

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**Факультет обліку та фінансів**  
**Кафедра гуманітарних і соціальних дисциплін**

**Пояснювальна записка**

до кваліфікаційної роботи  
на здобуття ступеня вищої освіти Магістр

на тему: «РЕГІОНАЛЬНА ВЛАДА В УНІТАРНІЙ ДЕРЖАВІ»

Виконав: здобувач вищої освіти  
за освітньо-професійною програмою  
Політологія  
спеціальності 052 Політологія  
ступеня вищої освіти Магістр  
групи 1  
Буцький О. В.  
Керівник: Некряч А. І.  
Рецензент: Кончаковський Є. О.

**Полтава - 2022 року**

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВІДНОСИН РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ	5
1.1. Регіональна влада в унітарній державі як об'єкт наукових досліджень	5
1.2. Моделі територіальної організації влади: досвід європейських країн	12
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ	19
2.1 Особливості адміністративно-територіального устрою України	19
2.2. Децентралізація публічної влади в Україні: розподіл повноважень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою	23
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ	29
3.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні: результати та виклики	29
3.2. Використання зарубіжного досвіду в процесі реформування місцевого самоврядування	37
ВИСНОВКИ	46

## ВСТУП

**Актуальність тематики дослідження.** Територіальна організація держави відіграє ключову роль у забезпеченні оптимального вирішення проблем і функцій суспільства та держави. Більшість сучасних країн відрізняються внутрішньою організаційною структурою, тобто способом територіального поділу, кількістю адміністративно-територіальних одиниць, автономних одиниць, їх органами влади, способом формування, а також ступенем централізації (децентралізації) державної влади. Організація публічної влади, стабільність міжвладних відносин, забезпечення сталого розвитку, задоволення потреб та інтересів населення залежать від адміністративно-територіального устрою. Конституція України визначає основні принципи територіального устрою України, систему адміністративнотериторіальних одиниць нашої країни з урахуванням економічних, історичних, географічних, екологічних, та демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

Оптимально організована територіально і належним чином функціонуюча влада є проблемою самозбереження держави, а також її ефективної роботи, ефективної адаптації до умов та потреб суспільства, які активно змінюються. З огляду на це питання, реформа адміністративно-територіального устрою України є предметом постійної уваги науковців, політиків та експертів.

В Україні триває конституційна реформа, спрямована на модернізацію системи державного управління, децентралізацію влади, а також утворення ефективної моделі місцевого самоврядування, що має на меті наділити органи місцевого самоврядування максимальною економічною і соціальною автономією. Відповідно до напрацьованих змін до Конституції України пропонується запровадження інституту префектів, який буде представляти державу на регіональному та окружному рівнях. Для нашої держави ця інституція нова і потребує дослідження, тому, на нашу думку, значної уваги заслуговує зарубіжний досвід запровадження та діяльності інституту префекта,

оскільки він пропонує цілу низку прикладів, вивчення й використання яких може сприяти розвитку українського державотворення.

**Метою** магістерської роботи є розкриття проблем та перспектив реформування відносин між центральною владою України та органами місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети необхідне рішення наступних **завдань**:

- проаналізувати концепцію та зміст адміністративно-територіальної реформи;
- вивчити моделі територіальної організації влади європейських країн;
- розкрити специфіку адміністративно-територіального устрою України;
- визначити розподіл відповідальності на різних рівнях адміністративно-територіальної організації в контексті децентралізації влади в Україні;
- дослідити результати реформи місцевого самоврядування в Україні та визначити підходи до територіальної організації влади на районному рівні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини у сфері регулювання питань адміністративно-територіального устрою.

**Предметом дослідження** є відносини між органами місцевого самоврядування та центральної влади України.

**Методи дослідження** У роботі використано ряд наукових досліджень, особливо загальнонаукові та спеціальні методи. Використовуючи діалектичний метод, ми слідкуємо за розвитком адміністративно-територіального устрою в Україні та практикою зарубіжних країн. Структурно-функціональний метод дав змогу відокремити елементи системи адміністративно-територіального устрою України, встановити принципи її організації та функціонування. Системний підхід дозволив охарактеризувати адміністративно-територіальні одиниці, їх статус та уточнити характеристики на різних рівнях. На основі статистичного методу та методу спостереження аналізуються результати реформ у сфері адміністративно-територіального устрою України. Використання порівняльного методу дозволило визначити особливості адміністративно-територіальних реформ у різних країнах. Метод прогнозування дозволив виявити варіанти

зміни вітчизняної практики адміністративно-територіального регулювання на сучасному етапі з урахуванням національних пріоритетів та потреб.

**Огляд використаних джерел.** Проблеми територіальної організації влади досліджувалися такими авторами як А. Ткачук, С. Телешун, В. Шаповал, П. Ткачук, О. Батанов, Н. Дармограй, Ю. Ганущак, А. Заяць, І. Заєць, Н. Камінська, В. Кравченко, С. Кульчицький, О. Копиленко, Я. Верменич, М. Корнієнко, С. Бостан, М. Пухтинський, І. Прімишев, та ін.

**Наукова новизна отриманих результатів.** Представлена робота є комплексним дослідженням стосовно системи відносин між органами центральної влади та місцевого самоврядування як важливого політичного інституту сучасності. Зроблений ґрунтовний аналіз, моделей місцевого самоврядування, поширених у демократичних країнах. Виявлені основні форми, придатні для застосування в сучасній Україні. Найбільш оптимальним є французький довід він дає змогу поєднати широкі права органів місцевого самоврядування та паралельно забезпечити державний контроль за дотриманням законності та загальнодержавних інтересів.

**Практична значущість** отриманих результатів полягає у можливості врахування загальних знань про особливості, завдання та зміст реформи адміністративно-територіального устрою на районному рівні в діяльності органів державної влади з метою оптимізації територіальної організації влади в Україні.

#### **Апробація результатів дослідження.**

1. Буцький, О.В., Некряч, А.І., Гергель, А.С. (2021). Еліта як ключовий суб'єкт трансформаційних перетворень на місцевому рівні в умовах децентралізації України. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*, 22(30), С. 56-70.

**Структура магістерської роботи.** Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел. Список використаних джерел включає 80 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВІДНОСИН РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ

#### 1.1. Регіональна влада в унітарній державі як об'єкт наукових досліджень

Ключовим інструментом зміцнення єдності суспільства в умовах економічних та суспільно-політичних трансформацій є забезпечення ефективного функціонування вертикального та горизонтального рівнів управління. Стосовно до проблеми державного будівництва в унітарних державах може йтися про перерозподіл повноважень між центром і регіонами, а щодо зміцнення зв'язків між елементами організації управління – про зростання ролі органів регіонального та місцевого самоврядування.

Пошук напрямів еволюції регіональної влади та трансформації національної моделі відносин між центральним та регіональним рівнем управління політичним простором сьогодні набуває виняткової актуальності для унітарних держав, зокрема України.

Унітарна держава (від латів. *unitas* – єдність) передбачає поширення на всю її територію єдиної системи права, органів державної влади та управління, загального громадянства (Болгарія, Угорщина, Литва). Місцеві органи управління в такій державі не мають будь-якої політичної самостійності, але можуть бути самостійними в господарській та соціально-культурній сфер. Унітарні держави бувають централізованими (Швеція, Данія) та децентралізованими, що ближче до федеративної форми устрою (Іспанія, Франція, Італія). Ступінь централізації та децентралізації в таких державах залежить від:

- характеру взаємин між вищими та місцевими органами влади;
- обсягу повноважень, наданих адміністративно-територіальним одиницям чи автономним утворенням у складі унітарної держави;

Держава вважається централізованою, якщо на чолі місцевих органів державної влади стоять призначені із центру чиновники, яким підпорядковані місцеві органи самоврядування. У децентралізованих унітарних державах місцеві органи державної влади обираються населенням та користуються значною самостійністю у вирішенні питань свого життя.

Щодо регіонів з особливим статусом серед унітарних держав виділяють:

- держави з однією автономією (Україна з автономною республікою Крим із серпня 2012 р. до березня 2014 р.; Фінляндія з автономною провінцією Аландські острови, населеної переважно етнічними шведами, яка має свій місцевий парламент (Лагтинг));

- держави з багатьма автономіями (Іспанія з автономними спільнотами (областями));

- держави з різнорівневими автономіями (Китайська Народна Республіка з автономними повітами, автономними районами та особливими адміністративними районами).

