самоврядування”). Результатом такої практики стало об'єднання в єдину територіальну громаду жителів населених пунктів різної категорії:

- сіл і селищ – 716 об'єднань;
- сіл і СМТ – 457 об'єднань;
- міст і сіл – 123 об'єднань;
- міст і СМТ 30 об'єднань;
- міст, СМТ, селищ і сіл – 47 об'єднань;
- декількох міст – два об'єднання (м. Лисичанськ і м. Дрогобич).

У зазначені утворення об'єднані жителі 5811 населених пунктів України [270, 107]. У межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, республіканського й обласного значення перебувають 36 міст, 218 СМТ, 91 селище та 157 сіл. Так, з 11 міст республіканського значення, шість мають у межах своїх територій сільські та селищні ради. Для прикладу: на території Ялтинської міськради діє Алупкінська міська й сім селищних рад; на території Судакської міськради – Новосвітська селищна та ще шість сільських рад; на території Алуштинської міськради – Партенітська селищна та ще п'ять сільських рад. На практиці це призводить до виникнення таких понять, як Велика Ялта, Велика Алушта, коли голови населених пунктів підпорядковані голові цього насправді неформального об'єднання.

Заплутана система національного АТУ найбільш яскраво ілюструється на прикладі м. Севастополя. До його складу входять: місто районного значення Інкерман, смт Кача, чотири сільських ради – усього 31 населений пункт. Саме місто поділене на чотири райони (Гагарінський, Ленінський, Нахімовський, Балаклавський). При цьому

Балаклава є окремим населеним пунктом, який розміщений на відстані 15 км від Севастополя (до 1957 р. – окремий районний центр Балаклавського району Кримської області). Загалом на території м. Севастополя функціонує 11 ОМС. Цікаво, що Інкерманська міська рада, Орлинівська та Тернівська сільради належать до Балаклавського району м. Севастополя; Качинська селищна, Андріївська та Верхньосадівська сільські ради – до Нахімовського району м. Севастополя (!). Сільське становить близько 7 % населення м. Севастополя. Нинішня система АТУ робить Севастополь більш схожим до області, ніж до іншого міста зі спеціальним статусом – Києва, а також позначається на функціонуючій у місті системі публічної влади [288, 167].

Схожа заплутана ситуація й у м. Красному Лучі Луганської області, до складу якого входять ще три міста – Вахрушеве, Міусинськ, Петровське та чотири селища, до складу котрих, своєю чергою, уходять ще 20 населених пунктів. Причому в Красному Лучі майже сто тисяч населення, а у смт Федорівка – 400 осіб. Фактично в цьому місті функціонує вісім місцевих рад, а до його складу входять 23 населених пункти.

Місто Олександрія Кіровоградської області включає чотири села; м. Єнакієве Донецької області – 14 населених пунктів, у тому числі три селища та 11 сіл. У Луганській області Свердловській міській раді підпорядкований Свердловський район, до складу якого входять одна селищна, 16 сільських рад (28 сіл), а також Червонопартизанська міська рада та п'ять селищних рад, загалом – 44 населених пункти. У Донецькій області Краснолиманський район підпорядкований Краснолиманській міській раді.

В Україні всього близько 350 сіл уходять до складу міських громад, у тому числі в Донецькій області – 92 (зокрема, лише до міської громади Макіївки – 15), в АРК – 62 (Алушти – 24, Судака – 14), у Луганській області – 53 села [25, 30].

У межах адміністративних кордонів 109 міст районного значення розміщується 249 СМТ, близько 1150 селищ та сіл. При цьому адміністративні кордони багатьох населених пунктів юридично не оформлені. Населені пункти, які входять до інших, наділені однаковими з ними правами рад базовго рівня, тобто мають власні ОМС і, як наслі-

док, на практиці не завжди вдається чітко визначити, яка територіальна громада здійснює місцеве самоврядування на тій чи іншій території. Селищні, сільські ради є незалежними від міста в питанні використання майна, розміщеному на їхній території, а також у вирішенні власних земельних питань. Через таку неврегульованість повноважень між місцевими радами цих територій постійно виникають правові суперечки, особливо з питань бюджету, майна, власності на землю. Такий стан також породжує безвідповідальність і порушення законів із боку посадових осіб. Намагання виправити таку ситуацію, а також вирішити питання просторового розвитку міст, призводить до “земельної та майнової експансії” міст обласного значення щодо навколишніх сільських територій та майна районів. Зокрема, така сама ситуація на Волині в містах Ковелі та Луцьку [289].

Суперечлива ситуація складається і під час місцевих виборів, коли мешканці населених пунктів, які входять до інших, обирають відразу декількох голів та депутатів рад, а жителі базового населеного пункту жодним чином не впливають на виборчі процеси в цих населених пунктах. При цьому місто несе відповідальність та має обов'язки перед усією територією у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту громадян.

По-четверте, наявність у ст. 142 Конституції поняття “територіальна громада районів у містах” [20] і, відповідно, права їх жителів утворювати власні представницькі та виконавчі ОМС, мати свої бюджети, рухоме й нерухоме майно суперечить положенням і цієї статті Конституції, де таке право мають жителі всього міста, і ст. 140, де питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад [20]. У цих же статтях серед переліку ОМС також відсутні органи районів у містах (районні ради в містах та їх виконавчі органи).

По-п'яте, неврегульованість статусу районів у містах із районним поділом. З одного боку, це міста обласного значення, тому тут немає безпосередньої організаційно-розпорядчої діяльності МДА (форми та межі якої відносно чітко визначені у відповідному законі). З іншого боку, поділ на райони потребує делегування певних повноважень від міських до районних органів влади, джерел фінансування районних

рад, чого не прописано в жодному нормативно-правовому акті, що ставить районні ради в містах без нормативно-правової основи своєї діяльності.

Конституція України (ч. 5, ст. 140) передбачає віднесення питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад. Пункт 1 частини 2 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить “визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах” лише до компетенції пленарних засідань міських рад міст із районним поділом [286, 16]. Проте далеко не завжди міські ради використовують своє право (точніше конституційно покладений на них обов’язок) формалізувати систему управління районами в містах.

Оригінальний варіант вирішення проблеми неунормованості питання розподілу повноважень між міськими та районними органами влади запропоновано в деяких містах України. Зокрема, у Горлівці, Запоріжжі, Львові, Макіївці, Маріуполі, Миколаєві, Одесі та Сумах було скасовано районні ради та створено адміністрації, які управляють районами, на правах підрозділів виконавчих органів міських рад. Це певною мірою усувало проблему розподілу повноважень між адміністративними рівнями, оскільки представницькі органи на рівні району просто зникли. Відповідно, їх кількість останнім часом скоротилася з 118 до 80 [290, 40]. Однак така практика має і позитивні, і негативні фактори, зокрема політичного плану. Так, із 90-х рр. триває процес ліквідації районів у м. Вінниці. Органи районної влади цього міста відстояли своє право на існування в судових інстанціях, однак політичне протистояння між міською та районним радами триває й донині.

По шосте, до серйозних недоліків сучасного АТУ належить відсутність критеріїв надання селу, селищу, місту та району статусу АТО, особливо в частині їх матеріальної, фінансової, кадрової спроможності вирішувати питання місцевого значення. Такий стан призвів до надмірної подрібненості АТО на нижчому рівні й існуванні неспроможних АТО на всіх рівнях АТУ:

- із 10 278 сільських громад 3944 (38,4 %) мають менше 1 тис. жителів, ще 5263 (51,3 %) – менше 3 тис. осіб [291, 155]; відповідно, кількість районів із середньою кількістю населення однієї громади до 1 тис. осіб становить 77;
- із 490 районів 230 мають чисельність жителів менше 40 тис. осіб, із них 71 район – менше 25 тис. осіб, 23 райони – менше 20 тис. осіб [221, 69–70];
- із 459 міст 64 мають населення 5–10 тис. жителів, 11 – менше 5 тис. осіб [291, 155]. Завдяки лобізму за роки незалежності статус міста обласного значення надано 14 містам із чисельністю населення менше 20 тис. (зокрема, містам Моршин (6225 жителів), Яремче (7929), Ржищів (8436), Чоп (8776), Теплодар (9808) і т. д. При цьому Теплодар та Буча отримали такий статус, будучи СМТ. Статус міста обласного значення впливає на взаємовідносини між міським та державним бюджетами. Зазначимо, що чим менше за кількістю населення місто отримує такий статус, тим більше бюджетних надходжень на одного мешканця воно отримує. Наприклад, у межах однієї області бюджетна забезпеченість одного жителя різниться в декілька разів: м. Івано-Франківськ – 887 грн; м. Болахів – 1926 грн; м. Яремче – 3302 грн [11, 63].

За кількістю населення в сучасній системі АТУ 26 міст (або 8 % від їх загальної кількості) мають населення менше 8 тис. жителів, водночас 91 СМТ (або 10 %) мають населення понад 10 тис. жителів.

За роки незалежності утворено 12 нових районів. Зокрема, по два нових райони з'явилося в Дніпропетровській, Запорізькій, Харківській областях. Серед них – Коломацький і Печенізький райони Харківської області, у яких проживає, відповідно, 9,1 і 11,6 тис. осіб, Великобілозерський і Розівський райони Запорізької області – відповідно, 9,3 і 12,0 тис. осіб.

Ще однією проблемою сучасного АТУ є наявність АТО без населення, які не зняті з адміністративного обліку. Станом на 1 січня 2007 р. кількість таких АТО в Україні становила 282, найбільше в Сумській – 45, Кіровоградській – 38, Полтавській – 30, Чернігівській – 29 областях [270, 103, 107].

За дев'ятнадцять років незалежності, у зв'язку з переселенням жителів, знято з обліку 407 населених пунктів, найбільше в Київській – 96, Полтавській – 39, Харківській – 37, Житомирській – 35, Чернігівській – 32 [25, 46–55].

Окрім аналізу конституційних недоліків діючої моделі АТУ, здійснено характеристику за допомогою таких універсальних показників:

- *кратність АТО* (кількість одиниць нижчого рівня, які припадають на одиницю відповідного вищого рівня);
- *співмірність параметрів* (площі й кількості населення) одного таксономічного рівня, які визначаються за допомогою методу індексів;
- *морфометричність* (особливості розміщення центру адміністративних одиниць) [292, 10].

1. Кратність. За підрахунками професора В. Нудельмана, співвідношення між одиницями першого та другого рівнів АТУ (область – район) становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського й обласного значення – 1:26. Між одиницями другого та третього рівнів (район – населений пункт) – 1:60, щодо кількості місцевих рад – 1:48 [293, 281].

Наприклад, Вінницька область налічує максимальну кількість районів – 27, а Чернівецька – мінімальну 11 (за середньої по державі величини 19,5). Отож різниця становить 2,45 рази. Нерівномірність є також у коефіцієнті співвідношення кількості районів області до середнього показника по країні. Різниця між максимальними та мінімальними значеннями становить 2,5 рази.

Донецька область налічує максимальну кількість міст обласного значення – 28, а Тернопільська – усього одне таке місто (за середньої по державі величини 7,08).

Вінницька область налічує найбільшу кількість сільських рад – 661, а найменшу Луганська – 206 (за середньої по державі величини 395).

Великі коливання відзначаються і в середній кількості сільських рад у межах району. Так, у Тернопільській області, у якій цей показник є максимальним, становить 43,1, а в Луганській – усього 11,4 (середня кількість сіл у межах району 20,9). Такі ж коливання характерні й для середньої кількості сіл у межах району. Якщо у Львівській області

цей показник становить 92,5, то у Чернівецькій – 36,2 (середня кількість сіл у межах району 58,2).

Середня кількість сіл у межах сільської ради: максимальна в Дніпропетровській – 5, мінімальна в Черкаській – 1,56. Середня кількість населення в межах сільської ради: максимальна в АРК – 3,3 тис. і мінімальна в Чернігівській – 1 тис.

Важливим показником, який характеризує поселенський потенціал, є співвідношення між сільськими та міськими населеними пунктами. У регіональному розрізі найбільше навантаження сільських населених пунктів на одне міське відзначалося в Сумській, Хмельницькій, Рівненській областях, відповідно, – 43, 38, 37; найменше – у Луганській (5), Донецькій (6) та АРК (13) [294, 289].

2. Співмірність параметрів. Диспропорції в соціальному розвитку сіл – центрів сільрад і прилеглих населених пунктів. Це стало наслідком фактичного ототожнення мережі сільрад і мережі колгоспів із їхньою орієнтацією на розміщення основних виробничих підрозділів поряд із центральною садибою господарства. В Україні на одну сільську раду припадає 49 км² території й 1,4 тис. осіб населення. При цьому найбільша кількість сільрад розміщується в діапазоні від 500 до 1 тис. жителів (3357 або 32,6 % від загальної кількості) [295].

За середньої чисельності населення сільської ради в Івано-Франківській області 1727 осіб чисельність її населення в розрізі районів коливається від 953 осіб у Рогатинському районі до 2696 – у Надвірнянському¹⁵. За середньої чисельності населення сільської ради в Донецькій області 1911 осіб кількість населення в контексті районів коливається, відповідно, від 1005 осіб у Костянтинівському районі до 2637 – у Великоновосілківському.

У Закарпатській області амплітуда коливань теж є доволі значною: від 1239 осіб у Великоберезнянському районі до 3512 – в Іршавському (середній показник в області – 2618 осіб на одну сільську раду). У Луганській області, відповідно, від 1029 осіб у Троїцькому районі до 4266 – у Попаснянському (за середніх значень – 1763 осіб). Різниця між найбільшою та найменшою сільською радою Київської області

¹⁵ Усі цифри тут і далі вказано за річними даними останнього перепису в Україні.

становить 33,67 раза – Кулаженська (297 осіб) і Велика Димерська (10 000 осіб).

У Харківській та Київській областях є райони, населення яких перевищує 150 тис., зокрема Харківський район має 187 тис., а Києво-Святошинський – 156 тис. населення. Загалом в Україні є 13 районів, у яких кількість населення перевищує стотисячний показник (чотири – у Закарпатській, три – Львівській, два – Івано-Франківській, по одному – в АРК, Київській, Одеській та Харківській областях) [295].

Однак найбільша кількість районів (118) мають у своєму складі від 30 до 40 тис. населення. Різниця між найбільшим та найменшим районом України складає 25 разів (Харківський (187 тис.) і Поліський (7,5 тис.) Київської області).

У цих АТО існують однакові за статусом, а отже, і за рівнем завдань й обсягом повноважень, територіальні органи публічної влади. А диспропорції в ресурсному забезпеченні діяльності цих органів влади не відповідають відмінностям об'єктів управління. Особливо ці невідповідності відчуються в недостатньому кадровому забезпеченні публічної адміністрації. Наприклад, співвідношення кількості працівників РДА до чисельності населення значно різниться навіть у межах одного регіону. 2000 р. у Харківській області найбільшу кількість працівників РДА на тисячу населення зафіксовано в районі з найменшим в області населенням – Коломацькому (6,3). А найменшу кількість працівників на тисячу мешканців – у найчисельнішому районі області – Харківському (0,8). При цьому середній показник для районів Харківської області становив 2,1 працівника на тисячу населення, тобто для різних районів однієї області цей показник змінюється на порядок.

Середня площа сучасної української області становить 22,2 тис. км², середня кількість населення – 1,85 млн осіб. Співмірність параметрів українських областей не можна вважати пропорційною. Так, найбільша за площею область Одеська (33,2 тис. км²) переважає найменшу – Чернівецьку (8,1 тис. км²) більш ніж у чотири рази. Показовим є індекс розмірів областей до їх середнього значення по Україні. Так, найменші індекси притаманні західним областям – Чернівецькій (0,3), Івано-

Франківській (0,5), а найбільші – для східних і південно-східних – Одеської (1,4), Дніпропетровської, Харківської (1,3).

Диспропорції в контексті областей характерні й щодо кількості населення. Так, найбільша за населенням Донецька область (4841 тис. осіб) більш ніж у п'ять разів перевищує показник найменшої Чернівецької (922,8 тис. осіб). При цьому зазначимо, що такі коливання параметрів регіонального рівня притаманні й іншим країнам Європи.

3. Морфометричні характеристики вказують на:

- ступінь віддаленості до адміністративного центру;
- ступінь доступності до адміністративного центру;
- компактність АТО;
- наявність анклавів [296, 27].

Доступність до адміністративного центру в регіонах є різною. Зокрема, обласні центри Миколаїв, Херсон, Ужгород не мають прямого залізничного сполучення з більшістю районних центрів своїх областей. Крім цього, Херсонська (172,8 км), Миколаївська (197,6 км) та Луганська (217,6 км) області характеризуються найменшою щільністю автомобільних доріг загального користування на 1 тис. км² (за середнього значення по Україні 280,7 км) [49]. У сільській місцевості майже 42 % автомобільних доріг внутрішньогосподарського підпорядкування без твердого покриття [297], що в період несприятливих погодних умов стають непридатними для експлуатації. Унаслідок цього збільшується депресивність територій, викликана віддаленістю їх від великих міст й адміністративних центрів.

Ступінь віддаленості адміністративного центру від географічного, територіальна доступність із периферії до центру визначає компактність областей. Так, дуже незручним розміщенням та найбільшим незбігом фактичного центру з географічним відзначаються обласні центри Закарпатської, Волинської, Черкаської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької областей. Віддаль до геометричних центрів в них складає понад 65 км. Натомість найбільшим збігом характеризуються адміністративні центри Донецької, Дніпропетровської, Київської, Хмельницької, Львівської, Тернопільської областей.

Несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є віддаленість районів від регіонального центру. Зокрема,

122 районні центри (тобто майже чверть від загальної кількості) віддалені від обласних центрів на відстань понад 100 км [79, 26]. Найбільше таких в Одеській (16), Полтавській (10), Харківській (9), Чернігівській (9), Херсонській (8), Запорізькій (8), Сумській (7) [221, 318]. Нижче середньої для України компактністю (коефіцієнт 0,4–0,6) [296, 8] відзначаються Кіровоградська, Одеська, Черкаська області й АРК, які характеризуються найбільш незручною конфігурацією.

За даними Мінстату, у 1991 р. 5,1 тис. сіл не мали жодних управлінських підрозділів, 2,3 тис. з них розміщені на відстані більш як 10 км від найближчих органів влади – сільських рад, а деякі – взагалі на відстані більш ніж 20 км. Відсутність реального самоврядування сільських населених пунктів як природних територіальних колективів стала однією з причин втрати соціально-психологічної тяглості населення до рідних місць.

Для сучасного АТУ характерні численні анклав¹⁶ й ексклав¹⁷, зумовлені фізико-географічними особливостями територій, що ускладнює доступність по лінії периферія – центр. Наприклад, тільки Київська область має два ексклави: місто Славутич, що територіально розміщене в Чернігівській області, адміністративно належить до Київської; смт Коцюбинське територіально розміщене в межах міста Києва, але адміністративно – у Київській області, а також один анклав: с. Макарів-1 територіально розміщене в Макарівському районі Київщини, але адміністративно підпорядковується Житомирській області.

Прикладами напівексклавів є Кінбурнський півострів, що суходолом межує лише з Херсонською областю, але адміністративно розміщений у Миколаївській, із якою зв'язаний лише морем. Коса Бирючий Острів адміністративно розміщена в Херсонській області, але територіально зв'язана Федотовою косою із Запорізькою. Черкаська область розміщена переважно на правому березі Дніпра, але частина її

¹⁶ Анклав (фр. *enclave*, від латин. *inclavo* – замикаю) – територія, котра відокремлена від основної (титульної) території АТО, що порушує принцип компактності АТО.

¹⁷ Ексклав (від латин. *ex* – поза + *clavis* – ключ) – частина території АТО, яка не має загальних кордонів з основною її частиною и повністю оточена територією іншої АТО. Ексклав, який не повністю оточений іншою територією, а має вихід до моря, називається напівексклавом.

території (три райони) – на Лівобережжі, що з'єднана з основною територією області лише двома магістралями. Кременчуцький район фактично відокремлений річкою Дніпро від Полтавської області. При цьому його територія компактно вписується в територію Кіровоградської області.

Анклави й ексклави, які створюють черезсмужність та багатосмужність, можна спостерігати в багатьох районах України. Це явище стало наслідком постійних і масштабних змін в АТУ, а також формування земельних поділів окремих господарств та перманентними перепідпорядкуваннями адміністративно-господарського характеру. Наприклад, унаслідок неправильного визначення кордонів між районами Рівненської області, 1962 р. с. Заверіччя, що географічно розміщується на території Сарненського району, адміністративно належало до Рокитнівського району. При цьому воно вважається вулицею смт Томашгорода, від якого розміщене на відстані шести кілометрів. Унаслідок цієї помилки мешканці Заверіччя позбавлені конституційних прав власності на житло й землю [298]. Схожі недоречності є й у розмежуванні областей. Наприклад, с. Майдан-Липненський Маневицького району Волинської області переходить у с. Осова Рівненської області. При цьому школа розміщена на території рівненського села, а фінансується з бюджету Маневицького району, до якого й належить.

Подібна просторова розділеність перешкоджає нормальним зв'язкам між населеними пунктами всередині АТО й порушує принцип компактності. Унаслідок цього окремі райони перебувають у зоні впливу не свого, а сусіднього обласного центру (наприклад, північ і схід Херсонської, захід Миколаївської, північ Волинської, південно-західні райони Рівненської областей).

Унаслідок переважання в радянський період колективістських підходів та концепцій загальнонародної власності на землю склалася ситуація, коли в державі відсутні дані про точні межі сільських рад, районів, областей і, відповідно, про площі АТО. Відсутність у багатьох випадках визначених у натурі меж АТО або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних й інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населе-

них пунктів, призводить до компетенційних спорів між ОМС та МОВВ, зокрема щодо права власності на землю, податків тощо. Україна чи не єдина європейська держава, у якій територіальні громади не межують між собою. Території поза межами населеного пункту перебувають лише під юрисдикцією РДА, що фактично позбавляє територіальні громади належного їм обсягу податкового та бюджетного суверенітету, гарантованого Конституцією.

З іншого боку, сьогодні майже всі українські міста не мають можливості розвивати промисловість, оскільки в них відсутні земельні ділянки потрібного розміру. Натомість вільні ділянки розміщуються в землях запасу сільських рад, однак для виробництва там не вистачає працівників. Єдиним виходом із цієї ситуації є розміщення промислових об'єктів на територіях приміських сільрад. Це призводить до конфлікту інтересів міськради, сільради, райради, облради, які вже набули в Україні ознак системності (наприклад, ситуація зі спробами побудувати надсучасний металургійний завод біля Білої Церкви). Унаслідок цього багатомільярдні іноземні інвестиційні проекти так і не були реалізовані в Україні, перейшовши до сусідніх країн. Сільські ради також відмовляють містам у розміщенні на їхній території полігонів з утилізації сміття, відведення каналізаційних стоків й інших міських об'єктів, водночас маючи проблеми із власною інфраструктурою та забезпеченням сільського населення якісним рівнем публічних послуг. Єдиним виходом у цій ситуації вбачається об'єднання сільських громад із міською.

Складна ситуація склалася і в аграрному секторі, де для крупнотоварного сільськогосподарського виробництва потрібні великі земельні ділянки, які розміщуються на території декількох сільрад, а інколи – декількох районів. Однак вирішення цього питання також перебуває під ризиком, пов'язаним із численними адміністративними перепонами узгоджувального характеру.

А зараз проаналізуємо сучасний стан АТУ з погляду найбільш проблемних аспектів.

Останнім часом на рівні *первинної ланки* АТУ відбувалися процеси, які лише посилювали негативні тенденції у сфері ТОВ. Так, якщо 1970 р. одна сільська рада обслуговувала в середньому 3,6 насе-

лених пункти із середньою чисельністю 2328 осіб, у 1991 р., відповідно, 3,1 та 1673, то 2001 р. на сільську раду припадало 2,8 села та 1551 осіб [299, 278]. У середньому станом на 2007 р. сільська громада об'єднувала 1446 жителів, а в її адміністративних межах розміщувалося 2,77 села, коливаючися від 1 тис. осіб у Чернігівській області до 3300 – в АРК. При цьому в Івано-Франківській, Черкаській, Чернівецькій – 1,6 села [221, 70]. У Волинській області ці показники становлять 2,69 села та 1,3 тис. осіб. Однак є сільради, де чисельність населення є значно меншою. Наприклад, в Україні є чотири сільради, де проживає менше 100 осіб. Наприклад, Посіцька сільрада Тисменицького району Івано-Франківської області налічує 73 жителі (станом на 2003 р.), із яких 15 депутатів, один сільський голова і ще троє – працівники сільради [11, 60].

Узагалі відзначається доволі суперечлива тенденція – за суттєвого зменшення сільських населених пунктів кількість сільських ОМС, навпаки, зростає. Так, якщо кількість сільських населених пунктів в Україні в 1970 р. становила 31 410; у 2007 р. – 28 528 (–2882), то кількість сільських рад за вказані роки, навпаки, з 8571 зросла до 10 279 (+1708) [299, 278] (табл. 3.4):

Таблиця 3.4

Динаміка сільських рад

Рік	Сільські населені пункти	Сільські ради	Середня чисельність населення сільради, осіб	Середня кількість населених пунктів на одну сільраду	Чисельність сільського населення України, тис. осіб
1970	31 410	8 571	2 328	3,66	19 953,2
1991	28 804	9 211	1 800	3,10	16 809,8
2001	28 651	10 263	1 500	2,78	15 754,0
2007	28 528	10 279	1 446	2,77	14 868,6
2010	28 471	10 278	1 404	2,77	14 438,1

Збільшення кількості сільських та селищних рад є характерною тенденцією для західних областей: Івано-Франківська – 29,2 % приросту; Львівська – 28,3 %; Тернопільська – 28,8 %. Найнижчий рівень приросту в Сумській області – 1,1 %; АРК – 2,6 %.

Також відзначається стала тенденція до значного збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування за незначного

збільшення кількості самих рад. Якщо 2000 р. налічувалося 12 109 ОМС, у яких працювало 67 468 муніципальних службовців, то станом на 1 січня 2010 р. за майже тієї самої кількості ОМС – 12 135 (збільшення на 26 ОМС) кількість посадових осіб становила 100 582, тобто збільшення становить 33 114 одиниць. Ураховуючи, що за вказаний період населення України скоротилося більш ніж на шість мільйонів осіб, неважко простежити істотне зростання витрат на утримання апарату ОМС за відсутності суттєвого покращення їхньої діяльності.

Із 1970 до 2007 рр. у 22 регіонах із 25 кількість сільських населених пунктів зменшилася. Особливо катастрофічна ситуація склалася в Харківській області – зменшення на 409, у Полтавській – на 340, Кіровоградській – на 256 [299, 279]. І лише у двох областях: Тернопільській їхня кількість зросла на 58; у Черкаській – на 11; у Чернівецькій кількість залишилася незмінною (398). Наслідком демографічної та поселенської кризи стало 7095 сіл, які деградують (3455 – які умирають, 3640 – які зенепадають), і 151 безлюдне село [294, 290]. При цьому із 1682 сільських поселень Харківської області занепадаючими є 251, умираючими – 369, деградуючими – 620, безлюдними – два [299, 291]. Райони, у яких частка безлюдних і деградуючих поселень досягає 40 % і більше, у загальній кількості становить 27,6 %, або 135 одиниць, у котрих мешкає 21 % сільського населення України. За підрахунками Мінрегіонбуду, за останні вісім років знелюднено понад 500 сіл [300]. Наприклад, у Чернігівській області, колись густо населеній Сіверщині, за роки незалежності знято з державного реєстру 19 сільських поселень. А в кожному з понад ста мешкає до десяти людей похилого віку [301]. За 2007 р. область утратила 17 тис. жителів, що за кількістю дорівнює Варвинському району; у 2008 р. – 14 тис. (кількість населення Талалаївського р-ну).

Якщо протягом останніх п'яти років зменшення міського населення в Україні тримається на позначці приблизно 0,3 % на рік, то сільського – на відсоток, тобто втричі швидше [302]. За останні вісім років кількість селян скоротилася на 1,2 млн, або на 8 % [297]. Фактично рівень депопуляції сільського населення веде країну до національної катастрофи.

Зараз в Україні 12 111 рад [220], які уособлюють територіальні громади, тобто понад 12 тис. реальних суб'єктів місцевого самоврядування. Очевидним фактом є те, що більшість із них не має і не може створити необхідної матеріальної та фінансової основи, яка б належно забезпечила виконання ними передбачених завдань та функцій. Понад половину сільських і селищних рад навіть за умови зарахування до їхніх бюджетів усіх видів податків, мобілізованих на підвідомчих територіях, не зможуть забезпечити доходами свої видатки. Тому 96 % із них отримують бюджетні дотації. Загалом власні надходження ОМС становлять невелику частку місцевих бюджетів – менше ніж 10 % від загальних надходжень. Крім того, окремі з місцевих податків і зборів є складними в адмініструванні. При цьому існує така закономірність – чим менша сільрада, тим більші витрати з розрахунку на душу населення на сільську владу, але водночас менші можливості сільської влади й менший рівень послуг, які надаються населенню. Комунальні підприємства з благоустрою, вивезення сміття, ремонту доріг у сільських радах фактично відсутні.

У сільських радах із чисельністю населення до 500 осіб бюджети розвитку не формуються взагалі. Якщо населення сільради налічує від 500 до 1 тис. осіб – бюджет розвитку, який складає 2,5 % від загальної суми місцевого бюджету, мають 11 % цих сільрад. Серед сільрад із населенням понад 5 тис. осіб бюджет розвитку, що становить 27 %, мають близько 66 %.

Наприклад, у Волинській області 2005 р. із 429 місцевих бюджетів рівень дотації понад 80 % мали 203 бюджети, понад 50 % – 41 бюджет. На всю область бездотаційною була лише одна рада [303]. Ще одна закономірність – загальні бюджетні витрати (управління, освіта, охорона здоров'я, культура) в розрахунку на одного мешканця сільської місцевості Володимир-Волинського, Камінь-Каширського, Локачинського, Маневицького районів області фактично не мають пропорційної залежності від чисельності населення сільської ради, не перевищуючи 150 грн (за винятком окремих сільських рад) [88, 28–50]. Зокрема, у середньому видатки на управління й охорону здоров'я не перевищують 60 грн, культуру – 10–20 грн на рік у розрахунку на одного мешканця [88, 29]. Порівняння двох найбільшої та найменшої

сільських рад Волинської області Маяківської (5800 жителів) Луцького та Кобченської (273 жителі) Рожищенського районів яскраво показує неефективність використання бюджетних ресурсів у невеликих сільрадах та різницю в бюджетному забезпеченні одного жителя сільради та завантаженості працівника сільради в межах однієї області. Так, на одну посадову особу Кобченської сільради припадає 55 жителів, а на одну Маяківської – 483 жителя [11, 60].

Аналіз фінансової ситуації показує, що витрати територіальних одиниць не сходяться з їхніми доходами. За розрахунками фахівців, перетинання кривих витрат і доходів можливе на мінімальній позначці 3,5 тис. населення в громаді. Якщо кількість населення є більшою, то це вже дає можливість формування бюджету розвитку, тобто коштів, які спрямовуються на побудову нових соціально-культурних об'єктів та покращення якості послуг і впровадження нових [304]. При цьому мінімальний рівень чисельності населення територіальної громади, щоб вона могла ефективно функціонувати, має становити не менш як 5 тис. осіб [270, 212; 305, 443].

У багатьох селах відсутні аптеки, магазини, відділення зв'язку й об'єкти торгівлі, що порушує конституційні права громадян на освіту, медичну допомогу, свободу пересування, достатній життєвий рівень. Такі “депресивні глибинки” є майже в кожному сільському районі України. У 70 % сільських населених пунктів відсутні дошкільні заклади освіти; у 42 % – заклади культури; у половині з них немає середніх закладів освіти; у 78 % – водопроводів; у 57 % – газопроводів. Дороги з твердим покриттям мають лише 58 % сіл; дорожнє освітлення – 33 %; каналізацією облаштовані тільки 3 % сіл [297]. Приміром, у 295 населених пунктах АРК відсутні заклади охорони здоров'я; у 482 – аптечні пункти; у 568 – освітні заклади; у 484 – відділення зв'язку; у 187 – магазини; у 135 – централізоване водопостачання; у 142 – транспортне сполучення [306, 9].

Навіть ураховуючи, що не всі територіальні громади самостійно реалізують право на місцеве самоврядування, їхня кількість, порівняно з країнами, які вже пройшли процес муніципалізації, є досить значною.

Щодо *субрегіональної (середньої) ланки* АТУ, то постає закономірне питання, яка, власне, роль району на сучасному етапі розвитку

української держави, чи потребує змін організація його території, а якщо потребує, то в якому напрямі здійснювати таке реформування?

Із 1990 до 2007 р. кількість районів зросла з 479 до 490 за суттєвого зменшення кількості населення в цих АТО. Збільшення кількості районів відбулося і через розукрупнення існуючих, і за рахунок відділення від міських територій.

Україна характеризується доволі значною кількістю районів демографічної та поселенської кризи – усього 135, або 27,55 % від їх загальної кількості. Найбільша кількість таких районів на початок 2001 р. припадала на Чернігівську (22 із 22); Сумську (18 із 18); Полтавську (19 із 25); Київську (16 із 25) [299, 291].

Як відомо, необхідною умовою оптимального управління та надання послуг населенню є досягнення єдності структури територіального поділу та структури органів публічної влади, галузевого управління й обслуговування на районному рівні. Чи відповідає нинішній стан справ в Україні у цій сфері зазначеному принципу публічного управління? Формування бюджетів безпосередньо залежить від кількості населення, а, відповідно, до цього формуються й можливості щодо надання послуг жителям. Така нерівномірність негативно позначається на формуванні виборчих дільниць, інших мережних установ (“Укрпошти”, “Укртелекому” тощо). Адже зрозуміло, що в маленькому районі недоцільно утримувати податкову інспекцію, прокуратуру, СБУ, суд, військкомат тощо.

У зв’язку з невідповідністю сучасного АТУ викликам і потребам сьогодення, в Україні здійснюються об’єктивні процеси приведення мережі різногалузевих структур до їх фінансово-економічної спроможності та реальних місцевих потреб. Цей процес, який отримав назву “міжрайонна внутрішня субрегіоналізація” [25, 60], притаманний районному рівню, що найбільшою мірою потребує приведення до реалій соціально-економічного та культурного розвитку субрегіонального рівня країни. Міжрайонна субрегіоналізація (створення міжрайонних податкових інспекцій, міжрайонних прокуратур, міжрайонних відділів управлінь СБУ тощо) характеризується дислокацією міжрайонних центрів та зон їх впливу (обслуговування) в таких галузях і

сферах, які відображають важливі аспекти життєдіяльності субрегіонального рівня:

1) *органи державної влади:*

- органи прокуратури;
- міжрайонні відділи управлінь (УСБУ) Служби безпеки України;
- об'єднані (ОДП), міжрайонні (МДП) й районні (ДП) державні податкові інспекції;
- міжрайонні (МВПМ), районні (ВПМ) і головні (ГВПМ) відділи управління податкової міліції;
- об'єднані міські (ОМВК), міські (МВК) і районні (РВК) військкомати;
- міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи (МРЕВ) управління державної автоінспекції УМВС України;

2) *державні установи, підприємства, організації:*

- центри електорозв'язку (ЦЕЗ) обласних дирекцій ТОВ “Укртелеком”;
- центри поштового зв'язку (ЦПЗ) обласних дирекцій Українського державного підприємства зв'язку “Укрпошта”;
- підприємства електричних мереж (ПЕМ) обленерго;
- санітарно-епідемологічні станції;
- виконавчі дирекції фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- виконавчі дирекції фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

Проведений автором аналіз розміщення вищеперелічених дванадцяти органів й установ у Волинській області станом на 1 липня 2008 р. показав, що в шістнадцяти районах області найбільшу кількість районних представництв – п'ятнадцять – має прокуратура, а також військові комісаріати – сім районних і три міжрайонних (по два райони); відповідно, найменшу – податкова міліція (одне). Усі названі органи функціонують лише в Ковельському та Любомльському районах. По чотири державних органи – у Володимир-Волинському, Горохівському, Ківерцівському, Ратнівському та Камінь-Каширському районах (див. табл. 3.5):

**Розміщення державних органів, підприємств, організацій
у районах Волинської області**

№ з/п	Назва району	Державні органи	Підприємства, організації
1	Володимир-Волинський	4	5
2	Горохівський	4	6
3	Іваничівський	1	4
4	Камінь-Каширський	4	6
5	Ківерцівський	4	6
6	Ковельський	6	6
7	Локачинський	1	4
8	Луцький	2	1
9	Любешівський	1	5
10	Любомльський	6	6
11	Маневицький	3	3
12	Ратнівський	4	6
13	Рожищенський	2	5
14	Старовижівський	2	2
15	Турійський	1	3
16	Шацький	0	0
	Усього	45	68

Слід зазначити, що значна кількість органів функціонує в містах обласного значення – Нововолинську та Луцьку. Проведений аналіз показує, що із 16 районних центрів функції фактичних міжрайонних центрів виконують: а) Любомль, Горохів, Ківерці, Камінь-Каширський – міста районного значення та смт Ратне; б) Ковель та Володимир-Волинський – міста обласного значення. Великою мірою таку функцію відіграє обласний центр Луцьк та місто обласного значення Нововолинськ.

Відповідно, значною мірою не виконують функцій міжрайонних центрів районні центри – СМТ: Шацьк (0 органів), Турійськ (1 і 3), Стара Вижва (2 і 2), Локачі (1 і 4), Іваничі (1 і 5), Любешів (1 і 5). Певною мірою виконують районні центри: смт Маневичі (3 і 3) та місто Рожище (2 і 5). Цікавою виглядає ситуація з Луцьким районом, на території якого функціонують лише два районні органи державної влади (прокуратура та військкомат) й один державне підприємство (обленерго).

Місто Нововолинськ, не будучи районним центром, значною мірою обслуговує Іваничівський район (УСБУ, ОДПІ, військкомат, МРЕВ), у межах території якого воно розміщується, частково Горохівський (УСБУ), Володимир-Волинський (МРЕВ). Місто Любомль майже повністю забезпечує обслуговування Шацького району, де, як уже зазначалося, відсутні всі установи.

Слід зазначити на доволі дивній конфігурації географічного розміщення окремих органів, установ, організацій. Наприклад, Луцький район належить до відання Ківерцівського міжрайвідділення СБУ в області.

Як показує практика, в Україні відсутня єдина модель створення міжрайонних структур та визначення їх центрів. Центральні органи влади та відомства створюють такі структури, відповідно, передусім зі своїх галузевих потреб, не узгоджуючи такі питання з місцевими владами, інколи нехтуючи потребами територій. Наслідком такої політики є те, що, будучи міжрайонним центром в одних галузях, місто чи СМТ одночасно підпорядковуються іншим (наприклад, міста Володимир-Волинський, Камінь-Каширський, смт Ратне). Через екстериторіальне розміщення таких міжрайонних структур започатковано доволі небезпечний синдром пониження статусу як тих районних центрів, у яких вони відсутні, і тих, де вони функціонують, оскільки ці структури з міжрайонним впливом виявляють незалежницькі тенденції щодо районних органів влади.

Переважання принципу “галузевої доцільності” в процесі міжрайонної структуризації нерідко призводить до ігнорування місцевих потреб, географічних особливостей, місцевих традицій. Такий підхід ускладнює координацію галузевої діяльності на районному рівні, не сприяє концентрації ресурсів для розвитку інфраструктури районних центрів, ускладнює надання послуг населенню.

Важливим складником оптимальності АТУ є рівень територіальної диверсифікованості галузевих сервісних функцій (електрозв'язок, пошта, газове господарство). Вона досягається субрегіоналізацією сервісних послуг через баланс між можливостями держави у створенні й підтримці необхідної мережі сервісних центрів і потребами людей. Основне завдання, пов'язане із субрегіоналізацією, полягає в усуненні суперечностей у розподілі таких функцій. Зазначена проблема описана в теорії центральних місць.

Ґрунтовні дослідження, пов'язані з визначенням ролі центральних місць в організації території, здійснили Вальтер Крісталлер [307] й Август Льош [308], а також американські фахівці [309]. Розроблена ними теорія центральних місць¹⁸ має не тільки теоретичне, а й практичне значення, широко застосовуючися на Заході й під час обґрунтування районного планування, і під час реформування АТУ. Зокрема, на засадах теорії центральних місць Крісталлера у Швеції проведено реформу АТП. Зазначена теорія дає можливість урахувати реальні тенденції розвитку системи розселення та господарського освоєння території з перенесенням цих аспектів у реформування АТУ.

Згідно з теорією центральних місць, котра дає системний опис співвідпорядкованості центрів різного рівня, в ідеальному варіанті оптимальний радіус обслуговування території, рівновеликої площі України 25 центрами, дорівнював би близько 90 км. Практика також підтверджує, що більш-менш задовільні відносини обласного центру й обслуговуючої території можливі в межах приблизно стакілометрової округи. У таких межах людина протягом одного дня встигає добратися до обласного центру, вирішити адміністративні питання та повернутися додому. Як засвідчують проведені дослідження, в Україні є цілі регіони, віддалені від обласних центрів на відстань понад 100 км, у яких проживає понад 10 млн осіб [72, 99]. Це північ Полісся, Приазов'я, а також майже весь центральний регіон України на межі Одеської, Вінницької, Черкаської, Кіровоградської, Миколаївської і Київської областей. Велика віддаленість районів від обласних центрів формує в останніх (у зв'язку з неспроможністю повноцінного задоволення необхідних потреб населення) периферійний, інерційний спосіб життя, що характеризується соціально-економічною та культурною відсталістю.

¹⁸ Відповідно до цієї теорії існує оптимальна каркасно-сітьова структура населених пунктів, що забезпечує доступ до об'єктів сфери послуг, максимально швидке переміщення між містами й ефективне управління територією. Система населених пунктів володіє певною ієрархією, кількість рівнів якої є прямо пропорційною соціально-економічному розвитку території. Із ростом рівня ієрархії населений пункт надає все більший набір послуг усе більшій кількості нижчестоящих поселень [310].

Із метою мінімізації витрат ресурсів для надання освітніх, культурних, побутових й інших послуг В. Куйбіда пропонує створення функціональних територіальних одиниць (умовна назва округи). Наприклад, освітні, поштові, судові, податкові, військові округи [291, 144]. Слід зазначити, що така практика характерна для багатьох країн світу. Нагадаємо, що в Російській імперії, до складу якої входила переважна більшість українських територій, було впроваджено загальний та спеціальний АТП. Загальний установлювався для завдань загального імператорського управління, спеціальний – для цілей окремих відомств. Річ у тому, що не всі відомства могли раціонально здійснювати свої функції в межах тодішніх губерній, областей і повітів. Здебільшого спеціальні адміністративні установи охоплювали своєю діяльністю декілька загальних АТО. Отож у державі склалися екстериторіальні системи управління. Лише церковний поділ на єпархії фактично повсюдно збігався із загальноадміністративним. Зокрема, на території Росії функціонувало десять судових округів (у кожному з них діяло декілька окружних судів). У військовій сфері імперія поділялася на 12 округів, у котрих усі військові установи й війська підпорядковувалися командувачеві. У сфері освіти Росія була поділена на 13 навчальних округів, у яких міністерство народної освіти мало своїх представників. Спеціальний поділ був установлений для управління шляхами сполучення: у європейській частині розміщувалося вісім округів, які поділялися на дистанції. Функціонували також поштово-телеграфний і митний територіальний поділи тощо.

Схожа система впроваджена в США, Великій Британії, Канаді. Взаємовідносини між центральними й місцевими владами цих країн виходять із “моделі партнерства”, обґрунтованій ще в ХІХ ст. Зазначена модель, задля виконання спеціалізованих завдань і надання конкретних послуг, передбачає можливість утворення невеликих і компактних муніципальних та квазімуніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних галузях місцевого управління, зона територіального впливу котрих не збігається з існуючим АТП. Наприклад, у США існує три основні різновиди АТО, котрими керують органи місцевого управління (самоврядування): *округи (counties)* – адміністративні самостійні одиниці урядів штатів у сільській місцевості, покликані надавати послуги громадянам (оцінювання власності,

оподаткування, реєстрація актів цивільного стану, ліцензування транспортних засобів) та здійснювати відповідні функції (утримання автомобільних доріг, забезпечення законності та порядку, рекреація, містобудування); *муніципалітети (municipal corporations)* – міські корпорації громадян, які мають статус юридичної особи, статут громади й основним завданням котрих є забезпечення життєдіяльності міст та надання послуг населенню; *спеціальні райони (special districts)* – місцеві адміністративні організації, створені для виконання конкретних функцій (шкільна освіта, управління водопостачанням та каналізаційною системою, контроль щодо забруднення навколишнього середовища тощо) [311].

Щодо системи *регіональної (вищої) ланки* АТУ України, котра як уже зазначалося, склалася ще за радянських часів, коли регіональна політика фактично ототожнювалася з народногосподарським плануванням, яке регулювало не тільки обсяги та структуру виробництва, а також його просторові характеристики, висловлюються різні думки. Цілком погоджуючись із певною штучністю впровадження в УРСР суперцентралізованої територіальної організації у вигляді областей, котрі здебільшого ігнорували історично-етнографічні, культурні чинники, що було цілком прийнятним явищем для тогочасного тоталітарного режиму, все ж не можна погодитись із абсолютною констатацією неефективності тодішнього обласного поділу.

Загалом можна констатувати: недосконала система АТУ породжує низку проблем загального характеру, серед яких можна виокремити такі: 1) диспропорційність у параметрах між АТО; 2) конкуренція повноважень між органами публічної влади всередині формально однієї громади; 3) низька якість життя в більшості поселень, наслідком чого є разюча нерівність у соціальному становищі громадян та величезні відмінності в соціально-економічному розвитку різних регіонів; 4) неможливість надання якісних та доступних послуг ОМС унаслідок їхньої слабкої матеріально-фінансової спроможності; 5) відсутність об'єктивних передумов для появи точок економічного зростання в сільських районах поза райцентрами; 6) запутаність й алогічність територіального розмежування між АТО, які не піддаються європейській класифікації [312, 130].

Висновки до розділу 3

На підставі викладеного в третьому розділі нашого дослідження можна зробити такі висновки:

1. АТУ як певна система – один із визначальних факторів, що впливає на організацію публічної влади й ефективність державного та муніципального управління на місцевому й регіональному рівнях, консолідацію суспільства. Існує безпосередній взаємозв'язок між АТУ й суспільно-політичними, економічними та гуманітарними аспектами державотворення. Правильна (раціональна) організація АТУ країни – одна із засадничих передумов сталого соціально-економічного, культурного розвитку територій та стабільності держави, підвищення рівня життя громадян, покращення якості надання публічною адміністрацією визначених законом послуг.

2. Із політико-правового погляду, АТУ українських земель у період 1917–2010 рр. пройшов декілька важливих та складних етапів у своєму розвитку. Однак, здійснюючи ті чи інші перетворення у сфері АТУ, вища влада, як звичайно, виходила не з творчо усвідомлених і тривалих інтересів держави, а з тимчасових ідеологічних, особистих інтересів, сенс яких полягав у єдиному: збереження та зміцнення влади.

3. Історичний досвід у сфері АТУ України показує, що в досліджуваній сфері донині не віднайдено оптимального рішення, синхронізованого зі всією сукупністю політичного, економічного, соціального, національного й соціокультурного розвитку, що ґрунтується на врахуванні глибинних об'єктивних чинників (політичних та географічних факторів, рівнів економічного розвитку регіонів, динаміки соціальної, етнічної, демографічної структури населення, культурних традицій тощо).

Практика АТР в УРСР засвідчила, що у процесі формування обласних адміністрацій визначальне значення мали загальна чисельність населення в межах АТО, розміщення транспортних вузлів, які давали б змогу кожній людині добратися до обласного центру з будь-якого кінця області за дві-три години, а також наявність в обласному центрі достатньої кількості адміністративних будівель для розміщення радянських та партійних органів. При цьому сучасний обласний поділ загалом відповідає реаліям сьогодення та стандартам ЄС – NUTS 2, відповідно, потребуючи найменших реформувань, за винятком окремих територій (навколо Умані, Кривого Рогу й узбережжя Азовського моря).

Хоча районна ланка АТУ зазнавала найбільше трансформацій за роки радянської влади, нинішній районний поділ України не відповідає потребам сьогодення, а тому, безумовно, потребує суттєвого реформування. Райони, які ще донедавна були ключовою ланкою сільськогосподарського виробництва, опинилися на порозі кардинальних змін відповідно до модернізації завдань, котрі покладаються на цей рівень АТУ держави. Становлення місцевого самоврядування, розвиток у сільській місцевості різних форм власності, суттєві функціональні зміни окреслили принципово нову роль району. Сьогодні в ньому сконцентрувались і потребують чіткого розмежування економічні, фінансові, соціально-культурні й інші інтереси держави та територіальних громад.

Однак найбільше проблем зосереджено на базовому рівні АТУ – селі, селищі, малому місті. Його неадекватність вимогам сьогодення, подрібненість АТО, за кількістю яких Україна займає друге місце у Європі, спричиняють найбільш суттєві проблеми суспільно-політичного, демографічного й економічного характеру. Фактично вони стали одним із найбільших внутрішніх викликів Українській державі, від вирішення яких залежатиме доля українського села та містечка – основи національної ідентичності.

4. У процесі створення АТО здебільшого переважав механістичний підхід. Оскільки в процесі чергової територіальної трансформації попередні кордони АТО повністю не зникали, а тим чи іншим способом використовувалися в новому територіальному розмежуванні, то внаслідок цього на кожному новому етапі реформування акумулювалися не стільки переваги, скільки недоліки кожного етапу. Це дає підстави стверджувати, що їх перегляд на основі природного розселення людей з урахуванням історичних, демографічних й економічних реалій наших днів є об'єктивно необхідним і таким, що не може призвести до створення суттєвих проблем і перешкод для людей, які там проживають.

5. АТУ, сформований у результаті застосування командно-адміністративної моделі управління, дістався Україні у спадок від СРСР. Однак відновлення незалежності України не спричинило відповідної його трансформації. Структура АТУ набула кінцевого вигляду до 1996 р. і відтоді фактично не змінювалася. Однак за період, який минув відтоді, відбулися кардальні зрушення в політичній та економічній сферах суспільного життя, у розміщенні виробничих сил, у т. ч. й населення. Уже на межі 70–80-х рр. ХХ ст. стало очевидно суперечність між

відповідною нерухливістю АТП і розвитком економіки, появою нових промислових центрів. Тодішня система територіального поділу відображала реалії індустріалізації і вже була не в змозі бути адекватною новим політико-економічним викликам. Прогресуюче відставання АТУ від розвитку соціально-економічних відносин, котре до кінця радянського періоду чітко окреслило проблеми територіального устрою, багато в чому залишається неусуненим і до сьогодні. Сучасні тенденції децентралізації державної влади з розширенням повноважень і посиленням відповідальності регіональної та місцевої влад ставлять на порядок денний створення нової адміністративно-територіальної моделі, здатної ефективно здійснювати ці повноваження та нести відповідальність за свої дії.

6. Аналіз проблем тодішнього АТУ дає підстави для висновку про те, що він:

- унеможливає формування оптимальної моделі публічної адміністрації;
- стримує подальший розвиток базового інституту демократії – місцевого самоврядування, а також нової системи органів влади – регіонального самоврядування;
- унеможливає реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого та регіонального самоврядування;
- поглиблює регіональні відмінності в соціально-економічному розвитку територій, унаслідок чого рівень забезпеченості життєвого середовища громадянина нашої держави залежить від місця його проживання;
- знижує ефективність державної регіональної політики;
- стимулює дискусії в суспільстві щодо федералізації країни, котра є реальною загрозою територіальній цілісності України.

7. Оптимізація системи державних органів та підприємств (митниць, СБУ, військкоматів, “Укрпошти” тощо), яка здійснюється останнім часом, підтверджує неадекватність нинішнього АТУ та законмірність, яку установив М. Дністрянський, щодо загальної інерції еволюції територіальних структур, коли адміністративні межі, центри, територіальні ядра адміністративних одиниць змінюються повільніше, ніж сама політико-правова сутність адміністративних систем. Якщо політичний фактор (зміна видів і структури публічної влади) виступає рушієм еволюції, то поселенська мережа є носієм інерції.

РОЗДІЛ 4

ОСОБЛИВОСТІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В НОВІТНІЙ УКРАЇНІ

4.1. Досвід та проблеми реформування інститутів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях

У процесі еволюції публічної адміністрації можна виокремити чотири основні етапи:

- перший (початковий) етап охоплює період 1990–1994 рр.;
- другий – 1994–1996 рр.;
- третій – 1996–2004 рр.;
- четвертий – із 2005 р. [223, 127–151].

Перший етап характеризувався пошуком та випробуванням різних моделей ТОВ. Новітня історія становлення місцевих інститутів публічної влади веде свій відлік від 7 грудня 1990 р., коли було прийнято Закон “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” [313]. Цей закон, на думку більшості експертів, був перехідним актом, своєрідним компромісом між радянською та децентралізованою формами організації влади [314, 40]. Хоча його прийняття не привело й не могло привести до реального місцевого самоврядування, саме цей закон повернув до вжитку сам термін “місцеве самоврядування”, відкрив шлях до його відродження, створення правової бази для впровадження та розвитку нової для України системи органів публічної влади. Компромісне визначення поняття місцевого самоврядування було суперечливим: “Ради народних депутатів та їх органи визнавалися державними органами” [313, 4], що свідчило про збереження ієрархії рад. Такий двозначний підхід пояснювався конституційною нормою, що прямо встановлювала: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР” [174, 5]. Водночас, як зазначив Л. Кучма, “Департизація рад, відновлення їхніх самоврядних

функцій стали важливою передумовою загальної політичної трансформації нашого суспільства” [315, 16].

Точкою відліку процесів реформування системи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях у сучасній Україні можна вважати 1992 р. – період упровадження принципу поділу влад й трансформації форми державного правління в президентсько-парламентську республіку. У цей період було здійснено організаційне відокремлення місцевих рад від системи органів державної влади та конституювання їх лише як ОМС. 26 березня 1992 р. після тривалих і гострих дискусій, викликаних різними підходами до побудови нової вертикалі державної виконавчої влади замість розваленої компартійної, Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [316], котрий визначав місцеве самоврядування основою демократичного устрою в Україні. Отже, у вітчизняну політико-правову практику вперше було впроваджено поняття “регіональне самоврядування”, що, як зазначив В. Кравченко, “Справило певний вплив на становлення системи демократичної влади в Україні, управління її територіями, а також на дії регіональних еліт” [317, 114].

Прийняття Закону заклало правові умови для роздержавлення місцевих рад усіх рівнів, поступового їх перетворення на ОМС та звільнення від виконання невластивих їм функцій державного управління. Останні переходили до новосформованих органів державної виконавчої влади. Сфера місцевого самоврядування зосереджувалася лише в селах, селищах та містах, де, на думку законодавців, членів територіальної громади об’єднували спільні інтереси, що й визначило коло функцій і повноважень відповідних ОМС. Як зазначає О. Батанов, прийняття зазначеного закону фактично означало цілковиту відмову від радянської моделі ТОВ, хоча на конституційному рівні вона ще існувала (тоді ще була чинною Конституція 1978 р.) [314, 40].

Після обрання 1 грудня 1991 р. Президентом України Л. Кравчука постає гостра потреба у створенні дієвої вертикалі виконавчої влади, підпорядкованої главі держави. Адже молода країна отримала у спадок радянську модель влади, обрану 1990 р. Зрозуміло, що така адміністративна система не могла задовольняти новообраного Прези-

дента, не відповідала суспільно-політичним реаліям та не сприяла динамічному розвитку державотворчих процесів. Для вирішення цього питання та зміцнення виконавчої вертикалі 5 березня 1992 р. Верховна Рада приймає Закон України “Про Представника Президента України”, котрим сформовано нову систему МОВВ у вигляді МДА двох рівнів: вищого – обласні, Київська й Севастопольська міські; та нижчого – районні, районні в містах Києві та Севастополі [318]. МДА виконували функції і загальної компетенції (реалізація державної політики, забезпечення розвитку територій, управління комунальною власністю), і спеціальної (реалізація завдань ЦОВВ), дістали широкі управлінські повноваження, зокрема здійснення контролю за діяльністю органів самоврядування.

Так глава держави, котрий уособлював виконавчу владу, отримав виконавчу вертикаль, яку на місцях (в областях та районах) очолили представники Президента України. Вони стали найвищими посадовими особами державної виконавчої влади на відповідних територіях й очолили новостворені ОВВ – МДА в областях, містах Києві та Севастополі, районах. Представників Президента України – глав місцевих держадміністрацій, строк повноважень яких збігався із президентським, призначав та звільняв із посади глава держави, і вони були лише в його підпорядкуванні. Цим посадовим особам було надано суттєві повноваження, зокрема, вони здійснювали державну виконавчу владу, забезпечували виконання бюджету, програм економічного й соціального розвитку відповідних територій; контролювали органи місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємства, організації, установи, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, з питань додержання Конституції, законів, указів Президента; мали право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів ОМС, що суперечать законодавству, і зупиняти дію оскаржуваних ними актів до прийняття рішення судом; координували діяльність відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики й інших органів, які підпорядковувалися центральним органам державної виконавчої влади; мали право зупиняти дії будь-яких посадових осіб, що суперечать законодавству; зупиняти дію актів

адміністрацій підприємств, організацій, установ, інших юридичних осіб, що суперечать Конституції та законам, указам Президента, та звертатися до суду з позовом про визнання їх недійсними.

Одночасно з держадміністраціями на обласному та районному рівнях функціонували представницькі органи влади – обласні та районні ради. При цьому виконавчі органи цих рад були ліквідовані. Така структура владної побудови була не зовсім ефективною у зв'язку з одночасним існуванням нової інституції – представництва Президента України та рад народних депутатів, обраних ще в період існування іншої держави. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що під упровадження нового владного інституту не було розроблено достатню законодавчу базу, а здійснені політичні реформи не забезпечувалися відповідним конституційним процесом. Наприклад, інститут представників Президента був уведений 1992 р., а його підпорядкування КМУ відбулося лише через рік. Також через рік було внесено зміни й доповнення до Закону “Про Представника Президента України”, які стосувалися процедури призначення глав МДА лише після їхнього погодження з місцевими радами народних депутатів [319].

Унаслідок цього, настав так званий “період двовладдя” в областях та районах, де дві керівні посади займали представники чи прихильники протилежних політичних сил, виникало протистояння, що нерідко набирало форм відкритої боротьби за верховенство на відповідних територіях. Такий стан украй негативно позначився на соціально-економічному розвитку відповідних районів, областей.

До позитивів того нелегкого періоду державотворення належать заходи, спрямовані на становлення інституту державної служби. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття 16 грудня 1993 р. Закону України “Про державну службу” [320], який визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, установив умови реалізації громадянами України права на державну службу, заклали основи формування ефективного інституту професійної діяльності осіб, котрі працюють у державних органах.

Однак відсутність цілісної державотворчої стратегії, гостре протистояння між Президентом Л. Кравчуком і ВРУ перешкоджали зді-

йсенню виваженої територіальної політики на **другому етапі**. У цей час Президент ініціює Закон “Про організацію влади в Україні”. Проте ця конструктивна ідея не реалізується у зв’язку з блокуванням ВРУ, яка 3 лютого 1994 р. приймає Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” та Постанову про проведення 26 червня 1994 р. виборів до місцевих рад одночасно з виборами Президента України. Цей Закон скасував тодішню владну систему й повернув її до “радянської моделі”. Його прийняття було очевидним кроком назад у державотворчих процесах, поступкою ослабленої президентської влади лівій більшості парламенту.