У рамках аналізу відносин між центром та регіонами ми виходитимемо з наступних положень. Вивчення територіально-політичної системи держави передбачає виявлення особливостей розподілу управлінських повноважень між центром, що акумулює загальнонаціональні політико-адміністративні функції та регіоном, який представляє інтереси адміністративно-територіальної одиниці першого рівня (область).

Вибудовування організації регіональної влади в унітарній державі відбувається в рамках двох основних моделей: континентально-європейської та англосаксонської. Відмінності між ними лежать у площині особливостей розвитку самоврядування та процедури формування органів управління територіальним співтовариством. В якості інструменту для аналізу національних моделей вони дозволяють виявляти специфіку регіональної влади у конкретній державі.

У науковій літературі зустрічається теза про те, що федералізм, передбачаючи суттєвий рівень політичної автономії та самоврядування для

різних територій і груп, має ширший спектр можливостей адаптації до процесів глобалізації, аніж «жорстко» централізована унітарна держава.

Очевидно, що територіально-політичний устрій кожної держави, насамперед черга відповідає принципу доцільності. Усі унітарні держави не можуть бути трансформовані у федеративні. Однак сьогодні навіть малі держави, які раніше не відрізнялися регіональною різноманітністю, демонструють суттєві відмінності місцевих інтересів. Федералізм виникає там, де існують мотиви «експансії» чи «оборони».

Розвиваючи тезу про федералізм як нецентралізоване управління А.Тарр, підкреслює, що інтеграція (єдність) суспільства забезпечується домінуючими цінностями і не корелює безпосередньо з обсягом самостійності та владних повноважень у територіальних утворень [3]. Іншими словами, в умовах економічної турбулентності та наявності міцної національної ідеї, «федералізація» унітарної держави можлива як реформування не тільки системи адміністративно-територіального поділу, а й еволюція, покрокова трансформація регіональної та місцевої влади через розвиток та підтримку ініціативи, формальних та неформальних управлінських практик на різних рівнях, здатних ефективно реагувати на зовнішні виклики. Звісно ж, що ці процеси є сполученими, функціонально взаємопов'язаними.

На думку європейських науковців та практиків, поява на порядку денному питання про необхідності перерозподілу повноважень між різними рівнями влади може трактуватися як індикатор дефіциту легітимності держави загалом, що загострилася через надмірну централізацію. Іншими словами, збереження цілісності державного утворення лежить у площині зміни композиції взаємин між різними рівнями влади, а децентралізація є інструментом зменшення надмірного навантаження на центральні інститути, стабілізації суспільно-політичного розвитку держави загалом та збільшення ступеня довіри до регіональної та місцевої влади.

У політико-правових дослідженнях проблема перерозподілу управлінських повноважень описується у термінах «децентралізація»,

«деконцентрація» та «деволюція».

Регіоналізацію слід розуміти як процес перерозподілу влади та наділу адміністративно-територіальних одиниць держави юридичними, політичними, адміністративними та фінансовими повноваженнями, закріпленими в конституції або в законах. Вона призводить до посилення ролі регіонів в управлінні державою та в соціально-економічній та політичній життя суспільства. Загальні причини регіоналізації полягають у прагненні зробити владу більш ефективною, а також перекласти на регіональну владу частину відповідальності за прийняті рішення, задовольнити прагнення місцевого населення тих або інших територій до самоврядування. Регіоналізацію слід розглядати в двох аспектах – внутрішньодержавному та зовнішньодержавному.

У першому значенні владні повноваження передаються від держави його внутрішнім територіальним утворенням – автономіям, областям, суб'єктам федерації. Процеси внутрішньої регіоналізації також пов'язані з культурною само ідентифікацією самих мешканців, які бажають зберегти свої традиції та культурні особливості.

Зовнішній вимір регіоналізації проявляється в тому, що регіони прагнуть стати повноправними членами інтеграційних об'єднань і вийти на міжнародну арену нарівні з національними державами, а не в їх складі. У результаті зовнішня регіоналізація сприяє подальшому розвитку внутрішнього регіоналізму і веде до перерозподілу публічної влади між національним, наднаціональним та регіональним рівнями.

Незалежно від форми політико-територіального устрою держав, регіоналізація співвідноситься з такими процесами як децентралізація та деволюція, пов'язаними з передачею повноважень від центру до регіонів.

Традиційне розуміння процесу децентралізації пов'язане із передачею влади від центрального уряду місцевій владі. Як правило, вона відбувається через прийняття звичайних законів, а не через зміни до Конституції. Таким чином, в унітарних системах повноваження субнаціональної влади можуть бути відкликані центральним урядом у будь-який час, у той час як повноваження

суб'єктів федерації закріплені у федеральній Конституції.

З 1980-х рр децентралізація є однією з головних тем у політичному та науковому дискурсах країн Європи. Термін «децентралізація» передбачає процес передачі з центру на місця частини функцій та повноваження центральних органів держави. Регіони, області, провінції, комуни отримують нові повноваження при одночасному звуженні прав та повноважень відповідного центру.

Вирізняють кілька форм децентралізації.

- фінансова відповідальність є ядром децентралізації. Для успішного виконання своїх функцій місцева влада повинні мати достатній рівень доходів та повноваження для управління ними. Фінансова децентралізація може приймати кілька форм: самофінансування та відшкодування витрат через збір податків із жителів, міжбюджетні трансферти, дозвіл на муніципальне запозичення із кредитними гарантіями;

- економічна, або ринкова децентралізація передбачає приватизацію та дерегулювання, коли відбувається передача повноважень приватного сектору. Оскільки децентралізація має на меті проведення ефективної політики, то повністю централізована система погано поінформована і не створює необхідних стимулів для розвитку, тому обов'язки адміністрації передаються на ті рівні, де виникають відповідні завдання. Відповідно, в економічній сфері доцільніше користуватися принципом «знизу догори» для проведення ефективної політики;

- політична децентралізація виражається в політичній автономії, можливості формування регіональної влади шляхом демократичних виборів та наявності деяких законодавчих повноважень у місцевих виборних зборів у сфері власної компетенції;

- адміністративна децентралізація передбачає розподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів з метою забезпечення громадських послуг (охорона здоров'я, освіта, соціальна сфера, транспортна комунікація тощо) між різними рівнями влади. Це передача відповідальності за планування,

фінансування та управління певними державними функціями від центрального уряду регіональних органів влади. Але найчастіше адміністративна децентралізація спрямована на розширення повноважень муніципалітетів та громад, тобто органів місцевого самоврядування.

Існують три основні форми адміністративної децентралізації – деконцентрація, делегування і деволюція, кожна з яких має власні характеристики.

Деконцентрація вважається малоефективною формою децентралізації і найчастіше використовується в централізованих унітарних державах. Ця форма передбачає передачу деяких владних повноважень центру на місцевий рівень представникам держави. Державний центр призначає представника, який від його імені здійснює владу на місцях. Прикладом деконцентрації у Франції на рівні регіону та департаменту є діяльність префекта, що є прямим представником уряду.

Делегування є найперспективнішою і поширеною формою децентралізації. Центральний уряд передає частину повноважень у процесі прийняття рішень та в адміністративному управлінні регіональним органам влади, які, у свою чергу, не повністю контролюються центральним урядом, але в кінцевому рахунку підзвітні йому.

Третя форма децентралізації – деволюція. У цьому випадку держава передає свої повноваження в процесі прийняття рішень, фінансування та адміністративне управління квазіавтономним об'єднанням місцевого самоврядування з муніципальним статусом. Муніципалітети обирають своїх мерів та поради, вони мають власний незалежний орган для прийняття політичних, економічних та інших рішень. У такій системі місцеві органи влади мають чіткі юридично закріплені географічні кордони, в межах яких вони реалізують владні повноваження та виконують публічні функції.

Проблема перерозподілу управлінських повноважень між різними рівнями влади є також складовою ідеологічного дискурсу. У рамках ліберальних моделей переважна децентралізація на правових підстави та

створення децентралізованого устрою державної влади та управління. В умовах формування транснаціонального політичного простору децентралізація є інструментом його стратифікації, націленої на згладжування контрастів між центром та регіонами [9, с. 10]. Але у довгостроковій перспективі це загрожує ризиками формалізації та втрати гнучкості у функціонуванні системи управління, і навіть підтримки цієї системи із боку суспільства. Питання про вибір ефективної моделі пов'язане, перш за все, із виваженою оцінкою можливостей тієї або іншої форми децентралізації відповідати соціальним умовам конкретного держави у всьому їхньому різноманітті з урахуванням легітимного управління ризиками, обумовленими територіальними відмінностями [15, с. 238, 252].