Відповідно до цього Закону, виконавча вертикаль на місцевому рівні в особі державних адміністрацій ліквідувалася, натомість функції органів державної влади покладалися на обласні, Київську та Севастопольську міські, районні ради, що були одночасно й ОМС. Відновлювалися виконавчі комітети цих рад, які виконували функції ОВВ. Голови рад обиралися безпосередньо населенням відповідних територій і за посадою одночасно очолювали виконавчі комітети цих рад. Персональний склад виконавчого комітету пропонував голова відповідної ради й затверджувала рада. Знову було введено поняття “вищестояща рада” – релікт радянської владної системи. 1994 р. одночасно з виборами Президента України вперше за роки державної незалежності на основі загального, рівного, прямого виборчого права пройшли вибори голів обласних і районних рад, що мало позитивні наслідки, адже до керівництва регіонів було обрано авторитетних, досвідчених осіб.

Однак тогочасна модель публічної влади не могла бути ефективною тому, що не задовольняла новообраного Президента України Л. Кучму й не відповідала потребам часу, становленню реального місцевого самоврядування в Україні. Крім того, склалася ситуація, коли законодавчі акти, які регулювали відносини в державі, принципово не узгоджувалися між собою. Так, Закон визначав Президента як главу держави та главу виконавчої влади, що передбачало президентську або президентсько-парламентську форму правління. Закон “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [321] передбачав, по суті, перетворення України на парламентську державу, у якій

главі держави належали суто представницькі функції. Крім того, Л. Кучма, проголосивши курс на радикальні економічні реформи, фактично залишився без виконавчої вертикалі, через яку мав проводити задекларовану політику в життя.

Відповідно до ситуації та задля відновлення вертикалі виконавчої влади, Указом Президента від 06.08.1994 р. “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” [322] главі держави було підпорядковано голів районних й обласних рад. Задля проведення скоординованої економічної та соціально-культурної політики та розробки узгоджених проектів рішень із питань, які виникають у відносинах між центром і місцевими органами державної виконавчої влади та ОМС, 20 вересня 1994 р. при Президентові України було утворено консультативно-дорадчий орган – Раду регіонів [323]. До її складу ввійшли Прем’єр-міністр України, голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад, віце-прем’єр уряду Республіки Крим. Очолив Раду Президент України, його заступником був Прем’єр-міністр України. Згідно з Положенням про Раду регіонів рішення цього органу, які підписував Президент, мали рекомендаційний характер. Водночас вони були обов’язковими для розгляду органами державної виконавчої влади, яким вони адресувались, а також ОМС із питань делегованих повноважень державної виконавчої влади. Отже, Президент України намагався забезпечити створення дієвої вертикалі виконавчої влади для проведення в життя запланованих економічних реформ.

Конституційно-правова недосконалість тогочасної моделі публічної влади, її суперечливі моменти, які призвели до численних конфліктних ситуацій на місцях (Одеській, Вінницькій, Черкаській, Кіровоградській, Луганській областях та місті Києві), поглиблення в окремих регіонах автономістських тенденцій, посилення сепаратистських настроїв у Криму, змушують главу держави ставити питання про невідкладне прийняття на перехідний період Закону “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні” як конституційного. Таким способом, на думку Президента, зазначений закон, у котрому запропоновано механізм поділу влади, зміцнення її виконавчої гілки в напрямі президентсько-парламентської форми правління, виконував

би функції “Малої конституції” держави. Основною його метою було повернення до існуючої раніше моделі ТОВ, але вже без її роздвоєння на обласному та районному рівнях [26, 71]. Однак цей задум не був реалізований. Піврічні дебати та гострі дискусії у Верховній Раді навколо зазначеного проекту Закону завершилися безрезультатно.

Однак загроза проведення всеукраїнського опитування громадської думки щодо довіри громадян до Президента України чи ВРУ призводить до нестандартного політичного кроку – укладення 8 червня 1995 р. Конституційного договору між ВРУ і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України протягом 1995–1996 рр. [18]. Отож до прийняття нового Основного Закону держави було знято протистояння між главою держави й парламентом.

Відповідно до цього документа було створено жорстку вертикаль державної виконавчої влади. Президент України став главою держави та главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Ст. 24 Договору за Президентом закріплювала такі повноваження щодо інших ОВВ: створення, реорганізація та ліквідація міністерств, відомств, інших центральних і місцевих органів державної виконавчої влади; призначення та звільнення з посад керівників цих органів; скасування актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також актів ОВВ АРК у разі їхньої невідповідності Конституції, законам України, а також указам і розпорядженням Президента України. Для проведення реформ главі держави було надано право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульовані чинним законодавством, які мали діяти до прийняття відповідних законів.

Обласні та районні ради позбавлялися виконавчих органів, натомість знову було відновлено інститут обласних та районних державних адміністрацій. У липні глава держави затверджує указ про МДА [324]. Голів державних адміністрацій та їх заступників призначав на посади і звільняв із посад Президент України. Відповідно до статті 46 Договору головами МДА призначалися обрані голови обласних і районних рад.

Зважаючи на встановлені Договором повноваження Президента, Україна стала фактично президентською республікою. Однак Договір, який на думку Л. Кучми, “Певним чином дав можливість зберегти керованість державного механізму, започаткувати цілісність державної політики на основі принципу поділу влади, стимулювати конституційний процес” [325], усе ж остаточно не вирішив проблем у відносинах між законодавчою владою та главою держави (виконавчою владою), тобто тодішня модель державної влади була не оптимальною для проведення політичних та соціально-економічних реформ. Отже, на період до прийняття нового Основного Закону держави Конституційний договір став своєрідним вектором переходу України до президентсько-парламентської форми правління.

Із прийняттям 1996 р. Конституції України, коли з’явилися передумови структурного та функціонального реформування системи ТОВ, пов’язується початок **третього етапу** (1994–2004 рр.). Положення Основного Закону передбачали істотні зміни в організації та здійсненні державної влади й місцевого самоврядування. Здійснення таких змін передбачало потребу започаткування комплексної політико-правової трансформації, зокрема на регіональному та місцевому рівнях.

Відповідно до Основного Закону виконавчу владу в областях і районах здійснюють МДА, тобто виконавча вертикаль залишилася незмінною, натомість представницькі органи – обласні, районні ради – віднесено до ОМС. Їх голови обираються відповідною радою й очолюють виконавчий апарат ради, тобто знову було впроваджено розмежування державної та муніципальної влад на регіональному й місцевому рівнях. Однак суттєвою відмінністю нинішніх рад від радянських була відсутність у них виконавчих органів. Здійснення виконавчо-розпорядчих функцій через процедуру делегування повноважень покладалося на районні й обласні МДА, що заклало перманентний недосконалий механізм функціонування публічної адміністрації на регіональному та місцевому рівнях.

Із прийняттям Конституції України місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу нашої держави. Практичне застосування самоврядного механізму

стало можливим із прийняттям 1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, котрий визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в державі, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. “Територіальна громада”, як ключова складова частина прийнятої системи місцевого самоврядування, підтвердила “громадівську” модель місцевого самоврядування в Україні [326, 228]. Місцеве самоврядування, хоча й не є елементом механізму держави, проте відповідно до чинних законів України, має суттєвий вплив на функціонування МОВВ. Так, згідно зі статтею 143 Конституції України ОМС, можуть надаватися законом окремі повноваження ОВВ [20].

11 вересня 1997 р. Україна без будь-яких застережень ратифікувала ЄХМС, котра з 1 січня 1998 р. стала частиною національного законодавства. Ці політико-правові акти значною мірою заклали основи впровадження демократичної моделі місцевого самоврядування, зумовили визнання прав територіальних громад на самоврядування та створили правові норми інституціалізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні [314, 41].

Конституція України лише загальними рисами визначила систему органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто необхідно було в найшвидший термін прийняти закони, які б, відповідно до положень Основного Закону, сформували політико-правові засади функціонування системи публічної адміністрації.

Спроби зміцнення виконавчої влади та пристосування управлінської системи до потреб суспільних трансформацій у перехідний період вітчизняної історії, які виявилися невдалими, викликали потребу в радикальній зміні неефективної системи державного управління через проведення широкомасштабної адміністративної реформи. Першим постійно чинним органом із питань підготовки та проведення адміністративних перетворень стала Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи на чолі з Л. Кравчуком, створена в липні 1997 р. [327]. Основні завдання та повноваження Державної комісії характеризували її як єдиний координаційний центр стратегічного управління реформою. Однак суттєвим недоліком можна вважати відсутність у її складі та складі робочих груп учених,

представників громадськості, народних депутатів. Фактично розробка та сам процес реформування були “приватизовані” чиновниками, що відразу звузило суспільну базу та значимість зазначеної реформи. Результатом діяльності Державної комісії стала розробка Концепції адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. [31]. Головною метою зазначеної реформи стало поетапне створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Вона має бути прозорою для суспільства, науково обґрунтованою й адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави [31, 7].

Перший етап перетворень, передбачений Концепцією, що включав законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) й експериментальне забезпечення трансформації існуючої ТОВ, мав завершитися до 2004 р. Однак доводиться констатувати, що реалізація цього етапу виявилася частковою, несистемною. Зокрема, так і не був прийнятий базовий Закон “Про адміністративно-територіальний устрій України”. Відповідно, утілення в життя наступних етапів виявилось проблематичним.

Другий етап, який мав охоплювати трансформацію низової ланки системи АТУ шляхом добровільного об’єднання АТО, формування комунальних об’єднань територіальних громад, так і не розпочався. Унаслідок цього в Україні так і не вдалося сформувати реального суб’єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади, яка б володіла необхідними фінансовими та матеріальними можливостями для надання населенню повноцінних послуг.

На третьому етапі передбачалося трансформувати територіальний устрій України на основі збереження його конституційної триланкової структури задля оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, упровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій МДА [31, 37].

Однак подальші дії Президента та його оточення показали, що реальної зацікавленості в реалізації основних положень Концепції не відзначалося. Натомість була імітація реформ у формі зміни назв

окремих ЦОВВ та кадрових перестановок, а також посиленої указотворчості Л. Кучми. Держкомісія з проведення адмінреформи фактично перестала функціонувати – протягом 1999 р. відбулося лише одне її засідання. Із часу створення двох робочих груп (із проведення реформи ЦОВВ на чолі з віце-прем'єр-міністром України з питань економіки С. Тигіпком; із проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби на чолі з главою Адміністрації Президента України Є. Кушнар'євим [328]) Державна комісія фактично припинила свою активну діяльність, положеннями Концепції адмінреформи ніхто не керувався. Для прикладу: в Указі Президента “Про першочергові заходи щодо проведення в Україні адміністративної реформи” [329] було визначено всі основні завдання на 1998 – перше півріччя 1999 р. Доручення на їх виконання було дано переважно КМУ, однак, як зазначив В. Симоненко, “Рівень їх виконання становив лише відсотків п'ятдесят” [330]. Своєю чергою, робоча група з проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби протягом двох років так і не розпочала свою діяльність [35].

В умовах відсутності закону діяльність КМУ регулювалася 440 законами, повноваження Прем'єр-міністра визначалися 250 законами [331]. Адміністрація Президента поступово перетворилася на “паралельний уряд”, що за владно-розпорядчими функціями фактично зрівнявся з Урядом, отримавши від Л. Кучми неконституційні повноваження. При цьому суттєвою відмінністю між ними було те, що Уряд був відповідальним за свою діяльність перед Президентом і Верховною Радою, а Адміністрація жодної відповідальності за свої дії не несла. Користуючися відсутністю базових законів, 15 грудня 1999 р. Президент видавав три укази про реформування КМУ, тобто замість адміністративної реформи в країні відбувалася адміністративна боротьба за владу, викликана майбутніми виборами. Однак реформування ОВВ – наймасштабнішої та найскладнішої частини державного механізму – здійснювалося не на підставі законів, а указів Президента, котрі постійно коригувалися.

14 січня 1998 р. вступив у силу Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Уперше у виборчій практиці України було прийнято нову систему виборів

депутатів районної та обласної рад – мажоритарну систему відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких збігалися, відповідно, із межами районів та міст обласного значення. Виборча система депутатів сільської, селищної, міської рад, а також сільських, селищних, міських голів залишилася незмінною [332]. Вона була більш адекватною, порівняно з попередньою, адже забезпечувала рівне представництво депутатів від усіх АТО, незалежно від кількості їх населення.

Для сприяння ефективній реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування 2 липня 1998 р. КМУ утворив консультативно-дорадчий орган – Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування – на чолі з Прем'єр-міністром В. Пустовойтенком. Одним із завдань цього органу став розгляд питань розвитку місцевого самоврядування у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні [333]. До складу комісії, крім представників центральних та місцевих ОБВ, ОМС, увійшли представники асоціацій місцевого самоврядування, науковці.

Відповідно до Конституції України, 21 жовтня 1998 р. Верховна Рада АРК прийняла Конституцію АРК, затверджену ВРУ 23 грудня того ж року, що юридично закріпило статус і повноваження автономії – невід'ємної складової частини України [334]. Визначені особливості політико-правового статусу АРК дають підстави розглядати її як специфічний елемент АТУ України. Однією з характеристик такого статусу Кримської автономії є наявність органів влади АРК із відмінними від органів влади в інших АТО України порядком формування, обсягом компетенції, відповідальності, підзвітності та підконтрольності, призначення керівників тощо. Представницьким органом АРК визначено Верховну Раду АРК, а виконавчим – Раду Міністрів АРК. Аналіз ст. 137 і 138 Конституції України, ст. 38 Конституції АРК, які встановлюють перелік і межі повноважень органів влади АРК, дає підстави вважати, що Рада Міністрів АРК наділена більшими повноваженнями, порівняно з ОДА. Рада Міністрів АРК як орган виконавчої влади АРК самостійно здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, які належать до самостійного відання АРК Конституцією України, Конституцією АРК і законами України, а також здійснює

державні виконавчо-розпорядчі функції та повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України [335, 10].

Задля сприяння виконанню в АРК повноважень, покладених на Президента України, відповідно до Закону України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” функціонує державний орган – Представництво Президента України в цій республіці [336]. Представництво створює глава держави, і воно безпосередньо йому підпорядковується.

Як уже зазначалося, зважаючи на специфіку Києва як столиці України та задля визначення його спеціального статусу, особливостей здійснення у місті виконавчої влади та місцевого самоврядування, 15 січня 1999 р. прийнято Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” [337]. Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному плані органом, котрий виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції МОВВ. Із питань, які належать до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – КМУ.

Київську міську державну адміністрацію очолює особа, обрана Київським міським головою, яку Президент України призначає голова Київської міської державної адміністрації. Районні в місті Києві державні адміністрації мають очолювати лише особи, обрані головами районних у місті Києві рад, яких Президент призначає на ці посади [338].

Слід зазначити, що закон, який би визначав засади здійснення виконавчої влади в м. Севастополі, однак так і не був прийнятий ВРУ, що ускладнює організацію публічної влади в цьому місті. Фактично на території міста впроваджено двовладдя (голова міськдержадміністрації та голова міської ради), що призводить до перманентних конфліктних ситуацій.

Правовою основою організації та діяльності МОВВ є положення статей 118 і 119 Конституції України, а також відповідні положення Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, прийнятого 09.04.1999 р. [339], що остаточно розмежував повноваження між ОВВ і ОМС. Після прийняття цього законодавчого акта організація влади на

регіональному та місцевому рівнях отримала остаточне оформлення. Виконавчу владу на регіональному та субрегіональному територіальному рівнях, тобто в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах АРК, здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації. Голови місцевих держадміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням КМУ на строк повноважень Президента України. ОДА в межах своїх повноважень спрямовують діяльність РДА та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Реалізуючи конституційні положення, Закон “Про місцеві державні адміністрації” визначає функції цих ОВВ, тобто основні напрями діяльності, у яких відображається сутність, соціальне призначення, цілі й завдання зазначених органів у вирішенні загальносуспільних справ. Закон наділяє МДА відповідною компетенцією, що є правовим засобом реалізації покладених на них функцій. При цьому визначається загальна й галузева компетенція. У межах загальної компетенції до відання МДА належить вирішення таких питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічний розвиток відповідних територій; 3) бюджет, фінанси й облік; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт та зв’язок; 6) наука, освіта, культура, охорона здоров’я, фізкультура, спорт і туризм, сім’я, жінки, молодь та неповнолітні; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічна діяльність; 9) оборонна робота та мобілізаційна підготовка; 10) соціальний захист, зайнятість населення, праця та заробітна плата [339, 7].

На МДА покладено здійснення на відповідних територіях функції державного контролю в межах, які визначає Конституція і закони України. Державні адміністрації здійснюють також функцію управління майном підприємств, установ й організацій, які належать до сфери їх управління. Аналіз статусу МДА вказує на те, що вони відіграють ключову роль у реалізації державної політики та законів України на відповідних територіях.

Отже, протягом 1991–1998 рр. в Україні було закладено законодавчі основи ТОВ на регіональному та місцевому рівнях і законодавчо

закріплено функціонування ОБВ та ОМС, хоча, безумовно, пошук оптимальної форми організації влади триватиме й надалі.

1999 р. розпочався черговий етап адмінреформи, зокрема було прийнято рішення, спрямовані на впровадження нової концепції управління, створення ефективнішої системи виконавчої влади. У зв'язку з тим, що повноваження та функції ОБВ не було регламентовано законом, Президент видав укази, які впорядковували систему ЦОВВ [340–343].

Динаміка ОБВ України того часу свідчить про намагання здійснювати організаційно-штатні трансформації без урахування необхідності зміни їх функціональної спрямованості. Обраний шлях привів лише до реорганізації ОБВ (злиття, ліквідація, укрупнення), набуття ними нового статусу (перетворення міністерств у держкомітети, держкомітетів у департаменти, відділів в управління, управлінь – у головні управління тощо). Проте незмінність функціонального навантаження цих органів призвела до неадекватності впливу на об'єкти управління, тобто функціональна спрямованість суб'єктів управління за такого підходу не відповідала динаміці соціально-економічних процесів й об'єктивним потребам об'єктів управління.

Після обрання у 1999 р. Л. Кучми вдруге Президентом України він ініціює проведення політичної реформи із впровадження в Україні парламентсько-президентської форми правління з перетворенням ВРУ на двопалатний парламент. Верхня палата – Рада регіонів – мала складатися з 83 послів, котрі представляють усі регіони (по три депутати від кожної АТО й экс-президент Л. Кравчук). Однак навіть проведений 2000 р. всеукраїнський референдум, результати котрого не вдалося імплементувати через парламент, не зрушив з місця трансформаційні процеси в державі.

У межах реалізації Концепції адмінреформи 2000 р. Президент України видав Указ “Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою” [32], яку очолив глава Адміністрації Президента В. Литвин. Перед нею ставилися завдання: підготувати пропозиції щодо приведення у відповідність із Конституцією мережі сіл і СМТ, системи рад у населених пунктах, вивчити можливості укрупнення сільських громад, іноземний досвід у цій сфері, а також провести

експертизу проектів нормативних актів, які стосувалися питань АТУ. Однак задеклароване прагнення реформувати систему ТОВ на базовому рівні не дало якогось суттєвого результату.

Після прийняття Указу Президента “Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи” [34] головним суб’єктом проведення адміністративної реформи в Україні стала Адміністрація Президента. До цього координацію заходів щодо проведення адміністративної реформи здійснював Прем’єр-міністр України [31, 5]. Зазначеним Указом упроваджувалася посада Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи, на яку було призначено Першого заступника Глави Адміністрації Президента Ю. Єханурова, а також затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи та новий персональний склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи. Натомість ліквідовувалися Секретаріат Державної комісії з проведення в Україні адмінреформи, створений 1997 р.; робоча група з проведення реформи ЦОВВ; робоча група з проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби, функції яких відтепер покладалися на Управління з питань адміністративної реформи у складі Адміністрації Президента [34]. Подальші події показали, що інститут Уповноваженого був уведений формально, оскільки не передбачав реальних повноважень щодо формування та реалізації державної політики в цій сфері, унаслідок чого не зміг здійснювати роль координаційного центру адміністративної реформи, а тому в червні 2003 р. був ліквідований [344].

На зазначені недоліки вказував Президент України Л. Кучма: “Вона (адміністративна реформа. – *В. М.*) зупинилася на півдорозі, обмежившись лише скороченням кількості міністерств та інших органів, деклараціями про зменшення чисельності державного апарату, причому не завжди продумане і виважене” [345, 4] та тодішній Прем’єр-міністр України А. Кінах: “Адміністративна реформа у моєму розумінні – це не механічне скорочення управлінських структур та їх апарату. Більше того, вона перетворюється на відверту і шкідливу імітацію, коли ліквідуються такі життєво важливі органи, як міністерство зовнішніх економічних зв’язків і торгівлі або промислової політики, а інші необхідні – не створюються” [346, 4].

Суттєві недоречності відзначаються й на регіональному рівні. Для прикладу: якщо на центральному рівні у визначеній сфері державного управління відповідні функції здійснював єдиний орган, то на обласному схожі функції виконували кілька структурних підрозділів, що призводило до дублювання функцій. Так, наприклад, функції, покладені на Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, на обласному рівні були розподілені між головним управлінням економіки й управлінням зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності. Останнє управління, своєю чергою, ще й підзвітне та підконтрольне Міністерству закордонних справ. І навпаки, функції, які на центральному рівні здійснювали два органи – держкомітет у справах релігій та держдепартамент у справах національностей та міграції, котрий діяв у складі Міністерства юстиції, в обласній державній адміністрації виконував один структурний підрозділ – управління у справах національностей, міграції та релігій.

Зазначені приклади показують вади необґрунтованих підходів до будь-яких змін у системі ОБВ, що здійснювалися емпіричним, популістським шляхом, без достатнього врахування функціонального аспекту проблеми та науково-системних засад і принципів. Інколи, у догоду політичній кон'юнктурі або в очікуванні міфічної економії ресурсів, відбувалася невиправдана ліквідація чи зміна статусу життєво необхідних для держави ОБВ. Унаслідок цього штучність і невідповідність структурної моделі виконавчої влади об'єктивно існуючим завданням, які стоять перед державою у відповідний період державного будівництва, стає перешкодою у спроможності останньої виконувати покладені на неї функції. Відповідно, така система працювала неефективно, а тому об'єктивно вимагала її приведення до стану, який би сприяв досягненню оптимально можливої в нових умовах адекватності суб'єкт-об'єктних відносин.

У квітні 2001 р. ВРУ приймає Закон “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” [36]. Метою експерименту, який проводився протягом п'яти років, було вивчення на базі ОМС Ірпінського регіону ефективності застосування в сучасних економічних умовах поряд із традиційними формами

діяльності територіальних громад інших форм, спрямованих на розвиток демократичних засад місцевого самоврядування та вдосконалення системи управління. Однак наслідки цього експерименту не мали суттєвого впливу на реформаційні процеси у сфері місцевого самоврядування.

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України 2001 р. [37], не передбачала якихось кардинальних змін тодішньої системи ТОВ. Зокрема, передбачалося укрупнення сільських територіальних громад, приведення у відповідність із Конституцією мережі СМТ, інших населених пунктів, відповідних ОМС, пов'язане із цим упорядкування мережі АТО. Виконання Концепції передбачалося у два етапи: перший (2001–2003) та другий (із 2003 р.). Унаслідок відсутності правонаступності державної влади в Україні із запланованого мало що вдалося досягти. Зокрема, так і не було підготовлено методичних та нормативних передумов проведення укрупнення сільських територіальних громад із унесенням відповідних змін до АТУ.

До важливих документів того часу варто віднести прийняття таких Законів України: “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001) [347], “Про органи самоорганізації населення” (2001) [348], “Про статус депутатів місцевих рад” (2002) [349], “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” (2004) [216]; Указів Президента України: “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні” (2000) [350], “Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів” (2000) [351], “Про підвищення ефективності системи державної служби” (2000) [352], “Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України” (2000) [353], “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” (2001) [38], “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” (2004) [354], “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2004) [355]; розпоряджень КМУ: “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” (2001), “Про схвалення

Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування” (2001) [356]; “Загальних правил поведінки державного службовця”, затверджених наказом Голодержслужби України від 23.10.2000 р. [357].

Аналізуючи тогочасну модель публічної адміністрації, слід зробити такі акценти. По-перше, однією з основних причин її неефективності став, на думку М. Пухтинського, неправильний теоретичний підхід до законодавчої складової частини місцевого самоврядування. Замість системно-функціонально-цільового підходу (наближення до європейських зразків) і визначення статусу кожного елементу його системи, передусім територіальної громади, цілеспрямованого “розведення” функцій, а потім уже повноважень ОМС різних рівнів, а також їх повноважень і повноважень відповідних МДА з надання населенню послуг, пріоритет був наданий традиційно-галузевому (“прорадянському”) підходу, за якого головна увага спрямовувалася не на громаду, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані. Дві останні групи мають галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних системах місцевого самоврядування [358, 185].

По-друге, у конституційній моделі президентсько-парламентської республіки було закладено дуалізм виконавчої влади, який став суттєвим чинником розбалансування влади на місцях.

По-третє, аналіз здійснення адміністративної реформи дає підстави для висновку про те, що її найголовніша проблема полягала у відсутності єдиного центру, відповідального за її проведення. Відповідно, інститути, задіяні в цій проблемі, працювали відокремлено один від одного, а органи влади були змушені тлумачити та реалізовувати адмінреформу переважно на власний розсуд. Ці недоліки стали причиною неузгодженості вітчизняного реформування, непослідовності та суперечливості прийнятих рішень. Унаслідок цього протягом третього етапу не відбувалося реального прогресу в реформуванні політико-адміністративної системи України.

Конституційна реформа 2004 р. була задумана, за словами В. Кафарського, як механізм збереження влади старих еліт, будучи результатом домовленості старих і нових еліт, не могла бути угодою

між суспільством і його політичним проводом [359, 181]. Унаслідок революційної доцільності було прийнято зміни до Конституції, спрямовані на впровадження парламентсько-президентської форми державного правління.

Радикальні зміни у сфері ТОВ відбувалися на початку 2005 р., коли розпочався **четвертий етап** реформування. Активізацію зазначеного процесу спричинив виступ Президента України В. Ющенко на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня, який наголосив на потребі негайного проведення адміністративної та територіальної реформи, суттєвого посилення місцевого самоврядування, заявивши: “Від нас чекають рішучих кроків, і ми не маємо часу відкладати реформи. Виборці підтримали програму змін – мій план дій. Взяті перед ними зобов’язання будуть виконані” [360].

Нова влада в Програмі діяльності КМУ “Назустріч людям” наголосувала на потребі послідовного здійснення адміністративної реформи, котра мала розпочатися з реформування Уряду та ЦОВВ [361]. До процесу реформування було активно включено ще один орган – Раду національної безпеки і оборони України. Зокрема, один із перших Указів “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 14.03.2005 р. “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” передбачав здійснення змін структури ЦОВВ [362], котрі остаточно були закріплені в грудні 2005 р. [363]. Також Указом Президента “Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій” від 3 квітня цього ж року упорядковувалися структури МДА [364].

Замість Адміністрації Президента України було створено Секретаріат Президента [365], у структурі якого вже не виявилось Управління з питань адміністративної реформи. Окрім того, у квітні 2005 р. ліквідовано Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, замість якої створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До основних завдань цього органу належать розробка та внесення пропозицій щодо “комплексного проведення адміністративної, АТР та реформи місцевого

самоврядування” [366]. Однак не було затверджено персональний склад цього органу та відповідного положення, що унеможливило його функціонування.

Паралельно зі змінами в ЦОВВ виникла дискусія стосовно концепції АТР. Уперше для її реалізації в складі Уряду було введено спеціальну посаду віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної й АТР. Його основні повноваження передбачали забезпечення формування й реалізацію державної політики з проведення адміністративної реформи; організацію і координацію роботи щодо її здійснення державними органами; розроблення проектів законів й інших нормативно-правових актів, необхідних для проведення адмінреформи [367]. Під керівництвом віце-прем'єр-міністра Р. Безсмертного було розроблено Проект Закону “Про територіальний устрій України” [45], у котрому було запропоновано трирівневу модель АТУ (громада–район–регіон), побудовану на критерії чисельності населення.

Незважаючи на переважно критичне сприйняття цього документа українською спільнотою, усе ж відзначимо, що фактично це був перший у новітній історії України законодавчий проект щодо зміни територіального поділу України, котрий був винесений на широке громадське обговорення. Позитивом є те, що в ньому було запропоновано низку новацій, котрі становлять теоретичну та практичну цінність із погляду досліджуваної теми.

Р. Безсмертний уважав, що територіальну реформу можна провести до кінця 2006 р. Проте навряд чи можна було розраховувати на її швидку реалізацію з огляду на те, що не було єдності щодо її проведення навіть серед членів однієї урядової команди, не кажучи за спротив зі сторони опозиційних сил (Партії регіонів, СДПУ(о), Трудової партії), а також Соціалістичної партії, яка входила до помаранчевої коаліції. Зокрема, Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко вважала, що не слід квапитися, спочатку слід обговорити АТР із місцевою владою та зробити її популярною [368]. Окрім того, з ухваленням закону “Про територіальний устрій України” потрібно було переглянути близько 300 законів та 4 тис. підзаконних актів. Унаслідок цього аргументи на користь новацій, запропоновані проектом Безсмертного, виявилися не дуже переконливими, інформаційна підтримка кампанії здійснювалася

посередньо, не зацікавлені урядом професіонали з політичних чи інших мотивів не взяли участі в цій роботі. Як наслідок, напередодні парламентських виборів 2006 р. влада вирішила не налаштовувати проти себе значну кількість електорату, який не сприймав реформування, відклавши її до кращих часів.

На нашу думку, одним із прорахунків інформаційної кампанії авторів цього проекту було те, що на перший план було винесено питання змін меж громад і районів, що, звичайно, зустріло серйозний опір громадян та місцевих еліт. При цьому до уваги не бралися найсуттєвіші практичні потреби людей, зокрема питання оптимізації та якості надання послуг населенню. Фактично це був кабінетний проект реформування, який народжувався в одному з керівних суб'єктів влади без участі низів за скоростиглими висновками окремих чиновників. Отож неправильні акценти в стилі практики колишньої радянської влади посилили й без того серйозний супротив загалом українолюбній реформі [369, 76]. Однак імпульс із проведення АТР, заданий колишнім віце-прем'єр-міністром Р. Безсмертним 2005 р., згас відразу ж після його відставки із займаної посади. Україна укотре не скористалася унікальним шансом, утрачаючи дорогоцінний час.

Крім того, напрям діяльності Ради національної безпеки і оборони України у цій сфері абсолютно не узгоджувався з пропозиціями Уряду, що зрештою призвело до конфлікту між секретарем РНБО П. Порошенком та Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко. Відставка Уряду у вересні 2005 р. остаточно заблокувала реформаторські процеси у сфері адміністративних перетворень.

Із початку 2006 р. набрали чинності ухвалені 8 грудня 2004 р. зміни до Конституції, які передбачали перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом та перехід до парламентсько-президентської форми державного правління [20]. Однак ці зміни не дали змоги повністю досягти заявленої мети – установа збалансованої та дієздатної системи публічного управління. Більше того, вони ламали вертикаль виконавчої влади, адже якщо Кабінет Міністрів мала призначати Верховна Рада, то призначення голів МДА й надалі залишалося в компетенції Президента, що неодмінно призводило до конфліктів. Як зазначається в Резолюції Паламентської Асамблеї Ради

Європи від 19.04.2007 р.: “...поточна криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної і політичної реформи 2004 року, відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін без урахування застережень Венеціанської Комісії та без проведення широкої публічної дискусії в країні” [370].

26 березня 2006 р. одночасно з парламентськими проводилися вибори до ОМС, які також проходили за новими виборчими правилами – пропорційна система виборів до міських, районних та обласних рад, обрання ж депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів не зазнало істотних змін – воно ґрунтувалося на існуючій мажоритарній системі [371]. У цьому випадку голосували за персоналії, які балотувалися в одномандатних округах, а результати виборів визначалися за більшістю голосів. Для об’єктивності зазначимо, що впровадження пропорційної виборчої системи на місцевих виборах мало і позитивні, і негативні сторони.

У цих виборах узяли участь у чотири рази більше суб’єктів, ніж на виборах до ВРУ – 208 політичних партій і блоків. При цьому 48 із них не отримали жодного мандата, що можна вважати реальним критерієм їхньої дієвості та впливовості [372, 14].

При цьому склад місцевих рад змінився кардинально, чого не було в жодній попередній виборчій кампанії. Для прикладу: змінюваність голів місцевих рад сягнула небаченого на Волині показника – 78,6 %. Із 16 голів районних рад повторно обраним став лише один, та й то завдячуючи вчасній зміні партійності, з міських голів (міст обласного значення) оновлення становило 50 %, міст районного значення – 57,1 %. Це ж можна сказати й про склад депутатського корпусу регіону [373, 204].

Однак найбільшим недоліком цієї кампанії стало голосування за закритими списками, котрі підвищили рівень комерціалізації та криміналізації посад на місцях. І, нарешті, система закритих списків на обласному й районному рівнях не відповідає конституційним положенням щодо статусу районних та обласних рад, які представляють загальні (спільні) інтереси мешканців територіальної громади. Це призвело до дисбалансу: засиллю в радах депутатів від обласних (районних) центрів та відсутності в них представників окремих АТО.

Щодо виборів міських, селищних, сільських голів, які обиралися за принципом відносної більшості, то слід наголосити на проблемі їхньої легітимності. За ним обраним вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, за умови, що кількість голосів, поданих за нього, перевищує кількість голосів, які не підтримали жодного кандидата. У цьому випадку видається досить неоднозначною легітимність голів, на підтримку яких подано 15–30 % голосів виборців, що взяли участь у голосуванні.

Як зазначалося в щорічному посланні Президента України В. Ющенко до Верховної Ради, унаслідок конституційної реформи 2004 р. та впровадження партійного принципу формування місцевих представницьких органів влади, в Україні відбулося фактично розбалансування всієї системи публічної влади і на національному, і місцевому рівнях. Виникли суперечності не лише у трикутнику Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів, а й ускладнилися та погіршилися зв'язки та взаємодія між ОБВ та ОМС, між ОМС різних рівнів, між територіальними громадами та радами. Також став очевидним факт розриву між реальними потребами населення (зайнятстю, соціальним забезпеченням, медичним обслуговуванням тощо) та політикою місцевої влади. ОМС поступово втрачають своє природну місію – вирішення проблем місцевого значення. Натомість сформовані за партійним принципом ради втягуються в процеси надмірної політизації, ухвалюють рішення, які є поза межами їхніх повноважень і не мають жодного стосунку до місцевого розвитку [57, 18].

У травні 2006 р. Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку було перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування. Затверджено її персональний склад на чолі з Президентом В. Ющенком та Положення, а також ліквідовано недієздатні органи – Державну комісію з проведення адміністративної реформи та Комісію з питань адміністративно-територіального устрою [374]. Функції забезпечення діяльності Національної ради покладено на Секретаріат Президента. До результатів роботи цього органу можна віднести розробку Зеленої [51] та Білої книг реформи публічної адміністрації [375]. Однак подальші події показали, що й

цей орган не став дієздатним координаційним центром, відповідальним за підготовку та проведення реформи. Іншою проблемою залишилася відсутність механізмів узгодження реформаторських ініціатив між главою держави й Урядом, очолюваним В. Януковичем. Особливо яскраво це проявилось під час прийняття у грудні 2006 р. Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [376], котрий набрав чинності без підпису Президента України.

Відтепер реформаторські ініціативи йшли з двох центрів – президентського й урядового. Зокрема, питання реформування місцевого самоврядування покладалися на Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при КМУ [333], а вдосконалення системи ОБВ та регіонального розвитку на Раду розвитку регіонів. Ці два консультативно-дорадчі органи очолював Прем’єр-міністр України [377]. Крім того, у складі Кабінету Міністрів уперше був утворений Урядовий комітет з реформ, також очолюваний Прем’єр-міністром [378]. Такий дуалізм у сфері реформування, відсутність узгодженої політики, політична нестабільність негативно впливали на хід загальної трансформації.

Однак після дострокових парламентських виборів, які відбулися у вересні 2007 р. і поверненням до влади демократичної коаліції (“Наша Україна – Народна самооборона” і БЮТ), певний час відзначалася узгодженість дій у цій сфері. Зі створенням Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіонбуд) питання проведення АТР були покладені на цей ЦОВВ [379]. Крім цього, розпорядженнями КМУ від 30.01.2008 р. було створено робочу групу з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики на чолі з Міністром регіонального розвитку та будівництва В. Куйбідою [380]. Зазначений проект було розроблено у встановлені терміни.

Подальші дії Президента, зокрема щодо ліквідації в лютому 2008 р. Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування й утворення Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та ОМС [381] дали вагомі підстави для великого сумніву в прагненні президентської сторони здійснювати ґрунтовні реформаторські починання. Адже в Положенні про цей орган слово “реформа” відсутнє взагалі, а її великий склад (понад дев’яносто осіб), до якого ввійшли всі голови ОДА, обласних рад,

міські голови великих міст та обласних центрів, унеможливили системну роботу [382].

Натомість за ініціативою Президента було створено Національну конституційну раду, метою діяльності якої стала підготовка нової редакції Конституції України, а серед іншого – “...створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування...” [383], тобто адміністративно-територіальне реформування відтепер напряду пов’язувалося з конституційною реформою, що через значне політичне протистояння відкладалося на невизначений строк.

Відповідні ініціативи виходили також і від КМУ, зокрема 26 березня 2008 р. було створено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації на чолі з міністром економіки Б. Данилишиним, а 14 травня 2008 р. Міжвідомча робоча група з питань реформування АТУ та місцевого самоврядування на чолі з міністром регіонального розвитку та будівництва В. Куйбідою.

Протягом четвертого етапу були прийняті такі важливі нормативно-правові акти: Закон України “Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим” (2006) [384], Концепція розвитку законодавства про державну службу (2006), Закон України “Про Кабінет Міністрів України” (2008) [385].

4.2. Політико-правові засади функціонування публічної адміністрації

Аналіз політико-правового забезпечення діяльності інститутів публічної влади України на регіональному та місцевому рівнях дає підстави зафіксувати наявність численних суперечностей та неузгодженостей у їхній діяльності. Не сприяє покращенню ситуації й нинішня доволі централізована система ОВВ. На нашу думку, у перші роки державної незалежності, на початковому етапі державного будівництва (до 1996 р.), коли розбудовувалася “виконавча вертикаль”, моноцентризм організації системи державної виконавчої

влади на чолі з Президентом, посилення її ролі, функцій і повноважень були виправданими. Це підтверджують слова американського вченого А. Шлезінгера про те, що “в епоху динамічного історичного розвитку й занепаду традиційних інститутів та ідеалів необхідна сильна президентська влада, спроможна йти на великий ризик задля збереження цілісності розпадаючого суспільства” [386, 9]. Натомість сьогодні така модель жорстко централізованої влади, запозичена з радянських часів, перетворилася на гальмо суспільного розвитку України. Адже сила й авторитет державної влади полягає не в централізованій системі організації, що породжує кризу демократії та відчуження громадянина від влади, а в чіткому розподілі функцій і повноважень між владними структурами різних рівнів, у розподілі державної влади по вертикалі, у децентралізації державного управління та розвиненому місцевому самоврядуванні, об’єктивно наближеному до громади, забезпечуючи таким чином її реальну участь у вирішенні політичних та економічних проблем. Саме такий шлях вирішення проблем ТОВ передбачає проведення адміністративної реформи в Україні.

До сказаного слід додати й те, що “змішана система” не є зовсім оптимальною для України. Це підтверджує політико-правова практика європейських країн. Для прикладу: подібна до України модель сьогодні існує лише у Франції, Польщі, Румунії, Фінляндії, Хорватії й окремих країнах СНД. А в українському варіанті вона є недосконалою у зв’язку з прийнятими змінами до Конституції 2004 р.

Чинна конституційна модель ТОВ не тільки не сприяє децентралізації державного управління та подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою стримує ці процеси. У межах зазначеної проблеми можна виокремити два значущі питання: перше – чи існує об’єктивна потреба внесення змін до Конституції України, чи сприятимуть вони вдосконаленню системи ТОВ, забезпеченню ефективності її функціонування; друге – чи на часі такі зміни, чи доцільно їх уносити саме зараз. Для відповіді на ці запитання слід проаналізувати особливості конституційно-правового регулювання та проблем функціонування системи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

Основні недоліки сучасної моделі публічної адміністрації містяться в її конституційній основі, котра ґрунтується на трьох основних автономіях: правовій, організаційно-кадровій та фінансово-матеріальній:

1. *Правова*. Зараз у правовому полі України налічується понад три тисячі нормативно-правових актів, у яких згадується “місцеве самоврядування”, а близько семисот чинних законодавчих актів безпосередньо пов’язані із цією сферою. Такий стан свідчить про відсутність системності та стратегії розвитку вітчизняного місцевого самоврядування, невизначеність національної моделі муніципальної влади. Зокрема, Конституція України, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їхні виконавчі органи, водночас позбавила можливості мати свої власні виконавчі органи районні й обласні ради, хоч і визнала їх ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [20], тобто всупереч міжнародній політико-правовій практиці й основним документам, які регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед ЄХМС, ОМС України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів. Відповідно, вони зобов’язані делегувати це право МДА задля забезпечення інтересів населення відповідних територій. Унаслідок цього на субрегіональному та регіональному рівнях публічне управління здійснюється не ОМС, а районними й обласними державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування місцевого самоврядування на цих рівнях [387, 306]. Фактично йдеться про відсутність регіонального самоврядування в Україні. Така владна модель свідчить про її суттєву невідповідність європейській сутності місцевого самоврядування, невід’ємною ознакою якої є наявність власної адміністрації, підпорядкованої та підзвітної обраним представницьким органам.

Звідси – невиправдано широкі повноваження МДА, наслідком чого є фактичне привласнення державою більшості за своєю природою самоврядних повноважень. Практика делегованих повноважень дає можливість виконавчій владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем, адже саме від її рішень залежить розподіл міс-

цевих ресурсів та наявної в регіоні інфраструктури. Узагалі делегування повноважень місцевого самоврядування державним органам, із наукового погляду, є нонсенсом, адже декларування права на місцеве самоврядування на практиці окреслюється обов'язком власноруч це право обмежувати. Наслідком такої суперечності є “проблематичність” взаємовідносин між РДА та ОМС на рівні сіл, селищ і міст районного значення, а також між ОДА та ОМС міст обласного значення й обласними радами [388, 405].

Прагнення змінити цю ситуацію призвело до відмови окремими районними й обласними радами делегувати повноваження МДА після виборів 2006 р. І хоча такий політичний крок ОМС нічого реально не змінив в сучасній моделі публічної адміністрації, однак він чітко окреслив політико-правову проблему, котра може загостритися в будь-який момент.

Ще однією проблемою є вихід окремими радами за межі конституційних повноважень, відсутність дієвого контролю за ОМС та чіткої відповідальності за незаконні дії ОМС. Політизація рад сприяла прийняттю окремими з них незаконних рішень політичного характеру поза їх компетенцією (питання НАТО, статусу російської мови, перегляду підручників з історії тощо). Приміром, Харківська обласна рада прийняла рішення “Про забезпечення позаблокового нейтрального статусу України й конституційних засад суверенітету та незалежності України на території Харківської області” (рішення № 25-У від 03.06.2007 р.), схоже рішення прийняла Миколаївська міська рада, оголосивши своє місто “зоною, вільною від НАТО”. Луганська обласна рада замість того, щоб займатися нагальними питаннями регіонального значення, зокрема комунального господарства, для уникнення катастрофічних аварій, що сталися в Алчевську та Суходольську, витрачає час на прийняття рішення про надання російській мові статусу регіональної в області. Схожі популістські рішення ухвалили Севастопольська та Харківська міські ради. Донецька міська рада зайнялася питанням ревізії шкільних підручників з історії, затверджених Міністерством освіти і науки України. Закарпатська обласна рада визнала окремим народом русинів та затвердила гімном області русинський. Окреслений перелік порушень зако-

нодавства радами не вичерпується. Так, незважаючи на пряму законодавчу норму щодо одного заступника голови обласної, районної ради, більшість обласних рад порушила її. Зокрема, Харківська обласна рада затвердила аж шість заступників голови ради.

З іншого боку, статус МДА також є украй недосконалим. Вони підзвітні та підконтрольні радам за здійснення делегованих повноважень, а також є підзвітними радам під час виконання програм соціально-економічного й культурного розвитку, місцевих бюджетів. Голови місцевих держадміністрацій щороку звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-культурного розвитку території та делегованих повноважень. Рада може висловити недовіру голові місцевої держадміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій КМУ, Президент приймає рішення і дає раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові висловили дві третини від складу ради, глава держави приймає відставку голови МДА. Хоча в українській практиці в період протистояння Ющенко–Тимошенко ігнорувалася ця конституційна норма. Наприклад, рішення Харківської обласної ради щодо недовіри голові ОДА А. Авакову не мало жодних правових наслідків зі сторони Президента України. Узагалі проблема висловлення недовіри набула свого апогею влітку 2006-го та перед парламентськими виборами 2007 р. У цей період було висловлено недовіру понад 50 головам РДА, найбільше в Луганській – 11, Полтавській та Одеській – по п'ять [389, 5]. Здебільшого причиною висловлення недовіри є або політичне протистояння керівників ради й адміністрації або їхні особисті амбіції.

Отже, МДА несуть подвійну відповідальність (перед державою і перед місцевою територіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території. Така функціональна роздвоєність МДА, коли під час прийняття управлінських рішень потрібно враховувати і інтереси держави, і інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання їхніх функціональних повноважень. Особливістю української моделі ТОВ на регіональному рівні є те, що МОВВ створюються і діють не для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності ОМС, як у європейських державах, а

перебирають на себе основний обсяг повноважень з управління відповідними територіями. Фактично теперішня система публічної влади на обласному та районному рівнях реалізується через систему політичного й економічного двовладдя.

Неузгодженості окремих положень основоположних законодавчих актів – Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Закону України “Про місцеві державні адміністрації” – призвели до конкуренції компетенцій МОВВ та ОМС, накладок і дублювання функцій, а відповідно, і втручання одних органів у справи інших, до невизначеності в ключових питаннях ТОВ на місцях. Так, проаналізувавши зазначені закони, С. Телешун дійшов таких висновків:

- повноваження МДА здебільшого неконкретизовані й найчастіше починаються словом “сприяють”, тому межі їхньої компетенції фактично не визначені;
- повноваження МДА визначені узагальнено й розшифровуються постатейно далі;
- повноваження ОМС в Законі про місцеве самоврядування визначені дуже докладно;
- значна частина повноважень ОМС і повноважень МДА дублюються: 16 функцій – повністю, 12 – частково [390, 29].

Автори монографії зазначають, що, відповідно до законодавства, дублюються майже 80 повноважень цих органів [270, 117].

Недосконале законодавство та політичне протистояння керівників МДА та рад, яке відбувалося в багатьох регіонах України, породжують численні конфлікти між ОВВ та ОМС, що вкрай негативно позначається на економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень, призводить до поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки та в соціальній сфері регіонів. Зазначені суперечності виникають через різне розуміння суб’єктами публічної влади меж виконання своїх функцій. Особливої гостроти зазначені питання набули в стосунках між РДА та районними радами; ОДА й обласними радами, містами обласного підпорядкування. Як зазначає В. Кампо, “Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем МОВВ та ОМС” [391, 104]. Найбільш проблемними серед них

стали такі: питання статусу комунальної власності або власності територіальних громад, бюджетних відносин, взаємовідносин органів та посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо. Якщо до цього додати суперечності інтересів центру (загальнодержавних інтересів) з інтересами населення регіонів і територіальних громад, то видається, що існуюча в Україні модель організації місцевої влади становить складну проблему для поступального руху держави. Однією з найбільш слабких її сторін, на думку деяких науковців, є символічність повноважень місцевого самоврядування поряд із недемократичним призначенням на посади голів державних адміністрацій [390, 30].

ОДА та їх голови під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом та КМУ, підзвітні й підконтрольні Уряду. Однак, у зв'язку з особливою роллю Президента України в організації та діяльності виконавчої влади, саме відносини останніх із главою держави, а відповідно, з Адміністрацією Президента, мають першочергове значення. Відносини Кабінету Міністрів із МДА, що опосередковуються Президентом, робить їх нечітко окресленими та доволі проблематичними. Фактично вплив Прем'єр-міністра є обмеженим (згадаймо заборону головам ОДА виїзду за межі регіонів, у т. ч. на урядові наради, без дозволу голови Секретаріату Президента України В. Балогі).

Підтвердженням цієї тези є ситуація із призначенням на посади та звільненням із посад голів МДА, які відбувалися з порушенням Конституції України. Зокрема, згідно з коментарем Секретаріату КМУ, у період з лютого до жовтня 2008 р. без подання КМУ Президент звільнив із займаних посад 27 голів РДА. Водночас Секретаріат Президента без пояснень повернув 14 подань Уряду на призначення голів РДА, а ще 17 аналогічних подань залишилися без відповіді. Крім того, за період з 20 грудня 2007 р. Президент призначив 61 тимчасово виконуючого обов'язки голови РДА. Станом на 1 червня 2009 р. на посадах тимчасово виконувачів обов'язків перебувало 40 осіб [392]. Така практика призводила до того, що управління районами здійснювалося неконституційним способом (суперечить вимогам частини четвертої статті 118 Конституції України) [20]. Наприклад, унаслідок

звільнення 27.06.2009 р. з посади голови Кіровоградської ОДА В. Моцного з порушенням Основного Закону (без подання КМУ та призначення на цю посаду тимчасово виконувачем обов'язків В. Мовчана також в обхід Уряду), в області склалося двовладдя [393]. Схожа ситуація свого часу була і з головою Київської ОДА Є. Жовтяком.

МДА, здійснюючи свої повноваження у сфері державного управління, узаємодіють із відповідними міністерствами й іншими ЦОВВ. Відносини між ними є переважно партнерськими. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств й інших ЦОВВ та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи функцій.

2. Організаційно-кадрова. Визначальним механізмом організації муніципальної влади, відмінним від державної влади, є місцеві вибори, зміст котрих як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що через них реалізується воля територіальної громади у формуванні ОМС. Адже вибори – одна з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні локальними справами, єдиний спосіб формування депутатського корпусу представницьких ОМС, а також заміщення посадових осіб цих органів. Однак вибори не завжди гарантують забезпечення повноцінного контролю громади за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це можна пояснити недосконалістю і партійної, і виборчої систем.

Для об'єктивності зазначимо: упровадження пропорційної виборчої системи на регіональному та місцевому рівнях 2006 р. має і позитивні, і негативні сторони. Зокрема, упровадження нової пропорційної системи в Україні, на думку О. Яцунської, мало сприяти:

- наближенню національної системи місцевого самоврядування до європейських стандартів: у більшості країн Європи місцеві вибори здійснюються на пропорційній основі;
- зростанню ролі політичних партій в управлінні місцевими справами та підвищенню їх відповідальності;
- політичній структуризації суспільства;
- забезпеченню пропорційного представництва в муніципальних органах влади основних політичних пріференцій громадян України, що неможливо за умови виборів за мажоритарною системою;

- закріпленню моделі самоврядування “сильний мер – сильна рада” (замість “сильний мер – слабка рада”);
- створенню умов для формування стабільної депутатської більшості в місцевих радах та підконтрольних їм виконавчих органах;
- зменшенню впливу адміністративного ресурсу на результати виборів [394, 320–321].

Однак розвиток суспільно-політичної ситуації після виборів міських, районних та обласних рад за закритими партійними списками показав, що ця виборча система не принесла в ОМС бажаних результатів, передусім їхньої ефективності та відповідальності. Очікувалося, що представники політичних партій, які отримують довіру виборців, будуть провідниками політики, яка ґрунтується на партійних програмах, підтриманих електоратом; політичні партії стануть головним суб’єктом підготовки та висунення кадрів до місцевих органів влади, що суттєво вплине на кадрову політику, яка в багатьох випадках побудована на засадах непотизму¹⁹ (рекрутування в органи влади родичів і свояків), трибалізму (владне просування за земляцькими ознаками), блату та корупції [395, 2].

Однак практика застосування пропорційної системи із закритими списками мала низку недоліків. Фактично виборці голосували саме за партію, а не за окремих кандидатів, адже їм була доступною інформація лише про перших п’ять представників виборчого списку. Крім того, вони не мали жодної можливості впливати на розміщення депутатів у списках. Така “закритість” відкрила шлях для залучення у виборчі списки фактично всіх учасників виборчих перегонів людей далеких від політики, але наділених високою платоспроможністю задля одержання разом із мандатом впливу на прийняття рішень у власних бізнесових інтересах та депутатської недоторканності.

Крім того, система закритих списків на обласному й районному рівнях не відповідає конституційним положенням щодо статусу ра-

¹⁹ Непотизм (від латин. *nepos*, родовий відмінок *nepotis* – онук, племінник) – призначення римськими папами заради зміцнення власної влади на прибуткові посади та найвищими церковними сановниками своїх родичів (передусім, синів). Набув найбільшого поширення у XV–XVI ст.

йонних та обласних рад, які представляють загальні (спільні) інтереси мешканців територіальної громади. Це призвело до суттєвого дисбалансу – засиллю депутатів від обласних (районних) центрів та відсутності у радах представників окремих АТО. За підрахунками В. Пархоменка, в окремих обласних радах кількість депутатів з обласного центру становить майже 80 %. Наприклад, у Харківській обласній раді понад 80 % є представниками міста Харкова, а два депутати – мешканці столиці. У районних радах Харківщини 50 % депутатів – представники райцентрів, 5,4 % – не проживають на території регіонів, де вони є депутатами. Такі приклади можна навести по 13 областях [396, 356]. Моніторинг представництва депутатів Волинської обласної ради показав, що понад половина з них (43 із 80) заявили своїм постійним місцем проживання м. Луцьк та Луцький район. Найбільше депутатів є представниками міст обласного значення – 43 із 80: Луцьк – 30, Нововолинськ – 5, Володимир-Волинський – 5, Ковель – 3. При цьому не мають жодного представника в обласній раді чотири райони: Іваничівський, Локачинський, Любешівський, Рожищенський [373, 211].

Ще один показовий факт – склад депутатського корпусу місцевих рад змінився кардинально – на 80 %, чого не було у жодній попередній виборчій кампанії. Із 172 голів міст обласного значення повторно обрані лише 75. Близько 59 % міст, у яких проживає понад 50 % населення України, отримали вперше обраних керівників, які не мають спеціальної освіти у цій сфері [302]. Кадровий потенціал окремих партій виявився доволі обмеженим, що загалом суттєво понизило професійний рівень представницьких ОМС. Особливо яскраво це проявилось після дочасних 2009 р. виборів Тернопільської облради. Депутатами від ВО “Свобода”, що перемогло на них, стали представники різних регіонів, у т. ч. Криму, а головою обласної ради став львів’янин.

Ще однією проблемою є існуюче поєднання окремих посад ОВВ із мандатом депутата місцевої ради. Склалася парадоксальна ситуація, коли керівники ОВВ (голови МДА, їхні заступники, керівники структурних підрозділів цих адміністрацій тощо) за рішенням Конституційного Суду України отримали право бути депутатами місцевих

рад [397]. Це означає, що, будучи депутатами представницьких органів – рад, вони приймають відповідні рішення, а як представники ОВВ – адміністрацій, вони їх виконують, після чого, знову ж як депутати, контролюють їх виконання. Простіше кажучи, одні й ті самі особи приймають рішення, виконання яких вони ж і контролюють. Фактично такий стан призводить до поступового нівелювання місцевого самоврядування в Україні як інституту публічної влади й узурпації влади однією гілкою державної влади (виконавчої) на шкоду демократії. Адже сутністю місцевого самоврядування є його самостійність від державної влади та діяльність в інтересах територіальних громад [398, 394; 399, 39–40].

Такий стан сприяв масовому походу державних службовців у депутати, що суперечить засадничому демократичному принципу поділу влад, про що вже йшлося вище, а також принципу політичної нейтральності державної служби. Зокрема, на Волині у виборах взяло участь близько 300 чиновників – від голови ОДА та його першого заступника, усіх голів РДА – до спеціалістів РДА. При цьому слід відзначити прагнення багатьох голів РДА пересісти в більш комфортне (з їхнього погляду) місце голови районної ради, яке для окремих із них стало своєрідним “запасним аеродромом” [373, 213].

Наслідком надмірної політизації рад, що призвела до структурування рад за партійно-бізнесовими інтересами, стало: а) розрив між реальними потребами виборців і місцевою політикою; б) послаблення безпосереднього зв'язку між депутатом і конкретним громадянином; в) відсутність механізмів відповідальності та звітності депутатів за свою діяльність; г) переважання партійно-корпоративних інтересів над інтересами громад; г) суттєве зниження освітньо-професійного рівня складу рад.

Зважаючи на вищевикладене, певною мірою можна погодитися з думкою М. Корнієнка, який вважає, що під час виборів ОМС пропорційна система не є бажаною. Адже ці органи створюються територіальними громадами для вирішення питань, які впливають зі спільних потреб цих колективів, а тому на перше місце тут мають висуватися не стільки політичні, скільки особисті, ділові якості кандидатів у депутати [400, 83].

Аналогічної позиції дотримується і В. Григор'єв, який вважає, що проблема застосування в Україні лише пропорційної виборчої системи полягає в нерозвиненості політичної структурованості суспільства, у низькій політичній та правовій культурі населення, у відсутності стійких виборчих об'єднань і груп на муніципальному рівні [401, 222]. Як слушно зазначає О. Батанов, вибори не стануть інструментом справжнього народовладдя, доки не будуть подолані політична апатія та правовий нігілізм виборців, доки не сформується механізм громадської відповідальності та зацікавленості в результаті виборів [401, 222].

Підсумовуючи, зазначимо, що нинішня практика муніципального будівництва в Україні свідчить про те, що на регіональному та місцевому рівнях триває процес політичної структуризації суспільства. Одним із визначальних факторів цього процесу стала модель місцевих виборів, яка зазнала кардинальної еволюції з 1990 до 2006 р. (від мажоритарної до пропорційної).

Ще однією кадровою та, відповідно, фінансовою проблемою є стрімке зростання чисельності посадових осіб місцевого самоврядування без розширення компетенції муніципальної влади. За наявного зменшення кількості населених пунктів, зменшення кількості населення в державі відзначається стала тенденція до значного збільшення кількості муніципальних службовців при незначному збільшенні кількості самих ОМС. Практика нарощування чисельності працівників ОМС, особливо після виборів 2006 р., призвела до їх збільшення на 47 %, або 31 480 осіб [11, 53]. Якщо загальна кількість зайнятих в економіці країни у 2008 р., порівняно з 1999 р., зменшилася на 3,9 %, то кількість публічних службовців зросла на 55,3 % [402, 11]. При цьому з 1 січня 2010 р. Уряд, очолюваний Ю. Тимошенко, прийняв рішення про суттєве збільшення штатів апарату сільських, селищних та міських (міст районного значення) рад та їх виконавчих комітетів. Зокрема, апарати сільських, селищних рад мали становити від 5 до 18 працівників [403]; міських – від 8 до 42 [404]. Якщо до цього додати збільшення Урядом з 30 травня 2009 р. розміру посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування [405], то зростання видатків на утримання управлінського апарату набирає неймовірних розмірів. При цьому зазначимо, що 80 % сільських громад в Україні дотаційні, з

них майже 90 % – глибоко дотаційні [302]. Наприклад, у 2009 р. у Волинській області з 408 бюджетів територіальних громад лише 12 були бездотаційними [406].