## **1.2. Моделі територіальної організації влади: досвід європейських країн**

Незважаючи на загальну тенденцію, яка реалізується в Європі, кожній країні притаманні свої форми та причини децентралізації. Специфіка децентралізації багато в чому залежить від типу державного та муніципального управління: англосаксонська (Великобританія), німецька (Німеччина, Австрія), південноєвропейська (Італія, Франція, Іспанія) і скандинавська (Швеція, Данія, Фінляндія, Норвегія).

У рамках регіональної політики та політики згуртування ЄС під регіоном розуміється державне територіальне утворення рівня, який безпосередньо передує рівню держави та має відповідні політичні повноваження.

Наприклад, у Німеччині це федеральні землі, в Іспанії та Італії автономні області, у Франції регіони. Відповідно до європейських інституцій субнаціональний регіон отримує визнання в конституції або в законі, має автономію, ідентичність, повноваження, передані на основі принципу субсидіарності, базову інституційну структуру, що формується у ході

загальних, вільних, рівних та таємних виборів, фінансові ресурси. Крім того, регіон є активним суб'єктом політики ЄС і бере участь у міжнародних відносинах.

М. Кітінг виділив кілька моделей європейського регіоналізму. В основу його класифікації були покладені фактори культури, ідентичності, інститутів та особливого громадянського суспільства. Кожній моделі, реалізованій протягом другої половини ХХ ст., властивий свій індивідуальний характер.

Перша модель – Шотландія, Уельс, Каталонія, Галісія, Країна Басків, Сицилія, Бретань і Корсіка, Фландрія. Тут мешкають народи, які зберігають давні традиції і мають сильне почуття самоідентичності. У цю ж категорію можна включити регіони з особливою мовою та історичною ідентичністю, які не мають національних амбіцій – Сицилію, Сардинію, Валь д'Аосту, Трентіно-Альто-Адідже, Фріулі-Венецію-Джулію (Італія), Наварру, Андалусію, Арагон і Валенсію (Іспанія), Лангедок і Ельзас (Франція), Баварію тощо.

До другої моделі належать переважно адміністративні регіони, в яких не сформувалося почуття загальної ідентичності та відсутні інші критерії регіону. Сюди можна віднести французькі регіони, створені лише в 1972 р., адміністративно-територіальні одиниці країн Скандинавії, Нідерландів та ін.

Лідерами європейського регіоналізму є так звані регіони-локомотиви, для яких характерна наявність яскраво вираженої етнічної чи територіальної ідентичності, високий рівень економічного розвитку, а також чітко сформульовані претензії на особливий шлях у національній державі.

Шотландія, Уельс, Фландрія, Країна Басків, Венето, Каталонія, Баварія, Бретань та багато інших регіонів мають за плечима довгий самобутній шлях розвитку. Так, наприклад, економічний локомотив Іспанії, Каталонія, як незалежне графство існувала з 988 р. Реалізуючи свої регіональні устремління, регіони-локомотиви, маючи важелі тиску на свої уряди, в результаті отримують високий ступінь автономії та/або концентрують економічні ресурси в регіоні. Регіон-локомотив може мати сильний вплив і на політичний курс центру.

Моделі регіоналізму в різних країнах не дублюють друг друга, вибір тієї

чи іншої моделі в більшій мірі обумовлений історією територіально-політичного будівництва (територіальною консолідацією) країни, конкретною політичною практикою та інституційним дизайном. Усі моделі мають той або інший ступінь асиметрії – особливі відносини з центром для різних регіонів. При цьому асиметрія не є недоліком, а являє собою складний інструмент, припускаючи гнучкість відносин центру та регіонів.

Нижче розглянемо основні системи відносин місцевих органів самоврядування із центральною владою.

Для Іспанії завжди тією чи іншою мірою був характерний політичний та культурний регіоналізм, завжди існували особливі історичні території. У науковій літературі Іспанію називають «унітарною регіональною державою», що чітко відображає досягнутий у цій країні компроміс між конституційним статусом унітарної держави та політичними амбіціями регіонів. При цьому Іспанії притаманні інституційні риси федеративних держав.

В іспанській моделі децентралізації принципи автономії, єдності та солідарності поєднувалися з принципом «обмеженої свободи». Це означало, що у Конституції було закладено лише основи та процедури, які дозволяли територіям із загальними історичними, культурними та економічними характеристиками проголошувати себе автономними громадами шляхом затвердження статутів.

Конституційно-правові реформи в Іспанії в умовах європейської інтеграції дозволили сформуванню конституційно-правові механізми, які реалізуються для того, щоб, з одного боку, задовольнити вимоги найактивніших регіонів на отримання більшої автономії, а з іншого, щоб зберегти цілісність та суверенітет держави. Особливу роль у врегулюванні суперечок про компетенцію між центром та регіонами відіграє Конституційний суд Іспанії. Зокрема, це стосується рішень Конституційного суду щодо референдуму про незалежність Каталонії.

Чинна Конституція Іспанії, закріплюючи таку складну систему територіального устрою країни, містить низку принципів та механізмів, що

дозволяють зберегти цілісність держави і в той же час дотриматися балансу між інтересами центру і регіонів. Регіони мають конституційно гарантований високий рівень самоврядування, власні представницькі інститути та законодавчий потенціал чи паритетну законодавчу владу з більшістю питань.

За низкою параметрів Іспанія наздогнала держави Європи із класичним федеральним устроєм. Водночас в Іспанії існує ціла низка принципів при розмежуванні повноважень між центром та регіонами: «залишковий принцип», «принцип переваги», «принцип доповнення». Однак відкритий характер іспанської моделі, заснованої на політичних переговорах між центром та периферією, не дозволив визначити остаточну модель, яка була б бажаною для всіх сторін. Шлях постійних претензій на державні компетенції вичерпано, оскільки нині практично немає компетенцій, які можна передати регіонам.

Політико-територіальна система Іспанії страждає через відсутність ефективних механізмів співпраці між центром та регіонами, що підтверджує низку конфліктів центрального уряду з Каталонією у 2009-2017 рр. Головною особливістю іспанської моделі є проміжна, компромісна форма держави автономій, що перебуває між унітаризмом та федерацією.

Через особливості швидкого процесу децентралізації, що протікав на тлі вимог периферійних націоналізмів, Іспанія за короткий термін перетворилася на державу з високим ступенем децентралізації. Однак, маючи ознаки федеративної держави, Іспанське Королівство при цьому формально залишається унітарним. З іншого боку, ст. 145 Конституції у категоричній формі заборонила «утворення федерації автономних спільнот».

Великобританія є асиметричною децентралізованою унітарною державою, яка складається з Англії та трьох державоподібних територіальних утворень – Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу. Поряд із парламентом Великобританії, який зберігає абсолютний суверенітет, функціонують шотландський парламент, Асамблея Північної Ірландії та Національна асамблея Уельсу, які отримали різні законодавчі повноваження в 1999 р.

Деволуція у Сполученому Королівстві відповідає тенденції

децентралізації, характерної для континентальних держав-членів ЄС. Британська модель ґрунтується на специфічних історичних та політико-культурних підходах, за допомогою яких, незважаючи на деволюцію, уряд зберігає правоздатність видавати закони, що стосуються всієї країни, що відповідає доктрині парламентського суверенітету, збереженню основних компетенцій за центром.

Британська модель деволюції є прикладом асиметричної децентралізації влади. Асиметрія системи керування, а також стійкі двосторонні відносини регіонів та центру знижують можливість перетворення деволюції на процес федералізації. Процедура взаємодії влади різного рівня недостатньо налагоджена і зберігає значною мірою через центральними відомствами контролюючі функції.

У 1997 р. лейбористська партія запустила процес деволюції. Але замість зниження рівня місцевого сепаратизму, як замислювалося, цей процес спричинив зворотний ефект: через створення парламенту Шотландії та Асамблеї Уельсу – до референдуму з питання про незалежність.

Одна з найскладніших проблем сучасного процесу деволюції пов'язана із наслідками «брекзиту». По-перше, регіони, переважно Шотландія, були дуже активно залучені у європейські інтеграційні процеси, прагнучи увійти до Євросоюзу безпосередньо і зробити його третьою стороною у процесі деволюції. По-друге, брекзит знову посилив сепаратистські настрої у Шотландії, яка розпочала підготовку до нового референдуму про вихід регіону зі складу Сполученого Королівства.

Італійський регіоналізм пройшов кілька різних фаз – особливий статус регіонів, широка децентралізація, конституційна реформа – для того, щоб Італія змогла дотримуватися європейських зобов'язань за умов глобалізації економіки.

В італійському політико-територіальному устрої регіон має конституційно закріплений статус. Відповідно до вимог Конституції він має автономію у певних сферах, є автономним утворенням та має публічні

повноваження. Перша редакція Конституції гарантувала автономний статус п'яти областей. Інші 15 регіонів, які отримали відповідно до Конституції звичайний статус, були створені у 1970 р.

«Законо Бассаніні» 1997 р. наділили регіони залишковими адміністративними повноваженнями. Конституційна реформа 2001 р. перерозподілила законодавчі повноваження між державою та регіонами, розділивши їх на виняткові повноваження держави та на виняткову компетенція регіонів. У сфері «конкуруючих» повноважень передбачалося видання регіонами великого масиву законодавчих актів. Області збільшили свої права у нових статутах. Розширення фінансової та податкової автономії областей призвело до нерівномірності децентралізації на півночі та на півдні країни.

Вперше у Конституції було закріплено автономний статус усіх субнаціональних одиниць. Відбулося наділення регіонів новими повноваженнями, а заперечення повноважень регіонів стало можливим лише через звернення до Конституційного суду.

На регіони покладалася відповідальність за виконання міжнародних угод та актів ЄС. Не лише регіони, а й низка автономних провінцій отримали право брати участь у підготовці нормативних актів Євросоюзу. Регіони отримали право на участь у міжнародних відносинах, зовнішній торгівлі та зв'язках з ЄС.

Завдяки конституційній реформі політичний устрій Італії отримало велику кількість практично федеративних ознак, оскільки такий розподіл предметів ведення між державою та регіонами характерний для федеративних держав.

Відповідно до ст. 117 Конституції Італії, регіональні уряди несуть відповідальність за виконання низки функцій (у сфері туризму, культури, екології, регіонального транспорту, освіти), деякі повноваження можуть бути делеговані регіонам центральним урядом (ст. 118). Однак останній має право вето на будь-яке рішення регіональних урядів, а також правом розпуску регіональних рад. На відміну від федеративних держав, італійські регіони не

мають прямого представництва у національному парламенті.

Одне з актуальних завдань італійського регіоналізму полягає у реформуванні італійського бікамералізму шляхом перетворення Сенату на повноцінну палату регіонів та місцевої влади на кшталт німецького бундесрата. Ліга Півночі, що відстоює інтереси переважно північних територій, націлена на федеративну будову Італії та створення федерального Сенату. На думку прихильників федералізації Італії, італійська регіональна система важко самостверджується і, як і раніше, залишається неефективною і неадекватною.

Франція є децентралізованою унітарною державою. У 1972 р. в країні почалися реформи, що означають кінець традиційної централізованої системи управління. Закони 1982, 1983 і 1986 рр. посилили регіони шляхом розширення їх компетенцій та доступу до ресурсів. Введення прямих виборів представницьких регіональних зборів за пропорційною системою забезпечило політичну легітимність регіонів. Проте децентралізація не призвела до передачі на місцевий рівень законодавчих чи урядових повноважень. У Франції, на відміну від земель Німеччини, не існує ні регіональних парламентів, ні регіональних урядів. Правом ухвалення законів на рівні нації має лише парламент, право проведення політики республіки – лише уряд.

Регіоналізм у Франції розвивався за двома основними напрямками: це центральні регіони, у яких регіональна ідентичність була виражена слабше і посилювалася за рахунок інтеграції, та периферійні регіони, які активно йшли на переговори для посилення власної автономії. У цьому проявляється схожість з італійською регіоналізацією.

Через відносну «молодість» і слабкість великих територіальних одиниць (регіонів) ініціаторами децентралізації у Франції є департаменти та комуни, тобто рівень управління тут найбільш наближений до населення. Звідси характеристика французької моделі децентралізації як *democratie de proximité* – «демократії поблизу».

## РОЗДІЛ 2

### СИСТЕМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ

#### 2.1. Особливості адміністративно-територіального устрою України

Найважливішою ознакою побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Місцеве самоврядування – право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів прокуратури та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів населення.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейської Хартії місцевого самоврядування. Ця хартія визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення із місцевим управлінням.

Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта права і свободи.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія, яка проявляється у наявності у органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених

Конституцією та законодавством.

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить такі: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення

Суб'єктом та основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування є територіальна громада – це співтовариство мешканців, жителів населених пунктів (сел, селищ та міст), об'єднана спільними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування.

Територіальні громади села чи міста є організаційною основою місцевого самоврядування та чинним законодавством наділені функціями та повноваженнями у різних сферах місцевого життя:

- керують майном, що перебуває у комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролюють їх виконання;
- затверджують місцеві податки та збори, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролюють їхнє виконання;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю.

Для реалізації завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад – це виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які наділені власними та делегованими повноваженнями.

Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо. та полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовки проектів документів на розгляд відповідної ради.

Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних та міських рад є ті, що належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій. Очолює відповідну раду її виконавчий орган територіальної громади сільська, селищна або міська голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном чотири роки.

Органами місцевого самоврядування, які мають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (вторинний рівень місцевого самоврядування), які покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями та наділені власними та делегованими ним територіальними громадами сіл, селищ та міст повноваженнями.

Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів. Їхня діяльність забезпечується виконавчим апаратом рад на чолі з головою, що обирається районними та обласними радами. Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються за ініціативою мешканців сіл, селищ та міст з дозволу відповідних порад. Вони діють у межах Конституції та законів України, статутів територіальних громад, регламентів відповідних порад та забезпечують реалізацію актів місцевих референдумів, підтримки зусиль органів місцевого самоврядування, здійснення громадських ініціатив. Органи місцевого самоврядування для більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту інтересів територіальних громад можуть об'єднуватись в

асоціації або входити у відповідні міжнародні асоціації.

Концепцією адміністративної реформи передбачається трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі чинних положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних громадських послуг.

Чинний адміністративно-територіальний устрій України було створено в умовах радянської командно-адміністративної системи управління. Домінуючим принципом функціонування такого типу систем є принцип централізації. Як наслідок, що склалося адміністративно-територіальний устрій не відповідає сучасним потребам демократичної правової держави та стримує розвиток ефективного місцевого самоврядування. Останні три десятиліття років вчені та практики в Україні обговорювали необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи, більшість сходилося на думці про необхідності реформування, але не вдавалося досягти консенсусу щодо методів її проведення та, головне, результатів.

Моделі реформованого адміністративно-територіального устрою наштовхувалися на критику вчених та неприйняття практиків. У 2005 році була здійснено безуспішну спробу реформування адміністративно-територіального устрою, у 2014 році цю проблему спробували вирішити шляхом проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Необхідність розробки моделі нового адміністративно-територіального устрою України усвідомлювалася ще 1991 року, але наявність величезної кількості актуальніших проблем відсувало її розробку більш пізні терміни. 1997 року Верховна Рада України розглядала законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України», але закону так і не було прийнято. У 1998 році була прийнята.

Таким чином були всі спроби реформувати територіальну організацію влади у ХХ столітті з метою створення моделі, якомога зручнішої для управління з центру. Кожен етап змін характеризувався скоріше дотриманням вимог поточної політичної системи, ніж прагненням задовольнити потреби громадян. Результатом європейського вибору України стала необхідність впровадження європейських стандартів у систему управління регіональним та місцевим розвитком та встановлення ефективного місцевого самоврядування.

Отже, метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні на цьому етапі має бути надання реальної можливості особі отримати максимальну кількість якісних послуг від органів влади на кожному рівні управління. Правильним кроком у цьому напрямку має стати прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

## **2.2. Децентралізація публічної влади в Україні: розподіл повноважень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою**

Реформа системи місцевого самоврядування в Україні, яка розпочалася у 2014 році, була відповіддю на вимогу суспільства розробити нову ідеологію управління, вибудувати готовність керівництва приймати рішення в умовах більшої свободи дій та збільшення особистої відповідальності. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р була затверджена концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [64].