3. У сфері *фінансово-матеріальної автономії* місцевого самоврядування існують три основні проблеми. По-перше, це бюджет і його формування, міжбюджетні стосунки. По-друге, податкова база, яка постійно звужується, наслідком чого є подальше утримання місцевого самоврядування на державному бюджеті. По-третє, це проблема комунальної власності, що має дві сторони – здатність громади управляти цією власністю захищеність цієї власності від сваволі керівників громади [407, 96].

Сьогодні державну виконавчу владу на регіональному територіальному рівні здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, на субрегіональному – РДА. Територіальні підрозділи міністерств й інших ЦОВВ також здійснюють визначені законами України функції виконавчої влади. Правовою основою організації та діяльності МОВВ є положення статей 118 і 119 Конституції України, а також відповідні положення Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Відповідно до ст. 133 Конституції України, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації за обсягом своїх повноважень прирівняні до статусу ОДА. Як уже зазначалося, особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами, зокрема в столиці – Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” [337]. Закон, який би визначав здійснення виконавчої влади в місті Севастополі, відсутній. Унаслідок цього з 1998 р. м. Севастополь єдине в Україні місто, у якому відсутня посада міського голови, обраного жителями міста через пряме голосування. ОМС міста є міська рада, яку очолює голова, який обирається із числа депутатів міської ради самими депутатами. Природа цієї посади, її повноваження є тотожними з посадою голови обласної ради. Голови районних у місті рад мають аналогічний статус зі статусом голів районних рад неміського характеру, тобто таких, що не мають власних виконкомів. Водночас в ОМС, які входять до складу м. Севастополя (Інкерманській міській, Качинській селищній та чоти-

рьох сільських радах), відповідні голови обираються членами територіальних громад.

Згідно зі ст. 118 Конституції України, виконавчу владу в Севастополі здійснює міська державна адміністрація, особливості здійснення якої мають визначатися окремим законом. Через відсутність такого закону базовим законодавчим актом є Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, відповідно до якого Севастопольська міська державна адміністрація функціонує на однакових з ОДА засадах. Ключовою особливістю владної моделі м. Севастополя є поєднання міською держадміністрацією функцій органу державної влади та ОМС – виконавчого органу міської ради, котра не має власного виконкому. Відповідно, система публічного управління в місті, що має два керівні центри – в особі голови міської ради та призначеного Президентом України голови міської державної адміністрації, що, як уже зазначалося, породжує численні конфліктні ситуації, а це ускладнює здійснення публічної влади в місті.

До суттєвих недоліків організації публічної влади в місті належить і модель управління районами в місті. Нагадаємо, що Конституція України (ч. 5, ст. 140) передбачає віднесення питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад [20]. Пункт 1 частини 2 статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить “визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні в містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах” до виняткової компетенції пленарних засідань міських рад міст із районним поділом [286, 16]. Проте Севастопольська міська рада не в змозі реалізувати таке своє право (точніше, конституційно покладеного на неї обов’язку), адже виконавчі функції в районах міста здійснюють органи іншої системи публічної влади – РДА, котрі очолюються головами, призначеними Президентом України. Фактично така модель ТОВ суперечить конституційному визначенню Севастополя як міста.

Не менш суттєві проблеми в організації публічної влади існують в місті Києві, що одночасно є столицею та регіоном. Владу в м. Києві очолює особа, яка поєднує відразу дві посади, які належать до двох різних систем публічної влади – державної та муніципальної: Київ-

ського міського голови та голови Київської міськдержадміністрації, що є очевидним порушенням балансу функціонування та поділу публічної влади.

Районні в м. Києві державні адміністрації очолюють лише особи, обрані головами районних у місті Києві рад, яких Президент призначає на ці посади [338]. Діяльність київського міського голови, який одночасно є керівником ОМС та МОВВ – міськдержадміністрації, регулюється кількома законами: “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про столицю України – місто-герой Київ”. Знову ж виникає запитання щодо наявності функцій державного управління на території міста й виконання їх головою ОМС. Адже у ст. 4 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” ідеться лише про суто столичні функції міста, що солідарно забезпечуються ОМС і ОВВ [337, 10]. Недосконалість владної моделі в столиці викликала потребу впровадження у Київській міській раді та міській державній адміністрації принципово нової для національної моделі публічної адміністрації інституції – Представника КМУ, який призначається на посаду й звільняється з посади Урядом за поданням міністра КМУ [408].

В окремих українських містах упроваджено практику ліквідації районних рад або істотної трансформації їх функцій, пов’язану з конфліктними ситуаціями між районними та міськими радами, результатом чого стала ліквідація районних рад у Львові (1995), Одесі, Миколаєві, Запоріжжі (1998), Горлівці, Макіївці (2001), Вінниці, Харкові, Черкасах (2009). Загалом станом на червень 2010 р. у 118 міських районах функціонувало 79 районних у місті рад [517]. Натомість запроваджуються власні, притаманні кожному місту муніципальні моделі. Так, наприклад, у Львові в районах функціонують районні адміністрації – багатофункціональні територіальні виконавчі органи міської ради, які здійснюють оперативне управління районами міста. Вони реалізують політику міського виконавчого комітету та сприяють департаментам у реалізації цієї політики через виконання функцій міжсекторного управління на рівні районів.

У зв’язку зі сказаним зазначимо, що аналіз зарубіжних моделей міського управління свідчить про те, що практика ліквідації районних

рад є суто вітчизняним феноменом. Світовий досвід показує, що, незалежно від моделі муніципального управління на рівні міста (централізованої, децентралізованої, дуалістичної), – район, як базова ланка місцевого самоврядування у місті, усюди існує. Більше того, сьогодні простежується тенденція відтворення районних рад у тих містах, де вони були ліквідовані (приклад Лондона).

Отже, можна зробити висновок: нинішня система публічної адміністрації в Україні є неефективною, незбалансованою, громіздкою, закритою від суспільства, схильною до корупції, відірваною від потреб суспільства. Україна хоч і приєдналася до ЄХМС, проте система її державного управління все ще залишається досить централізованою, а інститут місцевого самоврядування перебуває на шляху реального становлення, положення чинних законів не досить чіткі та погано імплементуються, що й призводить до гострих конфліктів між представницькими інституціями та ОБВ у регіонах. Подальше ігнорування муніципальної влади, існування рудиментів радянського минулого, зокрема повсюдна опіка державою цього виду публічної влади, бюрократизм, патерналістське мислення, призводять до негативних наслідків у системі публічної влади України загалом. Унаслідок цього муніципальні та державні інститути так і не знайшли свого оптимального місця в політичній системі, що позначено дублюванням функцій, розмитістю та неконкретністю повноважень, недосконалістю структурної побудови обох систем, існуванням суперечності державних і локальних інтересів.

Очевидними недоліками нинішньої моделі публічної адміністрації є суперечлива й морально застаріла система відносин місцевих ОБВ з ОМС. Недосконале законодавство, яке заклало низку конфліктів, та політичне протистояння керівників, котре має місце у багатьох регіонах України, викликане політизацією ОБВ на місцевому та регіональному рівнях, породжують численні конфлікти між ОБВ й ОМС. Особливої гостроти зазначені питання набули після місцевих виборів 2006 р., які проводилися за принципово новою для нашої країни пропорційною виборчою системою (за винятком сільських, селищних рад).

На думку автора, корінь цих суперечностей закладений у невідповідності такої виборчої процедури незмінній моделі інститутів

муніципальної влади. Унаслідок цього кардинально оновлений склад ОМС, зорієнтований на нові параметри управління територіями, у багатьох регіонах виявився неспроможним реалізовувати задекларовані на виборах програмні цілі через відсутність механізмів їх здійснення, передусім через відсутність, як уже неодноразово згадувалося, на обласному та районному рівнях виконавчих органів обласних та районних рад [409, 17]. Такий стан призводить до неможливості надання публічною адміністрацією професійної підтримки політичному керівництву, а отже – до неможливості політичним партіям при владі реалізовувати свої програмні цілі, з іншого боку – до низької якості публічних послуг, які надаються громадянам та юридичним особам.

З іншого боку, МДА й надалі залишаються носіями подвійної відповідальності (перед Президентом України та КМУ, а також перед місцевою територіальною громадою). При цьому в голів цих адміністрацій відсутні безпосередні правові механізми контролю за діяльністю ОМС, реального впливу на них, навіть у разі грубого порушення Конституції та законів України.

Такий функціональний дуалізм МДА, коли під час прийняття управлінських рішень потрібно враховувати і інтереси держави, і інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання конституційно визначених повноважень. Нинішня недосконала владна модель, котра в умовах сильної президентської влади часів Л. Кучми не давала серйозних збоїв, в умовах “післяпомаранчевого плюралізму” виявилася абсолютно непридатною, проявивши всі свої замасковані вади. Здавалося, подоланий синдром “перетягування канату” між представницькою та виконавчою владами на обласному й районному рівнях, характерний для епохи президентства Л. Кравчука, у часи В. Ющенка відродився з новою силою, але ще в більш спотвореному форматі. Відповідно, його усунення суто адміністративними методами, без системних змін видається проблематичним.

Крім того, залишається невирішеною кардинальна суперечність у системі “влада – власність”. Адже якщо 1991 р. державна власність становила 90 %, то сьогодні, після приватизації більшості промислових підприємств, нерухомого майна, розпаювання землі сільськогос-

сподарського призначення переважає приватна власність. Це призвело до ситуації, коли власність, перейшовши в приватну, децентралізувалася, а влада залишилася незмінною – пристосованою для управління державною власністю та невідповідності її інституціональної структури потребам громадян, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетам держави. Наслідком такої парадигмальної суперечності є неефективне функціонування обох систем – влади та власності.

Фактично такої конгломеративної моделі публічної влади на регіональному та місцевому рівнях у форматі сучасної політичної системи немає у країнах ЄС, а тому майже вичерпала свої політичні та практичні можливості. Штучне продовження її життя призводить і призводитиме до негативних суспільних наслідків, адже недовіра громадян до неї фактично досягла критичної межі.

Висновки до розділу 4

Проведений у розділі аналіз дає підстави стверджувати, що теперішня система публічної адміністрації в Україні останнім часом зазнавала численних структурних та радикальних кадрових змін, проте якість її функціонування не задовольняє суспільство. Реформування механізму управління розвитком регіонів, установлення належного балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територій, підвищення ролі місцевого самоврядування як ключового елемента й суб'єкта процесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного й іншого ресурсного забезпечення завдань і функцій публічної влади на регіональному та місцевому рівнях не стало провідною тенденцією в суспільно-політичних перетвореннях держави. Дійсність засвідчує, що здійснені заходи не забезпечили належної ефективності системи публічного управління і, як наслідок, кардинального покращення умов життя громадян України.

Можна виокремити такі групи причин наведеного стану:

1. Суспільно-політичні:

- неформованість громадянського суспільства, що не здійснює суттєвого тиску на владу для проведення системних трансформацій;
- відсутність потужних прореформаторських течій у середовищі політичних партій та вищих ешелонах державної влади;
- відсутність консенсусу серед політичної еліти щодо цілей адмінреформи;
- нестабільність політичної влади;
- низький рівень довіри населення до чинної влади.

2. Організаційні, які пов'язані з процесом управління змінами:

- відсутність єдиного координаційного центру, відповідального за проведення реформи, наділеного відповідними владними повноваженнями та ресурсами;
- відсутність стратегічного плану реалізації реформи;
- відсутність бюджетного та кадрового забезпечення процесу реформування;
- недостатність інформаційного забезпечення реформування.

3. Культурно-ментальні:

- переважання стереотипів щодо принципів та методів публічного управління, які блокують реформаторські ідеї;
- патерналістські моделі суспільних відносин, які консервують існуючу модель публічної влади;
- низький рівень громадської довіри до влади та її дій, що породжує в широкого загалу ставлення до реформи як чужої справи, відсутності причетності до цього процесу.

Такий стан у цій сфері зумовлений такими чинниками:

1. Рішення з питань організації та реформування публічної адміністрації приймалися без проведення належних наукових та громадських експертиз, отримання відповідного політичного й економічного обґрунтування, а їх зміст значною мірою визначався компромісом політичних та корпоративних інтересів тих сил, що намагалися утримати або встановити контроль над основними інститутами публічної влади чи посилити свої владні повноваження.

2. Формування системи ТОВ здійснювалося і продовжує здійснюватися в умовах відсутності сталої ідеології державного будівництва, єдиної концепції розбудови української державності та становлення громадянського суспільства.

Основними недоліками нинішньої моделі публічної адміністрації є:

1. Недосконала владна організація:

- поліцентризм публічної влади й управління на обласному та районному рівнях, що об'єктивно зумовлює виникнення конкуренції компетенцій між МДА та радами і, як наслідок, спричиняє виникнення конфліктних ситуацій;
- накладання повноважень органів публічної влади різних рівнів АТУ з відсутністю чіткого розмежування відповідальності та повноважень ОБВ та ОМС, а також чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, що породжує неузгодженості між ОМС і МДА та призводить до конкуренції повноважень між ними й конфліктності;
- недостатня взаємодія ОМС різних територіальних рівнів;
- погіршення якості складу міських, районних, обласних рад унаслідок упровадження пропорційної виборчої системи із закритими партійними списками, що призвело до деперсоніфікації виборів та дискримінаційного представництва територіальних громад в обласних і районних радах;
- відсутність ефективного контролю держави за діяльністю ОМС;
- відчуженість ОМС від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;
- нерозвиненість територіальної демократії, зокрема форм прямої демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- складний демографічний стан у більшості територіальних громад та погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

2. Переважання централізації:

- неповноцінне місцеве самоврядування на регіональному та субрегіональному територіальному рівнях – відсутність власних виконавчих органів в обласних і районних радах, унаслідок чого закон зобов'язує ці ради делегувати значну частину своїх повноважень МДА. Такий стан фактично позбавляє ОМС реального впливу на реалізацію місцевої політики;

- віднесення переважної більшості владних соціально-економічних повноважень до компетенції МДА, що прямо суперечить принципу субсидіарності;
- адміністративне втручання ОВВ у сферу компетенції місцевого самоврядування, ураховуючи особливості законодавчого врегулювання порядку формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування.

3. Недієздатне місцеve самоврядування:

- відсутність організаційно-правових механізмів формування дієздатних територіальних громад, які б забезпечували сталий розвиток територій;
- невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування (просторових меж, у яких громада здійснює місцеve самоврядування), наявність значної кількості територіальних громад, до складу яких уходять інші територіальні громади зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;
- економічна неспроможність переваженої більшості територіальних громад, ОМС щодо здійснення власних і делегованих повноважень, наслідком чого є наявність значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні територіальних громад, нерівність у соціальному становищі громадян і величезні відмінності в соціально-економічному розвитку різних регіонів, територій;
- неможливість надання якісних та доступних послуг ОМС через їхню слабку фінансову й інфраструктурну спроможність.

Унаслідок цього нинішня модель стримує розвиток повноцінного місцевого самоврядування, особливо на базовому рівні.

4. Неспроможність інститутів громадянського суспільства:

- нерозвиненість організаційно-правових механізмів впливу громадян – членів конкретної територіальної громади на формування місцевої політики та прийняття місцевою владою рішень, життєво важливих для територіальної громади, закритість від територіальної громади ОМС. Абсолютна більшість громад не має відповідних статутів чи положень, які б давали можливість реалізовувати надані їм законом права;
- політико-соціальна дезінтегрованість громад та неспроможність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громад.

РОЗДІЛ 5

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Невирішеність проблеми реформування ТОВ зумовлює подальший пошук науково обґрунтованої моделі територіального устрою й управління в Україні. Наявність проблем, які стоять сьогодні перед реформаторами України, передбачає прикладні, негайні кроки, які ґрунтуються саме на науковому вивченні та творчому застосуванні сучасного апробованого передового досвіду реформування системи інституційного устрою влади й політичних відносин, особливо тих країн, що мали справу з подібними проблемами [410, 91]. У цьому зв'язку проаналізуємо основні моделі організації територій та публічної влади на них у європейських країнах. При цьому відзначимо відсутність у спеціальній літературі всесторонньої типології організації регіональної та місцевої влад [411, 115].

5.1. Основні моделі територіальної організації влади європейських країн

Ураховуючи важливість досліджуваної проблематики, слід проаналізувати трансформаційну політику держав, досвід яких можна адаптувати до національних умов відповідно до схожості базових параметрів. Наскільки прийнятним для нашої держави може бути зарубіжний досвід? Для відповіді на це запитання слід спроектувати зазначені процеси на українські реалії. Зрозуміло, що застосування такого методу буде ефективним щодо близьких за основними параметрами до України країн.

Зокрема, на нашу думку, доцільно проаналізувати моделі ТОВ тих європейських країн, що є близькими до України за територією та чисельністю населення (великі країни). Такими країнами є Велика

Британія, Іспанія, Італія, Німеччина, Польща, Франція. При цьому зазначимо, що Німеччина як федеративна держава має суттєві відмінності порівняно зі структурою АТУ унітарних держав. Повчальним для нашої країни є досвід країн із суттєвими регіональними відмінностями (Іспанії, Італії, Великої Британії), адже Україна, будучи унітарною державою, також має у своєму складі автономне утворення (АРК). Незважаючи на статус унітарної держави, великі відмінності адміністративно-територіального характеру існують у Великій Британії. У цій номінально унітарній державі в кожному історико-національному регіоні (Англія, Шотландія, Уельс, Північна Ірландія) впроваджено власну систему АТУ. При цьому, незважаючи на статус великої європейської держави, тут відсутній регіональний рівень АТУ в параметрах NUTS 1-2. Однак суттєві особливості в АТУ цих країн потребують відповідної методологічної корекції. Відповідно, Польща та Франція становлять найбільшу цінність для дослідження. Польща – наш сусід, типова східноєвропейська унітарна держава – новий член ЄС. Надзвичайно важливо, що ця країна успішно та динамічно провела адміністративну й територіальну трансформації, які експерти Ради Європи вважають узірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі [75, 36]. Упроваджена у Польщі ТОВ демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством. Результатом проведеної трансформації в Польщі стало створення держави нового типу, яка слугує своїм громадянам і, спираючися на самоврядні інституції та громадянське суспільство, дає можливість формувати й ефективно контролювати органи публічної влади.

Франція як засновниця ЄС – країна з давніми традиціями адміністративно-територіального реформування – близька до України за багатьма показниками (територія, кількість населення, форма правління, форма державного устрою тощо). Крім того, ця країна є батьківщиною континентальної системи місцевого управління, характерної тим, що на місцевому рівні одночасно функціонують ОМС й органи державної влади або їх посадові особи. Досвід саме цього представника “старої Європи” є повчальним для України, адже Франція, як і наша країна, формувалася унітарною централізованою державою, а система

державного управління, яка еволюціонувала протягом віків, була постійним консолідувальним фактором розвитку французької нації, стояла на захисті фундаментальних принципів, проголошених Великою Французькою революцією.

Із середини ХХ ст. у цій країні розпочалися тенденції децентралізації влади, закріплені в Законі “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” від 02.03.1982 р., що змінив відносини між центральною і регіональною владою та значно трансформував засади функціонування адміністративних органів Франції.

Водночас для методологічної повноти та ґрунтовності дослідження, буде показано окремі фрагменти територіальних моделей інших європейських країн, зокрема такої великої за територією, як Швеція.

Отже, для аналізу застосуємо таку методологічну послідовність:

1) проаналізуємо системи АТУ на регіональному, субрегіональному та базовому рівнях;

2) охарактеризуємо моделі організації публічної влади на цих територіальних рівнях управління.

Такий підхід дасть можливість виокремити певні загальні тенденції, які можуть мати наукову цінність для моделювання національної моделі ТОВ. При цьому зазначимо, що методологічний прийом визначення середніх показників щодо розмірів території та чисельності населення не відобразить справжньої картини (різниця між найбільшою та найменшою АТО в окремих країнах є надзвичайно великою), що швидше нагадуватиме “середню температуру по лікарні”. Однак усе ж дає певні підстави щодо відстеження тенденцій у зазначеній сфері.

5.1.1. Характеристика регіонального рівня організації публічної влади

Як видно з табл. 5.1, середні розміри територій регіонів не позначені значними коливаннями, за винятком Італії, середній розмір регіону якої становить 15,0 тис. км², що майже вдвічі є меншим від Іспанії. Середні показники інших країн, у т. ч. України є близькими (від 19,5 – Польща, до 22,3 – Україна, Німеччина).

Регіональний рівень територіального устрою

Країна та назва АТО	Територія країни, км ²	Кількість населення, млн	Кількість АТО	Середній розмір, тис. км ²	Середня чисельність населення, млн осіб
Велика Британія (відсутній)	244 100	61,1	–	–	–
Іспанія (автономні об'єднання)	504 782	40,2	17	29,6	2,4
Італія (регіони)	301 171	56,9	20	15,0	2,8
Німеччина (землі)	357 104	82,2	16	22,3	5,1
Польща (воєводства)	312 680	38,6	16	19,5	2,4
Франція (регіони)	551 695	60,1	26	21,2	2,3
Швеція (лени)	449 964	9,1	21	21,4	0,4
Україна (області)	603 628	46,1	27	22,3	1,7

Щодо середньої чисельності населення регіонів, то тут коливання є більш значними, що пов'язано з різною щільністю населення зазначених країн. При цьому зазначимо, що землі Німеччини належать до рівня NUTS 1, а всіх інших країн – до NUTS 2. Зважаючи на найнижчу щільність населення Швеції, що становить 20 осіб на км², маємо найнижчий показник – 0,4 млн осіб. Україна зі щільністю 76 осіб на км² значно поступається Німеччині (230 осіб на км²), що зумовлює значно менший середній показник населення регіону (1,7 проти 5,1 млн).

Зауважимо на важливій обставині, що дуже часто використовують дослідники АТУ України й визначають як один із головних його недоліків. Ідеться про значні диспропорції між регіонами всередині країни. Для порівняння наведемо показники інших держав. Зокрема, у Швеції територія ленів коливається від 2941 км² (Блекінге) до 98 911 км² (Норрботтен); чисельність населення від 57 297 (Готланд) до 1 918 104 (Стокгольм). Як бачимо, лен Блекінге за територією у 33,6 раза (!) менший за територію Норрботтена, а Готланд у 33,4 раза менший за Стокгольм. Більшість ленів має назву, що не збігається з назвою адміністративного центру.

Суттєві коливання притаманні й Італії. Зокрема, території регіонів: від 3266 км² (Валле-д'Аоста) до 25 701 км² (Сицилія); кількості населення: від 119 548 (Валле-д'Аоста) до 9 032 554 (Ломбардія). При цьому регіон Валле-д'Аоста не поділяється на провінції. Як бачимо,

регіон Валле-д'Аоста за територією у 7,8 раза менший за територію Сицилії, а за кількістю населення – у 75,5 раза (!) є меншим за чисельністю Ломбардії. За розміром території та кількістю населення регіон Валле-д'Аоста менший від окремих українських районів (наприклад, територія Ічнянського району Чернігівської області має територію 4576 км², а чисельність населення Тячівського району Закарпатської області – 172 400 жителів).

Значні диспропорції притаманні й іншим країнам: у Німеччині територія землі Баварія переважає землю Саар у 27,4 раза; в Іспанії Андалусія більша за Ла Ріоху в 17,4 раза. За кількістю населення німецька земля Північний Рейн-Вестфалія (17,9 млн осіб) більша за Саар (1,08 млн осіб) у 16,5 раза.

Як видно з наведених прикладів, українські диспропорції розміру території в 4,1 раза між Одеською та Чернівецькою областями й населенням між Донецькою та Чернівецькою в п'ять разів є фактично одними з найменших серед порівнюваних країн.

Регіональний рівень – територіальна основа для організації регіонального самоврядування та побудови системи регіональних органів державної влади. Їх модель залежить від форми державного устрою, системи АТП, форми державного правління та політичного режиму. Так, характерною рисою демократичного врядування є обов'язкова наявність самостійної форми народовладдя, яке в сучасній державотворчій практиці функціонує у формі регіонального самоврядування. Форма правління, визначаючи організацію центральної державної влади, має безпосередній вплив на модель регіональної влади. Державний устрій визначальним чином впливає на вибір системи управління в межах відповідних АТО. Залежно від розмірів територій, їхніх економічних потенціалів, географічних умов, чисельного й етнічного складу населення публічне управління може здійснюватися двома способами: місцевими органами державного управління, які утворюються центральною державною владою або ж представницькими ОМС, котрі обираються відповідними територіальними громадами [412, 77].

У цьому зв'язку зазначимо: сьогодні і політикам, і теоретикам не вистачає чіткого розмежування двох видів управління – регіонального й місцевого та відповідних рівнів самоврядування. У заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR)

зазначено, що “Регіональними органами влади є територіальні органи влади, що діють між центральним урядом та місцевою владою” [191, 97]. Відповідно, регіональне самоврядування має на меті сприяння розвитку регіону, у тому числі розвитку транспортної інфраструктури, покращення інвестиційного клімату та привабливості регіону. Воно зумовлене не так спільними інтересами мешканців, як інтересами держави щодо розвитку регіонів та їх інтеграцією у європейський простір. У проекті Європейської хартії про регіональне самоврядування наведено таке визначення: “Регіональне самоврядування означає право і реальну здатність територіальних утворень усередині кожної країни, що мають виборні органи й перебувають в адміністративному плані між центральним керівництвом і місцевими органами влади, які користуються прерогативами самоорганізації, чи прерогативами, що звичайно асоціюються з центральною владою, брати на себе, під свою відповідальність і в інтересах свого населення ведення суттєвої частини суспільних справ відповідно до принципів субсидіарності” [413]. Схоже визначення наведено в заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії: “Регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності” [191, 98].

У свій час французькі політологи Б. Бадьє та П. Бірнбаум запропонували загальну класифікацію систем регіонального управління. За основу вони взяли класичні відмінності між суспільствами, у котрих держава намагається розпоряджатися соціальною системою через бюрократичний апарат (ідеальний тип – Франція, за схожою траєкторією розвивалися Прусія, Іспанія, Італія) і тими, де організованість громадянського суспільства робить недоцільним формування потужної держави (ідеальний тип – Велика Британія; схожа система існує у США й консоціальних демократіях, прикладом яких може бути Швейцарія) [414, 172]. Перший тип тяжіє до централізованої системи управління територіями з обмеженим ступенем автономії регіональних адміністрацій. Другий – до децентралізації управління, особливо у федеративних державах.

Французький державознавець Ж. Ведель на основі двох принципів класифікації – деконцентрації та децентралізації виділяє такі основні моделі (режими) публічного управління:

1) режими, котрим притаманна одночасна концентрація та централізація – уся регіональна адміністрація повністю залежить від центральної влади й всі важливі рішення приймаються центральним урядом;

2) режими, для котрих характерна деконцентрація за відсутності децентралізації – регіональна адміністрація залежить від центральної влади, але представники центру на місцях наділені достатньо широкими повноваженнями;

3) режими, для котрих характерна децентралізація: частина служб регіону здійснює управління автономно відносно центральної влади [415, 63–64].

Російський учений С. Бірюков виділяє такі моделі управління регіонами:

1) модель, що ґрунтується на співіснуванні деконцентрації й автономного локального управління (Велика Британія); 2) “кооперативний федералізм” у Німеччині (взаємодія всіх рівнів законодавчого й адміністративного управління з метою якомога кращого розв’язання суспільних завдань); 3) модель “послідовної децентралізації” (США); 4) модель “периферійної влади” (комбінація унітаризму й неформальних впливів, Франція); 5) модель “функціонального регіоналізму” (Франція); 6) модель, яка ґрунтується на поєднанні “неконцентрованого” й “децентралізованого” управління (Франція після адміністративної реформи 80-х) [415, 65–77].

Незважаючи на відмінності моделей, існують певні спільні риси й тенденції територіального облаштування. Зокрема, виокремлюють три основні моделі публічної влади регіонального рівня: 1) *автономний регіон* – органи влади наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади; 2) *самоврядний регіон*, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому ж рівні формується політичне керівництво, яке проводить самостійну політику управління регіоном у межах діючого законодавства; 3) *адміні-*

стративний регіон – реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключене самоврядне представництво в тій чи іншій формі, що має лише консультативні повноваження [416, 15].

На основі зазначеного підходу систематизуємо моделі ТОВ регіонального рівня європейських країн (див. табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Порівняльна таблиця моделей ТОВ регіонального рівня

Назва держави	Територіальна модель	Адміністративна модель
Велика Британія	Унітарна держава з елементами квазіфедерації (Англія, Шотландія, Уельс) та конфедерації (Північна Ірландія)	Модель 1. Відсутність органів публічної влади на регіональному рівні
Іспанія	Держава із широкою трирівневою регіональною автономією	Три рівні політичної автономії на регіональному рівні: модель 1 (4 автономні об'єднання), модель 2 (3 автономні об'єднання), модель 3 (інші автономні об'єднання)
Італія	Держава із широкою дворівневою регіональною автономією	Два рівні політичної автономії: модель 1 (5 регіонів зі спеціальним статусом), модель 2 (інші регіони). Регіони є автономними утвореннями із власними статутами
Польща	Воєводства є уніфікованими АТО регіонального рівня	Модель 2. Функціонування на регіональному рівні державних (воєвода) та самоврядних (сеймик воєводства) органів. Воєвода наділений контрольними функціями
Німеччина	Землі, наділені широкою автономією	Модель 1. У кожній землі існує власна регіональна модель публічної влади
Франція	Уніфіковані регіони. Регіон Корсика має особливий статус	Модель 2. Регіони наділені самоврядними повноваженнями. Регіон Корсика наділений більшими повноваженнями: модель 1.
Швеція	Уніфіковані лени	Модель 2. Функціонування на регіональному рівні державних (управління ленів) та самоврядних (ландстінги) органів
Україна	Уніфіковані області. Навність автономного утворення АРК	Модель 3. Функціонування на регіональному рівні державних (ОДА) та самоврядних (облрад) органів

Як видно з табл. 5.2, у кожній із держав існує власна регіональна модель управління. Зокрема, в Іспанії, де проблема відмінностей між етносами, культурами та регіонами завжди була й залишається суттєвою, згідно з Конституцією 1978 р., сформовано три рівні політичної автономії: вищий рівень, який отримали Країна Басків, Каталонія, Галісія, Андалусія; середній рівень – Валенсія, Канарські острови, Наварра; нижчий рівень – усі інші регіони. Регіональні органи влади беруть участь у формуванні центральних органів державної влади, мають право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору під час підготовки планів розвитку територій.

Регіональна модель публічної влади Іспанії є дуже складною, будучи політичною за своєю побудовою. У регіонах функціонують законодавчі збори, які реалізують політичну автономію, та їх виконавчий орган – керівна рада, яку очолює президент автономного об'єднання (*Consesejo del Gobierno*). Президента обирають Законодавчі збори із числа своїх членів, після чого його офіційно призначають на посаду Королем Іспанії. Колегіальним органом управління автономії є Керівна рада. Її членів призначає та звільняє президент. Ці органи невеликі за складом: від семи – в Арагоні й Астурії – до 14 осіб в Каталонії, Андалусії, Галісії.

Закони, які прийняли Законодавчі збори, мають однакову силу з державними. Законодавчі збори також призначають певну кількість сенаторів, які представляють регіон у Сенаті – верхній палаті парламенту Іспанії.

На рівні автономних спільнот із 1978 р. функціонує урядовий орган – представник уряду (*Delegado del Gobierno*), який здійснює управління, координацію діяльності підрозділів центральних державних органів, а також координацію державного управління з управління автономій. Водночас зазначимо: ця посадова особа не контролює діяльність автономій, як це робили колишні губернатори.

Контроль за діяльністю органів влади автономій належить до компетенції конституційного суду. Крім цього, адміністративні суди розглядають питання, пов'язані з управлінням автономій та регулятивними актами; аудиторський суд контролює економічні та бюджетні питання. У разі, коли діяльність автономії суперечить конституції чи

становить загрозу інтересам Іспанії, уряд має право застосування спеціального механізму контролю, який має підтримати більшість у Сенаті.

Загалом можна констатувати, що за тридцятилітню історію сфера повноважень автономій суттєво розширилася, відповідно, роль центрального уряду зменшилася, що, як зазначає А. Сендон, із політичного погляду “Перетворює систему взаємин між центральним урядом та регіональними урядами на постійну гру, яка складається з непорозумінь, конфліктів та угод, що негативно впливає на політично-конституційну систему в цілому” [169, 88].

В Італії регіони (*regioni*), утворені 1970 р., відіграють ключову роль порівняно з іншими рівнями АТУ. Регіони є двох типів: 1) 15 зі звичайним статусом; 2) 5 зі спеціальним статусом (Сицилія, Сардинія, Трентино-Альто Адідже (Південний Тіроль), Фриулі-Венеція-Джулія, Валле д’Аоста). Друга група регіонів наділена ширшими законодавчими й адміністративними повноваженнями. Кожен регіон має власний статут, котрий, відповідно до конституції, установлює форму правління й основні принципи організації публічної влади на території регіону. Цей статут приймає та змінює закон Регіональної ради й не потребує затвердження з боку урядового уповноваженого.

На рівні регіону функціонує Регіональна рада – законодавчий орган, який обирають строком на п’ять років мешканці регіону за пропорційною виборчою системою. Регіональна рада обирає зі своїх членів президента та виконавчий орган – джунту (*giunta regionale*). Процедура обрання Регіональної ради, голови й інших членів джунти встановлюється регіональним статутом із дотриманням норм, які передбачені законами Італії [417, 17]. Регіональні ради затверджують регіональні бюджети та визначають регіональні податки.

Голова джунти як представник регіону підписує всі акти, обнародує закони й положення, а також призначає державних службовців. Адміністративний контроль у регіоні здійснює Наглядова комісія на чолі з Державним комісаром регіону. Конституційну правочинність регіональних законодавчих актів перевіряє Рада міністрів.

Регіони наділені повноваженнями щодо скасування або створення муніципалітетів та зміни їх кордонів. Серед найважливіших функцій

регіонів є охорона здоров'я, на яку йде понад половину видатків. Регіони також відіграють важливу роль в упровадженні політики ЄС та координують основні програми муніципалітетів і провінцій, розміщених на їх території.

В Італії регіонам надані суттєві повноваження на центральному рівні. Зокрема, верхня палата парламенту (Сенат) обирається на основі регіонального представництва. За участю Регіональних рад обирається президент держави, а Регіональну раду наділено правом законодавчої ініціативи, правом вимагати референдум стосовно конституційних законів. Спірні питання, які виникають між законодавчими актами регіонів (особливо регіонів зі спеціальним статусом) та національним законодавством, вирішує конституційний суд.

Зазначені тенденції політичного регіоналізму, які здійснюються під гаслом “Європа регіонів”, викликані спробою знайти вихід із політичного збурення, яке позначається на інституційній єдності держави через значну різноманітність культурних й етнічних особливостей її складових частин. Вочевидь наведені вище перетворення приховують суттєві політичні ризики, зокрема невизначеність щодо подальших перспектив розвитку автономізаційних тенденцій, які можуть розвиватися за двома напрямками: а) сприятимуть досягненню балансу між центром і регіонами; б) спричинять процес розпаду держави. Задля уникнення другого варіанта європейські країни сьогодні активно впроваджують концепцію “регіоналізованої держави”, певним чином порушуючи традиційну бінарну класифікацію, яка розрізняє лише федеративний й унітарний державний устрій [169, 20]. Специфіка регіоналізованої держави полягає в тому, що автономні утворення наділені меншими повноваженнями, ніж у федерації, але значно більшими, ніж у класичному унітаризмі. Унаслідок зазначеного процесу створюються різноманітні форми, такі як автономний державний устрій в Іспанії, регіоналізований державний устрій в Італії, а Бельгія 1993 р. узагалі перетворилася на федеративну державу.

У Франції парадигмою організації публічної влади на регіональному рівні є ст. 72 Конституції Французької Республіки, яка гласить, що територіальні громади здійснюють управління вільно, обраними радами. Принцип обраної представницькими органами незалежної

адміністрації залишається фундаментом ТОВ Франції [418, 64]. Закон “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” від 02.03.1982 р. упровадив такі принципи:

- ліквідація нагляду з боку держави та її заміна контролем законності рішень місцевих громад зі сторони префекта, а також делегування владних повноважень мерам та головам генеральних і регіональних рад;
- делегування певних функцій від держави місцевим органам влади з одночасною передачею фінансових та людських ресурсів для їх реалізації;
- регіони, які досі мали статус державної одиниці, були наділені статусом повноправної територіальної громади;
- юридична та фінансова автономія місцевих громад, повна відсутність ієрархії та нагляду між ними;
- упровадження єдиного статусу, завдяки якому всі працівники місцевих органів формують місцеву державну службу [419, 81].

У Франції регіон – наймолодша структура в системі місцевої влади й адміністративно-територіальне утворення Франції, яке з’явилося 1982 р. З упевненістю можна сказати, що створення цієї АТО регіонального рівня сприяло досягненню необхідної рівноваги між центром і регіонами, покращенню розподілу функцій та відповідальності між ними, зростанню ролі регіонів у політичному житті Французької Республіки. Це дало змогу подолати надмірну централізацію зі збереженням унітарного статусу держави [420, 239].

До складу регіону, яких сьогодні є 26 (з них чотири – заморські), входять департаменти. Представницьким органом є регіональна рада (*le conseil régional*), який обирається на основі загального та прямого виборчого права за списком в один тур за системою пропорційного представництва на шість років. Кожен департамент регіону – самостійний виборчий округ, у якому виставляються списки кандидатів від політичних партій. Кожен із цих списків одержує представництво в регіональній раді за умови, якщо кількість поданих за список голосів виборців подолає п’ятивідсотковий бар’єр [421, 245].

Регіональна рада зі свого складу обирає голову регіональної ради (*le président du conseil régional*). Він здійснює управління бюджетом,

керує персоналом і реалізує політику регіону у сфері економіки, облаштування території та професійної освіти.

Префект є представником центральної влади в регіоні. Він репрезентує уряд загалом, прем'єр-міністра, а також кожного з міністрів окремо й керує службами держави в регіоні. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед регіональною радою. Виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення поноважень центральних органів державної влади в регіоні, контролює виконання їх нормативних актів, тримає уряд у курсі політичної ситуації, відповідає за управління державним майном [291, 284].

Досить широкі повноваження надані префекту у сфері соціально-економічного розвитку регіону. Зокрема, вони здійснюють певні координаційні функції та займають ключові позиції в договірних відносинах, укладаючи від імені держави угоди й домовленості з регіонами (регіональні контракти). Префекти готують на регіональному рівні національний план соціально-економічного розвитку, сприяють його співвідношенню з регіональним планом, який розробляється регіональною радою.

Законами 1982–1983 рр. префекти наділені повноваженнями адміністративного контролю за законністю рішень ОМС. Для реалізації цієї функції закон зобов'язує регіональну раду протягом двох тижнів надати префекту прийняті рішення. Якщо він вважає, що прийняте радою рішення не відповідає чинному законодавству, він протягом двох місяців має право звернутися до адміністративного суду для визнання його незаконним або термінового призупинення його дії до остаточного вирішення справи в судовому порядку.

Префектами регіону є префекти департаментів, у яких розміщується “столиця” регіону. Вони не мають якихось додаткових владних повноважень щодо своїх колег-префектів сусідніх департаментів, а їх стосунки мають координаційний, а не ієрархічний характер.

У Франції поряд із жорстким державним контролем за дотриманням законодавства й фінансовою діяльністю регіонів існує чітка система фінансової політики з боку держави щодо територіальних громад, яка зазнала значної модифікації після березня 1982 р. Усі делеговані від держави до територіальних громад функції мають в обов'язковому

порядку супроводжуватися наданням останнім відповідних ресурсів для їх реалізації (головно – фінансових).

Регіон Корсика має колегіальний виконавчий орган, підзвітний зборам, а також особливі повноваження, порівняно з іншими регіонами країни.

Польща, здійснюючи реформу територіального устрою, упровадила концепцію самоврядного регіону з децентралізованою системою публічної адміністрації, яка значно демократизувала процес публічного управління. У польській системі ТОВ, на відміну від гмін та повітів, які є одиницями місцевого самоврядування, воєводства – регіональні самоврядування [422, 6].

На рівні регіону функціонують: 1) ОРС: сеймик воєводства й адміністрація воєводства, які очолюють маршалки; 2) орган державної влади: воєвода та регіональна адміністрація – допоміжний орган воєводи.

Утворення ОРС на воєводському рівні суттєво змінило характер взаємовідносин центру й місцевої влади, особливо у сфері регіональної політики. До виняткової компетенції сеймика воєводства належить прийняття стратегії розвитку регіону, що реалізується через воєводські перспективні програми [291, 290]. Головним завданням воєводського самоврядування є ведення політики розвитку регіону з досягненням таких цілей:

- культивування польської традиції, виховання національної, громадської та культурної свідомості громадян і розвитку почуття польської самобутності;
- сприяння розвитку економічної активності;
- підвищення рівня конкуренції й інноваційності економіки воєводства;
- охорона культурного та природного середовища;
- благоустрій території [423, 33].

Як і у Франції, 2000 р. у Польщі упроваджено практику укладення регіональних контрактів між Радою міністрів та воєводським самоврядуванням.

Згідно із Законом “Про урядову адміністрацію у воєводствах” воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві. Він призначається і звільняється з посади головою Ради Міністрів за поданням міністра внутрішніх справ й адміністрації. Йому підпорядковані ке-

рівники загальних служб, інспекцій і охорони (пожежної охорони, поліції, освіти, фармації, будівельного нагляду, охорони рослин та довілля, санітарної інспекції, ветеринарної медицини, охорони культурної спадщини, рибної охорони); органів спеціальної компетенції (військових, гірничих округів, прикордонної охорони, казначейства, податкової служби, митних, морських, статистичних адміністрацій, водного господарства).

Як представник уряду він відповідає за реалізацію урядової політики у воєводстві та координує діяльність територіальних підрозділів міністерств; як орган нагляду: здійснює функцію нагляду за законністю діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування, що реалізується лише у випадках визначених законом, а також виконання органами місцевого та регіонального самоврядування завдань державного управління, які здійснюються на підставі закону або домовленостей з ними; як голова загальної урядової адміністрації: здійснює нагляд за діяльністю регіональної державної адміністрації, контролює виконання завдань центральних органів державної влади.

Згідно із законодавством, протягом семи днів орган місцевого та регіонального самоврядування зобов'язаний передати рішення відповідної ради воєводі, котрий вирішує питання щодо його законності. У разі, коли рішення суперечить законодавству, воєвода має право на його призупинення та звернення до адміністративного суду, який приймає остаточне рішення.

У Німеччині, котра після Другої світової війни змінила унітарну форму державного устрою на федеративну, запроваджено принцип “слабкий центр – сильні землі”. Вищими органами земель є земельний лантаг (парламент), земельний уряд із міністром-президентом і міністерствами на чолі із земельними міністрами. Кожна земля самостійно визначає модель публічного управління, місцевого самоврядування, його компетенцію та форми контролю за діяльністю ОМС. Відповідно, украї складно вивести єдину уніфіковану модель німецької ТОВ на регіональному рівні.

У Великій Британії – історичній батьківщині “локального управління” – відсутні органи влади регіонального рівня. Однак після 1999 р. активізувалися процеси децентралізації в системі публічного управління історичними частинами Об'єднаного Королівства. Шот-

ландії було надано право створення парламенту, а Уельсу – вибраної асамблеї (причому в Уельсі власний представницький орган створений уперше в його історії). До їх повноважень належить широке коло політичних питань та державних функцій, які раніше контролювали державні секретарі у справах Уельсу та Шотландії, зокрема у сфері охорони здоров'я, громадських послуг, бюджету. Шотландська Асамблея наділена ще й повноваженнями у фіскальній сфері.

Започаткування в Англії 1999 р. восьми регіональних агенств розвитку (Південний Захід, Південний Схід, Східна Англія, Середній Захід, Середній Схід, Йоркшир і Хамбер, Північний Захід, Північний Схід), що змістило відповідальність за економічний розвиток із центрального уряду на регіональний рівень управління, стало важливим кроком у напрямі започаткування регіонального рівня. У перспективі (залежно від результатів експерименту) вони, поряд із Лондоном, Шотландією, Уельсом та Північною Ірландією, можуть стати прототипами регіонів Об'єднаного Королівства, що відповідатиме стандартам ЄС.

5.1.2. Характеристика субрегіонального рівня організації публічної влади

Кількість і розміри АТО субрегіонального рівня країн Європи АТП наведено в табл. 5.3.

Таблиця 5.3

Субрегіональний рівень територіального устрою

Країна	Територія країни, км ²	Кількість населення, млн	Кількість АТО	Середній розмір, км ²	Середня кількість населення
Велика Британія (графства)	244 200	61,1	163	1498	374 927
Іспанія (провінції)	504 782	40,2	50	9712	752 000
Італія (провінції)	301 171	56,9	108	3168	526 851
Німеччина: (адміністративні райони; округи)	357 104	82,2	32	11 153	2 568 750
Польща (повіти)	312 680	38,6	439	812	255 000
Франція (департаменти)	551 695	60,1	379	836	103 000
Україна (райони)	603 628	46,1	100	5510	580 000
			490	1231	41 565

У Німеччині як федеративній державі субрегіональний рівень є складним і неоднаковим, залежно від землі. Як зазначають Г. Гайбах і С. Серонг, жодна із земель не має управління, яке б мало послідовну організацію відповідно до єдиної ієрархічної структури в різних сферах компетенцій [188, 77]. Зокрема, його складають адміністративні райони (*bezirksregierungen*), сільські та міські округи (*kreise*), вільні міста, урядові округи (Гамбург), а також вільні міста, міські округи. Вищу ланку субрегіонального рівня уособлюють 32 адміністративні райони. Однак вони утворені лише у восьми землях (крім трьох міст-земель, відсутні у землях Бранденбург, Макленбург-Західна Померанія, Саар, Шлезвіг-Гольштейн, Тюрингія).

Утворення адміністративних районів викликано потребою розвантаження регіонального рівня з виконання функцій державного управління. Зокрема, їх основними компетенційними сферами є:

- нагляд за діяльністю ОМС;
- апеляційний трибунал у процедурах адміністративного суду;
- громадська безпека;
- надання фінансової допомоги місцевому самоврядуванню;
- ліцензування окремих видів діяльності;
- планування територій та координація місцевого планування;
- управління персоналом підпорядкованих державних установ.

Крім цього, у більшості земель до повноважень районів також належить здійснення функцій у сфері охорони здоров'я, поліції, шкільної освіти, спорту, охорони культурної спадщини, сільського господарства [188, 77].

Адміністративний район підпорядковується земельному міністрові внутрішніх справ та земельному міністрові, відповідальному за ту чи іншу галузь. За винятком Баварії, на цьому рівні відсутні ОМС. За кількістю населення адміністративні райони належать до рівня NUTS 2, хоча й тут розбіжності суттєві. Зокрема, Трир (земля Рейнланд-Пфальц) має найменшу кількість – 500 тис. осіб, а Дюссельдорф (земля Північний Рейн-Вестфалія) – 5,2 млн осіб. У такому контексті зазначимо, що цей район, котрий за параметрами може належати до рівня NUTS 1, за кількістю населення переважає 11 земель Німеччини.

Нижчу від адміністративного району ланку субрегіонального рівня складають 439 округів, із яких 116 міст земельного підпорядкування

[84, 82]. На цьому рівні представницьким органом місцевого самоврядування є рада округу, яку обирають усі громадяни округу. Головою ради округу є глава окружної адміністрації – виконавчого органу, який обирає окружна рада. При цьому окружна адміністрація виконує і державні функції (делеговані), і функції місцевого самоврядування. Для виконання функцій державного управління в цьому органі працюють державні службовці, а для виконання самоврядних функцій – муніципальні чиновники [78, 61].

Округи виконують такі функції: охорона здоров'я; соціальна допомога, допомога молоді, соціальне управління; заклади професійно-технічної освіти, спецшколи; утилізація відходів; громадський транспорт; захист довкілля та природи; ветеринарна медицина; дороги районного значення, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень водія [84, 83].

У Великій Британії субрегіональний рівень має суттєві відмінності в чотирьох історичних частинах країни:

- 1) Англія: 34 дворівневих графства, 32 райони Лондона й 1 Сіті Лондона, 36 графств-метрополій, 46 унітарних графств.
- 2) Шотландія: 12 графств.
- 3) Уельс: 7 графств.
- 3) Північна Ірландія: 6 графств.

При цьому за кількістю населення окремі графства Англії вписуються до критеріїв NUTS 2 (наприклад, Ессекс – 1,6 млн осіб; Кент – 1,4 млн осіб; Ланкашир – 1,3 млн осіб). Однак графства Шотландії, Уельсу, та Північної Ірландії є значно меншими і відповідають рівню NUTS 3.

В Англії на сільських територіях місцеве самоврядування здійснюється через дворівневу систему ОМС: ради графств (*shire county*) та районні ради, котрі є незалежними одна від одної. Ради графств різні за розміром, але зазвичай охоплюють від кілька сот тисяч до більше мільйона населення. У кожному графстві є органи управління другого рівня – неметропольні районні ради. На іншій території функціонують унітарні ради. Місцеве самоврядування Лондона здійснюється в 32 міських районах (*boroughs*) й ОМС центру столиці – Сіті Лондона. Вони охоплюють від 140 до 350 тис. населення [188, 309].

У Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії функціонує однорівнева система ОМС. У перших двох частинах Об'єднаного Королівства функціонують унітарні ради, які поєднують функції регіональних, графських і окружних рад: у Шотландії 32 ради, в Уельсі – 22. У Північній Ірландії функціонують окружні ради (*shire district*).

ОМС очолюють обрані прямими на мажоритарній основі виборами радники, які здебільшого не належать до політичних партій. Тривалість каденції – чотири роки. Виконавчий голова ради та мер (переважно церемоніальна посада) обираються щорічно її членами. Ради графств та районів складаються з 50–100 депутатів. Ради мають невеликий персонал, оскільки основними ОМС є департаменти з надання послуг (наприклад, освіти, соціальних послуг, планування, будівництва житла). Саме в них зосереджено основний персонал місцевого самоврядування країни.

До компетенції ради графств належать питання загальної економіки та стратегічного планування (освіта та бібліотеки, протипожежний та цивільний захист, стратегічне планування, автомагістралі, транспорт, персональні соціальні послуги, переробка сміття, захист прав споживачів), до районних рад – функції, які безпосередньо впливають на місцеве населення (міське планування, охорона довкілля, житлове господарство, збір місцевих податків, ринки та ярмарки, прибирання сміття, утримання кладовищ, туризм, дозвілля). Окремі функції є спільними (підтримка економічного розвитку, музеї, парки, ліцензування), а тому виконуються обома субрегіональними рівнями [424, 283].

Однорівневі ОМС, зокрема унітарні ради, лондонські міські райони здійснюють усі функції місцевого самоврядування [188, 312]. При цьому, як зазначає С. Мартін, за останні двадцять років простежується тенденція щодо зменшення повноважень британського місцевого самоврядування, що пов'язано із законодавчими нормами передачі окремих повноважень спеціально призначеним агенціям та здійснення самоврядних функцій ринковими структурами [188, 313–314].

ОМС не є предметом загального адміністративного контролю з боку інших органів. Однак в Англії та Уельсі кожен ОМС має аудитора, призначеного Комісією з питань аудиту місцевих органів влади й

Національною службою з питань охорони здоров'я, що є незалежною від уряду. У Шотландії аудит здійснює Комісія з питань рахунків для Шотландії. Комісія не тільки контролює правильне використання бюджетних коштів, а й здійснює надзвичайно важливу функцію – складання переліку показників для характеристики діяльності ОМС. Починаючи з 1995 р., Комісія оприлюднює річні результати діяльності ОМС, які порівнюються з попереднім роком. Такий підхід – дієвий засіб для вдосконалення якості надання послуг населенню відповідно до принципів Хартії громадянина, а також механізму оцінювання громадянами діяльності ОМС.

У Франції субрегіональним рівнем є департамент, заснований ще в епоху Революції. Департамент відповідальний за виконання таких функцій: соціальний захист, будівництво й утримання коледжів, укрупнення сільських господарств тощо.

Зараз у Франції нараховується 100 департаментів, із яких чотири – заморські (Гайяна, Гваделупа, Мартініка, Реньйон). За двохсотлітній період своєї історії департаменти зазнали значної еволюції. Так, до 1982 р. виконавчу владу в департаментах здійснювали префекти (*le préfet*), які ввів закон від 1880 р. консул Наполеон Бонапарт. Відповідно до Закону “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” (1982) префекти почали здійснювати іншу функцію – представника держави в департаменті, а виконавча влада перейшла до голови генеральної ради (*le président du conseil général*). Ця посадова особа регіонального самоврядування обирається представницьким органом департаменту – генеральною радою (*le conseil général*) з її членів на шість років і очолює виконавчий орган – адміністрацію департаменту. Крім підготовки та виконання рішень генеральної ради, управління бюджетом та персоналом, її голова відповідальний за стан соціально-економічного розвитку департаменту, йому підпорядкована поліція. Генеральна рада, яка складається з генеральних радників, обирається за мажоритарною системою у два тури голосування на шість років у межах кантонів, яких у Франції нараховується 3500 [421, 245].

Незважаючи на таку зміну функцій, префекти все ж залишаються потужними політичними фігурами, функції яких є похідними від

функцій держави. Вони покликані забезпечувати необхідну рівновагу між центральною державною владою та місцевими представницькими органами. Префекти призначаються декретом президента республіки, схваленим на засіданні ради міністрів за поданням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ, і безпосередньо підпорядковані уряду. Ці посадові особи є представниками прем'єр-міністра та кожного з міністрів на місцевому рівні та як будь-який член уряду наділені правом прямого керівництва міністерськими органами на місцях (галузевими департаментами).

Обов'язки префекта: забезпечення на території департаменту громадського порядку в муніципалітетах, на підприємствах; гарантія прав і свобод громадян; додержання паспортного режиму; організація виборів; проведення рятувальних заходів у разі надзвичайних ситуацій; додержання правил дорожнього руху; придбання зброї. Для забезпечення підтримки порядку він має право приймати рішення про використання поліцейських сил [291, 284].

Одним з основних завдань префекта є здійснення адміністративного контролю на території департаменту. Для прикладу: якщо префект вважає, що рішення муніципального органу суперечить положенням закону, він пропонує цьому органу скасувати зазначене рішення, у разі відмови – звертається до адміністративного суду, який і приймає остаточне рішення, тобто після 1982 р. контроль здійснюється *a posteriori* та стосується лише законності рішень, а не їх доречності. Важливо зазначити, що згідно із законодавством низка найважливіших документів, які приймають муніципалітети, підлягають обов'язковій передачі префекту: рішення місцевих рад, рішення та постанови мерів, договори. Крім того, контроль із боку представника держави може застосовуватись і до рішень місцевих органів, які не підлягають обов'язковій передачі (поточне внутрішнє управління) [419, 81]. Префект також наділений правом призупинення діяльності муніципальної ради або мера за спеціально визначеною процедурою. У випадках вирішення фінансових проблем префект звертається не до адміністративного суду, а до регіональної рахункової палати.

Польські повіти відіграють важливу роль в організації управління на відповідних територіях. Зараз у Польщі налічується 308 повітів,

плюс 65 міст на правах повіту (своєрідний відповідник українських міст обласного значення). На один повіт у середньому припадає вісім гмін. При цьому суттєве зауваження – на рівні повіту вже немає органів державної влади, функціонують лише ОМС: представницький – рада повіту (від 20 до 60 радних); виконавчий – правління ради, очолюване старостою, якого обирає рада повіту із числа радних абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування. За їх пропозицією шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів обираються заступники (одна-дві особи).

У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста або бурмістр. Ці посадові особи виконують функції старости. Виконавчим органом є міський уряд, підпорядкований президентові чи бурмістрові.

Ці органи відповідають за надання громадських послуг, яких не в змозі забезпечити самостійно низова ланка – гміна (за винятком міст на правах повіту). Фактично до повноважень повіту відійшли функції, які раніше здійснювали органи виконавчої влади й інші установи субрегіонального рівня, а їх компетенція розпочинається там, де закінчується компетенція кожної конкретної гміни. Зокрема, до компетенції повітової влади належить охорона громадського порядку та загальна безпека, запобігання надзвичайним ситуаціям і протипожежна охорона, середня освіта (молодь, старше 15 років), утримання загальних медичних закладів, культура, фізична культура й туризм, соціальне забезпечення, запобігання безробіттю та політика створення робочих місць, охорона довкілля, сільське й лісове господарство, будівництво й утримання доріг повітового значення, захист прав споживачів, здійснення геодезичних і картографічних робіт, видача паспортів та справи, пов'язані зі зміною громадянства [425, 17].

В Іспанії субрегіональний рівень складають провінції, що є історично найбільш важливим рівнем місцевого самоврядування. Територія країни поділена на 50 провінцій, три з яких є острівними: Лас Пальмас, Тенерифе, Балеарські острови. При цьому статус провінцій, як і автономних спільнот, є неоднаковим, що складається з трьох видів: 1) острівні території; 2) Баскські “історичні території”; 3) однопровінційні автономні спільноти (Астурія, Кантабрія, Наварра, Ла Ріоха, Мадрид, Мурсія).

Провінція – базова територіальна одиниця, на якій функціонують не тільки ОРС, а й територіальні підрозділи центральних органів влади й адміністрацій автономних спільнот. Провінції також складають виборчі округи до парламенту.

До сфери відповідальності провінцій належать:

- а) міжмуніципальна координація надання послуг;
- б) підтримка муніципалітетів, які мають обмежені ресурси;
- в) надання послуг, які виходять за межі функцій муніципалітетів;
- г) стимулювання розвитку й управління сферами особливих інтересів провінції [169, 72–73].

Управління в провінції здійснює представницький орган – Рада провінції (*Diputacion Provincial*), яку очолює президент. Депутатів обирають за принципом пропорційного представництва члени муніципальних рад. Президента обирають члени Ради провінції. Для здійснення управління Рада утворює виконавчий орган – керівний комітет, членів якого президент може призначати та звільняти на власний розсуд. Рада провінції контролює його діяльність і може прийняти рішення про недовіру.

В Італії провінції (*province*) займають центральне місце в політико-адміністративній системі, адже вони забезпечують міждержавну координацію і є єдиною ланкою між місцевим та регіональним рівнями. Водночас вони наділені невеликою кількістю функцій, порівняно з муніципалітетами. Це переважно утримання провінційних доріг, обслуговування шкіл та контроль за забрудненням довкілля.

Як і регіони, італійські провінції є двох типів: а) 101 провінція зі звичайним статусом; б) 2 (Тренто й Бельцано-Бозен) автономні провінції. Провінціям, як і регіонам, притаманні суттєві коливання в розмірах та кількості населення. Зокрема, територія: від 212 км² до 7520 км²; кількість населення: від 94 146 до 3 986 838 [424, 177].

У провінції діють такі ОРС: провінційна рада – представницький та контрольний орган, джунта провінції – виконавчий орган, який обирає рада, та президент провінції, який очолює джунту. Президента провінції обирає все населення провінції шляхом проведення вільних, прямих виборів. Президент провінційної ради обирається із числа радників шляхом таємного голосування радниками провінційної ради.