Досягнення цієї мети планується насамперед шляхом створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати свої права та інтереси, беручи участь у місцевих питаннях з організаційною та фінансовою незалежністю територіальних громад та органів місцевого самоврядування [66,

с. 4].

Таким чином, концепція передбачає оптимальний розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіальної організації на принципах субсидіарності, децентралізації та враховує людський, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси органів місцевого самоврядування на різних рівнях.

Відповідно до українського Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються своїми повноваженнями, в межах яких вони діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність. При цьому органам місцевого самоврядування можуть бути надані певні повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження), реалізація яких перебуває під контролем відповідних органів виконавчої влади.



Рис. 2.1. Компетенція місцевого самоврядування [75, с. 65].

Подальший розподіл загально визначених повноважень територіальної

громади та її органів здійснюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який згідно з Конституцією України розподіляє ці права та обов'язки між суб'єктами їх здійснення – базовим рівнем: радами, їх виконавчі органи (статті 26-41), сільський, міський голова (стаття 42); регіональний рівень: компетенція районних та обласних рад (стаття 43). Окрему групу складають повноваження районних та обласних рад щодо відповідних місцевих державних адміністрацій (стаття 44) [60].

Крім того, відповідно до принципу розподілу повноважень органів місцевого самоврядування, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені окремі повноваження виконавчих органів. Виконавчий комітет може розглядати та вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виконавчих органів ради. Зокрема, виконавча рада: попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що подаються до відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності кожної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; воно має право вносити зміни чи скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів Ради, а також їх посадових осіб [60]. Сільська, селищна, міська рада може приймати рішення про розподіл обов'язків між своїм виконавчим комітетом, управліннями, адміністраціями, іншими виконавчими органами ради та сільськими, населеними, міськими головами в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад [60].

Загалом, держава делегувала повноваження органам місцевого самоврядування, що діють на рівні адміністративно-територіальної організації, в яких вони можуть і повинні здійснюватися відповідно до людського, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів, необхідних для здійснення повноважень на цьому рівні.

Таким чином, під децентралізацією розуміють процес перерозподілу повноважень та повноважень між центральним та місцевим рівнями державної влади шляхом перенесення акценту на місцевий рівень з точки зору виконання задалегідь визначених та гарантованих державних функцій. Вирішуючи проблеми децентралізації, важливо знайти баланс між централізацією та децентралізацією як певної потреби у забезпеченні ефективного функціонування місцевої та центральної влади. Причини передачі більшої компетенції місцевим органам влади включають більш високий рівень ефективності та підзвітності місцевих органів влади, кращі можливості для місцевого розвитку, а також запровадження демократії участі та захисту прав людини.

Для оптимального розподілу компетенції між місцевою та виконавчою владою на різних рівнях адміністративно-територіального устрою визначається:

- вдосконалення системи залучення громадськості до розробки управлінських рішень та контролю за їх виконанням;
- визначення достатньої бази оподаткування, яка дозволить здійснювати свої повноваження з урахуванням об'єктивних критеріїв державного фінансування делегованих повноважень;
- формування на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з їх виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України органами місцевого самоврядування [64].

Тому необхідно створити відповідні матеріальні, фінансові, організаційні умови та персонал, щоб забезпечити здійснення власних та делегованих повноважень місцевої влади відповідно до таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення статутних повноважень органів місцевого самоврядування;
- розрахунок суми компенсаційної субсидії на основі єдиних стандартів;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному

місцевому бюджету;

- визначення фінансової бази для здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень щодо податків і зборів, пов'язаних з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- забезпечення для місцевих бюджетів частини коштів, отриманих від сплати податку на доходи фізичних осіб новостворених юридичних осіб протягом п'яти років з дня вкладення коштів у юридичну особу;

- надання місцевому самоврядуванню права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

- запобігання іншим органам місцевого самоврядування та виконавчим органам надавати податкові пільги, що зменшують власні доходи місцевих бюджетів;

- місцевий доступ до органів місцевого самоврядування для залучення кредитних ресурсів для розвитку інвестицій шляхом спрощення процедур надання позик та місцевих гарантій та збалансування їх із методами державного контролю, спрямованими на запобігання банкрутству комунального майна;

- підвищення прозорості та ефективності бюджетних витрат шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

- визначення матеріальної основи майна місцевого самоврядування, особливо земель, що перебувають у власності територіальних громад;

- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами на своїй території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співпраці територіальних громад для реалізації спільних програм та більш ефективного надання державних послуг населенню сусідніх територіальних громад;

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямої демократії;

- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у розробці важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема при визначенні стратегії розвитку територіальної громади, затвердженні

статуту територіальних громад, проектах містобудівної документації;

- надання зборам громадян за місцем постійного проживання відповідно до закону та згідно із статутом територіальної громади права ініціювати позачергове звітування місцевих посадових осіб місцевої громади та визначаючи обов'язок місцевих органів влади та їх посадових осіб обґрунтовувати свої рішення;

- створення консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування для проведення публічних консультацій, сприяння проведенню громадського огляду проектів рішень та рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- вдосконалення процесу формування органів самоорганізації населення, встановлення чіткого порядку передачі частини повноважень органам місцевого самоврядування, а також забезпечення коштів на здійснення цих повноважень, витрачання таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики формування органів самоорганізації населення, особливо в територіальних громадах, до складу яких входять жителі кількох населених пунктів;

- запровадження механізму здійснення місцевими державними адміністраціями державного контролю за дотриманням рішень місцевого самоврядування Конституції та законами України та якістю державних послуг для населення;

- позбавлення місцевих рад права не висловлювати недовіру керівникам відповідних місцевих державних адміністрацій [64].

## РОЗДІЛ 3

### ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні: результати та виклики**

Українська реформа місцевого самоврядування, яка розпочалася у 2014 році, стала одним з найважливіших постмайданних трансформаційних проєктів. Цю фундаментальну розбудову політичної влади та державних фінансів України доволі часто називають просто децентралізацією. Невеликі громади об'єднуються у більші, стійкі та самодостатні одиниці самоврядування.

Обласні та районні органи, співробітники яких призначаються Києвом, позбавляються своїх колишніх прерогатив на користь обраних місцевих територіальних та міських рад. Бюджетно-правові повноваження передаються від національного та регіонального на муніципальний та локальний рівень. Обов'язки в таких галузях, як шкільна освіта та комунальні послуги, що передаються об'єднанням територіальним громадам (ОТГ).

Як і в усьому світі, децентралізація в Україні призводить до сприятливих наслідків для повсякденного життя громадян. Державне управління стає більш раціональним, гнучким, зрозумілим та інтерактивним. Зміцнюються відносини між державою та суспільством, підвищується демократична відповідальність чиновників. Оскільки прозорість розподілу ресурсів збільшується, можливості реалізації корупційних практик поступово зменшуються. Полегшуються економічна активність та міжрегіональне суперництво місцевих громад. Міста, селища та села можуть легше співпрацювати одне з одним, але також конкурують між собою за інвестиції, туристів, проєкти, персонал та гранти. Талановита молодь отримує можливості самореалізації у себе вдома.

Громадянська активність заохочується та використовується для суспільного блага. Ініціативи та ідеї знизу можуть швидше трансформуватися в

фактори реальних змін та стати прикладом для загальнонаціональних інновацій. В Україні ці та аналогічні загальні позитивні ефекти децентралізації набувають додаткової ваги через особливий статус країни як однієї з територіально найбільших країн Європи, важливої пострадянської республіки та геополітично значущої держави. Який би курс Україна не вибрала і які успіхи чи провали вона не пережила б у своїх внутрішніх справах, через міжнародного значення країни це матиме серйозні наслідки для загальноєвропейської безпеки та стабільності, загального посткомуністичного соціально-економічного розвитку, а також для перспектив лібералізації та демократизації у Східній Європі, Південному Кавказі та частково навіть у Центральній Азії. Якщо, коли і якою мірою Україна стане в результаті своїх реформ більш стійкою, згуртованою, західною та успішною, це буде мати значні наслідки для поширення та впливу європейських цінностей на всій північній частині євразійського материка.