За такою самою процедурою обираються два віце-президенти ради. Така модель забезпечує механізм стримування та противаг на цьому рівні. Також передбачена процедура висловлення недовіри цим посадовцям. Для цього необхідна підтримка “ноти недовіри” 2/5 голосів радників від загального складу ради, що значно менше порівняно з українською нормою (2/3 голосів).

Також на цьому рівні функціонує інститут префекта Республіки – урядового представника в провінції, якого призначає Рада міністрів, із підпорядкуванням міністрові внутрішніх справ. Основна функція префекта – забезпечення громадського порядку, а також координація урядових послуг.

Наглядний комітет регіону контролює правомірність адміністративних дій провінційної ради. Президент республіки може розпустити провінційну раду, якщо вона систематично порушує конституцію та закони. Саме тому міністр внутрішніх справ може звільнити з посади провінційного голову або члена ради.

5.1.3. Характеристика базового (муніципального) рівня організації публічної влади

Щодо базового рівня, то він у європейських країнах є найбільш різноманітним (див. табл. 5.4).

Таблиця 5.4

Муніципальний рівень територіального устрою

Країна	Розмір країни, км²	Кількість населення	Кількість АТО	Середній розмір, км²	Середня чисельність населення
Велика Британія (парафіяльні ради)	244 200	61,6	8200	29,7	7451
Іспанія (муніципалітети)	506 000	40,2	8082	62,0	4974
Італія (комуни)	301 300	56,9	8101	37,6	7023
Німеччина (громади)	356 900	82,2	14 458	24,7	5685
Польща (гміни)	312 685	38,6	2489	125	15 500
Франція (комуни)	551 500	60,1	36 571	15,0	1643
Україна (сільські, селищні, міські ради)	603 628	46,1	11 510	52,4	4005

У Польщі первинною АТО є гміна, яка отримала широкий перелік функцій та відповідне бюджетне забезпечення для їх реалізації. Основний закон Польщі проголошує, що держава бере на себе лише ті завдання та функції, вирішення яких не під силу громадам. Сьогодні на центральному рівні зосереджено лише 5 %, на регіональному – 30 % і на місцевому – 65 % повноважень [426, 69]. До власних повноважень гміни, яка є найближчою до громадян, належать дошкільна (дитячі садки) та шкільна освіта (початкові школи та гімназії), культура (бібліотеки та будинки культури), охорона здоров'я (поліклініки й оздоровчі центри, а в міських гмінах також лікарні), соціальна допомога, утримання місцевого громадського транспорту, будівництво й утримання доріг місцевого значення, комунальна інфраструктура (водогони, каналізація, сміттєзвалища, тепломережа), охорона навколишнього середовища, громадський порядок і безпека громадян [425, 17]. Крім того, гміни виконують делеговані функції – реєстрація народжень і шлюбів.

Виконання цих функцій стало можливим завдяки наповненню цих базових ОМС відповідним кадровим складом – фахівцями, які забезпечують виконання всіх без винятку функцій, що належать до компетенції гміни. Здійснити це стало можливим завдяки кадровій децентралізації – “переведення” чиновників із повітового рівня, де державні виконавчі органи були ліквідовані, на гмінний. Наприклад, у виконавчому органі сільської гміни працює 20–25 службовців. Це голова правління гміни – вїйт, віце-вїйт (координатор робіт), секретарі вїйта – два, фінансовий відділ – п'ять, бухгалтерія – три, інвестиційний відділ – чотири, зовнішні відносини гміни – один, екологія та сільське господарство – один, організація роботи депутатів – два. Окремо функціонує комунальна служба (вісім працівників).

Результатом цього стало наповнення принципу субсидіарності реальним змістом, адже службовці стали ближчими до громадян, що значно покращило надання муніципальних послуг та посилило відповідальність чиновників перед населенням. У тих населених пунктах, що не є центром гміни, збори кожного села обирають строком на чотири роки солтисів, які очолюють солецтва з виконання функцій та надання послуг, які визначила гміна.

Представницьким органом гміни є рада, яка обирає голову та його заступників (1–3) із числа радних абсолютною більшістю. Голова організує роботу ради гміни й керує на її засіданнях. У представницькому органі сільської гміни працює від 15 до 45 радних.

У невеликих містах (до 50 тис. осіб) головою правління гміни є бурмістр, у великих (місто з населенням понад 50 тис. осіб) – президент. Війт (сільська гміна), бурмістр (міська, сільсько-міська гміна) і президент є виконавчим органом гміни, обирається населенням відповідної гміни на загальних, рівних, безпосередніх виборах шляхом таємного голосування. Ці посадові особи контролює рада гміни.

Наділення гмін реальною владою зі спроможністю вирішення всіх питань місцевого значення під свою відповідальність та відповідність до власних бачень стало головним стратегічним результатом АТР в Польщі [426, 10]. Фундаментальними принципами здійснюваних у Польщі реформ були децентралізація та субсидіарність. Першим і, напевно, найважливішим кроком польської трансформації стало прийняття закону “Про гмінне самоврядування” від 08.03.1990 р. [427] зі створенням незалежного базового територіального рівня – гміни.

По-друге, гміна стала основним надавачем публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво необхідних питань громадян. Упровадження нових гмін мало два дуже важливі наслідки:

1. Значна активізація місцевих громад, адже громадяни відчували, що вони здатні реально впливати на покращення ситуації у своєму населеному пункті, а також справді можуть контролювати місцеву владу. Прикладом цього є так звані місцеві ініціативи (громадяни, об’єднані в самостійні комітети, будують водогони, каналізацію, дороги, газопроводи тощо). Це дало можливість істотно покращити зовнішній вигляд більшості польських міст, містечок, сіл. Як зазначається в літературі, “Останнім часом завдяки розвитку самоврядування і місцевої демократії утворився широкий прошарок населення, який усвідомлює свої можливості, прагнення та здатність самостійно вирішувати ці проблеми, що буде сприяти реформуванню системи публічної адміністрації загалом” [426, 181].

2. Покращилась ефективність використання громадських коштів. Контроль громадян за бюджетними видатками й усвідомлення муні-

ципальними чиновниками реальних громадських потреб оптимізували витрачання коштів у публічному секторі країни.

Не менш важливим є також той фактор, що статус гміни як ОМС повністю відповідає глобальним тенденціям розвитку у сфері публічної адміністрації. Це значно полегшує співпрацю Польщі з європейськими інституціями й дає можливість залучення міжнародних програм допомоги й інвестицій.

На нашу думку, заслуговує на увагу й польська система адміністративного контролю з боку держави за діяльністю муніципальних органів. Так, у Польщі наглядові функції за діяльністю ОМС здійснюють прем'єр-міністр та воєвода, а з питань бюджету – регіональна рахункова палата. Наприклад, у випадках неодноразового порушення радами конституції чи законів, неефективного муніципального управління за поданням прем'єр-міністра Сейм може прийняти рішення про розпуск ради гміни та призначити нові вибори. У такому разі прем'єр наділений правом упровадження “комісарського правління”²⁰ строком до двох років на території відповідної громади [428, 145–150].

У середньому на одну гміну припадає дев'ять населених пунктів. За територією, чисельністю населення, кількістю закладів освіти, культури й охорони здоров'я польські гміни є значно більшими порівняно з українськими сільськими радами. Якщо в Україні на одну сільську раду припадає 49 км² території і 1,4 тис. жителів, то в Польщі, відповідно, 125 і 15,5. Відзначається велика різниця (у 4,1 раза) співвідношення в кількості українських сільських рад (10 281) і польських гмін (2489) [429, 62]. При цьому, як уже зазначалося, в Україні найбільша кількість сілрад нараховує від 500 до 1 тис. жителів (3357 або 32,6 % від загальної кількості) [295], а в Польщі середня гміна – це 5–8 тис. жителів.

На відміну від Польщі, у Франції базовий (комунальний) рівень не зазнав суттєвих реформацій, залишаючися найбільш консервативним у Європі. Комуна, заснована 1789 р., є найменшою адміністративною одиницею Франції. На сьогодні нараховується 36 571 комуна (з них

²⁰ Урядовий комісар, котрий бере на себе виконання повноважень органів гміни, призначає прем'єр-міністр за поданням воєводи, кандидатуру якого представляє міністр внутрішніх справ й адміністрації.

183 у заморських департаментах і територіях), які є різними за своїми розмірами та кількістю мешканців (80 % із них налічують менше однієї тисячі жителів) [418, 59–60]. Як бачимо, у Франції створено модель ТОВ, ознакою котрої є існування найбільшої у Європі кількості одиниць базового рівня. Зазначимо: така система муніципального рівня є швидше винятком, ніж правилом у країнах ЄС (сучасні комунальні реформи у Європі позначені укрупненням муніципальних утворень) [430, 92]. Для порівняння: в Іспанії, яка є майже однаковою за площею, налічується лише 8082 муніципалітетів.

До функцій комуни належать соціальний захист населення, утримання шкіл, благоустрій території, шляхове господарство, шкільний транспорт, збирання побутових відходів тощо.

Управління комуною здійснює муніципальна рада (*le conseil municipal*), яка обирається прямими загальними виборами кожні шість років. Муніципальна рада з її членів шляхом таємного голосування обирає мера, який уособлює виконавчу владу комуни, здійснює управління її бюджетом і є роботодавцем персоналу муніципальних служб, головує на засіданнях ради. Мер очолює виконавчий комітет й апарат муніципалітету, а також є представником державної адміністрації – він наділений повноваженнями здійснювати державні функції з питань громадянського стану, громадського порядку (відає муніципальною поліцією), організації виборів та видачі офіційних документів.

У комунах упроваджено дві системи обрання членів муніципальних рад. У комунах із населенням менше ніж 3500 жителів вибори проводяться за мажоритарною системою двома турами. Складніший виборчий механізм, який передбачає поєднання мажоритарної та пропорційної виборчих систем, упроваджено в комунах із кількістю населення понад 3500 тис. Якщо в першому турі голосування за список кандидатів подано абсолютну більшість голосів, він отримує половину місць, друга половина розподіляється пропорційно кількості отриманих голосів між усіма списками, які залишилися, уключаючи список більшості. Якщо ж такої більшості не отримано, то проводиться другий тур голосування. У період між двома турами допускається об'єднання списків кандидатів. У другому турі список, який

одержав найбільшу підтримку виборців, одержує половину місць, а інші, як і в першому турі, розподіляються між усіма списками.

На муніципальному рівні існує правило несумісності посад, яке застосовується до всіх муніципальних радників. Муніципальна рада за жодних обставин не може звільнити з посади мера та його заступників, оскільки його повноваження можуть бути анульовані лише в судовому порядку.

Підсумовуючи, слід наголосити: модель базового рівня Французької Республіки, будучи результатом тривалого історичного розвитку, схожа до української системи та, незважаючи на певні недоліки (надмірна кількість комун, нашарування рівнів управління), дає можливість збалансувати інтереси територіальних громад, регіонів та загальнонаціональні інтереси в межах унітарної держави. У контексті вищезазначених факторів використання французького досвіду децентралізації системи державного управління та становлення місцевого самоврядування є дуже корисним для України.

Німеччина займає друге місце у Європі після Франції за кількістю громад – 12 312, 16 % із них є самостійними, а 77 – належать до двоступеневої спілки громад [84, 82]. Середня кількість мешканців громади має суттєві коливання залежно від землі, становлячи від 2400 осіб (Шлезвіг-Гольштейн) до 40 000 осіб (Північний Рейн-Вестфалія).

У Німеччині науковці виокремлюють такі моделі ТОВ на базовому рівні: північно-німецька (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Шлезвіг-Гольштейн), південно-німецька (Баден-Вюрттенберг, Баварія), магістратна (Гассен, Шлезвіг-Гольштейн – тільки для міст, Бремен, Рейнланд-Пфальц – тільки для двох міст), бургомістерська або рейнська (Рейнланд-Пфальц, Шлезвіг-Гольштейн, Саар), самоуправління нових федеральних земель [431, 276]. У цій країні діє кілька різновидів організаційних структур на рівні громад залежно від землі, що унеможлиблює виведення єдиної для всієї країни моделі. Однак у всіх громадах обирається рада – представницький орган, що очолює бургомістр, якого обирає безпосередньо населення або рада громади. Бургомістр водночас є главою адміністрації громади.

Громади (*gemeinden*) мають право самостійно вирішувати всі питання, які стосуються місцевих справ, особливо з нових завдань, для яких не передбачено обов'язкове делегування через спеціальний закон.

Громади здійснюють такі функції:

- традиційне управління: зв'язок, реєстрація актів цивільного стану, законодавство про забудову, захист довкілля;
- територіальне, бюджетне та фінансове планування, планування розвитку;
- створення та надання в користування громадських закладів (школи, дитячі садки, спорт, культура, транспорт, системи життєзабезпечення й утилізації);
- підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства;
- створення умов для господарської діяльності із забезпечення населення електроенергією та водою, а також дороги місцевого значення [84, 84].

В Італії комуни також є різними за розмірами. Зокрема, найбільша їх кількість (3964) мають кількість населення від 1 до 5 тис., друге місце – 1935 комун мають кількість населення до 1 тис. Слід зазначити, що в Італії функціонують й інші органи територіального управління, наприклад 344 гірські громади – багатофункціональні одиниці, які є проміжними ланками між комунами та провінціями, а також 200 місцевих органів охорони здоров'я [424, 177].

Італійські комуни виконують широкий перелік функцій безпосередньо або за посередництвом зовнішніх виконавців (наприклад, міський транспорт, перепис населення, освітлення вулиць, вивіз сміття, будівництво, місцева поліція).

Тип виборчої системи залежить від кількості населення АТО. Зокрема, у комунах із населенням до 15 тис. використовується мажоритарна з певними особливостями. У комунах із населенням понад 15 тис. населення застосовується пропорційна система у два тури. Однак за умови набрання абсолютної більшості голосів одним із кандидатів у першому турі другий тур не проводиться. Особливістю висунення кандидатур на посаду сіндако (голови) є поєднання їх в одному виборчому списку з кандидатами в радники до відповідного представницького органу. Такий підхід певною мірою сприяє формуванню єдності майбутньої ради й уникненню конфліктів між радою та головою. У невеликих ОМС сіндако одночасно очолює раду та

виконавчий орган. У великих комунах ці функції ромежовані між двома посадовими особами – президентом комунальної ради, який обирається зі складу радників через таємне голосування та, власне, сіндако, до компетенції якого належить питання управління виконавчими структурами, надання послуг мешканцям комуни.

В Англії парафіяльні ради наділені меншими повноваженнями порівняно з радами графств та районів. Зокрема, вони здійснюють функції догляду за зеленими насадженнями в селах чи розвитку громадських центрів. Ради щороку обирають своїх голів, а в АТО, що мають статус міста, – мерів або лорд-мерів, котрі головують на засіданнях рад і здійснюють представницькі функції. Однак виконавчі функції зосереджено в департаментах, які утворює рада. Основною функцією департаментів є надання послуг населенню (наприклад, будівництво житла, соціальні послуги, освіта, планування). Ради делегують департаментам значні власні повноваження, причому лише найважливіші рішення департаментів потребують схвалення представницького органу. Головною посадовою особою департаменту є виконавчий директор. Департаменти складаються із членів ради, кожен із яких може входити відразу до декількох департаментів. Така система муніципального управління, яка суттєво відрізняється від континентальних моделей, характеризується безпосередньою участю виборних радників в управлінні місцевими справами.

В Іспанії влада муніципалітетів, визначена актом про місцеве самоврядування 1985 р., передбачає доволі обмежені можливості щодо реалізації своїх повноважень відповідно до національних та регіональних законодавчих актів. Діяльність муніципалітетів обмежується декількома секторами: поліція, пожежна безпека, міський транспорт, контроль за використанням землі, збір сміття, прибирання вулиць. Більші за розмірами ОМС надають послуги у сфері освіти й охорони здоров'я.

Переважна частина іспанських муніципалітетів є невеликою, зокрема 92 % із них налічують до 10 тис. жителів, а 60 % – менше 1 тис. [424, 164]. Управління в муніципалітетах здійснюють муніципальні ради (асамблеї) представників, які обираються прямими виборами. Із їх числа вибирається мер, котрий призначає своїх заступників

із числа радників. У невеликих муніципалітетах (менших за 100 мешканців) ради відсутні, а мери обираються прямим голосуванням. У муніципалітетах із кількістю населення понад 5 тис. жителів функціонує виконавчий орган – правління, котре складається з мера та радників, котрих він призначає. У великих містах виконавчий орган складається з департаментів, які очолюють професіонали, – державні службовці.

Проведений аналіз показує, що єдиної європейської моделі ТОВ на регіональному та місцевому рівнях не існує. Розглянуті нами моделі розвивалися та розвиваються в складних політичних й економічних умовах, долаючи внутрішні суперечності та відображаючи специфічні традиції держав, ментальність і культурний рівень народів. Але очевидним є те, що провідною тенденцією в сучасних демократіях є підвищення ролі місцевого та регіонального самоврядування у вирішенні справ суспільства, децентралізації влади та передачі повноважень від центральних органів влади регіональним та місцевим самоврядним інституціям. Становлення та зміцнення самоврядування, що є невід’ємною умовою існування громадянського суспільства, – провідна тенденція сучасного європейського адміністративного простору.

5.2. Зарубіжні політико-правові концепти трансформації територіальної організації влади

Розглядаючи тему дослідження, звернемося до світової практики, адже територіальна організація держав – це значною мірою продукт їхнього історичного розвитку, який наклав свій відбиток на форму державного устрою, відносини центральних і місцевих органів влади, місцевих органів влади між собою, їх назви тощо. Водночас існують певні спільні риси й тенденції їх еволюції.

Як будь-яка система, публічна адміністрація не може залишатися незмінною в постійно змінному світі. Саме такий підхід визначає практику державного будівництва в багатьох зарубіжних країнах і розвинутих, і тих, які належать до перехідних демократій.

Історія ТОВ у Європі – приклад перманентності змін та її вдосконалення, що є адекватною відповіддю на суспільні виклики, пов’язані передусім із кардинальними змінами в економічній чи політичній системах. Широкомасштабні адміністративні й територіальні реформи у світі зумовлені низкою причин, серед яких найперше слід виокремити глибинні зрушення в системі соціальних зв’язків і технологічної організації сучасного суспільства. Уважається, що нове осмислення процесу адміністративно-територіальної трансформації спричинили три значні зміни, які відбулися в США та Західній Європі упродовж вісімдесятих років минулого століття: реструктуризація економіки, оновлення політичних систем країн та зміни ідеологічної парадигми [205, 73–74]. Дослідження американських політологів у сфері аналізу історії публічної адміністрації показали, що всі адміністративні реформи у США за часовими параметрами збіглися з новими техніко-економічними парадигмами й довгими економічними хвилями [432, 58–59]. Згадана закономірність характерна не тільки для Сполучених Штатів, адже процеси формування в останній чверті ХХ ст. інфраструктури інформаційного суспільства зумовили поступовий перехід від ієрархії організованих структур управління до сітьового принципу [433, 27].

В окремих європейських країнах, залежно від багатьох причин, зокрема від періоду їх проведення, цілі адміністративної реформи суттєво відрізнялися. Так, у Західній Європі в 70-х рр. минулого століття метою перетворень стало підвищення спроможності громад та посилення муніципальної влади, а у вісімдесятих–дев’яностих роках у Великій Британії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії упроваджувалася модель “нового публічного управління” (*New Public Management*) (НПУ) зорієнтована радше на “спрямування, ніж безпосереднє керування”; партнерство між державним і приватним секторами, надання послуг громадськості [434, 7]. Вона ґрунтувалася на принципах результативності та наслідках діяльності, ніж на процесах, пошуку інновацій та упровадження принципів бізнесу в управління державними справами (зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку й реалізації політики, покращення виконання державою функцій роботодавця, підвищення якості надання послуг і ріст довіри

до влади з боку приватного сектора та суспільства). НПУ прагне не тільки ліквідувати міждержавні адміністративні кордони, а й зробити умовною межу між державним і приватним секторами, уводячи в практику державних служб аутсорсинг, аукціони, тендери, ваучери, контрактну систему й інші ринкові інструменти. Мета здійснюваних реформ – відхід від веберівської моделі раціональної бюрократії як такої, що не відповідає потребам постіндустріального розвитку, інформаційного суспільства [435, 97]. Із точки зору нашого дослідження становить цінність те, що однією з ключових ідей НПУ є установка, що чим більш автономніші інститути політики від зовнішніх обмежень (мається на увазі центральних), тим більш реальніше й ефективніше можна досягати результатів та використовувати ресурси в межах проведення реформ [410, 86].

Ключовою метою реформ публічної адміністрації у світі стала суттєва зміна технологій реалізації функцій держави в сучасному світі. Відомо, що протягом останніх десятиріч ХХ ст. співіснували різні концепції держави. Серед них такі:

а) *держава добробуту*, котра надає суспільству широкий перелік послуг; при цьому пріоритет надається державному виробництву послуг і державному регулюванню процесів вирішення суспільних проблем;

б) *“малозатратна держава”*, яка ґрунтується на ідеї вирішення суспільних проблем приватним сектором; при цьому роль держави полягає лише у виконанні своїх основних завдань;

в) *держава – партнер* щодо переговорів із бізнесом і суспільством [435, 97];

г) *координувальна держава*, в основі якої лежить принцип субсидіарності.

Спробою синтезу перелічених підходів стала концепція “активізуючої держави”, яка стала основою філософії реформ державного управління відповідно до моделі НПУ. Зазначена концепція перформатує відносини між державою та громадянами: від опіки – до партнерських відносин. Завдання держави визначаються в процесі суспільної дискусії, відповідальність розподіляється між суспільством і державою. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і

виступає посередником, установлюючи межі відповідальності громадян у цих межах. Отже, найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація та стимулювання [436, 8–10]. Кардинальна трансформація системи державного управління викликала зміни принципів роботи публічної адміністрації: у вжиток увійшли категорії, притаманні ринку (прибуток, витрати, конкуренція, розрахунок тощо). Іншим суттєвим аспектом НПУ є залучення до виконання низки функцій, що раніше здійснювалися державою, самодіяльних громадських організацій.

Візією реформ державного управління відповідно до моделі НПУ стало досягнення більшої ефективності, гнучкості, прозорості зв'язків держави з громадянами – споживачами послуг. Фактично НПУ стало революцією в поглядах на державу, яка із усеохоплюючого Левіафана²¹ постає надавачем послуг. На місце інтерпретації держави як осереддя світового розуму та творця історії в гегелівському дусі приходять сервісний підхід, що презентує державу організацію, що зорієнтована на надання послуг громадянам. Стратегічні функції державного управління залишаються в повноваженнях державного апарату, а функції обслуговування передаються до комерційних структур.

Слід наголосити, що революція в поглядах на роль державного управління здійснилася не відразу. Їй передувало, з однієї сторони, усвідомлення непомірної вартості та громіздкості держави, надлишкової чисельності держапарату; з іншого – зросла ефективність структур громадянського суспільства. При цьому класичні канони веберівської бюрократії, такі як раціональність, орієнтація на формалізовані процедури, прозорість, чіткість, підзвітність суспільству залишилися актуальними. Однак у контексті концепції “активізуючої держави” з’являється нове розуміння державного управління – *належного врядування (good governance)*, концепція якого пов’язана з проблемою організованості суспільства для гарантування рівності можливостей та соціальної й економічної справедливості для всіх громадян. Належне врядування є цінністю саме по собі й водночас ключовий засіб досягнення Цілей тисячоліття (*Millenium Development Goals*) [434, 8].

²¹ Назву держави (штучного утворення) дає Т. Гоббс, її запозичено з Біблії.

Зміна концепцій державного управління не заперечує потреби виконання державою своїх ключових функцій, зокрема забезпечення законності та правопорядку, визначення суспільних стандартів і цілей, захисту незахищених груп населення й охорони навколишнього середовища, забезпечення виробництва певного продукту й послуги для суспільства, якщо це продиктовано, наприклад, питаннями безпеки й за умови, що держава спроможна це зробити з меншими затратами, ніж інші виробники й надавачі послуг. Водночас вона створює необхідні умови для процесів суспільної активності та спонукає громадян до самостійного вирішення більшості проблем.

Відповідно, створення ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги суспільству, стало метою адміністративних реформ [437, 117]. Для її досягнення впроваджувалася ідеологія “служіння суспільству” як фундаментального принципу функціонування публічної адміністрації та розв’язувалися завдання щодо:

- а) формування стабільної й ефективної організації та діяльності виконавчої влади;
- б) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби;
- в) створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- г) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- г) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [438, 24].

Як зазначає Є. Капогузов, із погляду концепції “*координувальної держави*” в контексті співвідношень між завданнями держави й суспільства можна виокремити два підходи. Північний варіант (англосаксонські та скандинавські країни) акцентує відносини з громадянами як зі співучасниками публічного діалогу в межах, які ґрунтуються на правах й обов’язках громадянської держави. Континентальна версія основну увагу надає професійній державі, котра орієнтується на парадигму “громадяни як споживачі” [439, 34]. Європейська інтеграція, активно поглиблюючись у контексті Єдиного європейського акта (1986), спричинила процеси децентралізації та деконцентрації, котрі зумовили

зміцнення місцевої та регіональної демократії на основі принципу субсидіарності. Унаслідок цього багато європейських країн лібералізувало надання публічних послуг та заснували спеціальні агентства для їх забезпечення чи сприяння здійсненню європейської політики взагалі. Після розширення ЄС триває радикальне реформування місцевої та регіональної влади.

У розвитку державного (суспільного) сектору ідентифікують чотири групи країн, які здійснили широкомасштабні реформи системи публічного управління. Перша група включає Австралію, Нову Зеландію, Велику Британію, США. Акцент на перетворенні державних установ цих країн робився в напрямі їхньої діяльності на кінцевий результат.

Друга група – скандинавські країни та Нідерланди. Процеси реформування в цих країнах відрізняються високим ступенем концентрації центральних урядів і муніципалітетів, а також консенсусним підходом.

Третя група (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Франція та південні країни “старої” Європи) різняться більш обережним підходом до реформ. Модернізація публічного управління в цих країнах розпочалася пізніше, ніж у перших двох групах і проходила складніше через сильний вплив правового й поведінкового підходу веберіанської моделі [439, 33–34].

Четверту групу складають нові члени ЄС – країни Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина), для котрих організаційні аспекти реформування публічної адміністрації значною мірою були зумовлені стратегічними цілями держави. Зокрема, такі цілі визначалися політичним курсом на євроінтеграцію та наближенням правової системи держав до правового простору ЄС. Відповідно, основними напрямками адміністративних реформ у Східній Європі була децентралізація (деконцентрація) та європеїзація (наближення до стандартів ЄС). Створення нової системи регіонального та муніципального управління вважалося невідкладним завданням, що безпосередньо впливало на хід економічних та політичних реформ, котрі прискорили заміну старої еліти на місцях, сприяли легітимації нової влади, демонстрували реальні зміни в управлінні державою [39, 346, 348].

Зазначимо: здійснення реформ у європейських країнах відбувалось у таких напрямках:

- *політичному*, пов'язаному з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери (нове виборче законодавство, нові моделі участі громадян, місцеві дорадчі ради, громадські слухання), а також із упровадженням регіонального самоврядування – наріжного каменя децентралізованої держави;
- *інституційному* – спрямованому на перебудову її структурних елементів – організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління, що пов'язаний із реформуванням системи АТУ держави;
- *функціональному* – спрямованому на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління.

Усі ці напрями вимагають злагодженого механізму реалізації реформи, а саме: здійснення функціонального розмежування повноважень ОБВ та ОМС; приведення системи місцевої влади у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, визначених ЄХМС; підготовку нормативно-правової бази для проведення бюджетної та фіскальної реформ задля зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів.

Політичні реформи були спрямовані на розв'язання викликів, пов'язаних із подоланням суперечностей у відносинах “держава–регіон–поселення”. Зокрема, у країнах із суттєвими регіональними відмінностями реформи стали дієвим запобіжним заходом щодо розколу держав (Іспанія, Італія, Бельгія). Вони здійснювалися під гаслом “від Європи держав до Європи регіонів” та були спрямовані на формування європейської філософії адміністративного устрою, в основі якої лежить ідея максимального розширення повноважень муніципальної влади. Значний ріст муніципальної діяльності після 1960 р. був пов'язаний із реалізацією політики держави загального добробуту.

- У ході політичних реформ удалося досягнути таких результатів:
- упроваджено регіональне самоврядування, розширено право безпосереднього впливу регіонів на формування державної регіональної політики, формування державних органів влади;

- упроваджено нове законодавство місцевих виборів;
- закладено гарантії та створено ефективні механізми контролю громадян за діяльністю ОМС та ОРС, їх посадових осіб;
- закладено ефективні механізми участі громадян у процесах прийняття муніципальних рішень.

Інституційні реформи торкалися організаційних відносин між різними рівнями публічного управління й були пов'язані з реформуванням системи АТУ держави. Результатом цих реформ стало укрупнення АТО, скорочення кількості ОМС у Великій Британії, Німеччині, Швеції, Польщі. При цьому зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, їх злиття здійснювалося законодавчим шляхом з урахуванням думки членів відповідних територіальних колективів. У багатьох зарубіжних країнах центральна влада (протягом 60–70 рр. ХХ ст.) задля підвищення економічної ефективності управління на місцях провела чергові муніципальні реформи й скоротила чисельність низових територіальних колективів за рахунок їх укрупнення. Тенденція укрупнення АТО, скорочення числа місцевих органів влади, створення регіональних форм управління є досить стійкою в цих країнах. Зазначені процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних й інших муніципальних служб [440, 44]. Зарубіжний досвід свідчить, що укрупнення територіальних громад здійснювалося з ініціативи центральних органів державної влади, тобто “згори”, підкріплене відповідною законодавчою базою, а не безпосередньо муніципалітетами [39, 453].

Радикальні заходи до зменшення числа територіальних громад (комун у Бельгії, Данії, Швеції, Італії; муніципалітетів у Греції, Іспанії, Португалії, громад у Німеччині; містечок в Ірландії; округів у Великій Британії) були застосовані в останні десятиріччя. Наприклад, у Швеції скорочення становило від 2282 до 816 (1952 р.) до 288 (1974) [84, 80]; у Бельгії – від 2359 (1975) до 589 (1988) комун. У колишній ФРН у процесі реформи 1967–1968 рр. кількість громад зменшилася з 24 278 до 8514. В Англії та Уельсі 1972 р. кількість округів скоротилася з 1383 до 402. У Данії внаслідок попередньої муніципальної реформи, яка відбулася 1970 р., кількість муніципалітетів скоротилася з 1386

до 277, а кількість мешканців у межах муніципалітету склала не менше 2200 осіб [441, 17]. Під час АТР 2002–2007 рр. 277 муніципалітетів було об'єднано у 98 великих громад, кожна з яких нараховує не менше 30 тис. жителів [270, 436].

В Італії, відповідно до Закону “Про устрій місцевих автономій” (1990), нові комуни можуть створюватися за наявності не менше 10 тис. жителів, а провінції – 200 тис. Закон передбачає суттєві фінансові стимули для об'єднання та наступного злиття комун із населенням менше 5 тис. жителів або їх приєднання до більших комун.

Натомість у країнах, де об'єднальний процес здійснювався на добровільних засадах, він проходив надзвичайно повільно. У Нідерландах, наприклад, за сто років їх чисельність зменшилась усього від 1100 до 714. У Франції кількість комун залишилася майже незмінною – 36 757 (1851 р. – 36 835 комун). У Латвії за 14 років реформи об'єдналося лише 55 самоврядних органів (у середньому 4200 осіб в одному) [442, 63].

Як зазначалося вище, у Франції зберігається найбільш архаїчна структура територіального устрою серед держав-членів ЄС. Кожна друга комуна налічує менш ніж 400 жителів. Історія реформування комунального рівня цієї країни позначена поразкою ухваленого урядом президента Жоржа Помпіду 16 липня 1971 р. закону про примусове злиття дрібних комун.

В окремих країнах (постюгославські держави) відбуваються зворотні процеси – громади розукрупнюються. Це пов'язано з тим, що існуючі громади мають надмірно великі розміри. Наприклад, у Словенії середня громада має територію 321 км² із населенням 31 740 жителів, у Македонії – відповідно, 850 км² та 60 тис. жителів. Відповідно до закону Словенії 1993 р., що встановлює критерій 5 тис. мешканців для спільноти, їх кількість із 62 збільшилася до 192 [169, 128].

В окремих державах вирішення проблеми формування дієздатного місцевого самоврядування вбачають не в укрупненні муніципалітетів, а в розвитку співробітництва між окремими громадами (кооперативний підхід). Таке співробітництво здійснюється через укладення контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних сферах між різними органами й рівнями місцевої влади. Наприклад, у

США муніципалітети виступають у контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади графств у галузях будівництва, боротьби з надзвичайними ситуаціями, протипожежної безпеки, цивільної оборони, охорони здоров'я тощо. В Ізраїлі створюються конфедерації міст, що виконують функції, котрі не під силу територіальним громадам окремих міст. У Данії муніципалітети, у яких мешкає менше ніж 20 000 осіб і які через об'єктивні причини не об'єднуються з іншими муніципалітетами, повинні створити т. зв. партнерства з одним чи декількома муніципалітетами для забезпечення надання якісних послуг своїм мешканцям. В Угорщині центральний уряд рекомендує всім ОМС з населенням менше 1 тис. мешканців формувати спільні нотаріальні офіси, які надаватимуть основні види адміністративних послуг групі сіл. Зарубіжна практика свідчить, що спільні економічні й соціальні інтереси сусідні територіальні громади (колективи) реалізують на основі взаємних угод, створюючи для цього відповідні асоціації або союзи, наприклад: Союз самоврядувань, Об'єднання латвійських міст (Латвія).

Отже, результатом структурних реформ стало а) об'єднання громад (Бельгія, Греція, Данія, Німеччина, Італія, Польща, Швеція); б) кооперація між громадами (Австрія, Данія, Ізраїль, США, Франція, Угорщина, Швейцарія, Латвія); в) розукрупнення громад (Словенія, Македонія). При цьому спроби вивести конкретний оптимальний розмір спільноти (кількість населення, розмір території), виявилися безрезультатними. На користь великих АТО висловлюються ті, хто виходять з економічних чинників, а прихильники невеликих ОМС наголошують на важливості місцевої демократії та стосунків між громадянами й обраними їх представниками [39, 351]. Як зазначається в літературі, конкретні рішення в цій сфері стали швидше наслідком політичних факторів, ніж економічних розрахунків [169, 127], прагнення отримати більшу владу й меншу відповідальність. В окремих випадках ці дискусії призводили до повної відмови від децентралізації та повернення низки повноважень центру [39, 352]. На цій важливій методологічній засаді слід наголосити особливо, адже насправді найдосконаліші фінансово-економічні, географічні розрахунки можуть виявитися бездієвими відповідно до політичних мотивів та

компромісів політичних еліт конкретної країни. Прикладом цього стала Німеччина, де спроба провести реформу громад у Східній Німеччині 1990 р. закінчилася невдачею, чи Франція, де 1971 р. зазнала невдачі спроба уряду Ж. Помпіду провести комунальну реформу.

Польський фахівець Я. Пекло називає чинники, без яких будь-які реформи приречені на поразку: політична воля державних чільників, вчасно підготовлена законодавча база, наявність координаційної структури, яка б проводила всю організаційну роботу, підтримка громадськості, а також наявність відповідного й ефективного механізму управління реформою [443].

А один з ідеологів польської реформи М. Кулеша наголошує на трьох чинниках, на які треба зважати під час адміністративного реформування.

Перший чинник – це досвід, кваліфікація, знання. Треба бути підготовленими на законодавчому й організаційному рівнях, мати сформовані структури, що дало б змогу втілити реформу.

Другий чинник – це необхідність підтримки з боку засобів масової інформації, налагодження зв'язку з громадськістю. Дуже важливо заручитися підтримкою місцевих і регіональних політичних партій та громадських організацій. Вони повинні підтримувати центральні органи влади на шляху впровадження такої децентралізації. Водночас слід пам'ятати, що жодна країна світу під час проведення таких реформ не мала стовідсоткової громадської підтримки і на її початку, і в процесі реалізації.

І третій – це політична воля. Без належної політичної волі не можна досягти змін, неможливо їх упровадити. Звичайно, важливо мати трохи везіння і не прогавити свій шанс, адже в людей може зникнути великий енергетичний потенціал та бажання брати участь у впровадженні змін [444, 22].

Отже, будь-яка адміністративна реформа має стати предметом широкої дискусії перед тим, як буде прийняте політичне рішення щодо її проведення. Для прикладу – процес прийняття рішення щодо проведення АТР у Данії, яка одержала широкий суспільний консенсус. Кількарічна політична дискусія в цій країні за участю експертів та політичних партій на початку 2007 р. закінчилася формуванням концепції на основі розроблених моделей.

Функціональні реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічної влади на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності. Цілі цих реформ:

- 1) надання необхідних і якісних послуг громадянам та юридичним особам;
- 2) підвищення її результативності й ефективності;
- 3) наближення послуг до їх споживачів (субсидіарність);
- 4) досягнення прозорості дій публічної адміністрації та залучення громадян до прийняття рішень;
- 5) консолідація бюджетів [84, 91].

Їх проведення здійснювалося одночасно зі структурними реформами. Результатом стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів публічної влади, суттєва зміна функцій ОМС. Наприклад, у Данії майже дві третини всіх державних функцій здійснюються на комунальному рівні, відповідно, три чверті всіх державних службовців цієї країни працюють в ОМС [84, 82].

Отже, світовий досвід однозначно свідчить, що, не вдосконаливши територіальну організацію державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, і закріпленого відповідними змінами АТУ), розв'язати широке коло питань збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку суспільства неможливо. Завдання вдосконалення ТОВ реалізуються в процесі адміністративних і територіальних реформ шляхом оптимізації управлінської системи, поділу повноважень між різними ієрархічними рівнями управління. Такі завдання пов'язані не лише з результатами реформування ОВВ, пошуком шляхів раціонального розподілу повноважень між двома формами публічної влади (державною та муніципальною), а й із оптимізацією їхньої територіальної структури. Останнє видається надзвичайно важливим, оскільки за своєю суттю формує низовий (первинний) рівень АТУ держави.

Хоча у світі не існує однієї оптимальної уніфікованої моделі ТОВ, адже політичний, економічний, культурний потенціал конкретної країни, а також актуальні виклики визначальною мірою впливають на її специфічні аспекти однак, окремі загальні цілі, такі як забезпечення

загальноприйнятого європейського принципу субсидіарності, є певною мірою спільними для всіх. Як зазначає президент Палати регіонів конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи Я. Мілтон, Рада Європи визнає різноманіття організації місцевого самоврядування й не нав'язує якусь одну систему. Головне, регіональні органи мають брати на себе повноваження не місцевих рад, а певну компетенцію центральної влади [445].

Отже, сучасні тенденції організації державної влади країн ЄС ґрунтуються на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого та регіонального самоврядування. Отож децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку доказала свою перевагу над централізованою [446, 307]. Це передбачає впровадження для України нової стратегії у відносинах центру й регіонів. Фактично йдеться про формування нової регіональної політики, яка має передбачати перенесення пріоритетів розвитку з відомчо-галузевих на цілісно-територіальні, оптимізацію відносин між центром і територіями, урахування єврорегіональних тенденцій розвитку держави [447, 54].

Приймаючи стратегічне рішення, Україна має зробити непростий вибір подальшого розвитку – створити таку систему ТОВ, яка б а) відповідала демократичним стандартам; б) не стимулювала сепаратистських тенденцій [448, 81]. При цьому варто пам'ятати слушне зауваження М. Орзіха: “території тяжіють до автономізації й підвищення свого політичного статусу, що може продукувати небезпечний ефект федералізації країни [449]”. Складність трансформаційних процесів у нашій країні пояснюється суттєвими відмінностями суспільно-політичних й економічних умов від західноєвропейських, де модернізаційні процеси здійснюються в умовах сформованих націй та існування громадянського суспільства (*Civil Society*) – реально функціонуючих на регіональному та місцевому рівнях інститутів демократії (потужних партійних структур і реального місцевого самоврядування). Ми ж змушені розв'язувати всі вищеперераховані завдання одночасно, з урахуванням суттєвих регіональних відмінностей. Такі вихідні умови вимагають застосування нетрадиційних оригінальних засобів досягнення мети.

Наскільки складним є це завдання, демонструє не тільки вітчизняний досвід, а й досвід сусідньої Росії, який показав, що процес децентралізації не обов'язково супроводжується формуванням на місцях систем демократичного контролю над діяльністю регіональної та місцевої влади. Більше того, утрата центром контролю над регіонами нерідко призводила до встановлення там недемократичних форм управління [235, 95]. Та й український досвід дає підстави для певного сумніву в абсолютному копіюванні західних узірців територіально-адміністративного облаштування, адже схожі з російськими проблеми мали місце й у нашій практиці модернізації організації публічної влади (АРК першої половини 90-х рр.).

Зокрема, суттєвою національною проблемою залишається пасивність населення в реалізації своїх демократичних прав, а також мало-впливовість партійних організацій (окремі партії так і залишилися представниками не суспільних верств, а своїх бізнесово-кланових, корпоративних інтересів чи власних політичних амбіцій), що зводить нанівець можливість дієвого демократичного контролю за владою. Не випадково політична еліта України досить обережно ставиться до реформування на регіональному та місцевому рівнях, виходячи найперше з відсутності в нас повноцінного громадянського суспільства. Такі дії можна пояснити серйозним побоюванням щодо а) зниження ефективності публічного управління; б) територіальної дезінтеграції й активізації неконтрольованих центром тенденцій, зокрема сепаратистського характеру [450, 164].

Трансформаційні процеси в Україні мають здійснюватися в контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу, яка слугує своїм громадянам, спираючися на самоврядні інституції та громадянське суспільство. Здійснюючи будь-які серйозні перетворення, потрібно пам'ятати про визначальну місію сучасної держави – створення найбільш сприятливих умов для реалізації прав і свобод громадян, задоволення конкретної людини гідними умовами життя, якісними публічними послугами. Така держава на місцях має зберегти за собою лише ті функції, які за своєю суттю є державними: національна оборона, національна безпека, збір податків, боротьба зі злочинністю, ліквідація наслідків стихійних явищ, управління державною власністю тощо, усе інше має бути прерогативою місцевого

самоврядування. Для цього потрібно здійснити адміністративно-територіальне та структурне оновлення, підвищити роль муніципальної влади, кардинально переглянути міжбюджетні та податкові відносини [451, 242].

Відповідно, чинна в Україні система організації влади на регіональному та місцевому рівнях потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у ЄХМС, зокрема засадничого принципу субсидіарності. Реалізація цих принципів дасть можливість місцевим громадам практично реалізувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право й реальну спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах населення громади. Одночасно слід наповнити місцеве самоврядування реальним змістом, забезпечивши його повноправність і ресурсну спроможність.

Забезпечення мети трансформації, наближення української моделі ТОВ до європейських стандартів вимагає:

- розробки та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного й організаційного характеру, спрямованих на створення умов, які сприятимуть сталому розвитку території;
- трансформації базового рівня системи АТУ задля формування суб'єкта місцевого самоврядування – громади, наділеної необхідними ресурсами для реалізації власних та делегованих повноважень і надання повноцінних публічних послуг населенню села, селища, міста;
- стимулювання процесу становлення громади як цілісного (інтегрованого) соціального колективу, члени якого усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати в співпраці з ОМС;
- перерозподіл повноважень між ОМС та МОВВ, а також ОМС різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності задля недопущення подвійного підпорядкування й дублювання функцій і завдань;
- створення умов для належного матеріального, фінансового й іншого ресурсного забезпечення виконання завдань й функцій місцевого самоврядування;
- установлення прозорих процедур контролю за дотриманням ОМС законів України.

Підсумовуючи, зазначимо: динаміка змін в Україні залежить від комплексу взаємопов'язаних факторів, на які мають вплив політична структура українського суспільства, соціально-економічні тенденції, стан і напрями загальноєвропейського розвитку. Тому приведення ТОВ до об'єктивних потреб українського суспільства та кожного громадянина потребує:

а) докладного вивчення й осмислення новітніх стратегій публічного управління з урахуванням національних умов;

б) цілеспрямованого проведення науково виважених й обґрунтованих реформ із розумним запозиченням досвіду реформування близьких до України країн;

в) неприпустимості механічного перенесення на український ґрунт іноземних інститутів публічної влади, територіальних параметрів без урахування національних особливостей, політичних й економічних умов [452, 18].

Розв'язання цих непростих завдань стоїть сьогодні на порядку денному й залежатиме від консолідованої дії найвищих суб'єктів державної влади України – Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, а також обов'язкового створення відповідної управлінської структури з питань адміністративної реформи, наділеної вагомими повноваженнями. Слід припинити безсистемне збільшення (або зменшення) і кількості ОВВ, і граничної чисельності їх працівників. Оптимізація системи ОВВ повинна здійснюватися лише на основі комплексного аналізу всіх чинників за результатами проведення функціонального обстеження всіх органів.

Сьогодні важливо досягти плідної взаємодії та збалансованості виконавчої влади й місцевого самоврядування – основи оптимізації функціонування загалом публічної влади на місцях, підвищити роль і відповідальність муніципальних інститутів їх посадових осіб за вирішення покладених на них повноважень і функцій, що позитивно вплине на динаміку соціально-економічного та культурного розвитку територій. Паралельно слід продовжувати курс на демократизацію всіх сфер суспільного життя та побудову громадянського суспільства, які неможливі без установаження оптимального балансу між децентралізацією та централізацією, доповненого принципами деконцентрації, дерегулювання і повсюдності місцевого самоврядування, які б аде-

кватно відповідали реальним соціально-економічним та політичним умовам країни в межах безумовного додержання принципу унітаризму української держави [453, 51].

Такий вектор розвитку через динамічний поступ регіонів дасть можливість посилити дієздатність держави, оптимізувати виконання нею своїх функцій, сприятиме становленню України як демократичної, високорозвиненої, правової держави та її інтеграції до європейського співтовариства.

Висновки до розділу 5

Проведений у розділі аналіз свідчить, що ТОВ регіонального та місцевого рівнів на Заході за останні тридцять років пережила радикальну трансформацію. Децентралізована держава з регіональною та місцевою автономією стала панівною формою державної організації, а домінуючим є погляд, згідно з яким децентралізація веде до підвищення ефективності публічного управління. Високорозвинуті європейські країни йдуть шляхом упровадження елементів децентралізації управління в унітарних державах, маючи, на відміну від України, не лише давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, консолідовану націю, а й дієву систему законодавчо-нормативного регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Зокрема, з високоцентралізованої системи з двома рівнями публічного управління (центральний та місцевий) більшість великих європейських країн (Іспанія, Італія, Франція, Польща) перейшла до трирівневої моделі з упровадженням регіонального рівня. Структури ієрархічних рівнів пережили низку докорінних змін у напрямі еволюції органів авторитарного режиму в демократичні інституції. Розподіл повноважень між центральним та територіальними рівнями публічної влади здійснювався через серйозні політичні компроміси. Їх результатом стала складна система ТОВ, зокрема Іспанія та Італія перетворилися на своєрідні “регіоналізовані держави”, а Велика Британія – на квазіфедеративну (Англія – Шотландія – Уельс) з елементами конфедерації (Північна Ірландія).

Центральні органи державної влади залишають за собою право розроблення політики та її впровадження у важливих сферах загальнонаціонального значення: міжнародні відносини, оборона, грошова та фінансова політика, кримінальне право. В інших сферах вона виступає в ролі загального розробника напрямів державної політики та гарантує дотримання мінімальних соціальних стандартів. У багатьох ключових сферах центральні інституції видають законодавчі акти, котрі розвиваються регіонами у власних законах та підзаконних актах, що кардинально змінило роль регіонів від простих виконавців волі центру до співучасників формування та реалізації державної політики. Зокрема, така практика солідарної політики притаманна сферам планування територій, економічного розвитку, землекористування, транспорту, захисту довкілля, культурної спадщини, лісового господарства.

При цьому загальною тенденцією європейської політико-адміністративної трансформації є перерозподіл владних повноважень на користь регіонального та місцевого самоврядування, зростання ролі муніципальної влади. Зарубіжний досвід свідчить про те, що саме ті європейські країни, які успішно здійснили АТР та зміцнили місцеве самоврядування, змогли досягти збалансованого та високого рівня соціально-економічного та культурного розвитку територій, утвердження громадянського суспільства.

На основі проведеного в розділі дослідження можна виокремити такі основні його концепти:

1. Децентралізація державної влади стала найбільш динамічною тенденцією у європейському розвитку після Другої світової війни. Особливою формою децентралізації стала деволуція у Великій Британії з наростаючим характером, асиметричністю та неформальністю. У Франції вона стала потужним фактором регіонального розвитку, із перетворення периферійних територій на потужний фактор розвитку країни. В Італії та Іспанії децентралізація полягала в подоланні регіональних розбіжностей та депресивності територій. Польська децентралізація стала основою впровадження демократичної моделі ТОВ – необхідної передумови членства в ЄС.

2. Механізмом децентралізації стало проведення адміністративних і територіальних трансформацій. Їх найуспішнішим результатом стало

формування первинного рівня муніципальної влади – основного носія повноважень місцевого самоврядування, що визначальним чином вплинув на позитивну динаміку розвитку територій. Інституційні та територіальні реформи здійснювалися шляхом а) об'єднання громад (Бельгія, Греція, Нідерланди, Німеччина, Польща, Швеція); б) кооперації між громадами (Австрія, Данія, Франція, Угорщина, Швейцарія); в) розукрупнення громад (Словенія, Македонія). При цьому немає чіткого однозначного обґрунтування стосовно оптимального співвідношення між розмірами й кількістю АТО, з одного боку, й ефективністю управління, демократією та децентралізацією владних повноважень – з іншого.

3. В умовах ЄС регіон стає основною ланкою міждержавної співпраці, що виходить на прямі відносини і з Брюсселем, і між собою, минаючи центральні державні інституції. Це зумовило уніфікацію регіонального рівня для всіх членів ЄС як необхідну умову регіональної співпраці. Задля цього у європейських країнах відзначається тенденція формування регіонального рівня у великих та середніх країнах у параметрах NUTS 2 (регіони у Франції 1982 р., воєводства в Польщі 1999 р., регіональні агенства розвитку в Англії 1999 р.) із переходом від двоступеневої до треступеневої моделі АТУ.

4. Незважаючи на відмінності європейських моделей, існують певні спільні риси й тенденції територіального облаштування. Зокрема, можна виокремити три основні моделі регіонального рівня: *автономний регіон, самоврядний регіон, адміністративний регіон*.

5. Середні розміри територій європейських регіонів позначені значними коливаннями. Зокрема, відзначаються значні диспропорції між регіонами всередині країни. Зокрема, за розміром території у Швеції цей показник становить 33,6 раза (Норрботтен – Блекінге), за чисельністю населення 33,4 раза (Стокгольм – Готланд); відповідно, в Італії 7,8 раза (Сицилія – Валле-д'Аоста) та 75,5 (Ломбардія – Валле-д'Аоста); у Німеччині 27,4 раза (Баварія – Саар) та 16,5 (Північний Рейн-Вестфалія – Саар); в Іспанії 17,4 раза (Андалусія – Ла Ріоха).

Ці показники істотно перевищують максимальні українські диспропорції (4,1 раза та 5 разів), виходячи за межі параметрів NUTS. При цьому спроби вивести конкретний оптимальний розмір регіональної АТО (кількість населення, розмір території), виявилися без-

результатними. Конкретні рішення в цій сфері стали результатом політичних факторів, ніж соціально-економічних підходів.

6. Унаслідок політичних компромісів набула поширеної практика формування регіонів із різними компетенційними повноваженнями (Іспанія, Італія, Велика Британія, частково Франція) як відповідь на регіональні ідентичності, вирішення міжетнічних проблем у багатонаціональних державах та стимулювання розвитку депресивних територій. Однак такий підхід повністю не зняв проблеми сепаратизму, а в Бельгії, яка перетворилася на федеративну державу, вона й надалі залишається актуальною. Унаслідок цього названі країни перетворилися на “територіально гетерогенні держави”, у яких регіони з високим рівнем автономності, здійснюючи потужний політичний тиск на центр, істотно впливають на державну політику. Відповідно, федералізація не стала ефективним механізмом розв’язання актуального виклику сучасній державі – національно-територіальної різновекторності.

7. Характерною рисою демократичного врядування є обов’язкова наявність самостійної форми народовладдя, яке в сучасній державотворчій практиці функціонує у формі регіонального самоврядування, що має на меті сприяння розвитку регіону, у тому числі розвитку його інфраструктури, покращення інвестиційного клімату та привабливості регіону. Воно зумовлене не так спільними інтересами мешканців, як інтересами держави щодо розвитку регіонів та їх інтеграцією у європейський політико-адміністративний та економічний простір. Відповідно, ОРС, на відміну від ОМС, не є представниками спільних інтересів громад, а представниками регіональної спільноти. Це ж стосується і субрегіонального рівня, на який покладаються питання розвитку відповідних територій. Тим більше, що в окремих країнах (Іспанії, Італії) окремі регіони (Валле-д’Аоста, Астурія, Кантабрія, Ріоха, Мадрид, Наввара) є одночасно й субрегіональним рівнем. Відповідно, на субрегіональному рівні в більшості держав (крім Польщі) функціонують ОРС.

8. Організація публічної влади зарубіжних держав є різноманітною. Зокрема, різні моделі передбачають і поєднання представницької та виконавчої функцій у руках однієї посадової особи місцевого самоврядування – голови, і розмежування цих повноважень. Однак загальною тенденцією таке поєднання притаманне невеликим гро-

мадам (французькі комуни – до 3,5 тис. осіб, комуни в Італії – до 15 тис. осіб, невеликі муніципалітети Іспанії) та розмежування цих повноважень у великих громадах.

9. На базовому рівні публічну владу здійснюють лише ОМС, представництво держави з'являється лише на субрегіональному (Іспанія, Італія, Німеччина, Франція) або регіональному рівнях (Польща). Державні органи переважно представлені інституціями префекторального типу (французький префект, італійський комісар, польський воєвода, іспанський представник уряду).

10. Виборчі моделі характеризуються різноманітністю, однак загальною тенденцією є впровадження мажоритарної системи для обрання невеликих ОМС та пропорційної – для великих ОМС й ОРС. Для обрання мерів переважно застосовується мажоритарна система абсолютної більшості з двотуровим голосуванням через прямі усім населенням вибори. Голови представницьких органів (рад) обираються зі складу обраних депутатів. Для муніципальних органів притаманний невеликий чисельний склад представницьких органів: у Франції – від 9 до 69 осіб, у Німеччині – від 5 до 80 осіб, у Великій Британії – від 70 до 75. На муніципальному рівні існує правило несумісності посад, яке застосовується до всіх депутатів, зокрема службовці ОМС не можуть бути депутатами представницьких органів.

11. У практиці ТОВ переважає організаційно-правова форма місцевого самоврядування “сильний мер – рада”. Наприклад, у Франції та Німеччині мери офіційно є не тільки вищими посадовими особами ОМС, а й представниками центрального уряду, відповідальними за виконання доручених їм державою справ.

12. У контексті зміни форми державного правління особливий інтерес для України становить практика ТОВ Польщі та Франції, оскільки вони є двома різними моделями змішаної республіки. Досвід саме цих країн, що є близькими до нашої країни за багатьма показниками, може стати найбільш корисним у процесі національної трансформації. Зокрема, заслуговує на увагу польська модель базового рівня (гміна) та французька – субрегіонального й регіонального (департамент, регіон), а також механізм адміністративного контролю (префект, воєвода) з боку держави за діяльністю органів місцевого та регіонального самоврядування цих країн.

РОЗДІЛ 6

ОБҐРУНТУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

6.1. Методологічні аспекти моделювання територіального устрою

Для моделювання оптимального територіального устрою потрібно визначитися з:

- кількістю рівнів АТУ й АТО, а також вимогами до утворення АТО;
- особливостями формування рівнів АТУ.

6.1.1. Засади трансформації адміністративно- територіального устрою

Моделюючи організацію АТУ, слід відповісти на декілька принципівих питань відповідно до складності керованості території, котра залежать від двох показників: а) кількості ієрархічних рівнів (“вертикаль”); б) кількості одиниць на кожному рівні (“горизонталь”).

Щодо першого питання – необхідної кількості ієрархічних рівнів адміністративно-територіальної структури України – то це є предметом жвавої дискусії науковців. Проведений аналіз дає можливість виокремити трирівневу модель АТУ, котра переважає в практиці сучасного державного устрою. Європейська практика також показує, що у всіх великих державах застосовано саме таку модель (Італія, Іспанія, Польща, Франція). Відповідно, Україна не може бути винятком із загальноєвропейської практики, тому саме нинішня трирівнева модель має найбільше підстав для існування. Адже територія України – найбільшої європейської держави – загалом завелика для організації дворівневої системи АТУ. Тим більше, що трирівнева система (реґіон–субреґіон–базовий рівень), яка має тривалу історію на україн-

ських територіях, “зрослася” із системою розселення, не потребуючи величезних витрат на реформування. Такий підхід підтримує багато вітчизняних учених, зокрема В. Нудельман [454, 127], М. Дністрянський [259, 69], Р. Безсмертний [221, 54], Л. Гогіна [163, 111, 126].

Друге питання щодо кількості керованих об’єктів на кожному рівні управління, тобто мінімальної та максимальної кількості нижчих АТО, які входитимуть до складу АТО, потребує ретельної розробки. Як зазначає А. Усягін, продуктивним є використання кібернетичного підходу, що передбачає кількість охоплених тією чи іншою системою підсистем у межах 20–25 одиниць [147]. У 1981 р. Б. Хорев зазначав: “В адміністративній системі одиниць управління не повинно перевищувати двох-трьох десятків” [455, 150]. До такого самого висновку приходять А. Адамеску та В. Кістанов, які зазначають, що, згідно з окремими теоріями управління, оптимальне число структур, які управляються, не перевищує 25–30 [456, 63; 457, 59].

Аналіз складу АТО регіонального рівня зарубіжних країн й України показує, що загалом вищевказані параметри підтверджуються: Італія – 20, Швеція – 21, Франція – 26, Україна – 27 регіонів. Німеччина й Польща мають менший показник (16), виходячи із значно меншого розміру території. Звідси можна зробити висновок, що оптимальне число регіонів України має коливатися в межах 25–30, що є підтвердженням тези про те, що регіональний рівень України загалом відповідає вимогам і науки, і європейської практики, а тому підлягає найменшим структурним змінам, пов’язаним не з глобальною його трансформацією, як це було у Франції чи Польщі, а, швидше, – з оптимізацією.

У цьому контексті також потребують вирішення питання щодо доцільності існування: а) автономного утворення в статусі АРК; б) міст зі спеціальним статусом чи впровадження нової для України АТО – “місто-регіон”, висунутого у свій час Р. Безсмертним, настійливо пропонується в багатьох проектах [45; 74, 225, 317].

На перше питання відповісти надзвичайно складно, найперше, з політичних мотивів. При цьому, як уже зазначалося, існування автономних утворень в унітарних державах є поширеною практикою у європейських країнах. З іншого боку, відсутність автономії в складі

унітарної держави – кращий варіант, ніж її наявність. Тому, відкинувши політичні чинники, у дослідженні будемо дотримуватися саме такої констатації теорії державотворення.