Насамперед, децентралізація робить Україну як державу та націю більш ефективною в тому сенсі, що вона зменшує, пригнічує або принаймні обмежує різні пострадянські патології її державного управління та місцевого розвитку. Цей ефект, своєю чергою, має як муніципальне, регіональне чи національне, а й побічно міжнародне значення. Щоправда, пострадянська Україна – на відміну від Російської (так званої) Федерації чи інших авторитарних колишніх республік СРСР – ніколи була особливо централізованою державою. Натомість Україна більшу частину останніх 25 років страждала від неформальної регіоналізації в напівавтономні вотчини, контрольовані економічними магнатами та їхніми напівмафіозними структурами. Ці «олігархи», які іноді були і є одночасно чиновниками чи політиками, виступали і виступають як покровителів закулісних клієнтських мереж, які інфільтрують та частково контролюють більшість офіційних урядових, деякі неурядові та багато комерційних організацій.

Вплив того чи іншого олігархічного клану міг чи може охоплювати певний макрорегіон, такий як Донецький басейн (Донбас), одну конкретну

область або певне велике місто та його околиці. Крім того, мовні, культурні та релігійні відмінності досі загострюють територіальні розбіжності всередині формально централізованого українського держави. Нерегульовані регіональні крипто-режими в Україні частково як і раніше, підривають верховенство права, перешкоджають економічному зростанню та політичному розвитку країни. Так, наприклад, вітчизняні та іноземні інвестори могли, а іноді й, як і раніше, можуть стати жертвами нещадних рейдерських атак, що ведуть до експропріації їхнього майна домінуючим у цьому місті чи регіоні олігархічним кланом.

Нинішня субрегіональна спрямованість реформи держуправління Україною не повністю нейтралізує, але допомагає послаблювати ці кланові структури. Українська децентралізація передає владу нижчому рівню та спільнотам, меншим, ніж ті, в яких працює більшість старих неформальних патронажних мереж. Це робить більш складним захоплення державних структур та ускладнює підлив процесу прийняття політичних та бюджетних рішень приватними інтересами. Щоправда, децентралізація іноді просто переносить вогнище корупційних структур із національного чи регіонального на місцевий рівень. У певних випадках це може бути навіть на користь кланам, які досі функціонували в муніципальному чи сільському контексті.

Загалом, проте, децентралізація в Україні, як і скрізь у світі, зміцнює, а не послаблює верховенство права та сприяє економічному розвитку. Органи місцевого самоврядування, які наділені новими повноваженнями, більшою мірою піддаються громадському контролю та політичній відповідальності перед громадянами своїх громад, ніж візантійські адміністративні органи України, успадковані від радянської системи. Коли підприємливі економічні чи політичні діячі та сили стикаються з місцевими, а не регіональними чи національними рамками, то ймовірніше, що їх амбіції будуть направлені в суспільні, розвиваючі та інноваційні проекти, а не приховані, корупційні та загарбницькі схеми.

У середньому, нові українські ОТГ, таким чином, менш схильні до

підривної діяльності з боку напівкримінальних патронажних структур, ніж обласні та районні адміністрації та поради. Нові ОТГ, порівняно зі старими дрібними громадами, мають більше мотивації та можливостей брати участь у конкуренції з іншими громадами за залучення інвестицій, туристів та грантів. На тлі цих глибоких структурних змін не стане перебільшенням твердження, що децентралізація робить українську державу більш стабільною, функціональною та ефективною, що сприяє загальній модернізації України. Щоб не посилювало щодо плюралістичну та ліберальну українську державу – раціоналізація, європеїзація, децентралізація, приватизація, дерегуляція тощо. – це у свою чергу підриває легітимність клепто- та автократичних порядків інших пострадянських держав. Підтримуючи демократичний, соціальний та економічний розвиток України, її децентралізація опосередковано допомагає – через розміри та геополітичну роль України – змінити весь пострадянський простір у кращій бік.

По-друге, окрім зміцнення української держави в цілому, багато українських політиків почали розглядати децентралізацію як своєрідну протиотруту від гібридної війни Росії, зокрема. Більш глибоке залучення простих українців у державні справи через децентралізацію підтримує національну згуртованість населення України та громадянський дух її громадян. Спікер Верховної Ради Андрій Парубій заявив під час 2-го Всеукраїнського форуму ОТГ у Києві у грудні 2017 року, що «шлях децентралізації був асиметричним відповіддю агресору. Фактично процес формування дієздатних громад став своєрідним зшиванням українського простору».

У 2014 році «гібридна» тактика Москви полягала в тому, щоб захопити південно-східні регіони України та насамперед їхні центри різноманітними агентами чи колаборантами російської держави. Точкою планування та проведення цих операцій були або традиційні області та Автономна Республіка Крим, або реальні або уявні макрорегіони, такі як Донбас та «Новоросія», що охоплює весь схід та південь України. Росія сама розглядається росіянами як

територія, що складається з областей, країв, республік або макрорегіонів, таких як, наприклад, Сибір, Урал і т.д. В результаті українська держава також концептуалізується багатьма російськими політиками у цих термінах.

У 2014 році існування потужних регіональних кланів та обласне структурування політики на переважно російськомовних сході та півдні України дійсно відкрили доступ Кремлю для проведення його секретних операцій, покликаних розпалити антикиївський автономізм, проросійський сепаратизм та панслов'янський націоналізм.

Наразі передача влади з національного та обласного рівнів на місцевий рівень в Україні позбавляє гібридну тактику Росії традиційних інституційних рамок для підривних дій. Оскільки обласні столиці та уряди поступово втрачають політичну значущість, Росії стає важче визначити цільові пункти своїх інтервенцій та розмежувати території, де він може підтримати розкол або підготувати анексію.

У належно децентралізованій Україні ймовірність успішного перевороту в якомусь східному чи південному обласному центрі з боку «народного губернатора», що підтримується Москвою, буде обмеженою. Такий гіпотетичний, встановлений Кремлем самозванець у тій чи іншій регіональній столиці мав би переконати усі муніципальні та обшинні законодавчі та виконавчі органи відповідного регіону у своїх доводах.

З цих причин злом все ще частково радянської адміністративної системи України розглядається деякими українськими політиками та експертами як засіб консолідації та захисту української держави. Трансфер прав та повноважень областей та районів самоврядним місцевим громадам перерозподіляє докорінно політичну владу в країні. Він поступово зменшує значимість тих формальних і неформальних суспільно-політичних структур, які можуть бути найбільш схильні до підривної, московської діяльності з метою викликати сепаратизм. У гіршому випадку, територіальний апетит Москви в майбутньому може залишитися незмінним або навіть зростати далі. На цьому тлі доля України у чималій ступеня залежить від того, наскільки успішно і якою

мірою вона зможе реструктурувати систему, ролі, обов'язки та фінанси своїх центральних, регіональних та місцевих рівнів управління. Антисепаратистський потенціал децентралізації України, у свою чергу, має не лише національне, а й міжнародне значення. Тією мірою, якою реформи місцевого управління – поряд з іншими паралельними перетвореннями в Україні – допомагають підтримувати незалежність Києва та стабілізувати українську державу, вони протидіють російському реваншизму. Чим сильніша Україна, тим менш переконливо виглядає неоімперський проект Москви та претензії Кремля на гегемонію на просторі колишніх царських і радянських держав.

Третій геополітичний аспект децентралізації України полягає в тому, що вона підтримує продовження інтеграції України в політичний та правовий простір ЄС у рамках програми «Східне партнерство», започаткованої у 2009 році, та Угоди про асоціацію, підписаної у 2014 році. Децентралізація допомагає підготувати майбутню заявку Києва та отримати, зрештою, повноправне членство у Євросоюзі. Певним чином децентралізація України є більш фундаментальним фактором поступової європеїзації України, ніж інші аспекти цього процесу, більш схильні до впливу ззовні.

Значна, якщо не більша частина нинішнього відродження українських державних законів та інститутів викликана, обумовлена чи спрямована західними інститутами. До них належали і належать, наприклад, такі рушійні сили українських реформ, як Угода про асоціацію та План дій щодо лібералізації візового режиму ЄС, кредитні угоди з МВФ, зауваження Венеціанської комісії Ради Європи, рішення Європейського суду з прав людини тощо.