Щодо другого питання, то, звертаючися до європейського досвіду, можна відзначити стабільну тенденцію щодо відмови країни ЄС від надання містам статусу регіону. Зокрема, у Швеції 1998 р. скасовано статус вільних міст Гетеборга та Мальме, які влилися до регіонів. Польща в ході АТР у 1999 р. відмовилася від воєводського статусу міст Варшава, Краків та Лодзь. У переважній більшості унітарних держав сьогодні не існує міст на правах регіонів. Наприклад, у Франції столиця Париж поряд ще із сімома департаментами утворюють регіон Іль-де-Франс. У Польщі Варшава – складова частина Мазовецького воєводства. В Італії Рим уходить до області Лаціо, в Іспанії Мадрид – до складу провінції Мадрид, що є одночасно АТО регіонального рівня – автономним об'єднанням.

Певні винятки притаманні федеративним державам – Німеччині (Берлін, Бремен, Гамбург), Австрії (Відень), Бельгії (Брюссель), Росії (Москва та Санкт-Петербург), що є даниною історії цих країн й іншою формою державного устрою.

Сьогодні такий статус фактично мають міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь. Однак новітня неефективна практика здійснення публічної влади в цих містах викликає вагомі сумніви стосовно доцільності надання українським містам регіонального статусу. Зокрема, показовою в цьому плані є організація влади в м. Севастополі, де т. зв. “матрьошка місцевого самоврядування” – практика об'єднання в єдину територіальну громаду жителів населених пунктів різної категорії, територіальні громади яких також створюють власні ОМС, має найбільш виражений характер.

Ми переконані, що регіональний статус цього міста, який дістався у спадок від іншої держави, коли місто було закритою базою ВМФ СРСР, є архаїзмом. Сьогодні у процесі перетворення Севастополя в туристичний центр, а також урахуваючи те, що Чорноморський флот Російської Федерації буде виведений із нього, місто має позбутися такого статусу. Урахуваючи обмеженість власних ресурсів, необхідних для реалізації комплексного розвитку навколишньої території, а

також з огляду на поступову демілітаризацію міста, надання йому статусу регіону є недоцільним. Ураховуючи обґрунтовані претензії Балаклави як історичного, культурного, туристичного центру, якого вже давно не задовольняє роль частини Севастополя, селища Качі, що має аграрний потенціал, а також м. Інкермана, нинішній статус цих населених пунктів потребує серйозної ревізії.

У цьому зв'язку нагадаємо, що, відповідно до вимог щодо АТО, у її складі не повинно бути інших АТО такого самого типу та рівня, тобто з тим самим переліком повноважень. Однак, у супереч цій константі, м. Київ – АТО регіонального рівня – розміщується на території іншої АТО регіонального рівня – Київської області. При цьому обласні органи публічної влади столичної області розміщені поза межами своєї області – на території Києва, рівній за статусом АТО (тобто в сусідній АТО). Схожа ситуація з об'єктами соціально-культурної, побутової сфери області (лікарнями, бібліотеками, будинками культури, навчальними закладами, спортивними спорудами й ін.). Такий штучний поділ лише ускладнює здійснення влади та надання публічних послуг населенню зазначених АТО, а також фінансування таких об'єктів.

Відповідно, у разі впровадження в Україні моделі з утворенням “міст-регіонів” суперечлива київська модель не лише не буде усунута, а пошириться на нові регіони. Її найсуттєвішими проблемами стануть такі:

- а) адміністративне виведення міст-регіонів зі складу областей;
- б) передача функції адміністративних центрів регіонів іншим містам, що однозначно порушить традиційні історичні, економічні, культурні зв'язки між нинішніми центрами й периферією. Приміром, яке місто стане новим центром Київського, Харківського, Одеського чи Львівського регіонів? Чи зможуть ці нові міста повноцінно виконувати роль регіональних центрів і чи будуть вони розміщені в зручнішому географічному положенні? І найголовніше – чи зможуть вони повною мірою забезпечити надання послуг, які надавали населенню областей мегаполіси. Відповідь на ці запитання є очевидною, виходячи з того, що замінити великі міста – нинішні регіональні центри на рівноцінні, у найближчій перспективі є нереальним завданням.

Відповідно, виникає логічне запитання щодо доцільності порушення структури традиційних центрів тяжіння. Адже така трансформація не покращить, а лише погіршить становище прилеглих до мегаполісів територій, що суперечить основній меті проведення територіального реформування – покращення життя громадян.

Зауважимо ще на одній важливій обставині – назви майже всіх сучасних областей, визначених Конституцією (за винятком Волинської, Закарпатської та АРК), походять від назв обласного центру. Тому, визначаючи нові адміністративні центри, слід вносити конституційні зміни, пов'язані зі зміною назв регіонів, що потребуватиме неймовірних зусиль та серйозних переконливих аргументів.

З іншого боку, чи матиме така трансформація позитив для самих великих міст, які пропонується перетворити на міста-регіони? Адже саме навколишні території значним чином формують людський, інфраструктурний ареал міст, відмовившись від якого останні позбавлять себе динаміки та перспективи розвитку. У цьому зв'язку варто нагадати застереження В. Кубійовича: “Великі міста виникають і розвиваються тільки там, де вигідне положення дозволило їм значно вплинути на околиці, тобто створити собі обширну зону впливу” [458, 473]. Руйнування цієї зони шляхом її відокремлення від міста може обернутися непередбачуваними наслідками [91, 139].

Як бачимо, у сучасній практиці державотворення зазначена проблема є принциповою. З одного боку, виділення міст в окремі АТО (міста-регіони, міста-райони) здатне забезпечити міським територіальним громадам кращі можливості для пошуку найбільш оптимальних схем самоорганізації. З іншого, – регіональні диспропорції внаслідок такого виокремлення не зменшаться, а, навпаки – посиляться. Адже, як наголошує Я. Верменич, сучасне місто – надзвичайно складний соціальний організм, який формує каркас просторових стратегій – комерційних, соціальних, культурних, рекреаційних та інших не лише для себе, а й для прилеглого регіону [91, 139].

При цьому слід зазначити, що певна логіка стосовно існування міст зі спеціальним статусом існує. Однак такий статус не може бути однаковим як це сьогодні є в нашій країні. Адже такі міста мають специфіку, що суттєво відрізняє їх одне від одного, наприклад місто-

столиця, місто-військова база, місто-історичний центр тощо. Зокрема, під час визначення статусу Києва в обов'язково має враховуватися фактор його столичності, що має історичне коріння та перманентну тенденцію до посилення. Багатомільйонне місто-столиця великої європейської держави, “деформуючи” прилеглий простір, явно домінує над навколишніми територіями Київської області. Розміри впливу такого міста можуть бути різними, але немає сумніву в тому, що 50-кілометрова зона, яка прилягає до центру, завжди розвивається під дуже сильним впливом великого міста [25, 277]. Таке явище є природним і притаманним більшості світових столиць, маючи тривалу історію досліджень (Й. Тюнер, В. Кристаллер, А. Льош). Однак слід усе зробити, щоб не повторити латиноамериканський шлях, що призвів у Мексиці та Бразилії до створення величезних міських агломерацій із численними проблемами, водночас зі знелюдненням решти територій.

Як слушно зазначається в монографії [25, 279], для Києва та Київської області заслуговує на увагу та є корисним досвід Паризької агломерації, адже в них багато спільного. Автор повністю погоджується із цією констатацією, пропонуючи взяти за взірець організації АТУ України столичний регіон Іль-де-Франс, у якому Париж є адміністративним центром регіонального та субрегіонального (департамент Париж) рівнів, при цьому залишаючися найбільшою комуною (базовий рівень) Франції.

Щодо м. Севастополя існує декілька підходів трансформації його моделі ТОВ. Зокрема, пропонується перетворення його в “класичне” місто чи в “місто-регіон Севастополь” або “Севастопольську область” [288, 170–171]. Перша модель передбачає: 1) формування єдиної громади міста, що потребує перегляду адміністративних кордонів міста, передачу територій, розміщених поза межами міської смуги, до складу АРК; 2) упровадження класичної системи місцевого самоврядування: міська рада, міський голова, обраний загальними прямими виборами.

Друга дає можливість діяти в межах нинішніх територіальних кордонів. Севастопольська міська рада, яку обирають мешканці всіх територіальних громад, набуде статусу регіональної (обласної) ради.

Виконавчу владу здійснює міська держадміністрація. Також функціонує Севастопольська міська рада з власним виконкомом та міським головою, при цьому жителі сільських АТО обирають власні ОМС. За таких умов немає сенсу утворювати в м. Севастополі райони, а, відповідно, РДА та районні ради.

Ми пропонуємо третій варіант. Із політичних, економічних й інших мотивів у ході територіальної реформи доцільно трансформувати АТО – м. Севастополь із регіонального в субрегіональний рівень АТУ – Севастопольський повіт у складі Кримської землі. Усі населені пункти повіту мають отримати самостійний статус громад і не повинні входити до складу м. Севастополя. Ураховуючи суттєве укрупнення районів України (у контексті параметрів NUTS 3) з перетворенням їх у повіти (про що йтиметься далі), межі Севастопольського повіту мають значно розширитися порівняно з нинішніми кордонами міста (фактично вся південна частина півострова, крім міста – це нинішній Бахчисарайський район та район Великої Ялти). Сам Севастополь, що має надзвичайно зручне географічне розміщення (незамерзаючий, найбільш південний з усіх портів України), унікальну за своїм економічним потенціалом бухту, має стати потужним міжнародним морським портом (єдиний в Україні порт із природною глибиною за фарватером понад 17 м) – центром АТО курортно-рекреаційної спеціалізації.

Такий підхід сприятиме всебічній інтеграції міста в загальноукраїнський політичний, культурний, економічний простір, підвищить ефективність публічного управління через чіткіший розподіл функцій, даючи можливість реалізувати право севастопольської громади на повноцінне місцеве самоврядування (сьогодні не реалізоване повною мірою).

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що в сучасних умовах України немає вагомих підстав для впровадження нової АТО – “місто-регіон”. У процесі територіальної реформи єдиною АТО регіонального рівня має стати “земля” [459, 157]. Такий підхід дасть можливість усунути недоліки організації публічної влади в містах Києві та Севастополі, що органічно інтегруються до складу відповідних земель – Київської та Криму. При цьому Київ буде адміністративним центром регіонального та субрегіонального рівнів, а

також громадою, а Севастополь – центром субрегіону та громадою. Як уже зазначалося вище, саме така модель показала свою ефективність у Франції, а також в Іспанії.

На нашу думку, систему АТУ України мають скласти землі, повіти, міста, містечка, села. На їх основі утворюються АТО трьох рівнів: а) землі; б) повіти; в) громади (міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів) [460, 71]. Отож система державного устрою України буде такою (рис. 6.1):



Рис. 6.1. Система державного устрою України

Зміна нинішніх назв (область, район, СМТ, селище) пов'язана зі спробою відродити назви, притаманні українській національній традиції (проект Основного закону “Самостійної України” Спілки народу українського М. Міхновського (1905); С. Рудницький (1916); Конституція УНР (1918); М. Грушевський (1918); АТП Української Держави (1918); проект “Основного державного закону Української Народної Республіки” (1920); “Проект Конституції (основних державних законів) УНР” О. Ейхельмана (1921). Адже терміни “район” і “область”, що, на думку В. Лісничого, можна назвати експансією 20–30 років для того щоб запровадити етатизм [191, 77], є суттєвою

невідповідністю сучасному національному державотворенню та науковим підходам. Це ж стосується і назви “громада”, що має ввійти у широкий ужиток.

Щодо кількісних характеристик самого регіону (чисельність населення, площа території, ресурсний потенціал тощо), то, як показує досвід європейських країн, внутрішню та зовнішню самодостатність регіону здатен забезпечити рівень у масштабах понад 1 млн жителів. Розмір території є більш різноманітним і має здатність до суттєвих коливань.

У процесі прийняття рішення зі створення АТО має братися до уваги її відповідність таким вимогам:

1) повна та компетенція лише органів публічної влади одного рівня, котрі повинні бути спроможними в інфраструктурному, кадровому, фінансовому аспектах виконувати повноваження, визначені за відповідним рівнем АТО [270, 242];

2) наявність для кожного рівня АТО повноважень, у т. ч. галузевих, які домінують щодо інших рівнів у бюджетному та політичному вимірах, що виправдовує створення такого рівня АТО;

3) застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня АТО;

4) нерозривність території АТО. У межах її території не може бути інших АТО того ж рівня. Не може бути анклавів й ексклавів. Адміністративний центр АТО повинен бути максимально близько розміщеним до її географічного центру [270, 242];

5) розміщення території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня;

6) універсальність АТО – диспропорції території в межах одного рівня АТО повинні вкладатися в межі статистичних відхилень, допустимих для застосування єдиної державної регіональної політики [270, 242];

7) стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації [270, 243];

8) узгодженість кількості отримувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними можливостями фінансування цих установ [270, 243]. Кількість споживачів у межах однієї групи АТО не повинна суттєво відрізнятися;

9) забезпеченість належного представництва в ОМС АТО та політичної спроможності прийняття соціально вразливих рішень (у частині місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій тощо) [270, 243];

10) взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом, територіями з вузькоспеціалізованою та диверсифікованою економіками, що гарантуватиме територіальну справедливість, рівний доступ до публічних послуг [270, 243];

11) узгодженість системи АТО, утворених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою МОВВ й інших органів влади;

12) повсюдність юрисдикції органів державної влади й ОМС на територіях відповідних АТО;

13) збіг меж юрисдикції АТО з межами юрисдикції сусідніх АТО того самого рівня (повсюдність місцевого самоврядування);

14) відповідність кількості суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту;

15) невисокий рівень дотаційності місцевих бюджетів. Дотації повинні бути стимулювального характеру [270, 242];

16) відповідність АТО директивам ЄС щодо системи статистичних одиниць NUTS.

6.1.2. Особливості формування рівнів адміністративно-територіального устрою

6.1.2.1. Базовий територіальний рівень публічного управління

Базовим рівнем АТУ в Україні визначається громада, яку складають міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів. Назву “містечко”, яка існувала в Україні до 28 жовтня 1925 р., а в Західній Україні до 1939-го, пропонується впровадити замість СМТ та селищ.

Громада є АТО, до якої входять одне або декілька поселень і яка є територіальною основою діяльності ОМС із надання населенню основних муніципальних послуг. Доцільно суто теоретичного (а водночас і практичного) обґрунтування статусу громад визначається потребою мати наукову систему знань про певний політичний інститут, що дає змогу вибудувати стабільну політико-правову базу. Великий і прагматичний інтерес має нормативна регламентація правового статусу громади, яка б демонструвала її правосуб'єктність як фактичного первинного суб'єкта місцевого самоврядування, оскільки більшість нинішніх нормативних положень, що стосуються влади громади, її прав і можливостей, суто декларативні за характером. Така нормативна регламентація правового статусу територіальної громади, а також усіх інших питань щодо їх створення (наприклад, визначення кількісних параметрів стосовно права населення АТО об'єднуватись у територіальні громади) має дуже важливе значення на сучасному етапі державотворення й може бути врегульована в межах нового законопроекту.

Звідси, на нашу думку, можна виявити й закріпити в майбутньому на рівні нормативної регламентації (конституційної або законодавчої) такі основні ознаки територіальної громади:

- *територіальну* – спільне проживання осіб (жителів, наявного населення), котрі належать до громади на певній території (у межах певної АТО);
- *інтеграційну* – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і проявляються як широкий спектр системних індивідуально-територіальних зв'язків, які виникають між ними (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення);
- *майнову* – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які перебувають у власності відповідних територіальних громад);
- *фіскальну* – громада має право на встановлення відповідних місцевих податків та зборів; члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів.

Зазначені ознаки породжують реальну потребу шукати виважених рішень (зокрема, й ураховувати зарубіжний досвід) й обґрунтовувати фінансово-економічні основи самодостатності зазначених АТО. Поняття самодостатності АТО – громад, на нашу думку, охоплює:

- нормативно-правову визначеність переліку повноважень ОМС та завдань із їхньої реалізації;
- здатність ОМС за рахунок бюджетних коштів, зібраних на своїй території (тієї її частки, яка залишається в їхньому розпорядженні), виконувати власні самоврядні повноваження на підзвітній території;
- наявність сучасної соціально-економічної та культурно-освітньої інфраструктури, достатньої для підтримання оптимального рівня життєзабезпечення населення громади та надання йому якісних послуг;
- спроможність надання гарантованих державою мінімальних соціальних стандартів кожній людині, незалежно від місця її проживання.

При цьому, як зазначає О. Соскін, самодостатність територіальних громад можна визначити за такими показниками: позитивний приріст населення; відсутність відтоку працездатних громадян; стійка тенденція до збільшення кількості та потужності суб'єктів підприємництва; наявність системи забезпечення нових членів громади житлом за доступними цінами; ефективне функціонування житлово-комунального господарства, у тому числі сучасної системи утилізації та переробки сміття, постачання води та її реновації; створення сприятливих умов для залучення інвестиційних ресурсів; швидка підтримка та спрощений механізм реалізації інвестиційних й інноваційних ініціатив на рівні громади; сформована модель здобуття мешканцями відповідного рівня освіти й перекваліфікації [461, 47].

Матеріально-фінансовою основою означення поняття “громада”, що має відобразитися в зазначеному вище законопроекті, мають стати два основні принципи:

- по-перше, повний набір об'єктів соціально-культурного, житлово-комунального й іншого обслуговування населення за місцем проживання (медичні й освітні заклади, заклади культури,

пожежна команда, торговельна мережа та заклади громадського харчування, об'єкти побутового обслуговування). Винятками можуть стати громади, розміщені на територіях зі складним рельєфом та низькою щільністю населення (Карпати, Полісся, степова зона);

- по-друге, раціональна структура громад, із погляду формування місцевих бюджетів (тобто структура, створена з урахуванням заданої чисельності наявного населення, визначеної на основі розрахунково прийнятної кількості платників податків).

Як зазначають автори [25, 256], критерії утворення громади є:

- просторово-часова доступність (віддаленість) до центру громади;
- економічні межі громади (власність, земля);
- наявність соціально й економічно розвинутого поселення – центру громади;
- відсутність конфесійних, національних суперечностей;
- історична обумовленість;
- територіальна обумовленість;
- чисельність населення, зазвичай, 1,5–5 тис. жителів;
- щільність населення;
- наявність інфраструктури для діяльності ОМС;
- інше.

Сьогодні існує багато варіантів формування АТО базового рівня, у науковців виникли певні розбіжності в цьому питанні. При цьому щодо АТО базового рівня немає єдиних вимог у контексті NUTS, однак ЄС рекомендується забезпечити їх порівнюваність.

Найбільш поширеною є ідея укрупнення сільських поселень для підвищення дієздатності дрібних АТО. Її витoki сягають ще радянського періоду, зокрема 80-х рр., коли пропонувалося провести укрупнення сільських рад “з передачею їм функцій управління, властивих сучасним адміністративним районам” [455, 165]. Аналогічні пропозиції викладені в Концепції державної регіональної політики: “укрупнення сільських територіальних громад для забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних ОМС...” [37].

Існують і протилежні підходи, зокрема щодо розукрупнення нинішньої поселенської мережі. Наприклад, М. Федчишин та В. Фрончко

вважають, що “широкий розвиток в Україні селянсько-фермерських господарств створює сприятливі умови для відродження хуторів” [462, 44]. Ідею відродження хуторів підтримує М. Долішній, який зазначив, що відновлення хуторів мало б важливе значення для збереження та відтворення мережі сільського розселення [160, 105]. Подібної думки дотримується й А. Доценко, вважаючи за доцільне “відродити історичні українські національні форми територіальної організації розселення – містечка, слободи та хутори” [463, 54].

Однак, незважаючи на існування різних підходів у сфері трансформації базового рівня, у науковому середовищі суттєво переважають варіанти укрупнення сільських громад.

Зокрема, Концепція АТУ, яку розробив Мінрегіонбуд, та модель Ю. Ганущака передбачає чотири варіанти: 1) перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення й об’єднання громад; 2) укрупнення через добровільне об’єднання громад та розподіл функцій залежно від наявних договірних відносин; 3) укрупнення громад через централізоване об’єднання, у тому числі примусове; 4) розукрупнення нинішніх районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку [11, 86–90; 84, 21–24]. Найбільш придатним для України, на думку розробників, є четвертий варіант – “розукрупнення району”, а не “об’єднання сіл”. Указаний вибір підкріплюється практикою організації АТУ в європейських країнах, зокрема Норвегії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Бельгії, Нідерландах, Греції, Болгарії [11, 90–91]. Він передбачає, що за основу формування громади береться центр економічного тяжіння – селище, містечко, місто. Теперішні районні центри також стають центрами таких укрупнених громад на рівні з сільськими населеними пунктами. У територіальних одиницях створюється орган самоорганізації населення [84, 24]. Цей варіант є стійким до демографічних факторів, однак передбачає надто великі розміри громад, що суттєво збільшує відстані до центру громади. На основі профілю модельної АТО на рівні громади сільська громада має складатися з 12 поселень, як звичайно, зі слабким домінування селища чи містечка із сільською інфраструктурою, чисельність населення – 10 тис. жителів; міська

група – 15 поселень із сильним домінуванням великих міст з урбаністичною інфраструктурою та з декількох приміських зон, чисельність населення 20 тис. осіб [84, 36–37]. Ю. Ганущак пропонує такі середні показники громади по Україні: середня кількість жителів – 31,5 тис.; середня площа – 420 км²; кількість поселень в АТО – 19,1. Унаслідок цього загальна кількість громад в Україні має становити 1435 одиниць [84, 58].

Схожими є параметри Концепції АТУ Мінрегіонбуду: середній розмір сільської громади – 9 тис. осіб; максимальна відстань від центру громади – 15 км, середня – 11 км; середня кількість поселень, які входитимуть до складу громади, – 16. За основними показниками утворені громади будуть дуже близькими до громад, утворених унаслідок реформ АТУ в Данії та Болгарії [11, 90–91]. У результаті загальна кількість громад має становити 1408 одиниць, у т. ч. громад, створених на базі міста обласного значення – 176, на базі міста – районного центру – 378, на базі міста районного значення – 456, на базі села – 398 одиниць [11, 98].

Експерти Інституту громадянського суспільства спільно з Українським освітнім центром реформ у результаті дослідницьких робіт у Волинській області застосували схожий підхід. Унаслідок цього замість 32 теперішніх сільських рад Маневецького району пропонується утворення п'яти із мінімальною кількістю населення 7 тис. мешканців; у Володимир-Волинському – замість 21 пропонується лише дві; у Локачинському – замість 20 пропонується три [88, 33–34, 45, 52]. До однієї Володимирської громади має входити 50 сіл (18 758 мешканців) [88, 52]. На нашу думку, враховуючи потребу забезпечення принципу субсидіарності та сучасний стан українських доріг, такі параметри громад, незважаючи на достатню інфраструктуру, є суттєво завищеними.

Унаслідок геоінформаційного моделювання АТУ Волинської та Рівненської областей, яку здійснила робоча група Науково-дослідного інституту геодезії і картографії та ДНВП “Рівнегеокадастр” (Ю. Карпінський, О. Смірнова, А. Приймак), запропоновано створення на Волині 48 громад. Установлення центрів АТО та формування меж громад проводилося на основі побудови полігонів Тиссена (діаграм

Вороного). Адміністративними центрами громад іноді бралися населені пункти, які розміщувалися в географічному центрі відповідної території, без урахування природних перепон (ріки, лісові масиви) та наявної там соціально-культурної інфраструктури. Такий механістичний підхід в окремих випадках призвів до встановлення центрами громад сіл, що не володіють достатньою базою для надання послуг, не є центрами тяжіння для навколишніх поселень (наприклад, Карасин, Микуличі) та розділені річкою від решти території громади (наприклад, Старий Чорторийськ).

У проекті Закону “Про адміністративно-територіальний устрій”, який розробив Мінрегіонбуд, передбачається, що максимальна віддаленість від адміністративного центру громади, зазвичай, має відповідати базовим вимогам доступності соціальних послуг на цьому рівні, установлених КМУ. Відповідно, визначаються зони впливу центрів громад – для міст районного значення – 10 км; для міст обласного значення чисельністю жителів менше 50 тис. – 15 км; для міст чисельністю жителів понад 50 тис. – 20 км; для міст – обласних центрів – 30 км. З урахуванням цього підходу, в Україні має бути сформовано 1400 громад [464, 40, 42].

Ще одним визначальним параметром сталості системи є доцільність фінансування мережі бюджетних установ, які надають соціальні послуги. У цьому контексті кількісні параметри числа мешканців для утворення АТО не є визначальними, поступаючися нормативному завантаженню споживачами бюджетних установ (учня, дитини, мешканця) [84, 41–42]. Зокрема, за розрахунками мінімальна кількість жителів громади, необхідна для нормативного навантаження, становить 2,5 тис. осіб [84, 43, 65]. Як зазначає Ю. Ганущак, для сільської громади головною бюджетною установою, котра фактично виправдовує існування самоврядування в сільській громаді, є школа. У селі – населеному пункті – це початкова школа [84, 42].

Недоліком цього варіанта на думку науковців, є побоювання щодо практичної втрати можливості самостійно вирішувати будь-які питання власного функціонування громадою невеликого села після об’єднання зі значно більшою громадою [465, 12] і те що, у зв’язку з пониженням статусу багатьох нинішніх ОМС, закладається потенцій-

ний конфлікт між керівництвом громади й органами самоуправління територіальних одиниць. Аналогічну проблему, тільки пов'язану з розширення міст за рахунок сільських поселень, висловлює В. Журавський. Учений застерігає, що включення сільських поселень до складу міських громад може призвести до ситуації, коли “усі питання місцевого значення вирішуватиме місто (точніше, орган самоврядування, сформований в основному за рахунок голосів жителів міста), і ці рішення (особливо із земельних питань) нерідко будуть не на користь сільських жителів” [466, 18].

Однак цей варіант має суттєві переваги: високий рівень інфраструктурної, кадрової та бюджетної самодостаності АТО; можливість оптимізації мережі соціальних закладів і на території громади, і повіту; приблизна рівність площ АТО, що дає можливість сформувати єдину політику щодо їх розвитку; перспектива економічного розвитку території; низький рівень міжбюджетних переадресацій між різними АТО, тенденції до підвищення дохідності АТО в розрахунку на мешканця [84, 24].

Ми підтримуємо ідею формування громад на основі соціально-економічної моделі, сутність котрої зводиться не до механічного об'єднання поселень, а створення громад на основі доступності соціальних послуг у межах нормативних витрат часу, котрі не повинні перевищувати 30 хв досяжності автомобілем (швидка медична допомога; довіз учнів до школи; прибуття пожежної команди). Основною перевагою такого підходу є зміна філософії нинішньої системи АТУ на субрегіональному та базовому рівнях, позначеної домінуванням районного центру – економічного осередку над слабкими в економічному плані сільськими радами. Її результатом має стати піднесення ролі територіальних громад – основного рушія розвитку територій, а, відповідно, перенесення розв'язання соціально-економічних питань із районного рівня на рівень громад.

Центром громади обирається населений пункт (місто, селище) – “природний концентратор” [375, 26], який має розвинену мережу різноманітних підприємств, соціально-культурних закладів, установ, організацій (загальноосвітня школа, дитячий садок, медична амбулато-

рія, станція швидкої допомоги, будинок культури, бібліотека, сільський стадіон), що вирізняє його від інших, відзначається відповідною економічною активністю та є центром притягнення навколишніх поселень. Центрами громад визначаються сучасні міста обласного значення та районні центри (ця норма стосується і міст, розміщених близько одне від одного і є економічно та соціально самодостатніми). Нинішні міста районного значення, СМТ, селища, розміщені в безпосередній близькості до більших міст і входять у межі громад цих міст, лише у виняткових випадках (за умови наявності відповідної бюджетної інфраструктури й економічної активності) можуть бути визнані центрами громад. Такий підхід є продуктивним, адже центрами більшості українських районів (за винятком Поліського в Київській та Великобілозірського в Запорізькій областях) є міста (61 %). Особливо це характерно для Західної України (наприклад, у Львівській області всі райцентри є містами, у Закарпатській, Івано-Франківській, Тернопільській, Чернівецькій – понад 70 %) [467, 40]. Для території, яка не потрапляє в зону дії центрів економічної активності, за відсутності в сільській місцевості таких центрів, створюється суто сільська громада в поселенні з відносно високою кількістю населення (понад 2 тис. осіб) та наявністю соціальної інфраструктури.

Дослідження показують, що в межах мегаполісів зона впливу – 30 км, навколо міст – до 15 км. При перевищенні цих показників люди не схильні щодня добиратися до міста, тому молодь швидше схильна до переселення в місто чи ближче до нього. Відповідно, максимальна відстань поселень до центру громади не повинна перевищувати 15 км. Як виняток, за наявності якісних доріг указана зона може бути до 20 км. Межі громад слід визначати посередині між цими центрами. У разі відсутності дороги між ближніми географічними поселеннями вони мають належати до різних зон впливу. Ця норма стосується також поселень, розділених природними перепонами – ріками, горами, великими лісовими масивами тощо. Якщо поселення розміщені на віддалі понад 20 км від центрів або комунікації з ними є ускладненими (гори, ріки, погана дорога), серед таких поселень припускається створення центру громади. У такому разі найбільш доцільним центром

громади може бути поселення, розміщене в географічному центрі, незважаючи на його величину порівняно з іншими поселеннями.

Застосування такої моделі передбачає досить суттєві відмінності між сільськими та міськими громадами. Адже громади нинішніх обласних центрів важко порівняти з невеличкими населеними пунктами. Тому, з огляду на потребу формування найбільш коректної економічної політики, зокрема розрахунків нормативів соціальної забезпеченості, доцільно розглядати дві групи громад – сільські та змішані (міські та сільські поселення).

При визначенні центрів територіальних громад варто враховувати й історію владних центрів у поселеннях, зокрема колишніх районних центрах 1940 р. чи центрах волостей Російської імперії початку ХХ ст., гмін часів Польщі 1920–1939 рр. тощо. У цих населених пунктах ще збереглися окремі заклади обслуговування населення. Такий підхід дасть можливість зменшити негативні явища при здійсненні територіальної трансформації в сільській місцевості.

Іншим ефективним засобом моделювання АТУ є побудова полігонів Тиссена – Вороного навколо центрів АТО, що забезпечує дуже важливу геопросторову умову: довільний точковий об'єкт у багатокутнику розміщений так, що для будь-якої позиції в межах полігонів відстань до центрального точкового об'єкта завжди менша, ніж до будь-якого іншого точкового об'єкта, що розглядається [468, 171]. Цей метод, що має широке використання на практиці, є одним з основних для поділу території на сукупність районів, що визначають просторові асоціації та взаємодії.

На основі застосування вказаних вище методичних рекомендацій, а також узагальнення пропозицій та зауважень РДА й міськвиконкомів Волинської області щодо вибору потенційних центрів громад, автор змодельював проект поділу області на громади. Зокрема, замість нинішніх 11 міських, 22 селищних та 379 сільських рад (усього 412) доцільно сформувані 49 громад, із яких 28 становитимуть змішані, а – 21 сільські (додаток А).

Ураховуючи, що сільське господарство не потребує великої кількості робочої сили, та загальносвітові тенденції зниження кількості

працівників в аграрному секторі (зайнятість у Європі та Північній Америці складає не більше 4 %), Україні слід підлаштовувати до цього АТУ. Зокрема, у результаті наближення центрів економічної зайнятості до нинішнього місця проживання мешканців сіл можна очікувати сповільнення деградації сільської місцевості чи навіть відродження з огляду на бажання багатьох жителів міст проживати в селах.

Такий підхід дає можливість вирішити низку завдань:

- розвиток міст, селищ, які сьогодні занепадають, забезпечення їх життєдіяльності;
- розвиток сільської інженерної інфраструктури, що входить у межі громади;
- покращення управління фінансами в частині оптимізації податку на доходи фізичних осіб;
- покращення соціальних послуг, особливо в сільській місцевості;
- можливість комплексного вирішення питань життєдіяльності громади;
- вирішення проблеми розмежування меж міст та прилеглих територій покращить узгодженість генерального плану розвитку міст із планами розвитку територій за межами міста.

Визначаючи межі громад, доцільно дотримуватися таких рекомендацій:

- не бажано розривати теперішні сільські ради;
- бажано межі громад проводити за характерними географічними особливостями рельєфу. Важливо, щоб поселення громад не розділяли природні перепони (ріки, гірські масиви, лісові масиви тощо);
- під час визначення меж громад важливо, щоб дороги, котрі з'єднують поселення, були в межах громади;
- групування поселень можна здійснювати, виходячи за межі теперішніх районів, котрі будуть суттєво змінені, якщо при цьому поселення опиняються ближче до центрів громад, крім випадків, коли межа повіту одночасно є межею землі.

Щодо районів у місті, то методологія їх утворення в Україні несформована, у цій сфері відсутні чіткі науково обґрунтовані критерії [39, 298]. Сучасний районний поділ у містах – одна з найбільш

проблемних та дискусійних тем АТУ. Відповідно, постає питання, чи є вагомі підстави для існування в межах великого міста єдиної громади, чи його слід розглядати як сукупність декількох територіальних спільнот (громад). Окремі вітчизняні науковці та практики обстоюють підхід про цілісність та неподільність міста як соціально-територіальної системи [469, 232; 470, 156]. Однак якщо погодитися із цим підходом, що передбачає функціонування на території міста єдиного ОМС, то генерування нетотожних із загальноміськими інтересів, із погляду демократії залишиться нереалізованим. Тому сьогодні переважає думка щодо доцільності формування своєрідного “нижнього поверху” місцевого самоврядування [39, 295], котрий би акумулював локальні інтереси та проблеми конкретних частин великого міста та надавав безпосередні послуги населенню, що є непосильним завданням для загальноміського рівня управління. Зокрема, А. Колодій обґрунтовує це сучасним розумінням демократії, зокрема потребою залучення громадськості до місцевої політики [471, 307].

Ураховуючи зарубіжний та вітчизняний досвід муніципального управління, на нашу думку, райони в містах мають серйозні підстави на існування. Адже реалізувати ключовий принцип ТОВ субсидіарність лише загальноміським ОМС, котрий повинен вирішувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі сруктури не спроможні, фактично неможливо. До районної в місті компетенції належать повноваження в побутовій сфері, котрі найбільш ефективно реалізуються саме на цьому рівні. Насамперед це – дошкільна освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення, ремонт житлового фонду, благоустрій території. Саме такий підхід застосовується у європейських містах, незалежно від моделі міського управління.

Водночас муніципальна практика показує, що районування в містах доцільно впроваджувати за наявності понад 300 тис. жителів [472], із чисельністю населення не менше 100 тис. у кожному районі. Саме такий параметр підтримує автор під час створення районів у містах. При цьому важливе зауваження – район у місті, на відміну від повітів як субрегіонально-географічних утворень, не набуває статусу АТО, будучи складовою частиною міської громади.

6.1.2.2. Субрегіональний територіальний рівень публічного управління

Нинішні підходи щодо реформування субрегіонального рівня можна окреслити так:

1) сучасний районний поділ протягом кількох десятиріч утвердився настільки, що на базі районів сформувалися стійкі соціально-економічні зв'язки, а його кардинальні зміни не матимуть жодного управлінського сенсу (М. Долішній, О. Дьомін, О. Кучабський, П. Ткачук);

2) допускаються несуттєві коригування районної ланки (В. Коломийчук);

3) підтримується кардинальне реформування районного рівня (М. Олійник, М. Федчишин, В. Фрончко). При цьому прихильників такого підходу можна поділити на дві групи: а) ті, хто пропонує укрупнити райони (І. Бережна, М. Дністрянський, А. Доценко, Ф. Заставний, В. Куйбіда, М. Пітник, А. Ткачук); б) ті, хто пропонує розукрупнити райони (Ю. Ганущак, Р. Ткачук, П. Жук);

4) замість районів упровадити нову АТО (департамент, округа, повіт) (В. Поповкін, авторський колектив під керівництвом В. Яцуби);

5) крім районів допускається існування функціональних територіальних одиниць (округів) (В. Куйбіда).

Прихильники обережного ставлення до реорганізації районного рівня, підтримуючи критичну його оцінку, проте вважають передчасним здійснювати радикальну його зміну. Зокрема, П. Ткачук стверджує, що район “виявився вдалою організацією території і сьогодні прийнятною для становлення самоврядування і здійснення перетворень на селі”, а тому він має залишитися головною ланкою АТУ й надалі [208, 49]. О. Кучабський вважає, що в сучасних кризових умовах будь-яка кардинальна реорганізація АТУ України на районному рівні є передчасною і може призвести не до очікуваного підвищення ефективності територіального управління, а навпаки – створити передумови управлінського колапсу [473, 139]. В. Поповкін застерігав, що ідея переходу до укрупнених районів може бути практично й безперешкодно реалізована лише за умов досягнення незрівнянно вищого

рівня автомобілізації та розвитку шляхового господарства, згущення мережі автошляхів із твердим покриттям високого класу [474, 101]. Зважаючи на це, М. Долішній неодноразово закликав зберегти на певний час теперішні адміністративні межі [475, 110]. О. Дьомін, своєю чергою, звертав увагу на те, що на сучасному етапі покращення нинішнього АТУ слід розпочати з упорядкування мережі сіл та селищ [476, 12].

Прихильник несуттєвого реформування районного поділу В. Коломийчук обстоює доцільність коригування меж деяких районів лише в перспективі [477, 129].

Інші дослідники, критично оцінюючи сучасний районний поділ, наголошують на доцільності його кардинальної трансформації. Наприклад, М. Федчишин та В. Фрончко наголошують, що поділ на райони в Україні складався “часто-густо без будь-якої систематизації або для потреб політично-партійної кон’юнктури” [462, 45]. М. Олійник зауважує, що межі районів в Україні “встановлено за незрозумілими критеріями, що підтверджується неодноразовими їх змінами як у радянський, так і в наш час” [478, 168].

Пропозиції реформувати районну ланку шляхом її укрупнення сягають ще радянських часів. Активним прихильником такого підходу був радянський дослідник Б. Хорев, який ще 1981 р. пропонував замість 3 тис. районів створити не менше 700 укрупнених районів-округів [455, 165]. 1993 р. Президент України Л. Кравчук навів статистичні дані про те, що близько 65 % районних бюджетів перебувають на дотації [479, 6]. У наступні роки ситуація лише ускладнювалася. 2003 р. М. Олійник констатував: “Нинішні райони не мають ні фінансових, ні належних кадрових ресурсів для забезпечення реалізації державної політики на регіональному рівні” [478, 168]. Доцільність укрупнення сільських районів багато вітчизняних науковців аргументувало переходом до “ринкових відносин та на переважно економічні методи управління” [480, 32]. Зокрема, А. Доценко закликав “укрупнювати дрібні райони з тим, щоб створити більш потужні за потенціалами та самодостатні райони” [463, 22]. М. Пітцик пропонує за основу формування району (округу) (150 тис. жителів) узяти надання медичних послуг (клінічна лікарня). До округу має входити до десяти громад [481]. Схожу позицію пропонує і А. Ткачук, який зазначає, що “звичайний нинішній район потребуватиме укрупнення,

бо нема сенсу існування району, де проживає 7–20 тис. населення: ні фінансово, ні організаційно він не спроможний забезпечувати людей необхідними послугами. Натомість буде створено великий район, в якому об'єднаються десяток чи півтора великих громад. Такий район матиме незначну частину повноважень... наприклад, послуги спеціалізованої медицини” [482, 30]. Основою новоствореного району в Концепції АТУ, яку розробив Мінрегіонбуд, також має стати “високоєфективна медицина” – головне повноваження цієї АТО. Райони стануть основою нових медичних округів [11, 95].

Необхідність укрупнення аргументується переважно логікою концентрації в межах відповідних АТО такого ресурсу, який би дав змогу належно реалізовувати покладені на район повноваження.

Одним із варіантів реформування субрегіонального рівня пропонується “розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку” [11, 89–90; 84, 24].

В. Поповкін 1993 р. запропонував дослідити можливість укрупнення існуючих в Україні районів через утворення на базі двох-трьох районів нових повітів [474, 101–102]. 1994 р. Ф. Заставний наголосив на перспективності формування округ в розрахунку по дві-три на одну сучасну область [483, 357]. 2005 р. колектив авторів запропонував створення округів (департаментів), які б об'єднували територію трьох-чотирьох районів із населенням понад 150 тис. осіб [274, 364]. І. Бережна на основі концепції укрупнення районів змодельовала субрегіональний рівень АРК, що передбачає через об'єднання районів створення шести округів [475, 502].

У законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення місцевого самоврядування (реєст. № 3207-1) систему АТУ України, крім районів, пропонується доповнити новою АТО – округою. Округи утворюються на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів. Як зазначає Конституційний Суд, у запропонованій редакції статті має бути чіткіше визначено поняття округи та її меж [484, 64]. Адже не зовсім зрозуміла конфігурація цієї АТО: її розмір, рівень в ієрархії АТУ, перелік органів публічної влади на цьому рівні, функціональне призначення, компетенція.

У Концепції державної регіональної політики, яку затвердив ІІ Всеукраїнський з'їзд Співки лідерів місцевих та регіональних влад України, запропоновано до субрегіонального (середнього) рівня віднести район, міський округ, район у місті. Міський округ має становити територія міста обласного значення і населених пунктів, що перебувають у межах адміністративних кордонів міста та прилеглої території, на яку поширюється юрисдикція відповідної територіальної громади міста та її органів [85, 4].

Авторський колектив під керівництвом В. Яцуби пропонує такі варіанти цього рівня: а) залишити район і створити нову АТО – місто на правах району (міста обласного значення) із чисельністю 25–30 тис. жителів [25, 134–136]; б) залишити район, райони в містах, міста (обласні громади) та впровадити міста-райони, крім того, запровадити допоміжну АТО – департамент (округ) на базі т. зв. міждержавних округів, територіальною основою яких пропонується взяти 225 виборчих округів. Департаменти створюються в межах областей, а також громад із населенням понад 200 тис. жителів. Упровадження департаментів – альтернатива укрупненню районів. Райони до 20 тис. жителів, залишаються без змін, райони, які мають понад 30 тис. жителів, розукрупнюються на менші. Місто-район – кількість жителів до 15 тис. осіб. Район у місті утворюється в міських громадах із населенням понад 400 тис. жителів. Кількість жителів у такому районі – приблизно 200 тис. осіб [25, 142–147]; в) район – не менше 70 тис. населення, місто-район – громада з населенням не менше 70 тис. жителів, що виводиться із системи району, у якому воно розміщується. Центром району стає нове поселення [25, 171].

У проекті Закону України “Про територіальний устрій України” пропонувалося створення району за умови, якщо на його території проживає не менше 70 тис. жителів без урахування чисельності міст-районів, міст-регіонів, розміщених у межах цього району. Якщо щільність населення в межах району є нижчою за середню у два та більше разів, допускається створення районів із чисельністю населення від 40 тис. жителів, за умови, що площа такого району в розрахунку на його жителя перевищуватиме у два та більше разів середню в межах України площу районів у розрахунку на одного жителя. Статус міста-

району надається громаді, до якої входить хоча б одне місто, чисельність якого становить не менше 70 тис. жителів. Ці міста виводяться із системи району, на території якого вони розміщені. У містах, де проживає не менше 450 тис. осіб, можуть утворюватися райони в місті, у кількості не менше трьох. У районі в місті має проживати не менше 150 тис. жителів [45, 10]. За цими критеріями пропонується замість існуючих 490 районів утворення 328 [296, 25].

Унаслідок геоінформаційного моделювання АТУ в чотирьох областях – Вінницькій, Івано-Франківській, Луганській та Одеській – запропоновано варіант нового районного поділу. Зокрема, у Вінницькій області замість 27 районів пропонується 16, в Івано-Франківській 14 районів залишаються в незмінному вигляді; у Луганській – замість 18 – вісім районів та 11 міст-районів; в Одеській – замість 26, пропонується 14 та два міста-райони [25, 271–275]. Також змодельовано субрегіональний рівень Київської області, зокрема запропоновано сім варіантів реформування. Із них лише в одному – четвертому пропонується суттєве укрупнення районів із відсутністю міст-районів [25, 191–317]. При цьому автори віддають перевагу варіантам, які не передбачають “занадто великого укрупнення районів” [25, 318].

В. Лісничий пропонує впровадити не одну, а три моделі районування для різних регіонів країни: на Сході це можуть бути райони з кількістю 80–100 тис. мешканців, у Центрі – 60–80 тис., на Заході – 40–60 тис. [74, 283].

Ю. Ганущак пропонує за основу створення району брати видатки на організацію стандартизованих медичних послуг (лікарні зі стаціонарами) – створення територіального медичного округу. За його розрахунками, мінімальний показник становить від 100 тис. жителів. Іншим показником може бути мінімальна кількість дітей для створення управління освіти – 10 тис. учнів, що відповідає 90 тис. жителів [84, 43–44]. У середньому до району має входити десять громад із загальною кількістю населення 150 тис. осіб [84, 37]. Схожа модель запропонована і в Білій книзі “Реформа публічної адміністрації” 2006 р. [52, 26].

Як бачимо, більшість існуючих в Україні підходів передбачають утворення поряд із районом нової АТО – міста-району. При цьому

майже жоден із проектів, окрім Ю. Ганущака [84, 69], не передбачає адаптацію національного субрегіонального рівня до стандартів NUTS, що є безумовним недоліком цих проектів.

У свій час район як АТО був утворений шляхом об'єднання кількох волостей, котрі функціонували на засадах самоврядування. Відповідно, одним із варіантів трансформації району може стати повіт як територіальна одиниця, котра об'єднувала б новостворені громади. Запропонований повіт – проміжний рівень між базовим і регіональним – має створюватися з дотриманням умов ефективного менеджменту та рекомендацій ЄС щодо NUTS 3 (з певними винятками). Однак слід урахувати, що це не завжди вдасться зробити, адже щільність населення України є значно нижчою, ніж у Західній Європі, крім того, вона суттєво коливається в регіонах нашої країни. При цьому зазначимо, що аналіз субрегіонального рівня європейських країн указує на суттєву різницю в територіях і кількості населення цих АТО. Зокрема, французький департамент із середньою чисельністю 550 тис. осіб є значно більшим за польський повіт. До речі, останній, із середньою чисельністю населенням 104 тис. осіб, не відповідає рівню NUTS 3. Румунський департамент із територією 5,6 тис. км² налічує 500 тис. осіб [191, 45], німецький крейс (*kreise*) – 187 тис., іспанська провінція – 804 тис., італійська провінція – 526 тис. (див. табл. 5.3). Відповідно, для нашої країни слід визначитися з принциповими питаннями щодо оптимального розміру повіту.

На нашу думку, залишати нинішній район у незмінному вигляді є недоцільним, про що йшлося в підрозділі 3.2. Доцільність укрупнення субрегіональної ланки АТУ зумовлюється:

- недостатнім соціально-економічним потенціалом переважної більшості районних центрів;
- нерозвиненістю закладів соціальної сфери, які фінансуються з державного бюджету, що унеможливорює надання комплексу послуг населенню прилеглих територій (вища освіта, спеціалізована медична допомога тощо).

Тому, на переконання автора, за основу утворення субрегіонального рівня слід узяти:

а) **міжрайонну внутрішню субрегіоналізацію**, яку докладно розглянуто в підрозділі 3.2. Наприклад, із 16 районних центрів Волинської області функції міжрайонних центрів виконують п'ять. При цьому “столичний район” Луцький абсолютно не відповідає цій функції. За такого підходу кількість районів в Україні істотно зменшиться, при цьому зникнуть міні-райони з кількістю населення менше 10 тис.;

б) **історичні межі** повітів, уїздів, округів, волостей тощо. Зокрема, повіти у Волинському воєводстві 1920–1939 рр. мали таку конфігурацію: територія 3,25 тис. км², кількість населення 189,5 тис. осіб. У складі Російської імперії (1904 р.) уїзди у Волинській губернії були ще більшими: територія 5,26 тис. км² і кількість населення 266,8 тис. осіб. Нагадаємо: сьогодні середній район Волинської області: 1,26 тис. км²; населення – 43,0 тис. осіб. На думку автора, перша з наведених конфігурацій має вагомні підстави для врахування при визначенні розмірів нових повітів;

в) **“рамкові межі”** керованості за кількістю нижчестоящих АТО. Для повітів такими АТО мають стати громади.

Пропозиція автора щодо зміни нинішньої назви “район”, як уже зазначалося, пов'язана зі спробою відродити історичну назву, що притаманна українській національній традиції. Як зазначає Е. Алаєв, етимологія цього терміна досить заплутана. Зазвичай “район” виводять від французького слова “*rayon*” (промінь, радіус). Однак у Тлумачному словнику французької мови серед восьми його значень немає жодного, близького до поняття “територія” [150, 67]. Тому, незважаючи на іноземне походження, поняття “район” фактично не використовується в жодній країні Заходу [484, 30–31], йому відповідає термін “регіон” [150, 68]. Повернення назви “повіт” підтримують наукові кола України, зокрема Б. Данилишин [91, 140], В. Поповкін [39, 323] й ін.

Запропонований повіт – проміжний рівень між базовим і регіональним – має утворюватися з дотриманням умов ефективного публічного управління та рекомендацій ЄС щодо NUTS 3 (із певними винятками). Однак слід урахувати, що це не завжди вдасться зробити, адже щільність населення істотно коливається в регіонах нашої країни.

Це впливатиме на те, що окремі повіти будуть суттєво відрізнятися один від одного, а також із тим, що нинішні великі міста, у тому числі обласні центри, стануть центрами повітів й одночасно земель (як це є у Франції, де департамент Париж налічує 2,3 млн жителів).

На переконання автора, не варто виділяти міста на правах повіту, як це передбачалося в переважній більшості вищенаведених моделей. Зазначимо: за умови створення нової АТО міста-повіту, що виводиться із системи повіту, у якому вони розміщені, виникне потреба у створенні нового адміністративного центру повіту, що потребуватиме значних коштів для створення інфраструктури цього поселення як повітового центру, та переорієнтації всіх потоків, що були зосереджені на старому районному центрі. Вирішення цієї проблеми в умовах обмежених ресурсів та існуючих традицій видається доволі сумнівним, а тому автор це не підтримує. Зарубіжний досвід це підтверджує. Зокрема, найбільшою вадою польської реформи стало виділення міст на правах повіту, котрі виокремилися від прилеглих територій, ставши перешкодою для надання послуг населенню навколишніх сільських територій. Тому, на нашу думку, варто запозичити французький досвід функціонування департаментів, які стали основними провідниками рішень державної влади на субрегіональному рівні.

За основу нових АТО слід узяти повіти, які функціонували в Західній Україні в 1920–1939 рр.: середня площа 2,1 тис. км², кількість населення 149 тис. осіб.

Унаслідок такого підходу в Україні можна сформувати приблизно 130–140 повітів (пропозиція В. Куйбіди – 150–170 повітів [485]). Зрозуміло, що важко сформувати абсолютно однакові повіти, однак важливо позбутися перекосів, які існують сьогодні (наприклад, Харківський район – 186 тис.; Поліський район – 7,5 тис.).

Створення таких повітів вирішить і проблему виборчих округів, як це є в Іспанії, де провінції складають виборчі округи, у яких відбуваються вибори до парламенту та до законодавчих зборів автономних об'єднань [169, 72]. Відповідно, відпаде потреба створювати для цієї мети додаткову АТО, як пропонується в окремих варіантах (округ, департамент тощо) [39, 323–324; 87, 548; 486].

Відповідно до вищевикладеного, приміром на Волині є об'єктивні підстави до створення п'яти повітів: Луцький (м. Луцьк, Луцький, Ківерцівський, Рожищенський, південна частина Маневицького району) – 400,8 тис. осіб; Ковельський (м. Ковель, Ковельський, східна частина Турійського, північна частина Маневицького району) – 162,7 тис. осіб; Володимир-Волинський (міста Володимир-Волинський та Нововолинськ, Володимир-Волинський, Горохівський, Іванічівський, Локачинський райони) – 243,9 тис. осіб; Любомльський (Любомльський, Старовижівський, Шацький, західна частина Турійського та Ратнівського районів) – 108 тис. осіб; Камінь-Каширський (Камінь-Каширський, Любешівський, основна частина Ратнівського району) – 137,4 тис. осіб. Як бачимо, три з п'яти повітів відповідатимуть критеріям NUTS 3, при цьому Камінь-Каширський лише трохи не дотягує до нього. Менша кількість населення Любомльського та Камінь-Каширського повітів пояснюється нижчою щільністю населення поліської зони Волині порівняно з її південною частиною (додаток Б).

В інших областях кількість повітів може бути такою: у Рівненській області – чотири повіти (Рівненський, Дубенський, Кузнецовський, Сарненський); у Закарпатській – три (Ужгородський, Мукачівський та Хустський); у Львівській – шість (Львівський, Бродівський, Дрогобицький, Самбірський, Стрийський, Червоноградський); Чернівецькій – два (Чернівецький та Хотинський). Унаслідок запропонованого моделювання та з урахуванням конфігурації земель, про що йтиметься в наступному підрозділі, загальна кількість повітів України становитиме 136: Вінницька – 5, Волинська – 5, Дніпропетровська – 6, Донецька – 6, Житомирська – 6, Закарпатська – 3, Запорізька – 4, Івано-Франківська – 3, Київська – 6, Кіровоградська – 6, Кримська – 6, Луганська – 7, Львівська – 6, Миколаївська – 5, Одеська – 6, Полтавська – 6, Рівненська – 4, Сумська – 5, Тернопільська – 3, Харківська – 6, Херсонська – 4, Хмельницька – 4, Чернівецька – 2, Чернігівська – 6, Криворізька – 6, Маріупольська – 4, Уманська – 6 (додаток В).

6.1.2.3. Регіональний територіальний рівень публічного управління

Як уже зазначалося, з огляду на оптимальність трирівневої ієрархії АТП, для розмірів України стратегічним напрямом удосконалення регіонального рівня є не докорінна трансформація сучасної системи обласного поділу, а окремі зміни, які б покращили його суспільно-географічну та політичну якість, функціональні можливості (утворення і зміна окремих одиниць, уточнення їх меж, зміна назв й адміністративних центрів тощо).

Щодо розмірів регіонів, то на нинішньому етапі опрацювання цієї тематики існує декілька підходів, котрі в концентрованому вигляді можна визначити так:

а) укрупнити нинішні області (Б. Данилишин, В. Нудельман, М. Орзіх, С. Телешун, О. Чикін, М. Паламарчук, О. Паламарчук, О. Коротич, А. Доценко, Я. Дубов, Т. Ковальчук, С. Тулуб);

б) розукрупнити нинішні області (А. Лісовий, М. Дністрянський (1995), О. Соскін, В. Федчишин, М. Фрончко, І. Мазур, П. Жук);

в) скоригувати теперішні межі областей (В. Коломийчук);

г) залишити регіональний рівень у незмінному вигляді (Р. Безсмертний, Мінрегіонбуд – Ю. Ганущак, В. Яцуба, В. Кравченко, О. Кучеренко).

Підходи щодо укрупнення областей генетично виходять із “рад-наргоспівської” традиції і тому є дуже популярними серед економістів й економістів-географів. Оскільки сучасні кордони АТО України не збігаються з кордонами економічних районів (для прикладу: у СРСР лише Білорусія та Казахстан утворювали окремий основний економічний район), то теоретиками економічного районування пропонуються моделі, спрямовані на усунення цієї невідповідності, що, своєю чергою, передбачає суттєве укрупнення тодішніх АТО регіонального рівня. Зокрема, моделі економічного районування розробили Ф. Заставний (1990, 1992–1994), В. Поповкін (1993), О. Шаблій (1994), М. Пістун (1995), М. Долішній (1997), М. Паламарчук (1997) на основі виділення територіально-виробничих комплексів виокремлювали 5–9 макрорегіонів з урахуванням історичних особливостей, природно-ресурсного потенціалу, щільності населення, рівня урбанізації тощо. В умовах командно-адміністративної системи колишнього

СРСР ідеї районування на основі макрорегіоналізації були прогресивними, оскільки протистояли лише галузевому та партійному підходам в управлінні народним господарством, створювали передумови для координації соціального розвитку великих регіонів.

З огляду на реалії “інформаційного” суспільства, теорію якого найбільш комплексно розробив іспанський філософ М. Кастельс, концепт регіоналізації вже не може обмежуватися уявленнями про соціально-економічне районування [87, 316]. В умовах ринкової економіки та парадигмальних змін функцій держави, коли на перший план виходять соціальні аспекти та сервісний підхід функціонування адміністративних систем, брати за основу формування регіонального рівня суто виробничі чинники є однозначним кроком назад. Адже національна економіка вже давно перестала бути “прив’язаною” до певної території, вона є екстериторіальною, що в умовах глобального ринку є більш ніж очевидним. Тому на сучасному етапі у Європі за основу формування АТО беруться саме сервісно-послугові чинники. Наприклад, у Данії, котра зовсім недавно здійснила реформування, головним критерієм створення регіонів стало надання комплексних медичних послуг [441, 17].

Ще однією причиною укрупнення вважається потреба в подоланні історично сформованих диспропорцій між потужними східними та переважно слабкими в ресурсному потенціалі областями Західної України (В. Карпенко [487, 41]). Задля набуття невеликими за чисельністю населення та розміром території областей самодостатності фінансових, економічних, природних й інших ресурсів, необхідних для розвитку, прихильники такого підходу пропонують їх поєднання при збереженні загалом існуючого АТУ [488, 69]. Наприклад, О. Коротич запропонував об’єднати ті області, які мають значення характеристики соціально-територіального потенціалу нижче за середнє, зокрема: Хмельницьку з Тернопільською, Волинську з Рівненською, Кіровоградську з Черкаською, Закарпатську з Чернівецькою та Івано-Франківською, Херсонську з Миколаївською, Чернігівську із Сумською [489, 76–77]. При цьому внаслідок такого об’єднання, він не виключає можливості виникнення т. зв. “західноукраїнського сепаратизму” в тих областях, які були приєднані до України в 1939–1945 рр. [489, 60].

Інша група науковців (зокрема Я. Дубов), котрі є прихильниками укрупнення, репрезентує т. зв. історико-ментальний підхід, в основі якого є прагнення відтворення сучасного устрою на основі адміністративних одиниць минулих епох на основі історичних земель, країв-соціополісів (Волинь, Галичина, Полісся, Поділля, Слобожанщина, Запорожжя тощо) за критерієм історично сформованої субетнічної єдності. Видається, що така архаїка неминуче ввійде в суперечність з економічними потребами та з тими традиціями, які склалися впродовж останніх десятиріч. У кінцевому варіанті вона також працюватиме на регіональну дезінтеграцію, на шкоду соборності держави. М. Долішній та С. Злупко, критикуючи такий підхід, зазначають, що держава має дбати не про субетнічну, а про морально-психологічну, культурно-національну єдність українського суспільства незалежно від регіону [490, 39].

Ще одна група прихильників укрупнення репрезентує федеративну модель розвитку України, що має тривалу історію, про що йшлося в першому розділі. На думку окремих політиків, унітарний статус України є основним генератором політичної нестабільності в країні та прихованою загрозою її територіальної цілісності. Зокрема, В. Колесніченко та Р. Бортнік пропонують сформувати “5–7 суб’єктів федерації, кожен із яких міг би мати власний однопалатний парламент, що обирається населенням, та виконавчий орган – уряд, сформований парламентом суб’єкта федерації” [491, 5]. Послідовним прихильником федералізації України є В. Тихонов [492]. Група науковців підтримує потребу укрупнення областей із наданням їм статусу, що існує при федерально-земельному устрої [493, 409]. Не виключав можливості перетворення соціально-економічних районів на федеральні землі (провінції, штати) О. Шаблій [494, 633]. Схожих позицій дотримувалися В. Золотарьов [495] й І. Попеску [496].