А трансформація української системи місцевого самоврядування, що триває, спрямовується, навпаки, швидше зсередини країни, ніж ззовні. Звичайно, деякі концепції у відповідному новому українському законодавстві були нав'язані прикладами з-за кордону, насамперед децентралізацією Польщі, розпочатої ще в 1990 р. Більш того, різні західні країни, такі як Швейцарія, Швеція чи Німеччина, вже протягом кількох років виділяли кошти на

підготовку, обговорення та розробку планів українських перетворень, перш ніж їх реалізація зрештою стартувала у квітні 2014 р. Як тільки реформа почалася, вона швидко стала одним із основних напрямів підтримки з боку західних донорських держорганізацій, таких як Американське агентство міжнародного розвитку USAID, Німецьке товариство міжнародного співробітництва GIZ або Шведське агентство міжнародного співробітництва SIDA. Останні два агентства здійснюють особливо комплексний та систематичний проект під назвою «U-LEAD with Europe» («Програма для України з Європою з розширення прав та можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»), в основному фінансований ЄС.

Проте своєрідний дизайн та синтез інструментів української реформи децентралізації є значною мірою вітчизняним продуктом, який не має якоїсь особливої «заборгованості» перед Варшавою, Брюсселем, Вашингтоном, Берліном чи Стокгольмом. Таким чином, українська децентралізація, у певному сенсі, не є частиною «європеїзації» України у вузькому та технічнішому сенсі цього слова. Тобто вона не є частина того механічного перенесення законів та норм ЄС у внутрішнє українське законодавство, яке зараз відбувається у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Києвом та Брюсселем. У той же час, проте, українська децентралізація, розпочата в результаті перемоги Революції гідності у 2014 році, може – саме через її переважно національні, а не міжнародних імпульсів – розглядатись як особливо важливий аспект глибокої європеїзації України в широкому значенні цього слова. Тобто вона, тим не менш, значуща з погляду поступового наближення країни до загальних принципів політики, держуправління та суспільного життя в ЄС.

Децентралізація має два ширші значення для позиції України в Європі. По-перше, вона – символ категоричного та детально зсередини запланованого відходу України від царських та радянських централістських традицій її минулого у складі колишньої московської імперії. Самі ідея, зміст, філософія та початок української децентралізації, як виразно національного проекту, як би документують «європейськість» України. Вона – практичний доказ

громадянського, плюралістичного та відкритого характеру політичної традиції та культури України.

По-друге, результати трансформації адміністративної системи України роблять її дедалі більш сумісною з Євросоюзом. Більшість країн-членів ЄС уже більш менш децентралізовані. Так чи інакше вони продовжують свою подальшу децентралізацію. Крім того, вони дотримуються загальновідомого принципу «субсидіарності» у вибудовуванні своїх відносин як із Брюсселем, так і з власними регіонами та муніципалітетами. Тобто вони розподіляють конкретні управлінські завдання та повноваження на рівні, на яких вони найбільш доречні. Чим децентралізованішою і субсидіарнішою Україна стає, тим більше вона буде схожа на інші європейські країни, і тим краще вона згодом буде готова до повного вступу до ЄС.

Наведений вище список не означає, що реформа місцевого самоврядування є панацеєю для України та інших пострадянських держав. Проте її європеїзуючий та антисепаратистський потенціал робить децентралізацію особливо значущим аспектом поточних соціально-політичних перетворень в Україні. Зважаючи на деякі специфічно пострадянські політичні виклики, на які відповідає децентралізація, її підрив імперських замашок та підтримка державної єдності, ця реформа в Україні набуває більшого значення, ніж інші по суті аналогічні процеси передачі національної та регіональної влади на муніципальний та місцевий рівні в інших частинах світу.

Коли місцеві громади – чи то в міському, сільському чи змішаному контекстах – беруть на себе основні політичні завдання та державні фінансові кошти, тоді імперські плани та сепаратистські гасла втрачають своє значення. Більш того, децентралізація може допомогти стримати радикальний націоналізм та сприяти європейській інтеграції.

### **3.2. Використання зарубіжного досвіду в процесі реформування місцевого самоврядування**

М. Голдсміт та Г. Балдерсхайм [2] виділили три моделі місцевого самоврядування:

1. північноамериканська модель, відповідно до якої сфера діяльності місцевих органів управління досить вузька;

2. південноєвропейська модель (характерна для Франції та Італії), яка забезпечує активну участь у місцевих виборах, а місцеві інтереси впливають на національну політику;

3. північноєвропейська модель (скандинавська), за якої органи місцевого самоврядування відповідальні за виконання значної кількості функцій.

Перша модель муніципальних одиниць реалізована США. Федеральна система включає місцеві органи управління, їх кількість перевищує 82 тисячі. Функції держави, урядів штатів та органів управління міст та округів часто перетинаються. Більшість американців живуть у шкільних округах, функцією яких є управління початковою та середньою освітою. Додатково можуть створюватися особливі райони та органи управління реалізації спеціальних функцій. Місцеві органи управління створюються урядом штату відповідно до його конституції, тому їх структура, повноваження у різних штатах суттєво відрізняються. Фрагментарність повноважень та функцій місцевих органів влади ускладнює управління територіями та активність громадян на місцевих виборах зазвичай низька [6].

Друга модель місцевого самоврядування може бути проаналізована на прикладі Франції, де існує три рівні адміністративно-територіального поділу: комуна, департамент і регіон [11, с.58]. При цьому до складу департаменту входять кантони та райони, які не мають статусу юридичних осіб, які не виконують функцій місцевого самоврядування, а є адміністративними одиницями. Комуни обирають муніципальні поради та мерів, які забезпечують діяльність початкових шкіл, соціальну допомогу населенню, організацію

громадського транспорту. Другим рівнем управління є департамент, де виконавчу владу очолює голова генеральної ради, яка з 1982 року звільнена від опіки префекта [11, с.52]. Третій рівень – регіон – було створено 1961 року, з 1982 роки його компетенції значно розширено. Представницьким органом є регіональна рада, яка обирається загальним прямим голосуванням на 6 років, рада зі свого складу обирає голову, який очолює виконавчу владу у регіоні. Аналізуючи зміни у системі адміністративно-територіального поділу та організації влади на місцях, можна зробити висновок про посилення тенденцій децентралізації та розширення автономії територіальних утворень.

Для порівняння розглянемо систему місцевого самоврядування у сусідній ФРН. Місцеве самоврядування представлене комунами та спілками комун [11, с. 98]. Основним законом не визначено конкретного переліку функцій місцевих органів влади, вони регулюються конституціями та законами земель [13]. Як правило, місцеві органи влади відповідальні за зміст шкіл, театрів, музеїв, спортивних споруд, комунальні послуги, стан доріг та соціальну допомогу. Органи державної влади контролюють діяльність комун шляхом перевірки законності, відповідності рішень комун правових норм.

Через неоднорідність системи місцевого управління в Німеччині можна виділити чотири види організації самоврядування:

1) південнонімецький (Баден-Вюртемберг, Баварія), за якого бургомістр обирається населенням шляхом загального голосування;

2) північнонімецька (Нижня Саксонія, Рейн-Вестфалія, Шлезвіг-Гольштейн), бургомістр обирається місцевою радою зі свого складу;

3) магістратський (Гессен, Шлезвіг – Гольштейн для міст, Бремен, Рейнланд-Пфальц для двох міст), в основі – колегіальне керівництво, що реалізується бургомістром та його заступниками;

4) бургомістерський, або рейнський (Рейнланд-Пфальц для адміністративних районів та малих міст, Саар), бургомістр обирається місцевою радою, керує виконавчими органами, але сам не має права голосу в місцевій раді [20].

Базові структури місцевого самоврядування моделі третього типу виникли у скандинавських країнах для управління справами церковних громад. Тому церковний адміністративний поділ на парафії і було використано створення одиниць місцевого самоврядування. Конституції всіх країн, крім Норвегії, містять норму про місцеве самоврядування [30, с. 55].

О. Оффердал, досліджуючи скандинавське самоврядування, типологізував одиниці місцевого управління за двома критеріями: представництва та виду функцій [32, с.16]. Під представництвом розуміється ступінь автономності територіальних одиниць та участі місцевих жителів у справах громади. Під функціями маються на увазі основні завдання місцевих органів.

Муніципалітети можуть відповідати за широкий спектр питань або виконувати одне конкретне завдання (шкільна освіта наприклад). Класифікація Оффердала дозволяє виділити чотири типи органів місцевого самоврядування:

- 1) загального призначення з високим рівнем представництва;
- 2) цільового призначення з високим рівнем представництва (США, Великобританія), цей тип можна визначити як політичну децентралізацію;
- 3) загального призначення з низьким рівнем представництва (префектури);
- 4) цільове призначення та низький рівень представництва (периферійні органи центрального управління), цей тип визначається як адміністративна децентралізація.