Однак заклики щодо федералізації України не знайшли адекватного відгуку й розуміння в суспільстві. Серед науковців панує загалом критичне та навіть негативне ставлення до перспективи федеральної реорганізації державного устрою нашої країни [39, 272]. Як слушно наголошують І. Курас та В. Солдатенко, “Механічне запозичення західноєвропейських ідей регіоналізму (а саме вони є наріжним

каменем ідей федералізації) для нас неприйнятне... В Європі, Північній Америці успішно діє регіоналізм співробітництва, у нас в абсолютному варіанті він може нині виявити себе лише як регіоналізм конфліктогенний, відцентровий. Причини цього – у своєрідності ситуації, що склалася в Україні. Для неї характерне протікання двох паралельних процесів – становлення державності і подальша консолідація української нації як багатоетнічної, полікультурної спільноти” [497, 203]. Продовжуючи цю думку, В. Бушанський зазначає, що ідею регіоналізації у Європі зумовлює процес глобалізації зі стиранням міждержавних кордонів, формуванням загальноєвропейського ринку, зростанням вільного обігу капіталів і робочої сили. “Однак Україна не має з цими процесами нічого спільного. Навпаки, нині вона мусить виконувати завдання, котрі стояли перед Італією та Німеччиною в ХІХ столітті – формування нації, єдиної державності та національного ринку” [498, 15].

У наукових колах переважає думка, що федеративна форма державного устрою не працюватиме на користь України, оскільки призводить до внутрішнього соціально-економічного розбалансування [499, 9]. Зазначимо: світовий досвід свідчить про те, що федеративна форма може бути ефективною лише за наявності реального народовладдя на загальнонаціональному рівні та дієздатного місцевого самоврядування, хоча не завжди федералізм є гарантією демократії. Як зауважує В. Шаповал, “Там, де федерація не має союзного характеру, а створюється за ініціативою центральних владних структур, що вже існують, знову створена складна держава має штучний характер” [492, 18].

Підтримуючи саме такий підхід [500, 288; 501, 44; 502, 77–78], зауважимо: уже давно назріло питання щодо створення дієвого механізму представництва регіонів на центральному рівні, котрий сьогодні в Україні відсутній. Такий стан є перманентним каталізатором ідей федералізації в українському політикумі. Відображення регіональних інтересів у верхній палаті парламенту може стати стабілізуючим фактором українського політичного процесу, легальним і цілком об’єктивним джерелом впливу регіональних еліт на вибір загальнонаціонального політичного курсу. Нагадаємо, що такі ініціативи виходили від двох президентів України – Л. Кучми (2000) та В. Ющенка (2009).

Зазначимо: двопалатність парламенту сама по собі не є ознакою федеративного устрою. Про це свідчить хоча б досвід Польщі та Франції – двох, можливо, найбільш унітарних європейських держав.

У згаданому контексті дискусійним залишається питання щодо статусу АРК. Можна стверджувати, що автономізація Криму, з одного боку, спричинила низку проблем політико-правового, майнового, управлінського характеру, з іншого, – стала ефективним інструментом збереження територіальної цілісності України. Однак загалом досвід кримської автономії не став зразком для інших регіонів у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, ефективного публічного управління, якості публічних послуг, вирішення етнополітичних питань тощо. Відповідно, в умовах сьогодення, на думку багатьох учених, існування в межах унітарної держави адміністративних утворень з ознаками політичної автономії є недоцільним [39, 278]. Як зазначив С. Телешун, “На думку більшості аналітиків, факт існування у складі унітарної України автономної одиниці, якою є АРК, негативно впливає на політичні і державотворчі процеси в Українській державі” [503, 14]. Водночас до позитивів належить те, що по-перше, на прикладі вирішення спірних питань між центром і кримською автономією наша держава отримала неоціненний практичний досвід, що може бути використаний в інших схожих ситуаціях [39, 279]; по-друге, АРК є сьогодні своєрідним полігоном, на якому повинен відпрацьовуватися механізм взаємовідносин місцевого та регіонального самоврядування [504, 157]. Автор погоджується з таким підходом.

Об’єднання кількох областей, на нашу думку, призведе до створення надвеликих АТО, що будуть співрозмірними із середніми європейськими країнами, що не є характерним для унітарних держав. При цьому наголосимо на суттєвому факторі, що інколи замовчують або ж свідомо ігнорують прихильники укрупнення: нинішні українські області за величиною території є найбільшими (після Білорусі – середня величина 33,8 тис. км²) у Європі. Наприклад, кожна з найбільших в Україні областей: Одеська (територія – 33,3 тис. км²), Дніпропетровська (31,9), Чернігівська (31,9), Харківська (31,4) є більшими за Бельгію (30,5), Албанію (28,7), Македонію (25,7), Словенію (20,3), Чорногорію (13,8), майже однаковими з Молдовою (33,7).

За кількістю населення 4,84 млн осіб Донецька область є однаковою з Хорватією (4,87), більшою за Молдову (4,46), Норвегію (4,42), Ірландію (3,62), Литву (3,6); Дніпропетровська (3,56) – за Албанію (3,33), Боснію та Герцеговину (3,36); регіони з населенням понад 2 млн (АРК, Луганська, Львівська, Одеська, Харківська області) – Латвію (2,38), Македонію (2,01), Словенію (1,97), Естонію (1,4), не кажучи за невеликі країни: Чорногорію, Люксембург, Мальту, Ісландію, Андорру, Ліхтенштейн.

Великі за розмірами регіони потенційно акумулюють декілька небезпек та загроз:

а) політичного характеру – концентрація влади на занадто великій території може спровокувати політичний сепаратизм (спокуса позмагатися із центром у повноваженнях; потенційна вимога підвищення статусу; концентрація сепаратистських устремлінь; небезпека федералізації країни);

б) соціально-культурного характеру – концентрація культурного життя у великих регіональних центрах зі зростанням периферійності й депресивності віддалених від центру територій. Великі відстані від периферійних районів до пропонованих центрів (іноді понад 300 км) ускладняють процес адміністративних взаємин центру й периферії, оскільки для одержання послуг довелося б витратити по кілька діб. До того ж в Україні є лише п'ять міст, котрі є насправді центрами міжобласного значення: Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Львів, Харків. Одеса займає окраїнне положення;

в) економічного характеру. Оскільки економічно потужні області посиляться ще більше, а в депресивних соціально-економічна ситуація не покращиться, це може призвести до економічного сепаратизму – посилення конфронтації між дотаційними регіонами та регіонами-донорами [505, 182].

Слід нагадати застереження С. Рудницького, що, на нашу думку, залишається актуальним і сьогодні: для України надто великі адміністративні одиниці типу колишніх губерній – безумовний анахронізм [5, 13].

Щодо розукрупнення, то запропоновані авторами моделі певною мірою повторюють досвід існування на території УРСР окружного

рівня з 1925 до 1930 р., коли територія республіки складалася з Молдавської АСРР та 41 округи [221, 53]. Як уже зазначалося в Розділі 3, компактні за територією округи, переважна більшість яких виявилися економічно самодостатніми, пройшли перевірку життям [264, 14]. Ідею розукрупнення підтримав І. Мазур, який, щоб “розмити” існуючу регіональну еліту, запропонував на базі існуючих областей створити 35–37 АТО [506, 52], а також П. Жук, який запропонував створити 98 округів та дев’ять найбільших міст перевести в центральне підпорядкування [507]. Однак у сучасних умовах такі порівняно невеликі регіональні утворення є неефективними, адже вони не зможуть забезпечити самодостатність регіону, за якої він здатен не лише забезпечити внутрішні господарські зв’язки й потреби, створивши місцевий ринок, а й вступати у складні багатогранні зв’язки з іншими ринками та регіонами. Європейський досвід це яскраво засвідчує – найближчий наш сусід Польща 1999 р. шляхом об’єднання із 49 утворила 16 воєводств; Франція 1982 р. – новий вищий рівень – регіон; Данія 2007 р. завершила АТР створенням на базі 13 округів п’яти регіонів.

У цьому зв’язку доречно нагадати слова М. Дністрянського, який переглянув свої підходи 1995 р. щодо переходу від триступеневої ієрархічної системи до двоступеневої [72], зауваживши, що “суспільно-географічна модель організації двоступеневого устрою в Україні, що має свої переваги, насамперед у геополітичному та геокультурному аспектах, адже дала б змогу змістити вагу соціально-економічного життя в глибину державної території, сприяючи консолідації і подоланню історичної роз’єднаності українських земель, має низку недоліків: а) територія України загалом є зовеликою для організації двоступеневої системи АТУ; б) наявна триступенева система АТУ дуже “зрослася” з системою розселення; в) докорінна реформа потребує великих витрат і могла б поглибити неорганізованість і неузгодженість різних підрозділів суспільства” [73, 320–321].

Схожої думки дотримується й інший прихильник розукрупнення О. Соскін, який 2008 р. також переглянув двоступеневу модель АТУ на користь триступеневої [77].

Загалом передумови підходу щодо розукрупнення обласної ланки слід пов’язувати з природною еволюцією системи розселення. За час

існування в Україні обласного поділу сформувалися нові потужні центри та ядра соціально-економічної активності, крупні промислові центри, які не є обласними центрами. Відповідно, вони притягують до себе навколишні території: Кривий Ріг – у Дніпропетровській, Маріуполь і Краматорськ – у Донецькій, Кременчук – у Полтавській, Мелітополь – у Запорізькій, Умань – у Черкаській. Такий стан породжує своєрідну “двоцентровість” у регіонах. Відповідно, формування нових областей навколо таких центрів із погляду теорії розміщення є цілком логічним [508, 162].

Подібна ситуація характерна не тільки для нашої країни. Зокрема, як зазначають А. Усягін та М. Шишков, у Російській Федерації існує 13–15 регіонів (у складі яких – великі міста з населення понад 250 тис. осіб, що не є обласними центрами), потенційно готових до розукрупнення. Наприклад, Вологодська область (Череповець), Краснодарський край (Новоросійськ або Сочі), Свердловська область (Нижній Тагіл), Іркутська область (Братськ) й інші [147]. Ще більш очевидною є така двоцентровість у Білорусі (Барановичі й Пінськ – у Брестській, Бобруйськ – у Могильовській, Мозир – у Гомельській, Орша – у Вітебській областях).

Певною мірою поділяючи аргументацію прихильників розукрупнення сучасних областей, що є більш доцільним підходом порівняно з їх укрупненням, усе ж зауважимо, що нинішній поділ в Україні загалом відповідає основним параметрам АТУ, адже саме до критеріїв українських областей останім часом наблизилися європейські держави, зокрема Франція та Польща. Автор неодноразово обґрунтовував тезу щодо відповідності регіонального рівня України європейським критеріям NUTS 2 (від 800 тис. до 3 млн жителів), за винятком Донецької (4,8 млн) та Дніпропетровської (3,5 млн) областей [509, 351–352; 510, 3; 511]. Але така практика не є винятком у європейських країнах. Зокрема, як уже зазначалося, регіон Іль-де-Франс (Франція) налічує 11 млн осіб, область Ломбардія (Італія) – 9 млн, Андалусія (Іспанія) – 7,8 млн, Мазовецьке воєводство (Польща) – 5,1 млн.

Відповідно, український регіональний рівень слід трансформувати до викликів сьогодення та потреб суспільства. Зокрема, задля усунення основної вади нинішнього регіонального поділу – подолання віддаленості окремих територій від обласних центрів (понад 100 км), що

суттєво ускладнює надання публічних послуг населенню таких територій. Це стосується зони Полісся (північ Волинської, Рівненської, Житомирської областей); районів Приазов'я (південь Запорізької, Донецької, південний схід Херсонської); центрального регіону на межі Одеської, Вінницької, Черкаської, Кіровоградської, Миколаївської та Київської областей; району на межі Чернігівської, Сумської та Полтавської областей; регіону навколо Кривого Рогу; південних районів Одеської області; північної частини Луганської та південно-східної Харківської областей. Низка районів України (південний схід Рівненської, схід Херсонської області, захід Миколаївської) перебувають у зоні впливу не свого, а сусіднього обласного центру, а окремі райони – сусідніх держав (наприклад, північні райони Волинської, Рівненської, Житомирської областей). Загалом у нашій державі лише в єдиній Тернопільській області відсутні адміністративні райони, віддалені від регіонального центру понад 100 км.

Виправити такий стан, очевидно, можна лише з унесенням відповідних змін до нинішніх кордонів областей. Однак кардинальна зміна ситуації в цій сфері потребує внесення змін до майже всіх нинішніх областей, що, своєю чергою, може мати негативні наслідки на сучасному етапі державного розвитку. Наприклад, усунення проблеми віддаленості до регіональних центрів у районі Прилук, Конотопа, Ромен, Лубен вимагає створення нового регіону на межі лівобережної частини Черкаської області, Переяслав-Хмельницького та Яготинського районів Київської, південно-східної частини Чернігівської, південно-західної – Сумської, західної – Полтавської. Однак у названому районі немає великого міста – безумовного центру тяжіння навколишніх територій. Це ж саме стосується району півночі Житомирської та Київської областей; півночі Луганської та півдня і сходу Харківської областей; південних районів Одеської області.

Отож заслуговує на увагу ідея М. Дністрянського щодо створення трьох нових регіонів: Криворізького, Маріупольського та Уманського. Тим більше, що Кривий Ріг (712,5 тис.) і Маріуполь (514,5 тис.), будучи великими містами України, не виправдано відіграють другорядну роль суб'єктів регіональної політики. Вони де-факто є регіональними

центрами, а тому мають усі підстави стати й адміністративним центрами нових регіонів.

Щодо Умані, то місто розміщене у вигідному географічному положенні. Крім цього, у нього вже є досвід регіонального центру: за часів козацько-гетьманської держави (1649–1654) Умань була центром Уманського полку; у 1670–1674 рр. – була резиденцією правобережного гетьмана Михайла Ханенка, тобто тимчасовою столицею Правобережної України; з 1925 до 1930 р. – центр Уманської округи. Важливо, що в місті функціонують університети: Уманський державний аграрний університет, Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини, а також інші вищі навчальні заклади. У місті розміщується всесвітньовідомий Національний дендрологічний парк “Софіївка” НАН України.

Під час визначення адміністративного центру регіону автор урахував наявність інфраструктури, що дає можливість створити МОВВ й ОМС, територіальні підрозділи ЦОВВ, доступність до нього жителів районів, котрі входять до складу регіону. Використавши сучасні дані про стан і тенденції розвитку територій сучасних областей України, зокрема сучасні демографічні тенденції, розміщення локальних ринків праці, проаналізувавши територію, кількість та щільність населення, а також урахувавши історичний аспект, природні обмеження (річки, водосховища, лимани) та шляхи сполучення, автор пропонує такий варіант трансформації регіонального рівня України:

1) упровадження замість нинішніх АТО: АРК та область нової АТО – земля;

2) ліквідація регіонального статусу міст Києва та Севастополя;

3) утворення землі з центром у Кривому Розі (пропонована назва Криворіжжя) охоплюватиме територію майже всієї нинішньої правобережної частини Дніпропетровської області (окрім м. Дніпродзержинська та Верхньодніпровського, Криничанського районів), а також Великоолександрівського, Високопільського, Нововоронцовського районів Херсонської; Казанківського та Новобузького районів Миколаївської; Долинського, Петрівського, Устинівського районів Кіровоградської областей. Кількість населення – 1493,1 тис. осіб;

4) створення Уманської землі (за Грушевським, може називатися Побужжя) із центром у м. Умані дасть можливість усунути віддаленість північних районів Одеської, південно-східних – Вінницької, західних – Кіровоградської, Черкаської, північних – Миколаївської, південних – Київської областей від обласних центрів. Вона охоплюватиме територію таких нинішніх районів Черкаської області: Жашківського, Звенигородського, Катеринопільського, Лисянського, Маньківського, Монастирищенського, Тальнівського, Уманського, Христинівського; Київської області: Володарського, Ставищенського, Таращанського, Тетіївського; Вінницької області: Бершадського, Піщанського, Теплицького, Чечельницького; Одеської області: Ананьївського, Балтського, Кодимського, Котовського, Любашівського Савранського; Миколаївської області: Арбузинського, Врадіївського, Кривоозерського, Первомайського; Кіровоградської області: Вільшанського, Гайворонського, Голованівського, Добровеличівського Новоархангельського, Ульяновського районів. Кількість населення – 1421,0 тис. осіб;

5) утворення Азовської землі з центром у Маріуполі, що охоплюватиме південну частину Донецької області, а також Бердянського, Куйбишевського, Приморського, Розівського, Чернігівського районів Запорізької області. Кількість населення – 1180,3 тис. осіб. Нагадаємо, що Азовська губернія у складі Російської імперії існувала на цих територіях у XVIII ст.: з 1708 до 1725 та з 1775 до 1783 р.;

б) унаслідок запропонованої трансформації із частин територій Черкаської та Кіровоградської областей доцільно сформувати одну землю (можна повернути назву “Шевченківська земля” – округа в 1929 р.) із центром у Кіровограді, який розміщується ближче порівняно з Черкасами до географічного центру регіону. Кількість населення – 1906,7 тис. осіб. Задля недопущення занепаду Черкас, у цьому місті доцільно розмістити окремі обласні органи публічної влади, наприклад: ОДА, СБУ, прокуратуру, а в Кіровограді – обласну раду, судові органи, податкову адміністрацію;

7) для подолання віддаленості районів до адміністративних центрів доцільно також приєднати до Миколаївської області Березівський та Миколаївський райони Одеської області; лівобережну частину Черкаської області до Київської з утворенням Золотоніського повіту; м. Кременчук та Кременчуцький район – до Шевченківської землі.

Отже, загалом кількість земель зросте лише на дві одиниці (плюс Криворіжжя, Уманська й Азовська землі, мінус – одна земля із частин Черкаської та Кіровоградської областей). Із урахуванням ліквідації регіонального статусу міст Києва та Севастополя загальна кількість регіонів України залишиться незмінною – 27 одиниць (додаток Д).

Як видається, запропонований підхід забезпечить самодостатність нових АТО, функції сумісності регіонів і налагодження мережі зв'язків між ними. Унаслідок цього буде оптимізовано території нинішніх областей за такими показниками:

а) компактність території, особливо з низькими коефіцієнтами форми – Одеської, Кіровоградської, Дніпропетровської, Черкаської, Херсонської, Донецької областей;

б) наближення адміністративних районів до регіональних центрів;

в) утворення нових регіональних адміністративних центрів – Кривого Рогу, Маріуполя, Умані сприятиме їх соціально-культурному та політичному розвитку, інвестиційній привабливості новостворених регіонів;

г) зменшення різниці в кількості населення в найбільших регіонах. Зокрема, два найбільші за кількістю населення регіони України Донецька та Дніпропетровська області істотно зменшаться, зокрема перша буде налічувати 3914,1 тис. осіб, друга – 2316,5 тис. осіб.

У процесі трансформації також слід усунути нинішні деформації АТУ. Зокрема, м. Славутич, розміщене на території Чернігівської області, доцільно віднести до цієї області. Кінбурнський півострів повністю передати у відання Херсонської області, а косу Бірючий Острів – до Запорізької.

Крім того, ми пропонуємо, крім сучасних назв регіонів, а саме: Волинь, Закарпаття, Крим, Запоріжжя, Чернігівщина, Полтавщина, Київщина повернути всім землям їх історичні назви, наприклад: Галичина (Львівська), Буковина (Чернівецька), Поділля (Хмельницька), Слобожанщина (Сумська чи Харківська), Таврія (Херсонська) тощо [509, 352; 512, 155].

Результатом реформування регіонального рівня має стати створення методологічної та технологічної бази для вирішення ключових питань територіального розвитку України.

6.2. Методологічні аспекти моделювання публічної адміністрації

6.2.1. Організація влади на первинному рівні

Із погляду функціонування органів публічної влади, первинний (базовий) рівень України, порівняно з регіональним та субрегіональним, потребує найменшого реформування, адже модель публічної адміністрації на цьому рівні, за винятком м. Севастополя та певною мірою Києва, загалом відповідає ЄХМС.

Представницьким ОМС громади має стати рада громади (села, містечка, міста – відповідно до статусу поселення – центру громади), що здійснює представницьку, нормотворчу, установчу й контрольну функції в межах відповідної самоврядної АТО. Очолює раду громади голова, процедура обрання якого залишається незмінною – через рівні, прямі, загальні, таємні вибори. Головою громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу. У разі, коли жоден із кандидатів не отримає більше половини голосів виборців, має відбутися другий тур виборів за участю двох кандидатів, які отримали найбільшу кількість голосів у першому турі голосування. Упровадження двотурового голосування пов'язане з проблемою легітимності міських, селищних, сільських голів, які зараз обираються за принципом відносної більшості, про що йшлося вище.

Відповідно, потрібно переглянути Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Ґрунтуючися на громадівській доктрині місцевого самоврядування, система має будуватися так, щоб виборець голосував за конкретного кандидата, який має бути жителем відповідної громади, що має право голосу. Якщо голови громад мають обиратися на основі абсолютної більшості голосів (французька модель), то депутати місцевих рад – за мажоритарною системою відносної більшості (англійська модель) в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідної громади, у межах одностурового голосування.

Слід обов'язково розвести в часі парламентські та місцеві вибори, адже досвід усіх попередніх виборів в Україні показує, що збіг цих

виборів негативно відображається на якісних результатах, найперше місцевих виборів. Зокрема, за такого порядку перед громадянами постає низка проблем:

а) технічного характеру: очевидна фізична неможливість простежити й опрацювати програми та списки кандидатів усіх рівнів, адже в сільських населених пунктах, ураховуючи вибори до п'яти виборних органів, – це в середньому 100–120 передвиборчих програм; суттєве ускладнення процедури голосування через великі черги на виборчих дільницях для отримання бюлетенів, черги до кабінок та час, потрібний для заповнення бюлетенів; величезне навантаження на дільничі виборчі комісії, які у дні голосування та підрахунку голосів змушені були працювати як мінімум по 35 год;

б) політичного характеру: зниження уваги громадян саме до кандидатів та програм місцевого рівня, результатом чого стало суттєве погіршення представницького складу місцевого самоврядування.

Розведення виборів у часі дасть можливість громадянам висувати більш конкретні запити до ймовірних кандидатів, ретельніше контролювати хід виборів та брати активнішу роль у передвиборчій кампанії, що, своєю чергою, сприятиме становленню активістської демократичної політичної культури громадян, згуртуванню місцевих громад [513, 50]. Такий підхід зніме також суттєву політичну проблему стереотипного голосування – своєрідний “феномен Тимошенко 2006 року”, коли основним мотивом вибору електорату стає не програма чи кандидати місцевих партійних осередків, а популярність партійного лідера чи бренду всеукраїнського масштабу, котрий автоматично забезпечує проходження всіх місцевих партійних списків. Результатом цієї маніпуляційної технології стає проходження в ОМС тих самих політичних сил, що й до парламенту, незалежно від їхніх програмних засад щодо місцевого розвитку та якості кадрового потенціалу.

Таке розведення виборів зніме ще одну вітчизняну електоральну проблему – суміщення депутатських мандатів. Для прикладу М. Рудковський, який був обраним Чернігівським міським головою та народним депутатом України за списком соціалістів у 2006 р., віддав перевагу мандату парламентарія. Унаслідок цього чернігівчани залишилися без новообраного керівника міста, для проведення нових

виборів міського голови слід було знову витратити додаткові бюджетні кошти. А як компенсувати моральні збитки громадянам, які проголосували за цю кандидатуру? Чи не є це порушенням прав територіальної громади?

Доцільно також розширити нинішню кількість суб'єктів виборчого права, адже кадровий потенціал окремих партій виявився доволі обмеженим. Про це красномовно свідчить ідентичність зареєстрованих партійних списків до рад різних рівнів на місцевих виборах 2006 р. Так, наприклад, із першої п'ятірки до Волинської обласної ради партії Народний рух України за єдність четверо представляли цю організацію і в списку першої п'ятірки до Луцької міської ради. Цікаво, як вирішувалося б питання представлення першої "п'ятірки" цієї партії в ОМС у разі проходження до двох рад відразу?

На думку автора, крім політичних партій, право висунення кандидатів доцільно надати окремими громадянам шляхом самовисунення.

Також слід зменшити кількість депутатів у радах громад. Усього за підсумками останніх виборів (2006) в Україні депутатами місцевих рад стали 233 тис. 567 осіб. Для порівняння – у 1994 р. їх кількість становила 161 тис. 378 осіб [514]. Наприклад, у Київській міськраді налічується 120 депутатів (законом допускається 150) [371].

Зокрема, пропонується встановити загальний склад ради при кількості жителів громади від 1 до 3 тис. 8–10 депутатів (сьогодні – 16–26); від 3 до 5 тис. – 10–15 (сьогодні – 20–30 депутатів), із розрахунку один мандат на 300 мешканців. У громадах із кількістю жителів від 5 до 20 тис. рада має складатися від 15 до 25 депутатів (сьогодні – 30–36). Загальний склад ради при кількості жителів громади від 20 до 50 тис. має становити до від 25 до 30 депутатів (сьогодні – 30–46); від 50 до 100 тис. – 30–35 депутатів (сьогодні – 36–50); від 100 до 250 тис. – 35–40 депутатів (сьогодні – 40–60); від 250 до 500 тис. – 40–45 депутатів (сьогодні 50–76); від 500 тис. до 1 млн – 45–50 депутатів (сьогодні – 60–90); від 1 до 2 млн 50–55 депутатів (сьогодні – 76–120); понад 2 млн – 55–60 депутатів (сьогодні 76–150) [371].

Для недопущення розбалансування систем муніципального управління в громадах, де партійна належність голови не збігається з

депутатською більшістю відповідної ради, слід передбачити посилення захисного механізму для цих суб'єктів. По-перше, слід відмовитися від інституту недовіри голові з боку ради. На нашу думку, лише громада, яка обирала голову громади прямими виборами, повинна мати право на дострокове припинення повноважень відповідного голови громади за посередництвом референдуму. При цьому місцевий референдум може ініціюватися і громадою, і місцевою радою.

По-друге, якщо винесена на місцевий референдум ініціатива відповідної ради щодо дострокового припинення повноважень голови громади рішенням референдуму не підтримана, то це є підставою для дострокового припинення повноважень цієї ради. І навпаки, якщо рішенням місцевого референдуму, ініційованого головою громади, не підтримане дострокове припинення повноважень ради, то це є підставою для дострокового припинення повноважень голови громади.

Згідно з організаційно-правовою формою “сильний мер – рада”, голова громади є одночасно головою ради громади та головою її виконавчого органу. Голова громади здійснює три основні функції:

- представляє громаду у відносинах з органами державної влади й іншими ОМС, організаціями, установами, підприємствами, політичними партіями, громадськими об'єднаннями;
- головує на пленарних засіданнях ради громади;
- очолює виконавчий орган ради громади, який за його поданням формується радою громади.

Виконавчий орган ради формується та функціонує з урахуванням визначеної в статуті громади системи. Вищим органом у системі виконавчих органів громади є виконавчий комітет, який формується радою за поданням голови громади. Кількісний склад та структура виконавчого комітету визначається радою громади, а його персональний склад вносить на розгляд ради голова.

Ураховуючи значний обсяг повноважень, який надається громаді, голова має володіти відповідним професійно-кваліфікаційним рівнем. Зокрема, кандидат на посаду голови громади повинен відповідати таким вимогам:

- досягнення тридцятирічного віку;

- спеціальність в освітній галузі “державне управління” чи проходження спеціалізованого курсу з підготовки спеціалістів у сфері публічного управління за річною програмою;
- стаж державної або муніципальної служби на керівних посадах не менше трьох років;
- обирався депутатом не нижче ради громади щонайменше однієї каденції;
- обирався старостою поселення щонайменше однієї каденції.

У сільських територіальних одиницях із чисельністю населення понад 50 осіб, що не є центром громади, для виконання лише власних повноважень упроваджується інститут старости поселення, який здійснює управлінські та представницькі функції. Староста поселення обирається мешканцями поселень, які входять до складу територіальної одиниці, прямим таємним голосуванням за процедурою, що визначається статутом органу самоорганізації населення, затвердженим радою громади. Він отримує частину повноважень виконавчого органу ради громади. Зокрема, це такі його повноваження:

- первинний документообіг, видача підтверджувальних документів про громадянський стан й інформаційних довідок про домоволодіння;
- моніторинг виконання законодавства про забудову території, захист навколишнього середовища, громадський порядок;
- запобігання провпорушенням та звернення до правоохоронних органів для прийняття рішень по суті;
- підготовка пропозицій щодо кошторису видатків, які здійснюються на території поселення, виконання функцій головного розпорядника коштів бюджету громади із закріплених повноважень;
- підготовка пропозицій до генерального плану забудови поселення;
- підготовка пропозицій до економічного плану розвитку громади;
- управління комунальних майном;
- прийняття управлінських рішень у межах визначеної компетенції [84, 34].

Староста не є посадовою особою місцевого самоврядування (муніципальним службовцем), працюючи за контрактом. Рівень його зарплати має залежати від кількості жителів та площі поселення. Допускатиметься суміщення старостами виконання своїх повноважень з іншими видами діяльності, зокрема й підприємницькою. Якщо у відокремленому поселенні проживає менш як 50 жителів (зараз таких сіл в Україні близько 4 тис.), ним опікуватиметься староста територіальної одиниці, до якої входить це поселення.

Староста має бути відповідно представлений у системі управління територіальною громадою. Ураховуючи, що на території окремих громад буде розміщена велика кількість поселень (більше 20), то автоматичне включення старост до членів ради громади, поряд із такою самою кількістю депутатів, робитиме раду громіздкою та недієздатною. Виходом із ситуації може стати функціонування ради старост – дорадчого органу при голові громади. Лише виключної компетенції цього органу доцільно віднести попереднє затвердження бюджету та розгляд земельних питань [84, 67]. Важливі питання розглядаються на сільських зборах, які приймають відповідні рішення. У них мають право брати участь жителі, яким надано право голосування на виборах до рад громад. На рівні територіальної одиниці, що не є центром громади, може створюватися орган самоорганізації населення, що є дорадчим органом при старості.

Слід істотно збільшити персонал сільських (приблизно 12 штатних одиниць та 5 одиниць старост) та містечкових (24 штатні одиниці) виконавчих органів громад. При цьому, ураховуючи, що сьогодні більшість посадових осіб місцевого самоврядування не має досвіду управлінської діяльності, слід суттєво оптимізувати існуючу систему навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців.

До компетенції ОМС громади належать: затвердження відповідно до закону статуту громади; управління майном комунальної власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку підзвітних територій і контроль за їх виконанням; затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням; установлення місцевих податків, зборів, обов'язкових платежів; забезпечення міс-

цевих референдумів та реалізація їхніх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій, установ, здійснення контролю за їхньою діяльністю; вирішення в межах закону інших важливих для життєдіяльності громади публічних справ, не вилучених зі сфери їх компетенції, і вирішення яких не належить до компетенції інших органів публічної влади; виконання самоврядних завдань повіту чи землі на основі окремих договорів з органами влади цих АТО.

Основні повноваження і завдання із їхньої реалізації громади:

- створення сприятливих умов для розвитку малого підприємництва на підзвітних територіях;
- загальна освіта: школи 1–3 ступенів, дошкільна освіта;
- охорона здоров'я: амбулаторія, швидка медична допомога, фельдшерсько-акушерські пункти;
- організація дозвілля: будинок культури, бібліотека;
- фізкультура, спортивні споруди, туризм;
- соціальна допомога (соціальне забезпечення населення громади в межах гарантованих державою соціальних стандартів та з урахуванням своїх можливостей);
- землеустрій: планування та благоустрій території, вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації;
- охорона довкілля;
- комунальне та побутове забезпечення: водо-, тепло- та енергозабезпечення потреб населення, каналізація, прибирання території, вивезення сміття;
- упорядкування території: утримування місцевих доріг, вулиць, цвинтарів;
- забезпечення контролю за якістю обслуговування наявного населення у сфері торгівлі, побутових послуг, громадського харчування;
- забезпечення функціонування місцевого громадського транспорту.

Для їх виконання фактично всі громади матимуть повний перелік бюджетних установ.

Задля здійснення державних функцій (забезпечення правопорядку, казначейські операції, санітарний та ветеринарний контроль, соціальний захист й охорона праці) на території громади доцільне функціонування територіальних органів виконавчої влади.

Щодо організації управління районами в містах, то, урахуваючи запропоновані нами підходи щодо формування АТУ, для України доцільно скористатися досвідом міського управління Франції, де впроваджено централізовану муніципальну модель. Для ефективного управління на районному рівні створюється районна рада у складі депутатів, обраних у відповідному районі, а також депутатів ради громади міста, які представляють цей район. Формування районних у місті рад здійснюється в такому самому порядку, що й рад громад міст. Районні ради та їх виконавчі органи очолюють голови, котрі обираються із числа депутатів рад. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка, згідно з Конституцією України, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування [236, 207].

Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів мають визначатися відповідними радами громад міст за узгодженням із районними в містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб жителів відповідних районів у містах. Щодо поділу повноважень між органами влади в місті з районним поділом, то цей принцип можна викласти так: управлінські послуги, обов'язкові для всіх мешканців, мають надавати районні в містах ради, а управляти процесами стосовно окремих груп населення повинна рада громади міста. Саме такий розподіл дасть змогу реалізувати принцип субсидіарності та здійснювати управління на різних адміністративних рівнях найефективніше, оскільки райони в містах створено саме заради покращення якості послуг, наближення влади до об'єкта управління. Зокрема, розподіленими можуть бути тільки ті повноваження, які законодавство України відносить до сфери компетенції ОМС. При цьому стаття 26 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає виняткову компетенцію міських рад – перелік питань, які вирішуються тільки на пленарних засіданнях міської ради, й тому не можуть бути передані до районних [286, 13–17].

Відповідно, до компетенції районних рад можуть належати тільки окремі повноваження, які визначають ради громад міст (наприклад, здійснення управління рухомим та нерухомим майном й іншими об'єктами, які належать до комунальної власності громад районів у містах; формування, затвердження та виконання відповідних бюджетів).

6.2.2. Організація влади на повітовому рівні

Моделювання структури публічної влади на субрегіональному рівні є найбільш дискусійними, порівняно з регіональним та базовим. Найбільш радикальні пропозиції, які виходять із галузевого підходу (охорона здоров'я), зводяться до відмови створення району як другого рівня організації самоврядування [84, 26]. З іншого боку, лунають пропозиції щодо недоцільності функціонування на цьому рівні МДА [375, 22]. Як приклад, посилаються на досвід Польщі, котра в ході АТР відмовилася від функціонування державної адміністрації на рівні повіту.

Очевидно, що, відповідно до суттєвої зміни повноважень громад, до яких має перейти основна частина самоврядних повноважень, роль і місце повіту зазнає кардинальної корекції. Однак якщо функції самоврядування суттєво скорочуються, то функція адміністративного контролю за громадами набуває зростаючого значення, що передбачає функціонування відповідного державного органу на цьому рівні. Ураховуючи істотне збільшення території повітів, порівняно з нинішніми районами, обсяг контрольованих об'єктів й обсягів документообігу (незважаючи на суттєве зменшення числа громад, у повіті їх кількість усе ж буде значною), потреба в такому органі є очевидною. Адже контрольно-наглядовий орган на земельному рівні просто не справиться з такою кількістю об'єктів моніторингу.

У цьому контексті заслуговує на увагу французький досвід, де префекти департаментів – представники держави в департаменті – забезпечують необхідну рівновагу між центральною державною владою та комунальним рівнем.

Отже, на думку автора, на рівні повіту необхідне функціонування органу державної влади з контрольними та координаційними

функціями префекторального типу (зазначимо: інститут префектів функціонував у національній історії – на Буковині з 1918-го до 1940 р.) [260, 296–300]. На базі РДА сформувати субпрефектури, трансформували їх із МОВВ загальної компетенції в органи, які б здійснювали:

а) контроль-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідного повіту за дотриманням ОМС та їх посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності повітових представництв міністерств та інших ЦОВВ.

При цьому, на відміну від Франції, доцільно, щоб префектури адміністративного центру землі та повіту очолювали різні посадові особи. Субпрефект повіту²² має бути кар'єрним державним службовцем, який призначається та звільняється з посади за спеціальними процедурами Прем'єр-міністром за погодженням з Президентом, але без погодження з керівництвом повіту. Ця посадова особа має відповідати таким принципам умов, які забезпечують уніфікованість реалізації державної політики на всій території країни: спеціальний вишкіл; позапартійність, політична нейтральність; ротаційність, високе матеріальне стимулювання [68, 70–71].

Повітові субпрефектури мають здійснювати контроль за відповідністю Конституції та законам України нормативно-правових актів, прийнятих радами сільських, містечкових, міських громад та їх виконавчими органами, а також районними в містах радами (у разі наявності). Субпрефект протягом не більше 15 робочих днів від дати надходження документів має здійснити перевірку нормативно-правового акту на відповідність Конституції та законам України й передати його на державну реєстрацію до органу юстиції, визначеному законом. У разі виявлення невідповідності нормативно-правового акта ОМС законодавству, субпрефект повідомляє про це відповідний ОМС та пропонує йому скасувати цей акт чи внести до нього відповідні зміни. У разі відмови ОМС він оскаржує такий акт в адміністративному суді. Якщо протягом 30 днів після рішення суду про невідповідність

²² Пропонована назва.

нормативно-правового акта ОМС Конституції чи законам України цей акт не буде приведений у відповідність ОМС, що його прийняв, субпрефект порушує питання про припинення діяльності такого органу перед Прем'єр-міністром чи про розпуск виконавчого органу перед відповідною радою громади. За поданням Прем'єр-міністра ВРУ припиняє діяльність такого ОМС та призначає позачергові вибори.

В окремих, визначених законом випадках, коли вимагається невідкладне забезпечення життєдіяльності установ й організацій на території громади, КМУ може покласти на субпрефекта повноваження тимчасового адміністратора з виконанням окремих повноважень ОМС.

Крім адміністративного контролю, субпрефект у разі настання надзвичайних ситуацій здійснює координацію діяльності органів державної влади та ОМС. Ураховуючи політико-правовий статус повіту, на нашу думку, на рівні повіту потрібно впровадити повноцінне регіональне самоврядування. Задля цього доцільно здійснити трансформацію районних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад, у повноцінні ОРС повіту. Це включає визнання їх первинними суб'єктами територіальних колективів повітів, котрі повинні мати право на самостійне вирішення питань життя цієї АТО і безпосередньо, і через утворені ними органи: повітові ради та підзвітні, підконтрольні й відповідальні перед ними виконавчі органи. До повноважень виконавчого комітету повітової ради перейде (у порядку делегування державою) велика частина повноважень нинішніх РДА.

До повноважень повітового самоврядування належать:

- технічна інфраструктура: утримання доріг повітового значення, транспортне обслуговування в межах повіту, управління майном повіту, утримання повітових об'єктів та закладів громадського призначення;
- громадська інфраструктура: освіта (коледжі та професійно-технічні училища, орієнтовані на надання муніципальних послуг, школи-інтернати загального профілю); охорона здоров'я (стаціонарні лікарні широкого профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога); дозвілля та культура (повітові бібліотеки, музеї, музичні школи, школи естетичного виховання) й охорона культурної спадщини; спорт (спортивні школи) й

туризм; соціальна сфера (будинки для престарілих); протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці, охорона прав споживачів;

- забезпечення громадського порядку (безпека громадян, проти-пожежна охорона; виконання завдань повітових служб, інспекцій);
- територіальний розвиток й екологія (геодезія, картографія, ведення земельного кадастру, будівельний нагляд, лісництво, охорона навколишнього середовища).

Очевидно, що впровадження регіонального самоврядування на рівні повіту потребує перегляду нинішнього способу обрання районних рад. Адже система повного пропорційного представництва із закритими списками (*list proportional representation*), коли територія району становить єдиний виборчий округ, суперечить теперішньому конституційному статусу районних рад як органів, котрі представляють не інтереси колективів населення району, а спільні інтереси територіальних громад. Тому, на нашу думку, оптимальною системою виборів депутатів повітових рад може бути система пропорційного представництва з відкритими партійними списками (преференціями – від латин. *praeferre* – перевага) у багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами громад, що входять до складу цього повіту. Вона дає можливість виборцеві голосувати не тільки за конкретну партію, а й за бажаного кандидата, прізвище якого під час голосування відзначається в бюлетені, що означає одночасну підтримку відповідної партії. Кандидат, який отримав найбільше голосів, у разі подолання партією в окрузі виборчого бар'єра, здобуває першочергове право на мандат, незалежно від місця в партійному списку.

Також слід обов'язково встановити таку норму: депутатом повітової ради може бути обраний житель громади в межах відповідного повіту, який має право голосу, й установити виборчий поріг у межах 5 % для політичних партій та 7 % для блоків партій (докладніше в наступному підрозділі). Така система дасть можливість репрезентації в повітовій раді особистостей, за які віддали свої голоси виборці, незалежно від їхнього місця в партійному списку, а також забезпечить

адекватне політичне уподобання населення відповідної громади, а загалом – населення повіту.

Слід суттєво зменшити кількісний склад повітових рад. Зокрема, пропонується встановити загальний склад рад залежно від кількості громад, які входять до повіту. Громади в межах повіту повинні мати в повітській раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в повіті до семи громад кожна з них має бути представлена в повітській раді не менш як п'ятьма депутатами, від 8 до 10 (включно) – чотирма депутатами, понад 10 – трьома депутатами. Загалом загальний склад повітської ради не повинен перевищувати 48 депутатів (див. табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Кількісний склад повітових рад

Кількість громад у повіті	Кількість депутатів від округу	Загальна кількість депутатів ради
4	5	20
5	5	25
6	5	30
7	5	35
8	4	32
9	4	36
10	4	40
11	3	33
12	3	36
13	3	39
14	3	42
15	3	45
16	3	48

Зважаючи на те, що повітова рада стає основним органом публічної влади на повітовому рівні, потрібно істотно розширити її повноваження, віднести до її компетенції всі питання субрегіонального управління, значну частину яких сьогодні здійснюють РДА. Зокрема, вирішення питань, які безпосередньо громадами не може бути належним чином матеріально та фінансово забезпечено.

Очолюватиме повітову раду голова, який обирається відповідною радою із числа депутатів на період терміну повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені

радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради через таємне голосування.

Повітова рада формує на строк її повноважень власний виконавчий ОРС – виконавчий комітет, управління, відділи й інші створювані радами виконавчі органи. Очолює виконавчий орган голова повітової ради. На цей орган покладається реалізація самоврядних та делегованих повноважень із вирішення питань повітового значення. Виконавчий орган має бути підконтрольним та підзвітним відповідній повітській раді, а з питань здійснення делегованих їм повноважень ОВВ – також підконтрольними субпрефекту.

6.2.3. Організація влади на земельному рівні

Моделюючи структуру публічної влади на земельному рівні, слід зупинитися докладніше на двох засадничих моментах. По-перше, її формування здійснюється за такими базовими параметрами: унітарність державного устрою та парламетсько-президентська республіка, адже конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин перебуває в безпосередній політико-правовій залежності від форми державного правління та форми державного устрою. По-друге, основним завданням трансформації ТОВ є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон із упровадженням регіонального самоврядування.

Головною місією інституту регіонального самоврядування на земельному рівні є планування соціально-економічного та культурного розвитку регіону, здійснення політики розвитку, зокрема у сферах:

- технічної інфраструктури (дороги земельного значення і транспорт);
- соціальної інфраструктури: державна освіта (вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації, школи-інтернати спеціального профілю), охорона здоров'я (спеціалізована медична допомога), культура (бібліотеки, музеї, філармонії, театри) й охорона культурної спадщини, соціальна допомога, планування сім'ї,

фізкультура й туризм, охорона прав споживачів, протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці);

- громадської безпеки;
- екологічної безпеки.

На земельному рівні слід деконцентрувати виконавчу владу держави, розосередивши повноваження ЦОВВ, а також упровадити повноцінне регіональне самоврядування. Для цього метою доцільно здійснити:

1) трансформацію обласних рад, які сьогодні представляють спільні інтереси територіальних громад, у повноцінні ОРС землі. Це включає визнання їх первинними суб'єктами територіальних колективів земель, які повинні мати право на самостійне вирішення питань життя регіону і безпосередньо, і через утворені ними органи: представницькі органи – земельні ради та підзвітні, підконтрольні й відповідальні перед ними виконавчі органи. Через земельну раду територіальні громади сіл, містечок та міст формують спільний інтерес та представляють його перед державою;

2) на базі ОДА утворення виконавчих органів земельних рад;

3) утворення наглядово-координаційних органів префекторального типу (префектур), які б здійснювали:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідної землі за дотриманням повітовими ОРС та їх посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності регіональних представництв ЦОВВ.

Низка завдань із надання адміністративних послуг й інспекційних повноважень залишатимуться безпосередньо за державою. Проте такі повноваження мають здійснювати урядові органи в системі міністерств, а не безпосередньо міністерства. Очевидно, що така реформа також зачіпатиме публічну адміністрацію на регіональному рівні. За загальним правилом, абсолютна більшість міністерств (за винятком внутрішніх справ, фінансів та юстиції) не потребуватимуть територіальної мережі власних підрозділів, оскільки основним завданням міністерств є забезпечення діяльності міністра: розробка програм розвитку та проектів нормативно-правових актів. Найбільшу за кількістю групу органів та за чисельністю державних службовців у системі

виконавчої влади повинні складати урядові органи зі своєю територіальною мережею. Водночас слід гнучкіше підходити до визначення територіальної мережі урядових органів. При цьому основним критерієм їх утворення має бути ефективність, доступність та зручність для громадян.

Основним питанням публічної влади на регіональному рівні є умови співіснування державних та регіональних органів, адже роль і значення землі в політико-правовій системі України передусім визначатиметься співвідношенням загальнонаціонального та регіонального інтересу.

Безперечно, основою такого співіснування є розмежування повноважень на основі принципу доповнюваності, а не панування однієї системи публічної влади над іншою. Лише в тому разі, коли державні органи не матимуть жодного стосунку до самоврядних повноважень, а самоврядування – до повноважень, що їх здійснює державна адміністрація, лише тоді може бути забезпечений баланс у здійсненні публічної влади.

За основу національної моделі можна взяти модель представництва держави в регіонах, що функціонує у Франції, де політико-правовий статус префекта, як представника центру, забезпечується такими складниками: чіткий перелік повноважень, процедур, високий професійний рівень, універсальність, а також ротація кожні три роки.

Префект повинен отримати вагомні інструменти для своєї діяльності як представника Уряду, для цього інститут префектури має бути підпорядкований безпосередньо Прем'єр-міністрові. Окрім адміністративного контролю за виконанням делегованих повноважень, земельна префектура має здійснювати контроль за законністю рішень повітових та земельних рад та їх виконавчих органів. Під час його здійснення має бути забезпечена законність, неупередженість, оперативність, дієвість. Ураховуючи нинішню в Україні недосконалу систему адміністративного контролю, це набагато ефективніше, ніж зберігати нинішній загальний нагляд прокуратури. Як слушно зазначає В. Куйбіда, відповідальність органів регіонального самоврядування за прийняті ним рішення повинна бути справедливою і невідворотною. Це забезпечується чіткою процедурою санкцій, не пов'язаних із політичними мотивами [291, 140–141].

До повноважень префекта належать:

- зупинення дії нормативно-правових актів ОРС із мотивів їхньої невідповідності Конституції, законам України та проведення відповідного розслідування; якщо префект вважає, що рішення ОРС суперечить положенням закону, він пропонує цьому органу скасувати зазначене рішення, у разі відмови – звертається до адміністративного суду, який і приймає остаточне рішення.

Слід також упровадити таку радикальну міру як розпуск ОРС у випадках свідомого та неодноразового порушення ним Конституції та законів України:

- якщо ОРС не здійснив необхідних дій щодо приведення своїх актів до вимог закону, префект звертається до Прем'єр-міністра з поданням щодо припинення діяльності такого органу;
- за поданням Прем'єр-міністра ВРУ припиняє діяльність ОРС, що порушує законодавство, та призначає позачергові вибори.

Крім адміністративного контролю, префект у разі настання надзвичайних ситуацій здійснює координацію діяльності органів публічної влади.

Особливої уваги заслуговує французька практика ротації префектів як необхідний інструмент, що передбачає універсальність організації регіональної адміністрації та процедур їх діяльності незалежно від місця служби. В українських умовах для забезпечення вимог неупередженості префектів, їх високого рівня підготовки, запобігання проявам корупції слід передбачити складну процедуру призначення, ротації, фахової підготовки та належного фінансово-матеріального забезпечення. Префект землі має бути кар'єрним державним службовцем, який призначається та звільняється з посади за спеціальними процедурами Прем'єр-міністром за погодженням з Президентом України, але без погодження керівництва землі. На посаду префекта призначаються лише особи, які перебувають у кадровому резерві на зайняття цієї посади.

Щодо призначення префекта пропонується такий алгоритм:

- спеціальний кадровий резерв претендентів на посаду префектів формує Головне управління державної служби України на конкурсних засадах за погодженням з Кабінетом Міністрів;

- до кадрового резерву можуть бути включені особи відповідно до їхньої заяви та за умови відповідності кваліфікаційним вимогам (наприклад, кваліфікаційний рівень не нижче магістра державного управління, наявність не менш ніж трирічного стажу роботи на посадах не нижче четвертої категорії посад публічних службовців або працюють на день подання заяви на посадах не нижче третьої категорії);
- після включення до спеціального кадрового резерву претендент проходить відповідну підготовку (семінари, тренінги, стажування) за щорічною програмою, яку затверджує Головдержслужба, що здійснюється НАДУ. За її результатами він може бути рекомендований до зайняття посади Головдержслужбою;
- у разі появи вакансії префекта КМУ подає на погодження Президентіві тільки ті кандидатури, які перебували в кадровому резерві, і щодо яких є рекомендації за результатами підготовки.

На посаді префекта однієї землі чи повіту одна й та ж особа може перебувати не більше п'яти років підряд.

Упровадження регіонального самоврядування вимагає змінити порядок формування та функції земельної ради. Потрібно застосувати більш оптимальний спосіб обрання земельних рад, адже нинішня пропорційна система із закритими партійними списками на виборах обласних рад суперечить нинішньому конституційному статусу обласних рад як органів, що представляють не інтереси колективів населення області, а спільні інтереси територіальних громад. Тому вони не можуть обиратися єдиним колективом, а повинні формуватися так, щоб зберегти представництво своїх складових частин [515]. На цей аспект звертає увагу й В. Кампо, зауважуючи, що “Фактично проведення виборів до ОМС в єдиному загальному виборчому окрузі без чіткого встановлення вимог до кандидатів у депутати викликає сумніви щодо реалізації положень статті 140 Конституції України” [516, 33]. Нинішня виборча система призвела до дисбалансу: засиллю депутатів від обласних центрів та відсутності представників окремих АТО.

Слід погодитися з думкою Ю. Ключковського, що лише зміна конституційного статусу земельних рад, як органів регіонального са-

моврядування, зробить прийнятним суто пропорційний спосіб обрання цих представницьких органів [515]. Такий підхід забезпечить у земельному органі представництво всіх новостворених повітів у поєднанні з партійними уподобаннями населення. При цьому, враховуючи, що повіти не будуть відрізнятися значними коливаннями в кількості населення, як це є зараз, вони мають бути представлені в земельній раді однаковою кількістю депутатів (як це було на місцевих виборах 1998 р.). На нашу думку, найоптимальнішою виборчою системою для обрання земельних рад як органів регіонального самоврядування може бути система пропорційного представництва з відкритими партійними списками (преференціями) в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами повітів, котрі входять до складу цієї землі. Виборець під час голосування відзначає в бюлетені прізвище бажаного кандидата, що означає одночасну підтримку відповідної партії. Кандидат, який отримав найбільше голосів, у разі подолання партією в окрузі виборчого бар'єра, здобуває першочергове право на мандат, незалежно від місця у партійному списку.

Такою є пропорційна система з преференційним голосуванням, яка успішно застосовується в Польщі, Фінляндії, Бельгії, Норвегії, Нідерландах, коли громадяни мають право не тільки проголосувати за конкретну партію (блок), а й позначити в списку номери тих кандидатів, яких вони персонально хотіли б бачити в представницькому органі. Модель із преференційним голосуванням сприяє органічному поєднанню інтересів партійного й територіального представництва, дає змогу персоніфікувати голосування через вибір і між політичними партіями, і між особистостями.

Убачається доцільність у розширенні суб'єктів виборів. Крім політичних партій (блоків партій), право балотуватися слід надати й окремими громадянам, котрі можуть об'єднуватися поза межами місцевих партійних організацій із висуванням свого незалежного списку кандидатів у депутати. Така практика характерна для виборчих систем Польщі, Румунії, балтійських країн.

Слід установити виборчий бар'єр у межах 5 % для партій та 7 % для блоків партій. Якщо жоден із суб'єктів не набрав потрібної

кількості голосів для подолання встановленого бар'єра (або набрав лише один список), то поріг знижується до 3 і 5 % – відповідно.

Також обов'язково встановити норму про те, що депутатом земельної ради може бути обраний лише житель громади в межах відповідної землі, який має право голосу. Така система дасть можливість репрезентації в земельній раді особистостей, за які віддали свої голоси виборці, незалежно від їхнього місця в партійному списку, а також забезпечить адекватне політичне уподобання населення відповідно повіту, а загалом – населення відповідної землі.

Запропонована виборча система спроможна забезпечити:

- адекватне представництво в повітових та земельних радах депутатів, які представляють спільні інтереси всіх АТО відповідної території;
- реалізацію пасивного виборчого права кожним громадянином (права бути обраним), який має право голосу через самовисування;
- більш свідомий електоральний вибір через право виборця реально впливати на кінцеві результати;
- стимулювання розвитку внутрішньопартійної демократії, ретельніший добір кадрів, формування системи партійної відповідальності;
- адекватне представництво інтересів національних меншин, нечисленних автохтонних народів (кримських татар, гагаузів, караїмів), забезпечення гендерного паритету.

При цьому доцільно також істотно зменшити кількісний склад земельних рад. Для порівняння: у Польщі у воєводствах із населенням до 2 млн жителів кількість депутатів у Сеймику воєводства становить 30 депутатів [422, 12], у нас – до 120 депутатів [371]. Зокрема, пропонується встановити загальний склад земельних рад залежно від кількості повітів, які входять до складу землі. Повіти в межах землі повинні мати в земельній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в землі двох повітів, кожен із них має бути представлений у земельній раді не менш як 15 депутатами, якщо 3 – 14

і т. д. Загалом загальний склад земельної ради не повинен перевищувати 70 депутатів (зараз 150 депутатів [371]) (див. табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Кількісний склад земельних рад

Кількість повітів	Кількість депутатів від округу	Загальна кількість депутатів ради
2	15	30
3	14	42
4	13	52
5	12	60
6	11	66
7	10	70

Зважаючи на те, що земельна рада стає основним органом публічної влади загальної компетенції на території регіону, потрібно істотно розширити її повноваження, віднести до її компетенції всі питання регіонального управління, значну частину яких сьогодні здійснюють ОДА.

Слід уточнити статус голови земельної ради. Зокрема, доцільно залишити нинішній порядок його обрання (обирається відповідною радою із числа депутатів на період строку повноважень ради таємним голосуванням), однак розширити його повноваження, поклавши на нього функції представництва регіону.

Земельна рада формує на строк її повноважень власний виконавчий ОРС – виконавчий комітет, управління, відділи й інші створювані радами виконавчі органи. На цей орган покладається реалізація самоврядних та делегованих повноважень із вирішення питань регіонального значення. Очолює виконавчий орган голова земельної ради. Виконавчий орган має бути підконтрольним та підзвітним відповідній земельній раді, а з питань здійснення делегованих їй повноважень ОВВ – також підконтрольних префекту.

Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради через таємне голосування.

Висновки до розділу 6

На підставі проведеного в шостому розділі моделювання територіального устрою можна зробити такі висновки.

1. Ураховуючи економічно виправдане надання публічних послуг, згрупованих за певними якісними ознаками: 1) послуги першої необхідності; 2) загальні послуги; 3) спеціалізовані послуги, автор пропонує зберегти трирівневу модель АТУ як таку, що відповідає параметрам великих європейських держав. Систему АТУ України мають складати: землі, повіти, міста, містечка, села. На їх основі утворюються АТО трьох рівнів: а) землі; б) повіти; в) громади (міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів).

2. Автор підтримує ідею формування громад на основі соціально-економічної моделі, сутність котрої полягає не в механічному об'єднанні поселень, а створення громад на основі доступності соціальних послуг у межах 30 хв досяжності автомобілем (швидка медична допомога; довіз учнів до школи; прибуття пожежної команди). Основна перевага такого підходу – зміна філософії нинішньої системи АТУ на субрегіональному та базовому рівнях із піднесення ролі громад – основного рушія розвитку територій, а, відповідно, – перенесення розв'язання соціально-економічних питань із районного рівня на рівень громад.

Центром громади обирається населений пункт (місто, містечко, як виняток – село), що володіє певним комплексом підприємств, установ, організацій (загальноосвітня школа, дитячий садок, медична амбулаторія, станція швидкої допомоги, будинок культури, бібліотека, сільський стадіон), що вирізняє його від інших, відзначається відповідною економічною активністю та є центром притягнення навколишніх поселень. Відповідно, виокремлюються дві групи громад – сільські та змішані.

3. Для здійснення функцій дошкільної освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, ремонту житлового фонду, благоустрою територій слід залишити райони в містах. Районування в містах доцільно впроваджувати за наявності понад 300 тис. жителів.

4. Ураховуючи те, що основний обсяг повноважень та надання публічних послуг населенню переходить на рівень громад, суттєво зміниться призначення та роль нинішнього району, котрий у нинішньому форматі стає неефективною АТО. Задля усунення цього виклику й оптимізації субрегіонального рівня АТУ в напрямі ефективного виконання на ньому публічного управління, пропонується здійснити його трансформацію через укрупнення нинішніх районів у контексті параметрів NUTS 3 (з певними винятками), з поверненням історичної назви “повіт”. Запропонований автором підхід моделювання окреслив оптимальну з погляду основних критеріїв (кількість населення, розмір території, наявність самодостатнього адміністративного центру) кількість повітів України – 136.

При цьому дисертант не підтримує ідеї створення нової АТО місто-повіт, що виводиться із системи повіту.

5. Хоча український регіональний рівень переважно відповідає основним параметрам NUTS 2, він також потребує певної корекції, зокрема задля усунення основної вади нинішнього регіонального поділу – подолання віддаленості окремих територій від обласних центрів (понад 100 км), що суттєво ускладнює надання публічних послуг населенню таких територій.

Ураховуючи те, що внутрішню та зовнішню самодостатність регіону здатен забезпечити рівень в масштабах понад 1 млн жителів, на регіональному рівні доцільно впровадити уніфікований для всіх територій земельний устрій із поверненням їх історичних назв. При цьому автор не підтримує ідеї щодо впровадження міст із регіональним статусом (міст-регіонів).

Пропонований автором варіант реформування АТУ на регіональному рівні полягатиме у створенні трьох нових земель: Криворізької (Криворіжжя), Маріупольської (Азовська земля), Уманської (Побужжя), об'єднання частин Кіровоградської та Черкаської областей в одну землю (Шевченківську) та зміні меж окремих областей (Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Херсонської). Загалом, з урахуванням

ліквідації регіонального статусу міст Києва та Севастополя, кількість АТО регіонального рівня залишиться незмінною – 27 одиниць.

6. Основним методологічним концептом трансформації публічної адміністрації в контексті сучасного стану суспільного розвитку, що передбачає зміщення центру ваги системи управління із центрального рівня на регіональний та місцевий, є перерозподіл публічних завдань і функцій на той рівень публічної влади, котрий спроможний їх виконувати. Таке розмежування повноважень має здійснюватися на засадах принципу доповнюваності, а не панування однієї системи публічної влади над іншою. Задля цього пропонується:

- здійснити чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого та регіонального самоврядування та ОВВ;
- на первинному рівні публічного управління функціонують ОМС: рада громади міста, містечка, села та виконавчий орган ради громади, які очолює голова громади. У населених пунктах, які не є центром громади, для виконання лише власних повноважень утворюються органи самоорганізації населення, що очолюються посадовою особою – старостою;
- упровадити повноцінне регіональне самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях. Для цього здійснити трансформацію ОМС, які представляють спільні інтереси територіальних громад, у повноцінні ОРС (самоврядування повіту та землі). Це включає визнання їх первинними суб'єктами територіальних колективів повітів та земель, які повинні мати право на самостійне вирішення питань місцевого життя і безпосередньо, і через утворені ними органи;
- на субрегіональному рівні доцільно ліквідувати РДА як органи державної виконавчої влади, адже на цьому рівні суто державні функції фактично відсутні. Натомість усю владу зосередити в ОРС – повітській раді з виконавчим органом (виконавчим комітетом повітової ради) на чолі з обраним із числа депутатів головою. Утворити орган префекторального типу (інститут субпрефекта повіту), до компетенції якого належать: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах

відповідних повітів за дотриманням ОМС та їх посадовими особами Конституції та законів України; б) координацію діяльності повітових підрозділів міністерств й інших ЦОВВ.

Зазначений підхід дасть такі переваги: а) оптимізує систему публічного управління на території повіту та підвищить її ефективність; б) усуне двовладдя, що призводило до дублювання функцій та конкурентної боротьби між двома системами публічної влади (державною та муніципальною); в) підвищить роль повітового рівня АТУ в здійсненні регіонального управління;

– на регіональному рівні доцільно ліквідувати ОДА як органи державної виконавчої влади. Натомість усю владу зосередити в ОРС – земельній раді з виконавчим органом (виконавчим комітетом земельної ради) на чолі з обраним з числа депутатів головою. Упровадити орган префекторального типу (інститут префекта землі), до компетенції якого належать: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних земель за дотриманням земельною та повітовими радами та їх посадовими особами Конституції та законів України; б) координацію діяльності земельних підрозділів міністерств й інших ЦОВВ;

– для надання адміністративних послуг й інспекційних повноважень, моніторингу публічних фінансів, їх казначейського обслуговування, запобігання надзвичайним ситуаціям, боротьби зі злочинністю, координації внутрішньої політики на рівні повіту та землі доцільне функціонування окремих територіальних органів міністерств й інших ЦОВВ. Водночас слід значно скоротити їхню кількість, ураховуючи, що основним критерієм їх утворення має бути ефективність державного управління та доступність і зручність для громадян.

Зазначений підхід дасть такі переваги: а) оптимізує систему публічного управління на території землі та підвищить її ефективність; б) усуне двовладдя, що призводило до дублювання функцій та конкурентної боротьби між двома системами публічної влади (державною та муніципальною).

Загальна модель публічної адміністрації виглядатиме так (рис. 6.2):

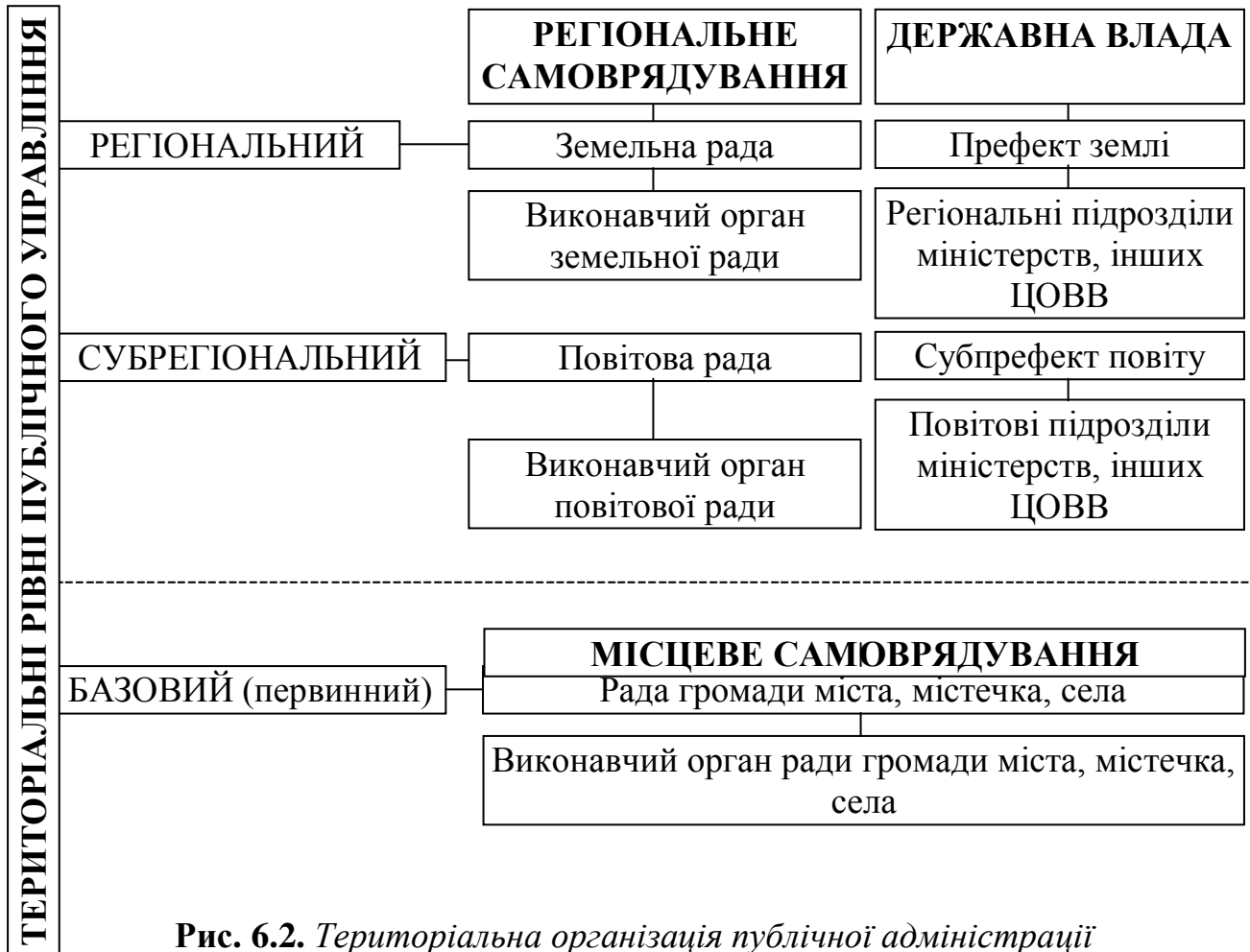


Рис. 6.2. Територіальна організація публічної адміністрації

7. Щодо формування громад найоптимальнішою виборчою системою є мажоритарна система. Для повітових та земельних рад доцільною є система пропорційного представництва з відкритими партійними списками (преференціями) в багатомандатних виборчих округах, які збігаються з межами громад та повітів. Доцільно також розширити існуючу кількість суб'єктів виборчого права. Крім політичних партій, право висунення кандидатів доцільно надати громадським організаціям та коаліціям громадян. Потрібно також суттєво зменшити кількісний склад усіх рад, а також обов'язково розвести в часі парламентські та місцеві вибори.

Запропонована система публічної адміністрації відповідатиме континентальній європейській моделі публічної влади та концепції територіальної поліархії, що стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами регіонів і територій України.

ВИСНОВКИ

Роботи теоретично узагальнює та по-новому вирішує важливу науково-прикладну проблему з теоретичного обґрунтування та розробки методичних положень і практичних рекомендацій щодо трансформації ТОВ на регіональному та місцевому рівнях. Проведений політологічний аналіз дав можливість авторові виявити провідні тенденції, закономірності, пов'язані з історією питання, визначенням місця та ролі ТОВ у сучасних умовах державотворення, її позитивних сторін й основних недоліків у контексті ефективної організації державного та муніципального управління на регіональному й місцевому територіальних рівнях, відповідності їх принципів і засад європейським стандартам.

Головні результати дослідження свідчать про досягнення мети й реалізацію поставлених завдань, дають змогу сформулювати висновки й рекомендації, які мають теоретичне, науково-прикладне та практичне значення, які сукупно становлять інноваційний проект та комплексно вирішують важливу наукову проблему щодо формування цілісної методології трансформації ТОВ на регіональному та місцевому рівнях, котра дає відповіді на основні виклики й загрози, які постали сьогодні перед Україною в частині неспроможності чинної системи виконавчої та муніципальної влади забезпечити поступальний розвиток держави.

Здобуті результати нашого дослідження є суттєвими для становлення самостійної сфери наукового знання – управлінської політології та дають змогу обґрунтувати низку теоретичних і практичних висновків щодо трансформації ТОВ. Вони пропонують радикальні зміни сучасної моделі ТОВ в Україні, яка містить рудименти радянської політико-правової системи.

Узагальнюючи результати дослідження, можна зробити такі висновки:

1. Проведений аналіз наукових робіт, присвячених проблемі трансформації ТОВ, показав, що ця сфера не була предметом комплексного дослідження. В окремих працях фахівців висвітлюються різні аспекти організації публічної влади на місцях, зокрема місцевого самовряду-

вання, реформування АТУ й публічної адміністрації, зарубіжний досвід реформування тощо. Водночас фактично відсутні дослідження, у яких система української державності трактується з погляду цілісності, єдності всієї системи територіальної організації публічної влади, що включає державну владу (державно-політичні й адміністративно-територіальні основи її функціонування) та територіальну організацію місцевого самоврядування. Вітчизняна політична наука не сформувала теоретичної та методологічної бази із зазначеної проблематики, зокрема, не розробила науково обґрунтованої концепції трансформації ТОВ, а тому не стала впливовим чинником формування державної регіональної політики. Донині наукові дослідження, які, у кращому разі, стосувалися лише реформування, не містили комплексного вирішення досліджуваної проблеми, системного узагальнення її теоретичних аспектів та конкретних пропозицій щодо трансформації в цій сфері.

2. Трансформація ТОВ як єдина система має ґрунтуватися на синтезованих компонентах методології політичної науки й методики питань територіального облаштування та здійснення публічної влади у відповідних АТО. Основоположна методологічна засада моделювання ТОВ – парламентсько-президентська форма державного правління й унітарна форма державного устрою.

3. Трансформацію ТОВ потрібно здійснювати із чітким визначенням її концептуальних засад, які мають ґрунтуватися на визначеній офіційній ідеології, стратегічних пріоритетах, демократичних цінностях та європейських стандартах ефективної системи врядування. Найважливіша з них – визначення органів державної та муніципальної влади як сукупності, що складає систему публічної адміністрації. Принцип єдності системи публічної адміністрації ґрунтується на системному підході щодо комплексного бачення елементів трансформації й учасників цього процесу, до яких належать державні та муніципальні органи влади, покликані обслуговувати людину, надавати їй якісні публічні послуги. Такий підхід забезпечує розгляд зазначеного явища у європейському розумінні як *good governance* (т. зв. “добре, належне врядування”).

4. Концептуальним є визнання потреби застосування власного історичного досвіду еволюції АТУ. Адже моделювання ТОВ, політичне прогнозування неможливі без урахування досвіду минулого. АТУ кожної країни, формуючись упродовж багатьох віків, є унікальним та значною мірою неповторним. У процесі дослідження історичного розвитку АТУ та визначення провідних тенденцій і превалюючих детермінант розвитку територіальної організації публічної влади виявлено, що особливістю української територіальної системи АТУ є те, що він формувався під впливом територіальних систем інших держав, у складі яких перебували українські землі. Сучасний АТП України, що переважно був сформований за часів СРСР, коли УРСР була складовою частиною найбільшої за розмірами у світі авторитарної держави з відповідною територіальною побудовою та функціональним навантаженням, залишається в основних параметрах незмінним і сьогодні, що є очевидною суперечністю щодо нинішньої місії суверенної Української держави з новими суспільно-економічними відносинами. Така кардинальна невідповідність – безумовна перешкода для ефективного функціонування не лише системи публічної адміністрації на місцях, а й для інших підсистем держави (економічної, соціальної, демографічної тощо). Її подолання лежить у площині проведення системних трансформацій задля приведення АТУ до реалій сучасної держави та параметрів NUTS. Останній фактор – необхідна умова для членства України в ЄС.

5. Прагнення здійснити трансформації в Україні має відповідати ідеям і практиці вдосконалення публічного врядування у світі. Концептуальним є визнання потреби застосування кращого зарубіжного досвіду ТОВ, а також досвіду адміністративного й територіального реформування. Найбільш прийнятним для України є досвід Польщі (засади формування гмін, воєводств), а також Франції (організація публічної влади в департаментах та регіонах) – країн, котрі за багатьма параметрами схожі до нашої країни.

6. Вивчення сучасного зарубіжного досвіду трансформації ТОВ свідчить, що в проведенні реформ у цій сфері держав транзитного типу необхідна своєрідна “конвергенція”, системний аналіз та реалізація

емпіричного накопиченого передового сучасного міжнародного досвіду з урахуванням використання специфічних національних реалій, що, відповідно, вимагає нового інноваційного, нетрадиційного бачення, суттєвої корекції практикуючих підходів. Наголошуючи на науковій та практичній цінності західних концептуальних підходів трансформації ТОВ, автор використовує критичний метод щодо їх використання та прямої імплементації в національну модель. Адже, як показує практика, сліпе та механічне копіювання найпрогресивніших досягнень і в теорії, і практики нерідко не дає очікуваного результату. Зміни ТОВ, ґрунтуючися на концептуальних засадах окреслених вище, не повинні сліпо копіювати досвід жодної з країн світу. Вдале реформування чинної в Україні моделі публічної адміністрації можливе на основі апробованих і позитивно функціонуючих елементів моделей зарубіжних країн, однак з урахуванням специфічних особливостей української спільноти й суспільно-політичних трансформаційних процесів у державі. Адже історія та сучасність підтверджують, що копіювати навіть елементи тих або інших моделей стає не тільки не корисно, але навіть небезпечно.

7. Ураховуючи міжнародну практику, децентралізація державної влади в Україні може бути здійснена у двох формах: федералізації та регіоналізації влади в умовах збереження унітарності. На думку автора, ураховуючи незначний період існування України як самостійної держави, неконсолідованість українського народу, країна не готова до впровадження федеративної форми державного правління. Крім того, немає об'єктивних причин для упровадження федералізму, котрий автоматично не призводить до децентралізації, оскільки федерації можуть бути і централізованими, і децентралізованими. У внутрішньополітичному аспекті забезпечення принципу територіальної цілісності полягає в гарантіях унітарної політико-територіальної організації публічної влади та збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, урахування їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних й демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Для цього потрібно посилити вплив регіонів на загальнонаціональну політику на засадах партиципаторної демократії через

упровадження відповідних політичних механізмів (наприклад, запровадження верхньої палати парламенту, надання регіонам права законодавчої ініціативи тощо).

8. Сучасна ТОВ передбачає принципово нові підходи до визначення його територіальних основ. Ґрунтуючися на світовому досвіді, який свідчить, що адміністративні одиниці можуть виступати гальмом або позитивним чинником політико-управлінської діяльності на своєму ієрархічному рівні, трансформація АТУ України на найближчу перспективу має бути спрямована на формування АТО в таких межах, які б сприяли перетворенню їх у потужний фактор соціально-економічного та культурного розвитку територій. Результатом такої трансформації має стати оптимальна відповідність правової регламентації публічних завдань можливостям відповідних територіальних утворень відповідно до потреб останніх, а також збалансованість закріплення завдань і функцій на відповідних ієрархічних рівнях публічної влади й АТО. У цьому зв'язку доцільно впровадити інноваційний підхід щодо трансформаційних перетворень на регіональному та місцевому рівнях, що ґрунтується на класифікації АТО за певними критеріями, систематизації органів публічної влади. Проведення територіальної реформи сприятиме формуванню дієздатної АТО із самодостатніми повноваженнями, ресурсами, гарантіями захисту, спроможної забезпечити стабільність і єдність стандартів якості та рівня життя населення.

9. Територіальна трансформація має ґрунтуватися на таких принципах: пропорційності, компактності, спадкоємності, взаємодоповнюваності, гнучкості й адаптивності, саморегулювання, перспективності. Під час трансформації АТУ потрібно спиратися не лише на поселенську та соціально-економічну системи, а й використовувати систему NUTS. Відповідно до цих параметрів та власного досвіду, для України найбільш оптимальною є трирівнева система АТУ з регіональним, субрегіональним та базовим рівнями. Управління на регіональному рівні має здійснюватися ОРС – земельними радами та їх виконавчими органами, префектурами, регіональними органами державної влади.

На середньому рівні ОРС – повітовими радами та їх виконавчими органами, субпрефектурами, повітовими органами державної влади.

На первинному рівні управління має здійснюватися лише через систему місцевого самоврядування – радами громад сіл, містечок, міст та їх виконавчими органами. У районах міст – районними радами міст та їх виконавчими органами.

10. Трансформувати систему ТОВ потрібно починати знизу, тобто з реформування системи місцевого самоврядування – з первинної ланки публічної влади – громади, яке має подвійну природу – АТО й певної територіальної спільноти, створюючи саме на цьому рівні відповідну інституційно-правову та матеріально-фінансову базу. Така громада отримає нові ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на прилеглі землі й істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Громада має стати основою публічної влади, головним надавачем громадянам якісних публічних послуг. Без цього країна не в змозі подолати внутрішню кризу, призупинити глибоку руйнацію віками сформованого сільського способу життя, утрату духовних і культурних надбань, якими здавна славилася українське село.

Громади мають бути сформовані на основі соціально-економічної моделі з урахуванням таких принципів: політичного – необхідність забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, відмежованих одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування, тобто в межах однієї АТО може функціонувати лише одна громада; адміністративного – необхідність забезпечення повсюдності – місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень, для чого вся територія держави має бути поділена на самоврядні АТО. Лише у виняткових випадках – забезпечення оборони країни, екологічна катастрофа тощо, тільки на підставі закону (наприклад, Чорнобильська зона) допускається повне або часткове обмеження прав громадян на місцеве самоврядування на окремих територіях. Цей принцип передбачає, що місцеве самоврядування має здійснюватися не лише в межах адміністративних кордонів населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях;

економічного – необхідність забезпечення самодостатності громад, які б володіли матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, надання якісних громадських послуг населенню.

11. Запропонований варіант реформи АТУ дасть можливість вирішити такі ключові політичні проблеми: а) спростить нинішню заплутану систему АТУ, яка не піддається жодній класифікації та логіці сучасного держотворення (додаток Е); б) припинить деградацію сільської місцевості та мінімізує різку відмінність між містом та селом у соціокультурному плані. Зникнення низки адміністративних кордонів дасть можливість вирішувати в межах громади, що матимуть достатньо велику територію, соціальні й інфраструктурні проблеми: транспорту, організації медичної допомоги, освіти, утилізації сміття тощо; в) покращить умови регіонального розвитку та комплексного розвитку територій. Територія нових громад значно спростить узгодження генеральних планів на межі поселень, виділення землі для розміщення виробничих зон, мінімізує корупційні фактори в управлінні землею; г) збалансує розвиток територій та покращить їх керованість через оптимальне співвідношення об'єктів керування та контролю. Упровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень з основних питань життя громад надудь імпульс їх розвитку; г) гармонізує українські АТО до стандартів ЄС. Повіти та землі повністю відповідатимуть вимогам NUTS 3 та NUTS 2.

12. На основі того, що в чинній Конституції (ст. 133) АТО змішуються з поселеннями (селами, селищами, містами), а це дезорганізує адміністративно-територіальну систему, породжує численні “матрьошки”, науково обґрунтовано визначення системи АТУ, до складу якого мають уходити лише АТО. Так, на думку автора, його слід сформулювати так: “Систему АТУ України складають: землі, повіти, громади”. З огляду на нинішні реалії автор подає обґрунтоване конституційне визначення громади, що має подвійну природу – АТО й певної територіальної спільноти, а також територіальну основу. Запропонована формула створює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ муніципального управління.

13. На регіональному рівні, де співіснують державний та самоврядний органи управління, потрібно провести децентралізацію державного управління, надавши регіонам якнайширших повноважень, що прискорить процес державних перетворень, вивільнивши центральні органи влади від вирішення регіональних проблем. Для цього слід передати земельній раді та її виконавчому комітетові здійснення виконавчих функцій, спрямованих на формування та реалізацію регіональної політики.

Слід зважати, що децентралізація дає позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються чіткі та збалансовані механізми контролю за діяльністю ОМС у частині дотримання ними законності та забезпечення життєдіяльності громад у випадках недієздатності ОМС. Такими механізмами є:

1) Упровадження представництва уряду в землях (префект землі), до компетенції якого належать: а) функції моніторингу та державного контролю за законністю діяльності ОМС та їх посадових осіб; б) проведення державного аудиту фінансів місцевого самоврядування; в) координації діяльності територіальних підрозділів міністерств, інших ЦОВВ й урядових органів державного управління; г) здійснення контролю за виконанням територіальними підрозділами міністерств, інших ЦОВВ й урядових органів державного управління Конституції, законів, актів ЦОВВ; г) забезпечення реалізації державної політики у сферах оборони, національної безпеки, правопорядку та ліквідації надзвичайних ситуацій, а також забезпечення в цих сферах взаємодії між територіальними підрозділами міністерств, інших ЦОВВ й урядових органів державного управління й ОМС; д) функцію запобігання проявам сепаратизму в регіонах.

2) Розпуск ОМС та призначення державного управління в громаді на період, необхідний для підготовки та проведення нових виборів ОМС.

14. Проведене дослідження дає підстави констатувати концептуальну незавершеність поняття “місцеве самоврядування”, відсутність поняття “регіональне самоврядування”. Відповідно, результати дослідження переконують у доцільності виокремлення двох рівнів, на

яких здійснюється муніципальна влада, – місцевого й регіонального самоврядування. Щодо місцевого – існує достатньо багато напрацювань, проте регіональне самоврядування залишилося поза увагою дослідників, не дістало належного системного висвітлення.

15. Конституція та законодавство повинні однозначно розрізнити місцеве самоврядування від регіонального, а останнє – від органів державної влади на регіональному та місцевому рівнях. Під регіональним самоврядуванням автор розуміє його відповідні інститути: регіональне співтовариство (населення землі, повіту), ОРС (представницькі – земельні та повітові ради й виконавчі – виконавчі комітети земельних та повітових рад), регіональна власність, регіональні бюджети, регіональні фінанси, регіональні податки тощо. Упровадження регіонального самоврядування потребує законодавчого визначення поняття й обсягу його повноважень, порядку формування та процедури діяльності представницького й виконавчого органів, їхніх посадових осіб, що має бути предметом окремого закону. Його концептуальною засадою має стати чітке розмежування рівнів виняткової компетенції місцевого та регіонального самоврядування, які не повинні перетинатися та дублюватися. ОРС мають опікуватися розробленням і реалізацією програм регіонального розвитку, питаннями інвестиційної привабливості регіону, розвитку транспортної інфраструктури, а також питаннями вищої освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури. Регіональне самоврядування пропонується запровадити на рівні повіту та землі.

16. Потрібно забезпечити чіткий поділ компетенцій між різними рівнями державної влади та самоврядування. А це означає, що кожен займатиметься своєю справою і не втручатиметься в чужі функції. Водночас посилиться відповідальність кожного рівня влади за ефективне виконання функцій, покладених на нього законом. Питання поділу компетенцій має бути чітко зафіксовано в новому Законі України “Про засади місцевого врядування в Україні”, законах про самоврядування громади, організацію врядування в повіті та землі. Зокрема, на регіональному та субрегіональному рівнях органи державної влади мають здійснювати лише загальнодержавні функції або

такі функції, які не можуть самостійно здійснюватися ОРС. Усі інші повноваження, згідно з принципом субсидіарності, мають належати до компетенції ОРС відповідного рівня.

До сфери компетенції первинного рівня доцільно віднести всі питання місцевого значення, які може ефективно вирішити громада (безпосередньо або через ОМС). Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними радами громад міст за узгодженням із районними в містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб жителів відповідних районів у містах.

За ОРС субрегіонального рівня мають бути закріплені всі питання повітового значення, котрі не можуть ефективно здійснюватися на первинному рівні управління і не віднесені законом до компетенції органів державної влади й органів самоврядування регіонального рівня.

До компетенції регіональних органів самоврядування мають належати всі питання життєдіяльності та розвитку землі і які не можуть ефективно здійснюватися на інших територіальних рівнях публічного управління.

Не повинно допускатися дублювання повноважень між ОВВ та ОМС, а також між органами місцевого та регіонального самоврядування. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

17. Основними напрямками та підходами вирішення проблеми розмежування завдань і повноважень між центральними та місцевими ОВВ й між органами місцевого та регіонального самоврядування є такі: а) децентралізація і деконцентрація повноважень ЦОВВ, які мають зосередитися на формуванні державної політики та стратегії розвитку у відповідних сферах і галузях державного управління, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні; поетапна передача частини функцій ЦОВВ їх територіальним підрозділам та муніципальними органами; б) удосконалення розподілу та збалансування повноважень і функцій між територіальними

підрозділами ЦОВВ й ОРС, ОМС задля уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення й економії бюджетних коштів. Окреслені підходи можуть суттєво оптимізувати ТОВ України, сприяти підвищенню ефективності місцевого управління, оптимізації функцій публічної адміністрації.

18. Професійна невідповідність депутатського корпусу й надмірна політизація рад, що призвела до їх відриву від інтересів громадян, потребує серйозного реформування існуючої системи місцевих виборів. Розвиток ситуації після виборів міських, районних, обласних рад 2006 р. показав, що система закритих партійних списків є згубною для подальшого розвитку місцевого самоврядування. Вона порушила фундаментальний принцип виборчої системи – безпосередній зв'язок між виборцями й депутатом, якого вони обирають.

На думку автора, без реформи виборчого законодавства подолати кланово-корпоративну модель регіонального та місцевого розвитку, що склалася, та сформувати на всіх рівнях відповідальну владу, яка опікуватиметься інтересами громадян, територій, неможливо.

19. Під час реформування виборчого законодавства слід зберегти позитивні аспекти забезпечення ідеологічної визначеності електорату та мінімізувати негативні (непрозорість виборчої системи, низька легітимність представницької влади, тотальний контроль і диктат верхівки партії над депутатами). Вибір виборчої моделі має залежати від того, орган самоврядування якого рівня обирається.

Для підвищення легітимізації влади та забезпечення адекватного представництва інтересів громад пропонуються такі основні підходи:

- виборча система має поєднувати найкращі риси пропорційного та мажоритарного принципів. У міських та сільських громадах – вибори проводяться за мажоритарною системою (одномандатні виборчі округи). На земельному та повітовому рівнях – за пропорційною системою з “відкритими списками” (багатомандатні виборчі округи з преференційним голосуванням). Виборці мають можливість не лише голосувати за ту чи іншу партію, а й впливати на якісний склад депутатського корпусу, визначаючи голосуванням у самому партійному списку порядок черговості в кандидатів у депутати);

- суб'єктом виборчого процесу, окрім політичних партій, мають стати об'єднання безпартійних громадян, що дасть можливість забезпечити реалізацію пасивного виборчого права громадянам (права бути обраними) через самовисування, відкриє можливість для адекватного суспільного представництва інтересів національних меншин і забезпечення гендерного паритету в представницьких органах влади;
- голови громад мають обиратися на основі абсолютної більшості голосів із упровадженням двотурового голосування, а депутати – відносної більшості з одностуровим голосуванням;
- депутати, обрані за партійними списками, реально “прив'язані” до відповідних округів, завдяки чому реалізується не лише партійна, а й персоніфікована відповідальність перед громадянами;
- для розмежування представницької та виконавчої гілок публічної влади усунути нинішнє суміщення депутатських повноважень із посадами в органах державної влади та виконавчих органах самоврядування, упровадивши заборону мати депутатський мандат публічним службовцям, як це було в Україні до 1994 р. та є в інших країнах.

Трансформаційні процеси в Україні мають здійснюватися в контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу, яка служить своїм громадянам, спираючися на самоврядні інституції та громадянське суспільство. Відповідно, трансформація ТОВ є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні інститути виконавчої влади та місцевого самоврядування, а відтак на належне демократичне врядування, концептуальну основу якого становлять принципи: участі народу, транспарентності, відповідальності та підзвітності органів влади, відповідальності за результати. Трансформація має відбуватися крізь призму національних інтересів й інтересів кожної конкретної людини. Вона має стати не лише політичним кроком, а й відповіддю на реальні очікування громадян і повинна доказати: влада здатна не лише декларувати реформи (із цього починали свою діяльність усі попередні президенти), а й успішно її здійснити.

Відповідно метою трансформації ТОВ в Україні є створення ефективного механізму публічної влади на регіональному та місцево-

му рівнях, спроможного забезпечити сталий розвиток територій, надання публічних послуг населенню на рівні, який би відповідав європейським стандартам. Досягнення цієї мети можливе на основі впровадження європейської (демократичної) моделі, що передбачає широку децентралізацію державного управління через перерозподіл повноважень між центральними й місцевими ОВВ та ОМС на користь останніх, та субсидіарність через наближення надання публічних послуг безпосередньо до їх споживачів. Має відбутися також розвантаження ЦОВВ від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління. Досягнення цієї мети сприятиме утвердженню в українському суспільстві філософії персоніцентризму – пріоритету прав та свобод людини як найвищої соціальної цінності, формуванню поваги до людини в усіх інститутах публічної влади, залучення громадян до безпосередньої участі в розробці та реалізації державної, регіональної і муніципальної політики. За ідеологічну основу реформи публічної адміністрації слід узяти доктрину адміністративних послуг, за якою держава не управляє суспільством, а надає йому послуги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1993. – 192 с.
2. Франко І. Наукові праці : у 50 т. / І. Франко // АН УРСР. Ін-т філос. ; ін-т літ-ри. – К. : Наук. думка, 1986. – Т. 45 : Філософські праці. – 575 с.
3. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / Грушевський М. – К. : Знання, 1991. – 240 с.
4. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філол. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
5. Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України? / Рудницький С. Л. ; [упоряд., передм. О. І. Шаблія]. – Л. : Світ, 1994. – 416 с.
6. Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст. : програмні документи перших українських політичних партій / [упоряд. В. С. Журавський]. – К. : [б. в.], 1992. – 96 с.
7. Бондаренко К. Як їм облаштувати Україну / К. Бондаренко // ПіК. – 2000. – № 31. – С. 12–15.
8. Народний Рух України : документи і матеріали. – К. : РВВ Руху ; Софія, 1993. – 64 с.
9. Позачерговий з'їзд Української республіканської партії 23 квітня 1994 року : стенограма з'їзду та документи партії. – К. : УРП, 1994. – 126 с.
10. Україна багатопартійна : програмні документи нових партій / [упоряд. О. В. Гарань]. – К. : Пам'ятки України, 1991. – 192 с.
11. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907–2009 роки / Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
12. Гонцяж Я. Адміністративна реформа : нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
13. Конституційна та адміністративна реформи у передвиборчих програмах деяких політичних партій і блоків : [інформаційно-аналітична записка Центру політико-правових реформ]. – 2007. – Верес. – 12 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>. – Загол. з екрану.
14. Проведення адміністративно-територіальної реформи можливе лише за згоди парламенту // Голос України. – 2009. – 9 квіт. – С. 2.
15. Конституція України : проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (1 липня 1992 р.) // Волинь. – 1992. – 21 лип. – С. 2.
16. Конституція України : проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (1 липня 1992 р.) // Волинь. – 1992. – 23 лип. – С. 2.
17. Конституція України : проект в редакції від 26 жовтня 1993 р. – К. : [б. в.], 1993. – 16 с.
18. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

19. Конституція України : проект, схвалений Конституційною комісією України 11 березня 1996 року // Уряд. кур'єр. – 1996. – 21 берез. – С. 5–9.
20. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами, внесеними згідно із Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
21. Кучма Л. Про найголовніше / Кучма Л. – К. : Арт-Ерія, 1999. – 352 с.
22. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV // Голос України. – 2005. – 13 січ. – С. 16.
23. Пухтинський М. Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування / М. Пухтинський // Вісн. Центр. вибор. комісії. – 2008. – № 2. – С. 22–27.
24. Про внесення змін до Конституції України : проект Закону України // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 2 вер. – № 38. – С. 9–16.
25. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / [Яцуба В. Г., Яцюк В. А., Матвійшин О. Я. та ін.]. – К. : Геопринт, 2007. – 368 с.
26. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 68–89.
27. Мамонова В. В. Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. управ. : спец. 25.00.04 “Регіон. управління” / В. В. Мамонова. – К., 2006. – 33 с.
28. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII // Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
29. Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР від 03.08.1990 р. № 142-XI // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.
30. Проект Концепції реформи територіального устрою України (нова редакція) : підготовлена робочою групою Державної думи України : [робочі док.]. – К. : [б. в.], 1992. – 7 с.
31. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки, 1998. – 62 с.
32. Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою : Указ Президента України від 8 серпня 2000 року № 966/2000 // Уряд. кур'єр. – 2000. – 15 серп. – С. 9.
33. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29.05.2001 р. № 345/2001 // Уряд. кур'єр. – 2001. – 31 трав. – С. 4.
34. Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 21.07.2001 р. № 538/2001 // Уряд. кур'єр. – 2001. – 31 лип. – С.10.
35. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : Постанова Верховної Ради України від 02.11.2000, № 2067-III // Голос України. – 2000. – 21 листоп. – С. 2.

36. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України від 05.04.2001 р. № 2352-III // *Голос України*. – 2001. – 22 трав. – С. 4–5.
37. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // *Офіц. вісн. України*. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
38. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30.08.2001 р. № 749/2001 // *Офіц. вісн. України*. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.
39. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : політико-правові проблеми / [Кресіна І. О., Коваленко А. А., Вітман К. М. та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
40. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 416-р // *Офіц. вісн. України*. – 2002. – № 31. – Ст. 1483.
41. Про генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3096-III // *Уряд. кур'єр*. – 2002. – 5 черв. – С. 11–15.
42. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування) : громадські слухання. – К. : НАДУ, 2003. – 105 с.
43. Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2004 р. № 113 // *Офіц. вісн. України*. – 2004. – № 5. – Ст. 234.
44. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // *Голос України*. – 2004. – 15 квіт. – С. 20–28.
45. Про територіальний устрій України : проект Закону України // *Уряд. кур'єр*. – 2005. – 22 квіт. – С. 10–13.
46. Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 5.06.2003 р. № 939-IV // *Голос України*. – 2003. – 4 лип. – С. 5.
47. Про Рекомендації парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування” : Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 р. № 3227-IV // *Голос України*. – 2006. – 12 січ. – С. 9.
48. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2005. – 12 жовт. – С. 1–3.
49. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 // *Уряд. кур'єр*. – 2006. – 3 серп. – С. 5.
50. Гриневецький С. Державна стратегія регіонального розвитку : бюрократичний документ чи шлях до консолідації країни? / С. Гриневецький // *Дзеркало тижня*. – 2006. – № 45. – 25 листоп. – С. 4.
51. Реформування публічної адміністрації в Україні : місцевий та регіональний рівні : [документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга)]. – К. : [б. в.], 2006. – 38 с.

52. Біла книга. Реформа публічної адміністрації в Україні // Білі книги / [підгот. учасники груп аналізу політики]. – К. : [б. в.], 2006. – С. 90–134.
53. Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1759 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2007. – 10 січ. – № 3. – С. 14.
54. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 липня 1998 р. № 1000 та визнати такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 р. № 21 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2007. – 31 січ. – С. 15–16.
55. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1158 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.
56. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад : Закон України від 12.01.2007 р. № 602-V // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2007. – 8 лют. – С. 6.
57. Україна в 2007 році : внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку // Економіст. – 2008. – № 2. – С. 18–20.
58. Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.01.2008 р. № 164-р // Уряд. кур'єр. – 2008. – 6 лют. – С. 11.
59. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 р. № 1124 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 22 трав. – С. 7–8.
60. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 р. № 309 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 22 трав. – С. 7.
61. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 р. № 288 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 15 квіт. – С. 15.
62. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 р. № 385-р // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 22 трав. – С. 8.
63. Про реалізацію у м. Українка Проекту “Місто-модель місцевого самоврядування” : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 634 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 17 лип. – С. 12–13.
64. Про заходи з розв'язання проблемних питань соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 685-р // Уряд. кур'єр. – 2009. – 7 лип. – С. 12.
65. Про внесення змін у додаток 5 до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2009 р. № 494 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 28 трав. – С. 18.
66. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 688 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 29 лип. – С. 9.

67. Про утворення Ради сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2009 р. № 495 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 28 трав. – С. 18.
68. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормативно-правових актів / [упоряд. О. С. Врублевський]. – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2009. – 80 с.
69. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI // Голос України. – 2009. – 2 черв. – С. 14–15.
70. Концепція реформи місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 60. – Ст. 2130.
71. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456-р // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – № 53. – 16 груд. – С. 14–15.
72. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики / М. Дністрянський // Дзвін. – 1996. – № 8. – С. 93–104.
73. Дністрянський М. С. Етнополітична географія України : проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / Мирослав Степанович Дністрянський. – Л. : Літопис, 2006. – 490 с.
74. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – 852 с.
75. Кордун О. Зміна меж. Чи можлива вона в Україні? / О. Кордун // Нова влада : зб. аналіт. матеріалів. – К. : Факт, 2002. – Т. 1 (5) осінь. – С. 29–44.
76. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Ін-т трансформації сусп-ва, 2007. – 288 с.
77. Моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні : порівняльний аналіз та оцінка ефективності // Екон. часоп. – XXI. – 2008. – № 1–2. – С. 35–38.
78. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія і сучасність. – 2-е вид., випр. і допов. / за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : [б. в.], 2002. – 270 с.
79. Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи / А. Лісовий // Економіст. – 2008. – № 8. – С. 26–31.
80. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування в Україні / М. Орзіх // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – Вип. 4. – С. 44–52.
81. Телешун С. Правові засади реформування територіального устрою України / С. Телешун // Командор. – 2000. – № 1. – С. 22–25.
82. Кисельов Є. Методологічне обґрунтування регіонального поділу України за геополітичними ознаками / Є. Кисельов // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 17–22.
83. Чикін О. Самоврядування регіонів – запорука зміцнення української держави / О. Чикін // Екон. часоп. – XXI. – 2009. – № 7–8. – С. 40–43.
84. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / [Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Циммерманн Х.]. – К. : Асоц. міст України та громад, 2008. – 136 с.

85. Концепція державної регіональної політики України / [затверджено II Всеукр. з'їздом Співки лідерів місцевих та регіон. влад України 9 верес. 2000 р.] // *Голос України*. – 2000. – 4 листоп. – С. 4–7.
86. Телешун С. Концепція моделі державної регіональної політики / С. Телешун // *Голос України*. – 2002. – 12 груд. – С. 8.
87. Проблеми децентралізації : національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
88. Врублевський О. С. Територіальна реформа : від моделювання до реалізації / [інформаційні матеріали для Волинської області] / О. С. Врублевський, В. П. Артеменко. – К. : Леста, 2006. – 56 с.
89. Бей О. Регіоналізм як єдність у різноманітності. До питання деволуції владних структур України / О. Бей // *Політика і час*. – 2003. – № 5. – С. 7–14.
90. Белебега І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І. О. Белебега, В. В. Бакум. – Х. : ХНТУСГ, 2007. – 156 с.
91. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні : проблеми концептуалізації / Я. В. Верменич // *Укр. істор. журн.* – 2005. – № 4. – С. 114–145.
92. Положення про підготовку магістрів державного управління : програми навчальних дисциплін. Спец. 8.150000 “Держ. упр.”. – К. : УАДУ, 2002. – С. 219–225.
93. Територіальна організація влади в Україні : метод. рек. для слухачів до дистанц. курсу / [уклад. : С. Е. Саханенко, С. А. Яроміч]. – К. : УАДУ, 2003. – 55 с.
94. Рябов С. Вульгаризми політичної мови / С. Рябов // *Політична реформа очима експертів : значення публічних консультацій*. – К. : [б. в.], 2007. – С. 30–55.
95. Головатий М. Ф. Соціологія політики : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Головатий М. Ф. – К. : МАУП, 2003. – 504 с.
96. Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии / Дж. Сартори // *Полит. исследованя*. – 2003. – № 5. – С. 67–77.
97. Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук : в 3 т. / Гегель Г. В. Ф. – М. : Мысль, 1974. – Т. 1 : Наука логики – 452 с. – (Сер. “Филос. наследие”).
98. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія / Опанасюк Г. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 284 с.
99. Бодуен Ж. Вступ до політології / Бодуен Ж. ; [пер. з фр. О. Марштупенко]. – К. : Основи, 1995. – 174 с.
100. Пістун М. Д. Основи теорії суспільної географії / Пістун М. Д. – К. : Вища шк., 1996. – 232 с.
101. Менеджмент : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г. В. Щокіна, М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка, В. П. Сладкевича. – К. : МАУП, 2007. – 816 с.
102. Сурмін Ю. Докторська дисертація з державного управління : методологічні проблеми / Ю. Сурмін, І. Шпильовий // *Вісн. НАДУ*. – 2009. – № 3. – С. 287–304.

103. Кузьмин С. А. Социальные системы : опыт структурного анализа / С. А. Кузьмин. – М. : Наука, 1996. – 191 с.
104. Кохановский В. П. Философия и методология науки : учеб. для высш. учеб. заведений / Кохановский В. П. – Ростов н/Д. : Феникс, 1999. – 576 с.
105. Бакуменко В. Методологія державного управління : проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.
106. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. ; [пер. с англ.]. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
107. Оболенський О. Ю. Теорія системного підходу в державному управлінні / О. Ю. Оболенський // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 3. – С. 151–158.
108. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги : в 2 т. / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Коваленко]. – К. : Основи, 1994. – Т. 1 : У полоні Платонових чарів. – 1994. – 444 с.
109. Философский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 815 с.
110. Андрущенко В. Сучасна соціальна філософія : курс лекцій : в 2 т. / В. Андрущенко, М. Михальченко. – К. : Генеза, 1993. – Т. 2. – 316 с.
111. Шульгина О. В. Административно-территориальное деление России в XX веке : историко-географический аспект / О. В. Шульгина // Вопр. истории. – 2005. – № 4. – С. 23–38.
112. Челлен Р. О политической науке, ее соотношении с другими отраслями знания и об изучении политического пространства / Р. Челлен // Полис. Полит. исследования. – 2005. – № 2. – С. 115–126.
113. Пащенко В. Національному атласу України – правильні означення / В. Пащенко // Дзеркало тижня. – 2007. – № 24. – 23 черв. – С. 15.
114. Жиблан Д.-Б. Французская модель “geopolitique intern” / Д.-Б. Жиблан // Политическая регионалистика : теория и практика. – М. : Рос. ун-т дружбы народов, 2003. – С. 16–20.
115. Ильин М. В. Этапы становления внутренней геополитики России и Украины / М. В. Ильин // Полис. Полит. исследования. – 1998. – № 3. – С. 82–83 ; Ильин М. В. Геохронополитические членения (cleavages) культурно-политического пространства Европы и Евразии : сходства и различия / М. В. Ильин // Региональное самосознание как фактор формирования политической культуры в России. – М. : [б. и.], 1999. – С. 46–78.
116. Татаренко Т. М. Адміністративно-територіальний устрій у системі територіальної організації України / Т. М. Татаренко // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 38. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 693–700.
117. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.
118. Тускоз Ж. Міжнародне право : основні галузі : [підручник] / Тускоз Ж. – К. : АртЕК, 1998. – 416 с.
119. Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.

120. Колосов В. А. Геополитика и политическая география : учебник для вузов / В. А. Колосов, Н. С. Мироненко. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
121. Система територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування : наук.-метод. розробка / розроб. В. О. Храмов. – К. : ІПК ДСЗУ, 2007. – 28 с.
122. Шарыгин М. Д. Региональная организация общества (теоретико-методологические проблемы совершенствования) / Шарыгин М. Д. – Пермь : Перм. ун-т, 2000. – 513 с.
123. Туленков М. Організаційні основи соціального управління як суспільного феномена / М. Туленков // Політ. менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 57–76.
124. Концепція державної регіональної політики : [проект]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/news/print.php?id=777>. – Загол. з екрану.
125. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : [в 4 т.] / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М. : БЕК, 2000. – Т. 1–2 : Часть общая. – 784 с.
126. Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти : опыт России и зарубежных стран // Аналит. вестн. – № 18. – (Сер. “Актуал. проблемы гос. строительства”). – М. : Совет Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации, 2003. – Ч. 1 : Регион. уровень. – 120 с.
127. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 4–14.
128. Руда Н. І. Територіальна громада – суб’єкт конституційно-правових відносин : теоретичний та історичний аспекти / Н. І. Руда // Правова держава : щоріч. наук. пр. ІДП НАН України. – К. : [б. в.], 2001. – Вип. 12. – С. 235–242.
129. Кальниш Ю. Формування концептуальних засад підготовки фахівців для роботи в органах місцевого самоврядування / Ю. Кальниш // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 4. – С. 107–116.
130. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 “Конституц. право” / Болдирев С. В. – Х., 2003. – 20 с.
131. Конотопцев О. Територіальні аспекти адміністративного реформування в Україні / О. Конотопцев // Зб. наук. пр. УАДУ : в 4 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. II. – С. 125–130.
132. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / І. О. Дегтярьова. – Х., 2005. – 21 с.
133. Гнилорибов В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні / В. Гнилорибов // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 4. – С. 36–39.
134. Малиновський В. Територіальна організація влади : підходи до розуміння поняття / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 165–171.

135. Павлов Ю. М. Социальное пространство мира на рубеже третьего тысячелетия / Ю. М. Павлов, А. И. Смирнов // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. – 1999. – № 1. – (Сер. “Политология”). – С. 82–93.
136. Павліха Н. В. Управління сталим розвитком просторових систем : теорія, методологія, досвід : [монографія] / Павліха Н. В. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2006. – 380 с.
137. Молодцов О. Институт держави в умовах сучасного соціального простору та часу : методологічні аспекти / О. Молодцов // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 52–58.
138. Колосов В. А. Геополитика и политическая география / В. А. Колосов, Н. С. Мироненко. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
139. Татаренко Т. Територіально-просторовий аспект дослідження сучасних регіональних процесів / Т. Татаренко // Політ. менеджмент. – 2008. – № 4. – С. 12–22.
140. Татаренко Т. Міжкультурна взаємодія як чинник структуроутворення організації соціального простору / Т. Татаренко // Політ. менеджмент. – 2009. – № 5. – С. 46–54.
141. Косолапов Н. А. Глобализация : территориально-пространственный аспект / Н. А. Косолапов // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 6. – С. 3–14.
142. Топчієв О. Г. Основи суспільної географії : навч. посіб. / Топчієв О. Г. – О. : Астропринт, 2001. – 560 с.
143. Шульга М. Соціальний ареал життя особистості як предмет соціологічного дослідження / М. Шульга // Соціальний ареал життя особистості. – К. : ІС НАНУ, 2005. – С. 18–54.
144. Матвієнко В. Я. Прогностика. Прогнозування соціальних та економічних процесів. Теорія. Методика. Практика / Матвієнко В. Я. – К. : Укр. пропілеї, 2000. – 484 с.
145. Казмиренко В. П. Социальная психология организаций : монография / Казмиренко В. П. – К. : МЗУУП, 1993. – 384 с.
146. Авдонин В. С. Политическая регионалистика в современной России : ретроспектива и перспектива становления / Авдонин В. С., Баранов А. В., Дахин А. В. // Политическая наука в России : проблемы, направления, школы (1990–2007) / [редкол. : С. В. Патрушев, Я. А. Пляйс, В. В. Смирнов ; отв. ред. О. Ю. Малинова]. – М. : РАПН ; РОССПЭН, 2008. – С. 105–126.
147. Усягин А. В. Территориальное управление в России : теория, история, современность, проблемы и перспективы / А. В. Усягин, М. К. Шишков [Спецкурс или монография в интернете] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.terrus.ru/mono/index.shtml>. – Загл. с экрана.
148. Сміт Е. Національна ідентичність / Ентоні Сміт ; [пер. з англ. П. Тарашук]. – К. : Основи, 1994. – 225 с.
149. Гладкий Ю. Н. Регионоведение : учебник / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2003. – 384 с.
150. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география : понятийно-терминологический словарь / Алаев Э. Б. – М. : Мысль, 1983. – 350 с.

151. Соціологія : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [В. Г. Городяненко, О. В. Гілюн, А. В. Демичева та ін.] ; за ред. В. Г. Городяненка. – [2-е вид. переробл., допов.]. – К. : Академія, 2002. – 560 с.
152. Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський // Дзвін. – 1995. – № 10 (612). – С. 94–120.
153. Доленко Д. В. Взаимосвязь политики и территории : политический детерминизм / Д. В. Доленко // Россия. Политические вызовы XXI века. – М. : РОССПЭН, 2002. – С. 898–901.
154. Лексин В. Н. Государство и регионы : теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – [3-е изд., стер.]. – М. : УРСС, 2000. – 368 с.
155. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 1632 с.
156. Політичний словник / [за ред. В. К. Врублевського, Л. М. Кравчука, А. В. Кудрицького]. – 4-е вид., переробл., допов. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1987. – 876 с.
157. Конституция СРСР : политико-правовой комментарий. – М. : Политиздат, 1982. – 398 с.
158. Вільховська М. Пріоритети чорноморської Пальміри / М. Вільховська // Уряд. кур'єр. – 2006. – 8 серп. – С. 6.
159. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.]. – [4-е вид., виправл. та допов.] / Кравченко В. В. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.
160. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство : введение в теорию / Четвернин В. А. – М. : Наука, 1993. – 141 с.
161. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. Орзіх // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11–15.
162. Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. – [3-е изд., доп. и перераб.]. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 858 с. – (Б-ка слов. “ИНФРА-М”).
163. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2005. – 172 с.
164. Наврузов Ю. Роль регіональної політики в удосконаленні територіальної організації влади в Україні : зб. наук. пр. УАДУ / Ю. Наврузов ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 121–133.
165. Adamowicz M. Skala lokalna w terytorialnym podziale kraju // Strategie rozwoju lokalnego : aspekty instytucjonalne / M. Adamowicz ; pod red. M. Adamowicza. – Warszawa : SGGW, 2003. – S. 11–23.
166. Лексин И. В. Территориальное устройство государства : попытка реализации системной методологии анализа / И. В. Лексин // Рос. экон. журн. – 2003. – № 1. – С. 55–74.
167. Braud Ph. Science politique / Braud Ph. – Paris : Seuil, 1997. – Т. 2 : L'Etat. – 250 p.
168. Horvat G. Regions in the European Union / G. Horvat // European Mirror Special issue. – 1999. – March. – P. 60–80.
169. Організація регіональної та місцевої влади : досвід держав – членів Європейського Союзу. – К. : Укр. консалтинг. група, 2005. – 130 с.

170. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду / [огляд і коментарі В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка]. – К. : Наук. думка, 2006. – 221 с.
171. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа : федеральный конституционный закон // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 13. – Ст. 1110 ; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа : федеральный конституционный закон // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 42. – Ст. 4212.
172. Малиновський В. Предметний зміст поняття “територіальний устрій” : зб. наук. пр. НАДУ / В. Малиновський ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2008. – Вип. 1. – С. 107–115.
173. Гусарев С. Основи держави і права : навч. посіб. / Гусарев С., Калюжний Р., Колодій А. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
174. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : зі змінами і доповненнями, внесеними Законом Української РСР від 27 жовт. 1989 р. на десятій сесії Верхов. Ради Української РСР одинадцятого скликання. – К. : Політвидав України, 1989. – 61 с.
175. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2 : Д–Й. – 744 с. : іл.
176. Ржевский В. Общественно-политический строй СССР как воплощение суверенного советского народа / Ржевский В. – Ростов н/Д : Ростов. ун-т, 1974. – 132 с.
177. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Лісничий В. В. – [2-е вид., виправл.]. – К. : Професіонал, 2004. – 336 с.
178. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
179. Бостан С. К. Державне право зарубіжних країн : навч. посіб. / С. К. Бостан, С. М. Тимченко. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 503 с.
180. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
181. Телешун С. Теоретичні аспекти визначення поняття “державний устрій України” / С. Телешун // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 55–59.
182. Телешун С. О. Державний устрій України : проблеми політики, теорії і практики / Телешун С. О. – Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2000. – 344 с.
183. Грицак В. Конституційно-правові поняття “державний устрій” та “територіальний устрій” і застосування їх у юридичній науці / В. Грицак // Віче. – 2010. – № 7. – С. 8–10.
184. Копейчиков В. В. Правознавство : навч. посіб. / Копейчиков В. В., Бобир В. І., Демський С. Е. та ін. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 704 с.

185. Конституционное право : учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. – М. : БЕК, 1997. – 464 с.
186. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich / Kaczmarek T. – Poznań : Wyd-wo Naukowe UAM, 2005. – 390 s. – (Seria “Geografia” : nr 70).
187. Олуйко В. Реформи : адміністративно-територіальна як продовження бюджетної / В. Олуйко, Ю. Ганущак // Голос України. – 2003. – 8 трав. – С. 18.
188. Проміжний рівень управління в європейських державах : складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Нодмена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
189. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / Крюков О. І. – К. : НАДУ, 2006. – 252 с.
190. Литвин В. Проблема “центр-регіон” в Україні / В. Литвин // Уряд. кур’єр. – 2002. – 12 бер. – С. 4.
191. Конгрес місцевих і регіональних влад України : проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу : [зб. док. і матеріалів (груд. 2003 р.) / упоряд. : В. А. Негода, В. М. Тихонов]. – К. : [б. в.], 2004. – 176 с.
192. Круглашов А. Спокуси та небезпеки регіоналізації / А. Круглашов // Регіони Східної Європи : інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки : матеріали Міжнар. наук. конф., 18–19 верес. 2000 р. / ред. Ю. І. Макар. – Чернівці : БУКРЕК, 2000. – С. 14–23.
193. Иванов И. Д. Европа регионов / Иванов И. Д. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 192 с.
194. Пірен М. Політичні засади національної безпеки в системі регіонального управління : зб. наук. пр. УАДУ : в 4 ч. / Пірен М. ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. I. – С. 192–198.
195. Политическая энциклопедия : в 2 т. / рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин. – М. : Мысль, 1999. – Т. 2 (Н–Я). – 702 с.
196. Симоненко В. К. Регионы Украины : проблемы развития / Симоненко В. К. – К. : Наук. думка, 1997. – 263 с.
197. Осауленко О. Регіональна статистика в системі державного управління / О. Осауленко, В. Карпов // Командор. – 2002. – № 1. – С. 2–7.
198. Lacoste Y. Dictionnaire de géopolitique / Lacoste Y. – Paris : Flammarion. – 1995. – 1699 p.
199. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішнього. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.
200. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку : теоретичні аспекти : [монографія] / Керецман В. Ю. – К. : УАДУ, 2002. – 188 с.
201. Будзінський Т. Регіональні тенденції в країнах європейської спільноти / Т. Будзінський // Нова політика. – 1999. – № 3. – С. 8–14.
202. Паламарчук М. Соціально-економічне макрорайонування / М. Паламарчук, О. Паламарчук // Географія та основи економіки в школі. – 1998. – № 2. – С. 4–8.

203. Долішній М. Макрорегіоналізація України як основа здійснення регіональної політики / М. Долішній, В. Кравців, В. Симоненко // *І.* – 2002. – № 23. – С. 7–30.
204. Розміщення продуктивних сил України / за ред. Є. П. Качана. – К. : Вища шк., 1998. – 374 с.
205. Політика регіонального розвитку в Україні : сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження : [монографія] / Романюк С. А. – К. : УАДУ, 2001. – 112 с.
206. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. 2-е, допов. і виправл. / Малиновський В. Я. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с. – (Сер. “Б-ка молодого держ. службовця”).
207. Малиновський В. Концептуалізація поняття “регіональний рівень” у системі територіальної організації влади / В. Малиновський // *Вісн. НАДУ.* – 2008. – № 3. – С. 158–165.
208. Ткачук П. Район : актуальні питання історії, теорії і практики територіального устрою / П. Ткачук // *Право України.* – 1998. – № 9. – С. 49–55.
209. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001. – Справа № 1-39/2001 // *Офіц. вісн. України.* – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
210. Про внесення змін до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” : Закон України // *Голос України.* – 2009. – 18 лип. – С. 19.
211. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / Саханенко С. Є. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
212. Мамутов В. К. Управление развитием города / Мамутов В. К., Финанен В. В., Серебряков А. М. – К. : Наук. думка, 1986. – 207 с.
213. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства : общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Велихов Л. А. – М. : Наука, 1996. – 480 с.
214. Шкабаро В. Поняття міста / В. Шкабаро // *Юрид. Україна.* – 2008. – № 5. – С. 37–41.
215. Конституційне право України : підруч. для вузів / за ред. В. Ф. Погорілка. – [2-е вид., доопрац.]. – К. : Наук. думка, 2000. – 724 с.
216. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // *Голос України.* – 2004. – 15 квіт. – С. 20–28.
217. Наконечний В. Велике місто як об’єкт управління і самоврядування : світовий досвід і Україна / В. Наконечний // *Людина і політика.* – 2003. – № 1. – С. 84–93.
218. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : положення, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-X // *Відом. Верхов. Ради УРСР.* – 1981. – № 12. – Ст. 179.
219. Губань Р. Міські населені пункти як адміністративно-територіальні одиниці / Р. Губань // *Юрид. журн.* – 2008. – № 10. – С. 57–64.

220. Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 04.05.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/d01.rtf>. – Загол. з екрану.
221. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / за ред. С. Максименка. – К. : Ін-т “Схід-Захід”, 2001. – 244 с.
222. Губань Р. Сільські населені пункти як адміністративно-територіальні одиниці / Р. Губань // Юрид. журн. – 2008. – № 11. – С. 75–83.
223. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. – [3-є вид., переробл. та допов.] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
224. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : колект. монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
225. Кравченко В. До питання щодо принципів та пріоритетів нової державної регіональної політики : зб. наук. пр. УАДУ : в 4 ч. / В. Кравченко ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 125–132.
226. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу : стратегічні імперативи для України / Є. Кіш // І. – 2002. – № 23. – С. 133–157.
227. Малиновський В. Я. Державна служба : теорія і практика : [навч. посіб.] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
228. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія / Бакуменко В. Д. – К. : УАДУ, 2000. – 328 с.
229. Методологические проблемы оптимизации в науке / Воронин В. Т., Разумовский О. С., Семенова Н. Н. и др. – Новосибирск : Наука, Сибир. отд-ние, 1991. – 252 с.
230. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
231. Малиновський В. Принципи територіальної організації влади в контексті трансформаційних процесів / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2008. – № 2. – С. 209–217.
232. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Еллинек Г. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.
233. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / Васильчиков А. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1870. – 368 с. ; Градовский А. Д. Начала русского государственного права : в 2-х т. / Градовский А. Д. – М. : Зерцало, 2006. – (Сер. “Рус. юрид. наследие”). – Т. 2 : Органы упр. – 542 с.
234. Твердохлебов В. Н. Местные финансы / Твердохлебов В. Н. – М. : Госиздат, 1928. – 305 с. ; Бурмистров Н. В. Сельское благоустройство и отделения местного хозяйства при райисполкомах / Бурмистров Н. В. – Краснодар, 1929. – 136 с.
235. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории

- ефективной децентрализации / В. Д. Нечаев // Полис. Полит. исследования. – 2005. – № 3. – С. 92–101.
236. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
237. Сенюшкіна Т. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах / Т. Сенюшкіна // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 262–269.
238. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М. : [б. и.], 1999. – 526 с.
239. Бодров В. Г. Трансформація економічних систем : концепції, моделі, механізми регулювання та управління : навч. посіб. / Бодров В. Г. – К. : УАДУ, 2002. – 104 с.
240. Бортніков В. І. Політична участь і демократія : українські реалії : [монографія] / Бортніков В. І. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 524 с.
241. Філософія : навч. посіб. / [Надольний І. Ф., Андрущенко В. П., Бойченко І. В. та ін.] ; за ред. І. Ф. Надольного. – К. : Вікар, 1997. – 584 с.
242. Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика / Осипов Г. В. – М. : НОРМА, 2000. – 543 с.
243. Большой Российский энциклопедический словарь / [шеф-ред. А. Е. Махов и др.]. – М. : Большая рос. энцикл., 2006. – 1887 с.
244. Кульчій І. О. Теоретичні основи процесу реформування органів виконавчої влади в Україні / І. О. Кульчій // Статистика України. – 2008. – № 4. – С. 86–90.
245. Князев В. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень / В. Князев, В. Бакуменко // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 341–358.
246. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – 2-е вид., випр. і допов. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1985. – 968 с.
247. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 496 с.
248. Словник : Італійсько-український. Українсько-італійський : посібник / [уклад. : О. В. Дмитрієв, Г. В. Степенко]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 576 с.
249. Тлумачний словник української мови / за ред. А. Івченко. – Х. : Фомо, 2007. – 539 с.
250. Геополитика, международная и национальная безопасность : словарь-справочник / Абдурахманов М. И., Баришполец В. А., Баришполец Д. В., Манилов В. Л. ; под общ. ред. В. Л. Манилова. – М. : Пробел, 1999. – 375 с.
251. Суспільно-політичні реформи : навч. посіб. / [Логунова М. М., Гонюкова Л. В., Пірен М. І. та ін.]. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 199 с.
252. Український федералізм : політичні аспекти : [семінар за участю проф. Антоніни Колодій] // Ї. – 2002. – № 23. – С. 81–120.
253. Малиновський В. Логіка і методологія дослідження трансформації територіальної організації влади / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 151–158.
254. Бабкіна О. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства / О. Бабкіна // Віче. – 2007. – № 13. – С. 25–29.

255. Шабельников В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917–1940 : монографія / Шабельников В. І. – Донецьк : Донец. нац. ун-т, 2006. – 108 с.
256. Боечко В. Кордони України : історична ретроспектива та сучасний стан / Боечко В., Ганжа О., Захарчук Б. – К. : Основи, 1994. – 168 с.
257. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки / Чубатий М. – Л. : Друк. Ставропіг. ін-ту, 1921. – 237 с.
258. Нагороди України : історія, факти, документи : у 3 т. – К. : Українознавство, ARS-Ukraine, 1996. – Т. 1. – 288 с.
259. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі / Дністрянський М. С. – Л. : [б. в.], 2000. – 310 с.
260. Нариси історії державної служби в Україні / [Аркуша О. Г., Бородін Є. І., Віднянський С. В. та ін.]. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
261. Кульчицький С. В. Україна між двома війнами (1921–1939 рр.) / С. В. Кульчицький // Україна крізь віки : в 15 т. – К. : Альтернативи, 1999. – Т. 11. – 336 с.
262. Орлатий М. Розвиток сільського адміністративного району : досвід, проблеми / М. Орлатий, А. Зацарний, А. Тубол // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 285–293.
263. Історія адміністративно-територіального устрою Чернігово-Сіверщини : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. С. А. Леп'явка, В. М. Бойка. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 1007. – 180 с.
264. Грицак В. М. Правова характеристика адміністративно-територіального устрою українських земель у період з 1917 по 1991 рр. / В. М. Грицак // Бюл. М-ва юстиції України. – 2004. – № 9. – С. 5–25.
265. Заяць І. Обласний поділ в Україні : етапи та тенденції розвитку / І. Заяць // Право України. – 1999. – № 9. – С. 110–115.
266. Заяць І. Я. Правовий статус області в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Заяць Ігор Ярославович. – Л., 1999. – 205 с.
267. Історія України : посібник / за ред. Г. Д. Темка, Л. С. Тупчієнка. – К. : Академія, 2001. – 480 с.
268. Історія українського війська. – 2-е вид., допов. – К. : Панорама, 1991. – 192 с.
269. Грін О. Формування органів влади і управління в період Закарпатської України (1944–1945 рр.) / О. Грін // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 39. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 161–168.
270. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / [Куйбіда В. С., Павленко В. П., Яцюк В. А. та ін.] ; за заг. ред. О. В. Турчинова. – К. : Секретаріат КМУ, 2009. – 616 с.
271. Административно-территориальные преобразования в Крыму (1783–1998) : справочник / [сост. Л. П. Кравцова, В. К. Гарагуля, Л. В. Гурбова, Е. В. Каркач]. – Симферополь : ТаврияПлюс, 1999. – 464 с.
272. Андрощук О. В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР : плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки ХХ ст.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Андрощук Олександр Володимирович. – К., 2004. – 242 с.

273. Петро Шелест: “Справжній суд історії ще попереду” : спогади, щоденники, документи, матеріали / [упоряд. В. Баран, О. Мандебур та ін. / за ред. Ю. Шаповала]. – К. : Генеза, 2003. – 808 с.
274. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність : монографія / Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Баюк М. І. – Хмельницький : [б. в.], 2005. – 400 с.
275. Сергійчук В. Місто республіканського підпорядкування / В. Сергійчук // Дзеркало тижня. – 2008. – № 22. – 14 черв. – С. 5.
276. Народне господарство України у 1991 році : стат. щорічн. / відп. за вип. В. В. Самченко. – К. : Техніка, 1992. – 468 с.
277. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ. – К. : Держполіт-видав УРСР, 1962. – 420 с.
278. Губань Р. Район як адміністративно-територіальна одиниця / Р. Губань // Юрид. журн. – 2008. – № 9. – С. 102–110.
279. Ткачук П. М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 “Конституц. право” / П. М. Ткачук. – Х., 1999. – 20 с.
280. Дубов В. Час реформ. Уряди України у 1957–1972 роках / В. Дубов // Уряд. кур’єр. – 2008. – 19 лют. – С. 13.
281. Кривчик Г. Сільське будівництво на тлі руйнації структури сільських поселень в Україні в 60–80-ті рр. ХХ століття / Г. Кривчик // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1. – С. 256–268.
282. Рисіч Й. Л. До історії запровадження політики неперспективних сіл в Україні / Й. Л. Рисіч // Питання аграрної історії України та Росії : матеріали других наук. читань, присвяч. пам’яті Д. П. Пойди / [відп. ред. В. В. Іваненко]. – Д. : Промінь, 1997. – С. 193–197.
283. Про введення в дію Закону Української РСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” та про поповнення складу Верховної Ради Кримської АРСР : Постанова Верхов. Ради Укр. РСР від 12.02.1991 р. № 713-ХІІ // Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 9. – Ст. 85.
284. Населення України 2006 : демографічний щорічник / упоряд. Л. М. Стельмах. – К. : Держ. комітет статистики України, 2007. – 566 с.
285. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / [Пітцик М., Кравченко В., Моньйо Е. С. та ін.]. – К. : [б. в.], 2000. – 136 с.
286. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
287. Миколаїв Ю. Сільради стануть райцентрами? / Ю. Миколаїв // Віче. – 2009. – № 11. – С. 38–39.
288. Базів Д. Шляхи оптимізації системи виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Севастополі / Д. Базів // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 165–173.
289. Гаврилюк Я. “Битва” за майно між містом і районом / Я. Гаврилюк // Волинь-нова. – 2009. – 5 листоп. – С. 6.

290. Поташний Ю. Боротьба за повноваження / Ю. Поташний // Віче. – 2009. – № 11. – С. 40–41.
291. Адміністративна реформа в Україні : сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – 384 с.
292. Лазор О. Д. Місцеве управління : поняття, терміни, визначення : словник-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор / [наук. ред. М. Д. Лесечко]. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 336 с.
293. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку / В. Нудельман // Ресурси місцевого і регіонального розвитку : національний та міжнародний аспекти : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань, 29 лип. – 2 серп. 2002 р., Судак, АРК. – К. : Атіка-Н, 2003. – С. 280–286.
294. Орлатий М. Розвиток сільського адміністративного району : досвід, проблеми / М. Орлатий, А. Зацарний, А. Тубол // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 1. – С. 285–293.
295. Всеукраїнський перепис населення 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrcensus.gov.ua/rezults/total_population1/cities_towns. – Загол. з екрану.
296. Матеріали громадських обговорень проекту Закону України “Про територіальний устрій України”. – К. : Легал. статус, 2005. – 56 с.
297. Петрушенко М. “Село! І серце одпочине...” / М. Петрушенко // Уряд. кур’єр. – 2010. – 17 лип. – С. 19.
298. Тубіна С. Люди – рокитнівські, земля – сарненська, або Хто зупинить безглуздя? / С. Тубіна, О. Юркова // Голос України. – 2009. – 18 листоп. – С. 8–9.
299. Соціально-економічний розвиток регіонів України / [Луговий В. І., Орлатий М. К., Осауленко О. Г. та ін.]. – К. : НАДУ. – 583 с.
300. Нагребецька І. Вирішувати сільській громаді. Два погляди на нагальні зміни в територіальній організації влади / І. Нагребецька // Уряд. кур’єр. – 2009. – 3 черв. – С. 5.
301. Чопенко В. Країна сільських цвинтарів / В. Чопенко // Дзеркало тижня. – 2008. – 11 квіт. – № 13. – С. 9.
302. Куйбіда В. Якісно перетворять нашу державу реформа місцевого самоврядування і формування дієздатних територіальних громад / В. Куйбіда // Голос України. – 2009. – 25 верес. – С. 7.
303. Дмитрук В. Справжня демократія розбудовується не згори, а знизу / В. Дмитрук // Голос України. – 2005. – 11 трав. – С. 10.
304. Безсмертний Р. Адміністративно-територіальна реформа : що це таке? / Р. Безсмертний // Експрес. – 2005. – 29–31 лип. – С. 14.
305. Романюк С. Прогноз соціально-економічних наслідків проведення реформи адміністративно-територіального устрою / С. Романюк // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 442–444.
306. Хоменко В. Атлас занедбаних сіл / В. Хоменко // Голос України. – 2008. – 27 черв. – С. 8–9.

307. Christaller W. Central Places in Southern Germany / Christaller W. – New York : Englewood Cliffs, 1966. – 230 p.
308. Лёш А. Географическое размещение хозяйства / Лёш А. – М. : Изд-во иностр. лит., 1959. – 455 с.
309. Berry B. J. L. Approaches to regional analysis / B. J. L. Berry // Annals Association of American Geographers. – 1964. – № 54. – P. 2–11 ; Berry B. J. L. The geography of market centres and retail distribution / B. J. L. Berry. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1967. – 225 p. ; Badcock B. A. Central-place evolution and network development in south Auckland, 1840–1968 : a systems analytic approach / B. A. Badcock // New Zealand Geographer. – 1970. – № 26. – P. 109–135 ; Bennett R. J. Space-time models and urban geographical research / R. J. Bennett // D. T. Herbert, R. J. Johnston (eds.) Geography and the urban environment : progress in research and application. – Vol. 2. – London : John Wiley, 1979. – P. 27–58.
310. Кристаллер Вальтер. Биография [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/162212>. – Загл. с экрана.
311. Chandler J. A. The United States of America // Local government in liberal democracies : An introductory survey ; ed. by J. A. Chandler. – London ; New York : Routledge, 1993. – P. 138–158.
312. Малиновський В. Проблеми адміністративно-територіального устрою України та шляхи його реформування / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 4. – С. 125–132.
313. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки / [прийнятий на другій сесії Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, 7 груд. 1990 р.]. – К. : Україна, 1991. – 64 с.
314. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в політичній системі України : історія, проблеми, перспективи / О. В. Батанов // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2004. – № 1. – С. 34–42.
315. Кучма Л. Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування : з виступу Президента України на урочистих зборах Асоціації міст України 7 груд. 2000 р. / Л. Д. Кучма // Людина і влада. – 2000. – № 9–10. – С. 16–18.
316. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 27.03.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 28. – С. 907–940.
317. Кравченко В. Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства / В. Кравченко // Людина і влада. – 1999. – № 2–3. – С. 113–119.
318. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
319. Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про Представника Президента України” від 16.03.1993 р. № 3066-ХІІ // Голос України. – 1993. – 31 берез. – С. 2.
320. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

321. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
322. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06.08.1994 р. № 430/94 // Уряд. кур'єр. – 1994. – 11 серп. – С. 2.
323. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 20.09.1994 р. № 534 // Уряд. кур'єр. – 1997. – 22 верес. – С. 2.
324. Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації : Указ Президента України від 24.07.1995 р. № 640/95 // Уряд. кур'єр. – 1995. – 27 лип. – С. 9.
325. Україна є. Україна – буде! : доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України 23 серп. 1996 р. // Уряд. кур'єр. – 1996. – 29 серп. – С. 4.
326. Малиновський В. Співвідношення понять “міське самоврядування” і “муніципальна влада” / В. Малиновський // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2006. – Вип. 1. – С. 224–232.
327. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи від 02.10.1997 р. № 1089/97 : Указ Президента України // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 1997. – 9 жовт. – С. 7.
328. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
329. Про першочергові заходи щодо проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента від 20.11.1998 р. № 1284/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284%2F98>. – Загол. з екрану.
330. Симоненко В. Адміністративна реформа – рух по колу колективної безвідповідальності / В. Симоненко // Дзеркало тижня. – 2002. – 9 лют. – С. 9.
331. Лавренюк С. Еволюція влади. Виконавча гілка. VIII. Президент як “невиконавча влада” / С. Лавренюк // Голос України. – 2005. – 9 квіт. – С. 8.
332. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98 – ВР // Голос України. – 1998. – 24 січ. – С. 6–11.
333. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.1998 р. № 1000 // Уряд. кур'єр. – 1998. – 14 лип. – С. 5.
334. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.12.1998 р. // Голос України. – 1999. – 12 січ. – С. 6.
335. Конституція Автономної Республіки Крим : прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовт. 1998 р. // Голос України. – 1999. – 12 січ. – С. 6–11.
336. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України від 02.03.2000 р. № 1524-ІІІ. – Голос України. – 2000. – 18 квіт. – № 69. – С. 6.

337. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // *Голос України*. – 1999. – 2 лют. – С. 10–11.
338. Справа № 1-22/2005 : рішення Конституційного Суду України // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2005. – 2 листоп. – № 208. – С. 14–15.
339. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // *Голос України*. – 1999. – 12 трав. – С. 7–9.
340. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 13.03.1999 р. № 250/99 // *Уряд. кур'єр*. – 1999. – 16 берез. – С. 6.
341. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99 // *Уряд. кур'єр*. – 1999. – 17 груд. – С. 4.
342. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // *Уряд. кур'єр*. – 1999. – 17 груд. – С. 2.
343. Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1574/99 // *Уряд. кур'єр*. – 1999. – 17 груд. – С. 2.
344. Про Міністра Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 03.06.2003 р. № 464/2003. – *Офіц. вісн. України*. – 2003. – № 23. – Ст. 1035.
345. Кучма Л. Д. Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть : заключне слово Президента України на наук.-практ. конф. 16 черв. 2001 р. / Л. Д. Кучма // *Уряд. кур'єр*. – 2001. – 19 черв. – С. 4–6.
346. Кінах А. В українського уряду лише одна політика – проукраїнська : доповідь на засіданні Верховної Ради 29 трав. 2001 р. / А. Кінах // *Уряд. кур'єр*. – 2001. – 30 трав. – С. 3–4.
347. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2001. – 4 лип. – № 116. – С. 1–5.
348. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2001. – 15 серп. – № 146. – С. 1–5.
349. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // *Відом. Верхов. Ради України*. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
350. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2000. – 19 квіт. – № 72. – С. 14–16.
351. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України від 11.02.2000 р. № 207/2000 // *Уряд. кур'єр*. – 2000. – 15 лют. – С. 5.
352. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента України від 11.02.2000 р. № 208/2000 // *Уряд. кур'єр*. – 2000. – 15 лют. – С. 5.
353. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21.03.2000 р. № 473/2000 // *Уряд. кур'єр*. – 2000. – 25 берез. – С. 4.

354. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2004. – 17 берез. – № 50. – С. 4–5.
355. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31.07.2004 р. № 854/2004 // Уряд. кур'єр. – 2004. – 5 серп. – С. 7.
356. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07.2002. – № 416-р // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – Ст. 1483.
357. Загальні правила поведінки державного службовця : наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 р. № 58 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2000. – 29 листоп. – № 222. – С. 14–15.
358. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними : організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали Міжнар. конф., 11–12 черв. 2002 р. / упоряд. : В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 263 с.
359. Кафарський В. І. Політичні партії і конституційна реформа : системне оновлення чи спроба перерозподілу повноважень / В. І. Кафарський // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 39. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 180–186.
360. Ющенко В. Не розподіл влади, а гармонізація управління : виступ на Всеукр. зборах представників місц. самоврядування 26 квіт. 2005 р. / В. Ющенко // Уряд. кур'єр. – 2005. – 29 квіт. – С. 4.
361. Назустріч людям : програма діяльності Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр. – 2005. – 11 лют. – С. 9.
362. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 берез. 2005 р. “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” : Указ Президента України від 15.04.2005 р. № 658/2005 // Уряд. кур'єр. – 2005. – 19 квіт. – С. 4.
363. Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 19.12.2005 р. № 1784/2005 // Уряд. кур'єр. – 2006. – 24 січ. – С. 13.
364. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій (зі змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 03.04.2006 р. № 284/2006) : Указ Президента від 03.04.2005 р. № 593/2005. // Офіц. вісн. України. Щотижн. зб. актів законодавства. – 2005. – № 14. – С. 22–23.
365. Про Секретаріат Президента України : Указ Президента України від 24.01.2005 р. № 104/2005 // Уряд. кур'єр. – 2005. – 27 січ. – С. 2.
366. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку : Указ Президента України від 26.04.2005 р. № 706/2005 // Уряд. кур'єр. – 2005. – 29 квіт. – С. 5.
367. Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2005 р. № 175 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2005. – 16 берез. – № 47. – С. 3–5.

368. Лавренюк С. Еволюція влади. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 6 листоп. – С. 9.
369. Малиновський В. Реформа публічної адміністрації в Україні – відповідь на сучасні виклики / В. Малиновський // *Актуальні проблеми розвитку суспільства : історична спадщина, реалії та виклики XXI століття : матеріали доповідей учасників VI Міжнар. наук.-практ. конф., 17 квіт. 2008 р. / ред. кол. : О. П. Самойленко та ін.* – Луцьк : Волин. обл. друк., 2008. – С. 70–78.
370. Функціонування демократичних інституцій в Україні : резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи [ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квіт. 2007 р.] // *Уряд. кур'єр*. – 2007. – 21 квіт. – С. 3.
371. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 р. № 1667-IV // *Відом. Верхов. Ради України*. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382 ; 2005. – № 35–37. – Ст. 446 ; 2006. – № 5–6. – Ст. 75. – № 10–11. – Ст. 97–98. – № 33. – Ст. 285 ; 2007. – № 13. – Ст. 134 ; 2009. – № 19. – Ст. 260. – № 30. – Ст. 424. – № 36–37. – Ст. 511.
372. Лісничий А. Вплив виборів 2006 року на владно-партійну взаємодію системи місцевого самоврядування в Україні / А. Лісничий // *Віче*. – 2010. – № 10. – С. 12–15.
373. Малиновський В. Волинський вибір – 2006 / В. Малиновський // *Волинь*. – 2007. – Чис. 8. – Луцьк : Волин. обл. друк. – С. 195–216.
374. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України : Указ Президента України від 03.05.2006 р. № 340/2006 // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2006. – 17 трав. – № 90. – С. 1–2.
375. Реформа публічної адміністрації в Україні : біла книга. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби при Голов. упр. держ. служби України, 2006. – 58 с.
376. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21.12.2006 р. № 514-V // *Уряд. кур'єр*. – 2007. – 2 лют. – С. 5–9.
377. Про утворення Ради розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 р. № 1653 // *Бюрократ*. – 2006. – № 22–24. – С. 7.
378. Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2007 р. № 109-р // *Офіц. вісн. України*. – 2007. – № 24. – Ст. 995.
379. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. № 750 // *Уряд. кур'єр* : Орієнтир. – 2007. – 6 черв. – № 98. – С. 1–5.
380. Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.01.2008 р. № 164-р // *Уряд. кур'єр*. – 2008. – 6 лют. – № 23. – С. 11.
381. Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 21.02.2008 р. № 149/2008 // *Офіц. вісн. Президента України*. – 2008. – № 6. – 5 берез. – Ст. 292.

382. Питання Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 20.03.2008 р. № 241/2008 // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 8. – 5 квіт. – Ст. 401.
383. Про Національну конституційну раду : Указ Президента України від 27.12.2007 р. № 1294/2007 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2008. – 9 січ. – № 3. – С. 6.
384. Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим : Закон України від 22.12.2006 р. № 533-V // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2007. – 17 січ. – № 8. – С. 11–18.
385. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р. № 279-VI // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 17. – Ст. 557.
386. Schlesinger A. The Imperial Presidency / A. Schlesinger. – Boston : Houghton Mifflin Co., 1973. – 505 p.
387. Малиновський В. Соціальна природа і сутність функцій місцевого самоврядування / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 304–308.
388. Малиновський В. Проблеми вдосконалення правової регламентації управлінських функцій у системі виконавчої влади / В. Малиновський // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 401–408.
389. Ткачук А. Місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування та громадяни – від конкуренції до партнерства / А. Ткачук // Влада. Інформ.-аналіт. журн. Дніпропетр. облдержадміністрації. – 2007. – № 4. – С. 3–8.
390. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 28–31.
391. Державне управління : теорія і практика / заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
392. Кадри вирішують усе // Уряд. кур'єр. – 2009. – 7 лип. – С. 2.
393. Мельник П. Двовладдя у Кіровоградській облдержадміністрації / П. Мельник // Голос України. – 2009. – 29 жовт. – С. 3.
394. Яцунська О. О. Україна : нові вибори, нова виборча система, нове самоврядування? / О. О. Яцунська // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : зб. матеріалів IV Міжнар. наук. конф., 28–30 верес. 2006 р. – К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. – С. 319–325.
395. Малиновський В. Закон про місцеві вибори: “за” і “проти” / В. Малиновський // Слово і діло. – 2004. – 14 трав. – С. 2–3.
396. Місцеве самоврядування : пошуки та здобутки : зб. матеріалів та док. / за заг. ред. М. О. Пухтинського, О. В. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – 896 с.
397. Мариненко В. Право на представницький мандат / В. Мариненко // Уряд. кур'єр. – 2001. – 8 груд. – С. 3.
398. Малиновський В. Новий закон про місцеві вибори – важливий крок становлення громадянського суспільства / В. Малиновський // Проблеми трансформації територіальної організації влади : [зб. матеріалів та док.] / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 393–396.

399. Малиновський В. Новий закон про місцеві вибори та його вплив на конституювання муніципальної влади в Україні / В. Малиновський // Актуальні проблеми розвитку суспільства : історична спадщина, реалії та виклики XXI століття : матеріали доповідей учасників III Міжнар. наук.-практ. конф., 15 квіт. 2005 р. / [ред. кол. : О. П. Самойленко та ін.]. – Луцьк : Твердиня, 2005. – С. 39–41.
400. Корнієнко М. Діюча виборча система України : шляхи вдосконалення / М. Корнієнко // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1993. – Вип. 1–2. – С. 79–84.
401. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-Юре, 2003. – 512 с.
402. Яценко Н. Економіка України 1999–2008 : втрачене десятиліття / Н. Яценко // Дзеркало тижня. – 2009. – 26 груд. – № 51. – С. 10–11.
403. Про внесення змін у додаток 5 до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 28 трав. – С. 18.
404. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 29 лип. – С. 9.
405. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 р. № 504 // Уряд. кур'єр : Орієнтир. – 2009. – 30 трав. – С. 23.
406. Романюк М. Для реалізації повноважень повинні бути ресурси, передусім фінансові та кадрові. Це – аксіома [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.voladm.gov.ua/news>. – Загол. з екрану.
407. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Ключковський // Вибори і демократія. – 2005. – № 2. – С. 89–97.
408. Про Представника Кабінету Міністрів України у Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр. – 2010. – 10 квіт. – С. 4.
409. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2008. – № 1. – С. 15–22.
410. Денисенко В. Реформування інституційної системи політичних відносин та влади в державах транзитного характеру (на прикладі України) / В. Денисенко // В'ячеслав Липинський в історії, теорії та практиці українського державотворення : матеріали Міжнар. конф., 26–27 квіт. 2007 р. / уклад. А. Г. Шваб. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – С. 82–93.
411. Мельниченко В. Влада на місцях. Баланс прав і обов'язків / В. Мельниченко // Віче. – 1996. – № 4. – С. 114–124.
412. Малиновський В. Природа та поняття муніципальної влади / В. Малиновський // Людина і політика. – 2008. – № 1. – С. 73–82.

413. Проект Європейської хартії про регіональне самоврядування // Медіаполіс. – 1998. – № 3. – Додаток 34.
414. Badie B. Sociologie de l'Etat / B. Badie, P. Birnbaum. – Paris : Grasset, 1979. – 251 p.
415. Бирюков С. В. Модели систем управления регионами и специфика положения институтов региональной власти / С. В. Бирюков // Вестн. Моск. ун-та. – 2005. – № 3. – Сер. 18. Социология и политология. – С. 61–78.
416. Гожеляк Г. Реформа административно-территориального деления страны / Г. Гожеляк, Б. Яловецки // Вторая волна польских реформ / под ред. Л. Кольярской-Бобиньской ; [пер. с пол. Л. Ключбиньска]. – Варшава : Oficyna Naukowa, 2000. – С. 11–29.
417. Мяловицька Н. А. Італія у пошуках шляхів удосконалення державного устрою / Н. А. Мяловицька // Бюл. М-ва юстиції України. – 2007. – № 10. – С. 14–20.
418. France. – Paris : La documentation Française et Ministère des Affaires étrangères, 1995. – 264 p.
419. Девемі Ж-Ф. Місьцеве управління у Франції / Ж-Ф. Девемі // Зб. наук. пр. УАДУ : в 4 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. II. – С. 77–82.
420. Малиновський В. Процес децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування в Україні у порівняльному контексті з досвідом Французької Республіки / В. Малиновський // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : матеріали II Міжнар. конф. / [уклад. Л. Марголіна]. – К. : Ай Бі, 2003. – С. 231–241.
421. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / Мишин А. А. – М. : Белые альвы, 1996. – 400 с.
422. Нелицький А. Устрій, завдання та практика функціонування територіального самоврядування у Польщі / А. Нелицький, І Захаряш ; [пер. з пол. А. Бучко-Сподарек, Г. Сподарем]. – Варшава : Т-во “Східноєвроп. Демократ. Центр”, 2006. – 40 с.
423. Досвід – Самоврядування – Розвиток : інформатор / [ред. М. Команецка]. – Люблін : Т-во Гмін Люблінщини, 2005. – 103 с.
424. Наскрізне управління ; [пер з англ. І. І. Пони, О. В. Тимошенко] / ред. укр. пер. Г. В. Наконечна ; наук. ред. пер. А. О. Чемерис. – Л. : ЛФ УАДУ, 2000. – 423 с.
425. Польща твій діловий партнер : 2004/2005. – Варшава : Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2004. – 176 с.
426. Самоврядування та територіальна організація в Польщі / [Гонцяж Я., Гнидюк Н., Куленкова О., Гуменюк В.] ; за заг. ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум, 2001. – 184 с.
427. Про гмінне самоврядування : Закон Республіки Польща від 08.03.1990 р. // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Україна, 2001. – С. 118–150.

428. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Україна, 2001. – 336 с.
429. Долецький З. Гміни та повіти в системі місцевого самоврядування Польщі / З. Долецький, П. Матий // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. I. – С. 62–64.
430. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади України у контексті досвіду Франції / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 1. – С. 86–94.
431. Лазор О. Д. Демократизація інститутів врядування : досвід Німеччини для України / О. Д. Лазор // Розвиток демократії і демократична освіта : зб. матеріалів IV Міжнар. наук. конф., 28–30 верес. 2006 р. – К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. – С. 275–281.
432. Кил Л. Экономические циклы и реформа государственной службы в США / Л. Кил, И. Элиот // Государственная служба за рубежом. Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия : реферат. бюл. № 6 (31) 99. – М. : РАГС, 1999. – С. 58–74.
433. Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления : отечественный и зарубежный опыт / О. В. Гаман-Голутвина // Полис. Полит. исследования. – 2007. – № 4. – С. 24–45.
434. Нові управлінські цінності (за матеріалами VII Глобального форуму з питань переосмислення управління. Розбудова довіри до Уряду. 26–29 черв. 2007 р., Відень, Австрія) // Бюрократ. – 2007. – № 8–9. – С. 7–8.
435. Гаман-Голутвина О. Роль государства в контексте реформ государственного управления : российский и зарубежный опыт / О. Гаман-Голутвина // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 95–99.
436. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства / К. Райнхард // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия : сб. ст. – М. : РАГС, 1999. – С. 8–94.
437. Малиновський В. Парадигмальні підходи трансформації публічної адміністрації України в контексті світового досвіду / В. Малиновський // Актуальні проблеми розвитку суспільства : історична спадщина, реалії та виклики XXI століття : матеріали доп. учасників VII Міжнар. наук.-практ. конф., 14 трав. 2009 р. / ред. кол. : О. П. Самойленко та ін. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2009. – С. 115–118.
438. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 3. – С. 21–25.
439. Капогузов Е. Модернизация госуправления в Европе : на пути к неовеберизму? / Е. Капогузов // Совр. Европа. – 2009. – № 1. – С. 29–40.
440. Малиновський В. Трансформація публічної адміністрації в Європі : парадигмальні підходи / В. Малиновський // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 листоп. 2008 р. – Ч. I. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – С. 41–45.

441. Ткачук А. Адміністративна реформа в Данії та Латвії : корисний досвід для України / А. Ткачук, О. Майдан. – К. : АДЕФ-Україна, 2006. – 56 с.
442. Строй В. “Жодного дня без реформи самоврядувань!..” / В. Строй // Віче. – 2007. – № 11. – С. 63–64.
443. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Уряд. кур’єр. – 2006. – 2 черв. – С. 6.
444. Кулеша М. Реформа повинна бути радикальною / М. Кулеша // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 5. – С. 20–23.
445. Нагребецька І. Чи пасує нам європейська модель збалансованих інтересів? / І. Нагребецька // Уряд. кур’єр. – 2008. – 23 квіт. – С. 6.
446. Малиновський В. Трансформація територіальної організації влади України в контексті світового досвіду / В. Малиновський // Розвиток демократії і демократична освіта : зб. матеріалів IV Міжнар. наук. конф., 28–30 верес. 2006 р. – К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. – С. 303–310.
447. Малиновський В. Орієнтири регіональної політики України в контексті європейського досвіду / В. Малиновський // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали Наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2006 р. : у 2 т. / [за заг. ред. О. Б. Оболенського, В. М. Князева]. – К. : НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 53–55.
448. Малиновський В. Я. Адаптація європейського досвіду адміністративно-територіального реформування для України / В. Я. Малиновський // Проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : освітній вимір : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., 21 трав. 2008 р. – Полтава : РВЦ ПУСКУ, 2008. – С. 80–82.
449. Орзіх М. П. Не допустити ефекту “балканізації” / М. П. Орзіх // Голос України. – 1993. – 6 лип. – С. 3.
450. Малиновський В. Територіальна організація влади України : європейські орієнтири реформування / В. Малиновський // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2007. – Вип. 1. – С. 156–167.
451. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі : уроки для України / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 235–243.
452. Малиновський В. Уроки польського адміністративно-територіального реформування для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали Наук.-практ. конф., 17–18 трав. 2007 р. / відп. ред. В. Я. Малиновський. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2007. – С. 15–18.
453. Малиновський В. Адаптація міжнародного досвіду до організації регіональної влади в Україні / В. Малиновський // Актуальні проблеми розвитку суспільства : історична спадщина, реалії та виклики XXI століття : матеріали доп. учасників IV Міжнар. наук.-практ. конф., 27 квіт. 2006 р. / [ред. кол. : О. П. Самойленко та ін.]. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2006. – С. 48–51.
454. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіон. економіка. – 2001. – № 3. – С. 126–130.

455. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) / Хорев Б. С. – М. : Мысль, 1981. – 320 с.
456. Адамеску А. А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России / А. А. Адамеску // Рос. экон. журн. – 1993. – № 10. – С. 60–71.
457. Кистанов В. В. Государственно-территориальное устройство России – на экономическую основу / В. В. Кистанов // Экономист. – 1993. – № 8. – С. 56–62.
458. Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча : наук. пр. / Кубійович В. – Париж ; Л. : Фенікс, 1996. – Т. 1. – 468 с.
459. Малиновський В. Місто-регіон : аргументи за і проти / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 150–158.
460. Малиновський В. Територіальний устрій та його вплив на оптимізацію державного і муніципального управління / В. Малиновський // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали Наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 10-річчю Академії, 31 трав. 2005 р. : у 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2005. – Т. 2. – С. 69–71.
461. Соскін О. Роль та консолідація міських голів у впровадженні реформи місцевого самоврядування в Україні / О. Соскін // Екон. часопис – XXI. – 2008. – № 1–2. – С. 46–48.
462. Федчишин М. Адміністративно-територіальний устрій вчора, сьогодні і завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче. – 2000. – № 9. – С. 38–46.
463. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні / Доценко А. І. – К. : [б. в.], 2003. – 63 с.
464. Конституційні засади організації місцевої влади : матеріали з проведення міжрегіональних слухань. – Л. : Фонд сприяння місц. самоврядування України, 2009. – 44 с.
465. Прокопа І. Сільські поселення в системі місцевого самоврядування / І. Прокопа // Право України. – 1998. – № 7. – С. 12–14.
466. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 8. – С. 16–18.
467. Магновський І. Й. Реформування нижчих елементів адміністративно-територіального поділу України : завдання та перспективи / І. Й. Магновський // Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 2. – С. 37–44.
468. Світличний О. О. Основи геоінформатики : навч. посіб. / О. О. Світличний, С. В. Плотницький. – Суми : ВТД “Університет. кн.”, 2006. – 295 с.
469. Жовнірчик Я. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад / Я. Жовнірчик // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 10/12. – С. 230–236.
470. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда ; відп. ред. В. І. Чушенко. – Л. : Літопис, 2001. – 375 с.
471. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / [кол. авт. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.

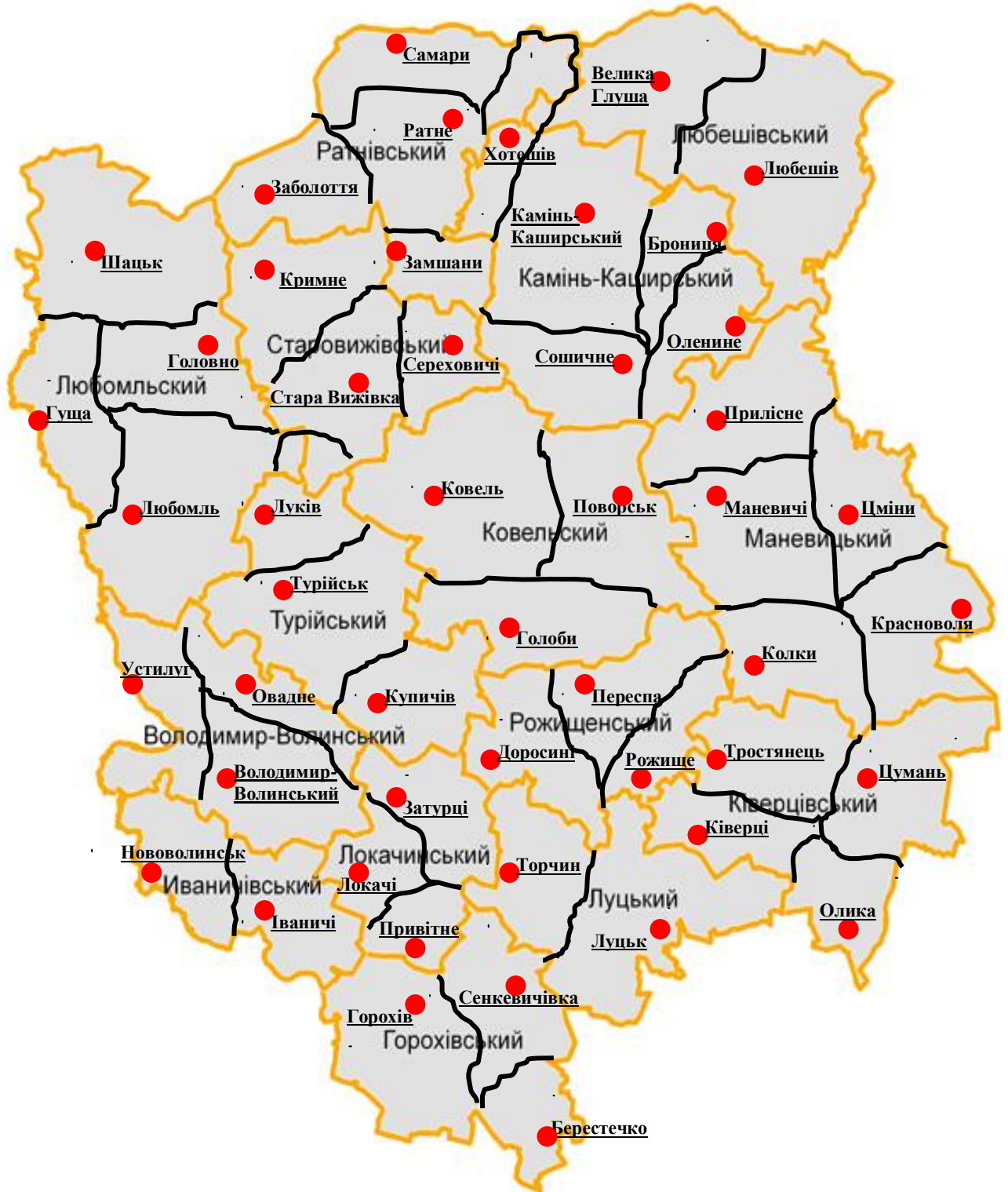
472. Олуйко В. Реформи : адміністративно-територіальна як продовження бюджетної / В. Олуйко, Ю. Ганущак // *Голос України*. – 2003. – 13 трав. – С. 7.
473. Кучабський О. Концептуальні підходи до реорганізації районного рівня адміністративно-територіального устрою України / О. Кучабський // *Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. П. Приходька*. – К. : НАДУ, 2009. – Вип. 1. – С. 134–141.
474. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / Поповкін В. А. – К. : *Наук. думка*, 1993. – 219 с.
475. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть : нові пріоритети / Долішній М. І. – К. : *Наук. думка*, 2006. – 517 с.
476. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі / О. Дьомін // *Адміністративна реформа в Україні : шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр.* – К., 2003. – С. 8–13.
477. Коломийчук В. Формування адміністративно-територіальної структури України : історичні реалії та сучасні проблеми / В. Коломийчук // *Вісн. УАДУ*. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 125–131.
478. Олійник М. Проблеми адміністративно-територіального устрою України в рамках адміністративної реформи / М. Олійник // *Вісн. Хмельн. ін-ту регіон. упр. та права*. – Хмельницький, 2003. – Спецвип. 2. – С. 167–172.
479. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // *Право України*. – 1993. – № 5–6. – С. 3–8.
480. Регіональна економіка : навч. посіб. / Михасюк І., Янків М., Залога З., Сажинець С. – Л. : *Укр. технології*, 1998. – 240 с.
481. Ведернікова І. Віце-президент Асоціації міст України Мирослав Пітцик : “Навряд чи Президент має особливі заслуги перед місцевим самоврядуванням” / І. Ведернікова // *Дзеркало тижня*. – 2009. – 5 груд. – № 47. – С. 3.
482. Ткачук А. Місьцеве самоврядування : на часі кардинальні зміни / А. Ткачук // *Вісн. Центр. вибор. комісії*. – 2008. – № 2. – С. 28–31.
483. Заставний Ф. Д. Географія України : у 2 кн. / Заставний Ф. Д. – Л. : *Світ*, 1994. – 472 с.
484. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // *Вісн. Конституц. Суду України*. – 2008. – № 1. – С. 60–75.
485. Куйбіда В. Криза реформам не завада / В. Куйбіда // *Уряд. кур'єр*. – 2009. – 2 квіт. – С. 5.
486. Орзіх М. Територіальна організація і територіальні дії держави / М. Орзіх // *Уряд. кур'єр*. – 2005. – 30 верес. – С. 5.
487. Карпенко В. В. Адміністративно-територіальний устрій України : історія та сучасне бачення / В. В. Капренко // *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ред. кол. : Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, В. С. Бакіров та ін. ; УАДУ, Харків. регіон. ін-т*. – Х. : [б. в.], 2002. – Вип. 1. – С. 33–42.

488. Територіальне управління : проблеми, рішення, перспективи / за заг. ред. Корженка В. В. – Х. : Магістр, 2004. – 214 с.
489. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України / Коротич О. Б. – Х. : Магістр, 2006. – 220 с.
490. Долішній М. І. Втілення національної ідеї у процес реалізації механізму регіональної політики / М. І. Долішній, С. М. Злупко // Регіональна політика та механізм реалізації / за ред. М. І. Долішнього. – К. : Наук. думка, 2003. – С. 35–40. – (Проект “Наук. кн.”).
491. Колесніченко В. Федеративна Україна : безальтернативна альтернатива розвитку української держави / В. Колесніченко, Р. Бортнік // Голос України. – 2009. – 15 жовт. – С. 4–5.
492. Тихонов В. Манифест федералізму, или Путь к демократическому государству / В. Тихонов. – [2-е изд., доп.]. – Луганск : Максим, 2009. – 68 с.
493. Трансформація моделі економіки України : ідеологія, протиріччя, перспективи / за ред. В. М. Гейця. – К. : Логос, 1999. – 500 с.
494. Шаблій О. І. Суспільна географія : теорія, історія, українознавчі студії / Шаблій О. І. – Л. : ЛНУ, 2001. – 744 с.
495. Золотарьов В. Федеративний устрій України як засіб подолання кризи / В. Золотарьов // Демос. – 1994. – Ч. 7. – 28 листоп. – С. 3–6.
496. Попеску І. Колись Україна прийде навіть до федеративного устрою : проблеми територіального устрою України / І. Попеску // Голос України. – 1997. – 13 лют. – С. 5.
497. Курас І. Ф. Соборництво і регіоналізм в українському державотворенні (1917–1920 рр.) / І. Ф. Курас, В. Ф. Солдатенко. – К. : Ін-т політ. і етнонац. досліджень НАН України, 2001. – 246 с.
498. Бушанський В. Федералізація : європейський досвід й Україна / В. Бушанський // Віче. – 2010. – № 3. – С. 14–15.
499. Соціально-економічне районування України / [Долішній М. І., Паламарчук М. М., Паламарчук О. М., Шевчук Л. Т.]. – Л. : [б. в.], 1997. – 50 с. (Препринт / НАН України, Ін-т регіон. досліджень).
500. Малиновський В. Сучасні тенденції територіальної організації регіонального рівня / В. Малиновський // Університет. наук. зап. – 2008. – № 3. – С. 286–288.
501. Малиновський В. Міжнародний досвід територіально-адміністративного реформування : адаптація і застереження для України / В. Малиновський // Теорія та практика державного управління в умовах євроінтеграції : матеріали Наук.-практ. конф., 8–9 черв. 2006 р. / [відп. ред. Р. А. Слав'юк]. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2006. – С. 42–44.
502. Малиновський В. Європейський досвід організації регіональної влади та його адаптація до умов України / В. Малиновський // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : матеріали Наук.-практ. конф., 2–3 жовт. 2008 р. / відп. ред. В. Я. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2008. – С. 75–78.
503. Телешун С. Конституційні засади територіального устрою України : альтернативи і перспективи / С. Телешун // Віче. – 2000. – № 5. – С. 14–16.

504. Муніципальне право України : підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
505. Малиновський В. Підходи до реформування регіонального рівня України / В. Малиновський // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 листоп. 2009 р. – Ч. I. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – С. 181–185.
506. Адміністративно-територіальна реформа : завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : матеріали “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – 73 с.
507. Жук П. До розробки нового адміністративно-територіального поділу України / П. Жук // Перехід–IV. – 2001. – Чис. 1. – С. 1–9.
508. Кучабський О. Проблеми та перспективи реорганізації адміністративно-територіального устрою України на обласному рівні / О. Кучабський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 158–165.
509. Малиновський В. Адміністративно-територіальна реформа – визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 347–353.
510. Малиновський В. Актуальні питання реформування адміністративно-територіального устрою України / В. Малиновський // Слово і діло. – 2005. – 29 квіт. – С. 2–3.
511. Малиновський В. Сім разів відміряти, перш ніж кроїти / В. Малиновський // Волинь-нова. – 2005. – 23 черв. – С. 2.
512. Малиновський В. Регіональний рівень України : підходи до реформування / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 4. – С. 148–156.
513. Виборче законодавство : українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / заг. ред. Є. В. Радченка. – К. : Факт, 2003. – 258 с.
514. Миколаїв Ю. Місцеві ради змінять формат? / Ю. Миколаїв // Віче. – 2009. – № 21. – С. 49.
515. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Ключковський // Голос України. – 2005. – 29 лип. – С. 8.
516. Кампо В. М. Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції / В. М. Кампо // Вісн. Центр. вибор. комісії. – 2006. – № 4. – С. 33–34.
517. Тихонов В. “Громада Києва наділена меншими можливостями порівняно з іншими” // Уряд. кур’єр. – 2010. – 7 верес. – С. 2.

ДОДАТКИ

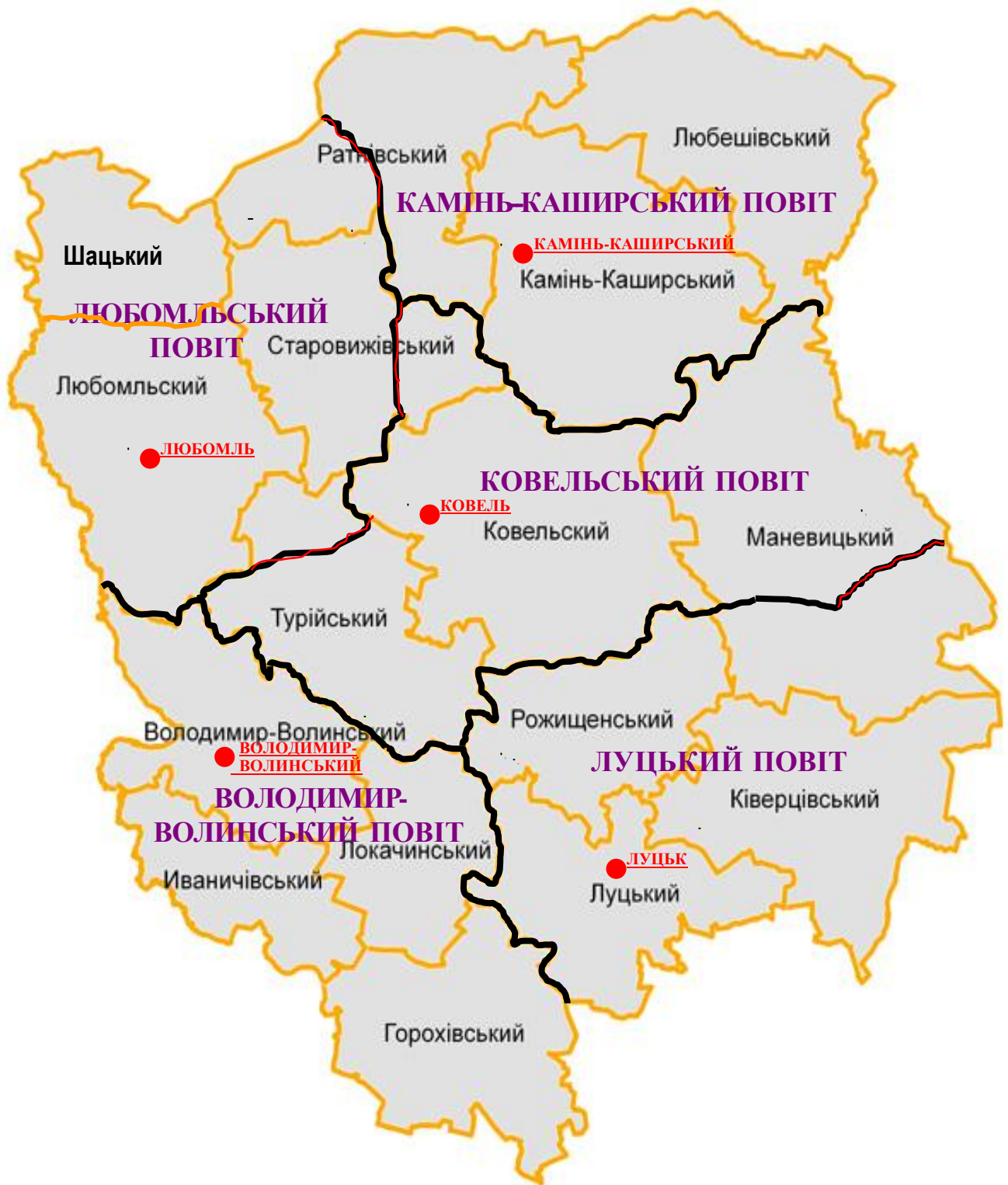
Додаток А Громади Волинської області (проект)



— межі громад; — кордони сучасних районів; **Ратне** – центри громад

Додаток Б

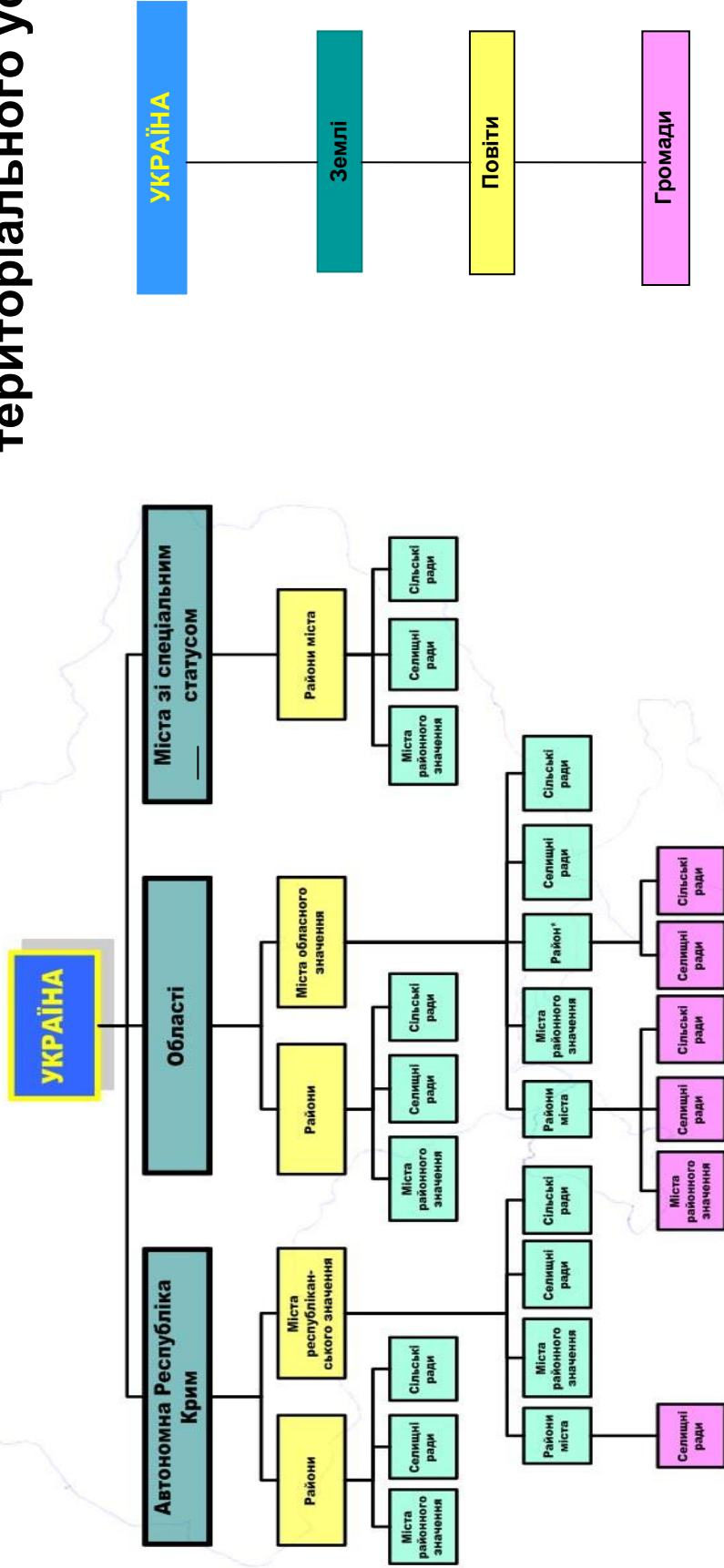
Повіти Волинської області (проект)



— кордони сучасних районів; — кордони повітів; КОВЕЛЬ — центри повітів

Схема сучасного адміністративно-територіального устрою України [270, 91]

Модель пропонуваного адміністративно-територіального устрою



*Примітка: Свердловський район Луганської підпорядкований Свердловській міській раді, Краснолиманський район Донецької області підпорядкований Краснолиманській міській раді

ЗМІСТ

Перелік умовних позначень.....	3
Вступ	4

РОЗДІЛ 1. Поняття “територіальна організація влади” як об’єкт наукового дослідження

1.1. Основні етапи розвитку суспільно-політичної думки з досліджуваної проблеми	11
1.1.1. Особливості української адміністративно-територіальної думки XVIII–XX століть	11
1.1.2. Стан висвітлення адміністративно-територіальної проблематики в політико-правових документах XIX–XX століть.....	19
1.1.3. Еволюція адміністративно-територіальних ідей у вітчизняній конституційній практиці.....	27
1.2. Огляд літератури та стан наукової розробки теми дослідження	37
1.2.1. Законодавча практика у сфері трансформації територіальної організації влади: стан та проблеми.....	38
1.2.2. Сучасні доктрини територіальної організації влади	48
1.3. Стан проблеми та вибір напрямів досліджень.....	61
Висновки до розділу 1	66

РОЗДІЛ 2. Теоретико-методологічні засади дослідження сутності й особливостей територіальної організації влади

2.1. Обґрунтування методології та методики дослідження адміністративно-територіальної трансформації.....	70
2.2. Проблеми адекватного понятійно-термінологічного апарату територіальної організації влади.....	89
2.3. Територіальна організація як основа формування системи публічної адміністрації.....	99
2.3.1. Державна територія як просторова основа здійснення публічної влади	99
2.3.2. Проблеми співвідношення державного й територіального устрою	109
2.4. Характеристика рівнів адміністративно-територіального устрою	120
2.4.1. Регіональний та субрегіональний рівні територіального устрою	122
2.4.2. Базовий рівень територіального устрою	133
2.5. Класифікація принципів територіальної організації влади	138
2.6. Концептуалізація поняття “трансформація територіальної організації влади”	147
Висновки до розділу 2	159

РОЗДІЛ 3. Еволюція та сучасний стан адміністративно-територіального устрою України

3.1. Історична періодизація територіально-політичних процесів	163
3.1.1. Особливості територіального устрою на початку XX століття	163

3.1.2. Територіальний устрій на українських землях у міжвоєнний період (1920–1939 рр.)	171
3.1.3. Формування державної території і кордонів України упродовж Другої світової війни та в післявоєнний період.....	187
3.1.4. Новітній етап формування територіальної організації держави.....	199
3.2. Актуалізація проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України.....	203
Висновки до розділу 3	227

РОЗДІЛ 4. Особливості моделі публічної адміністрації в новітній Україні

4.1. Досвід та проблеми реформування інститутів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.....	230
4.2. Політико-правові засади функціонування публічної адміністрації	255
Висновки до розділу 4	272

РОЗДІЛ 5. Зарубіжний досвід організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях

5.1. Основні моделі територіальної організації влади європейських країн	276
5.1.1. Характеристика регіонального рівня організації публічної влади	278
5.1.2. Характеристика субрегіонального рівня організації публічної влади	291
5.1.3. Характеристика базового (муніципального) рівня організації публічної влади	299
5.2. Зарубіжні політико-правові концепти трансформації територіальної організації влади.....	307
Висновки до розділу 5	323

РОЗДІЛ 6. Обґрунтування концептуальних підходів трансформації територіального устрою та публічної адміністрації України

6.1. Методологічні аспекти моделювання територіального устрою	328
6.1.1. Засади трансформації адміністративно-територіального устрою	328
6.1.2. Особливості формування рівнів адміністративно-територіального устрою	337
6.1.2.1. Базовий територіальний рівень публічного управління	337
6.1.2.2. Субрегіональний територіальний рівень публічного управління.....	349
6.1.2.3. Регіональний територіальний рівень публічного управління.....	358
6.2. Методологічні аспекти моделювання публічної адміністрації	370
6.2.1. Організація публічної влади на первинному рівні	370
6.2.2. Організація публічної влади на повітовому рівні.....	378
6.2.3. Організація публічної влади на земельному рівні.....	383
Висновки до розділу 6	391

Висновки	396
Список використаних джерел	409
Додатки	441

Наукове видання

Малиновський Валентин Ярославович

**Територіальна організація влади
України: концептуальні засади
трансформації**

Монографія

Редактор і коректор *В. С. Голюк*

Верстка *М. Б. Філіповича*

Підп. до друку 01.11.2010. Формат 60×84¹/₁₆. Папір офс. Гарн. Таймс. Друк цифровий. Обсяг 26,04 ум. друк. арк., 25,5 обл.-вид. арк. Наклад 500 пр. Зам. 2446. Видавець і виготовлювач – Волинський національний університет імені Лесі Українки (43025, м. Луцьк, просп. Волі, 13). Свідоцтво Держ. комітету телебачення та радіомовлення України ДК № 3156 від 04.04.2008 р.

В. Я. Малиновський

**Територіальна організація влади
України: концептуальні засади
трансформації**