У Скандинавії простежується чітка тенденція передачі функцій муніципальним органам загального призначення. Внаслідок укрупнення кількість муніципалітетів з 1950 по 1990 рік скоротилася у Данії з 1388 до 275, Фінляндії – з 547 до 455, Норвегії – з 744 до 448, Швеції – з 2498 до 284 [38, с.159].

При визначенні співвідношення між територією та функціями, реалізацію яких вона забезпечує, слід ґрунтуватися на такому підході: сукупність громадян, які отримують користь від виконання місцевими органами своїх

функцій включає всіх, хто за них сплачує. Така фінансова еквівалентність гарантує, що місцеве управління буде здійснювати не більше і не менше послуг, ніж цього потребують члени місцевої спільноти.

Перший тип органів місцевого управління (власне місцеве самоврядування) заснований на універсальних одиницях з високим ступенем автономності від центрального уряду та керується обраними на місцевому рівні представниками громадян. Ця характеристика перетворює таку організацію в політичну, а чи не адміністративну. Якщо прибрати з місцевого самоврядування обраного представника, то залишається адміністративна організація за типом місцевих відділень центральних урядових установ.

Якщо як одиниці місцевого самоврядування використовуються невеликі гомогенні освіти, то для вирішення проблем, спільних для двох і більше таких одиниць можуть створюватися спеціальні структури. Вони стають проміжною одиницею універсального типу. Існує прямий зв'язок між кількістю рівнів у системі місцевого управління та розмірами одиниць, що утворюються. На думку Л.Дж. Шарпа [79], у європейських країнах існує тенденція створення проміжних рівнів управління.

Особливо ця тенденція простежується у країнах, у яких муніципальні одиниці невеликі за розмірами та повноваженнями. Там, де розміри муніципалітетів значні, роль проміжного рівня нижча (Велика Британія). У країнах з найбільшими за розмірами муніципалітетами поширена система міжмуніципального співробітництва у різних формах, зазвичай спеціалізованого типу.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки: немає єдиного підходу до рішення поставленої проблеми, оскільки система місцевого управління прямо пов'язана з формою держави, типом політичної системи, історичними, економічними та соціально-культурними традиціями. Але можна виділити низку закономірностей, притаманних формування муніципальних одиниць: невеликі самоврядні утворення передбачають створення проміжного рівня самоврядування, на який покладається виконання тих функцій, реалізація

яких неможлива невеликими одиницями. При цьому існує широка практика створення альтернативних проміжному рівнем самоврядування міжмуніципальних структур спеціального призначення, створюваних для виконання конкретної функції або кількох функцій. Ця практика заслуговує на максимальну реалізацію в Україні.

Проект змін до Конституції України щодо децентралізації фіксує формулу призначення та звільнення префекта з посади таким чином: «Префект призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України». Взята саме французька конструкція, а не польська, де воєвода є політичною фігурою і повністю залежить від позиції уряду. Українська модель організації територіального управління передбачає аполітичність особи префекта, що має забезпечувати порядок його номінації за участі двох інститутів держави – Президента та уряду. Український префект має стати державним службовцем, але «незвичайним».

Особливості його статусу, крім зазначеного, полягатимуть у такому:

- префект одноособово представлятиме на території району, області, Києва і Севастополя Президента України та Кабінет Міністрів України;

- префект під час здійснення своїх повноважень буде відповідальним перед Президентом України, підзвітним та підконтрольним Кабінетові Міністрів України;

- строк перебування на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці не перевищуватиме 3 років тощо.

А головне – основною метою діяльності інституту префектів має стати забезпечення конституційності та законності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав і свобод людини та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави в цілому.

Зважаючи на такий правовий статус префекта як державного службовця, що одноособово представляє на території району, області, Києва і Севастополя Президента України та Кабінет Міністрів України, в законодавстві необхідно дуже ретельно вписати процедури його звільнення та призначення (і не тільки

для уникнення зловживань). Префект повинен стати «своїм» як для Прем'єра, так і для Президента. Тому призначення «сьогодні на сьогодні» неприпустиме – виникатимуть підозри, що таке призначення є подякою за певну політичну підтримку.

«Звичний» конкурс на посаду префекта теж не дасть потрібного результату. Насамперед тому, що ніякий конкурс не зможе відфільтрувати випадкових чи нечистих на руку людей. А оскільки префект належить до фігур, які єдині на території повинні представляти і уряд, і Президента, то довіра до нього має бути повною. Спостереження за кандидатом на цю посаду повинно бути довгим в часі та комплексним. Знову ж таки посада префекта передбачає володіння низкою навичок та наявність специфічних знань. І нарешті, префект має бути готовий приступити до виконання своїх обов'язків негайно після призначення. Тому потенційні кандидатури повинні бути в «короткому списку» на призначення.

Вказані міркування приводять до висновку про необхідність існування спеціального резерву префектів. Включення до такого резерву повинно відбуватись за результатами відкритого конкурсу за процедурами, визначеними для державних службовців вищої категорії. Кваліфікаційні вимоги мають забезпечувати необхідний досвід роботи на державній службі, вищу базову освіту та спеціалізовану освіту в системі підготовки кадрів для державної служби, вільне володіння українською мовою, підтверджене результатами тестів. Для забезпечення аполітичності префекта в резерв не можуть включатись особи, які займають виборні та політичні посади, а також народні депутати.

Розмір резерву має бути фіксованим для того, щоб конкурс оголошувався одразу після виникнення вакансії, а також не дуже великим – резервісти повинні мати високі шанси на призначення. Оптимальним видається показник у 25 % від посад префектів, кількість яких орієнтовно буде 100. Резерв має бути мобільним – з нього можуть черпатись кандидатури на посади в уряді, при цьому люди виключаються з резерву.

Також виведення з резерву може бути за результатами проходження спеціального вишколу чи перевірки та у зв'язку із закінченням п'ятирічного терміну перебування в резерві Включення та виключення з резерву доцільно здійснювати актом Президента за поданням уряду. Зазначений механізм є доцільним для уникнення в подальшому ситуацій непогодженості із запропонованою кандидатурою. З цієї ж причини подання на призначення на посаду префекта не може бути раніше ніж через рік після включення кандидатури до спеціального резерву.

Необхідно забезпечити безперервність здійснення виконавчої влади на території. Тому необхідним є передбачення варіантів із призначенням виконуючого обов'язків. Відповідно до проекту Конституції виконавчу владу на території здійснюють префекти, а не префектури чи секретаріати префектів. Це означає, що в префекта немає заступників і не може існувати виконуючих обов'язків. Тому доцільно визначити, що за відсутності префекта – закінчення трирічного терміну повноважень, відпустки, тривале відрядження (понад тиждень) – його обов'язки виконує інший префект із сусіднього району.

Для забезпечення неупередженості, єдиного правозастосування на всій території та захисту префекта від впливу місцевої еліти необхідно застосовувати інститут ротації – переведення префекта на інше місце. Максимальний термін перебування на одному місці не повинен перевищувати трьох років. Після цього префект втрачає свої повноваження автоматично. Це для того, щоб у центрі не «забули» про його переведення.

Звільнення префекта може бути здійснено з підстав, передбачених законом про державну службу, в порядку ротації або закінчення трирічного терміну перебування на посаді на одній території. Оскільки префект фактично перебуває на посаді, прирівняній до військової служби, його звільнення та переведення не може бути оскаржено. Але для уникнення зловживань з боку уряду потрібно забезпечити певний соціальний захист префекта, якщо йому не надали посади відповідного рівня в системі державної служби, адже його підготовка дорого коштує, а досвід є цінним для держави. Як і у Франції, така

особа на час перебування поза державною службою не зі своєї вини повинна отримувати достойне відшкодування.

Існують випадки, коли є потреба повернути префекта, який втратив посаду, через деякий час знову на роботу в системі префектури. Тому слід передбачити, що протягом певного часу (три-п'ять років) префект перебуває в оперативному резерві, звідки може бути відізваний без проходження додаткового конкурсу.

Таким чином, пропонується три джерела поповнення корпусу префектів:

- у порядку ротатії (орієнтовно 70-80 %);
- з оперативного резерву префектів (5-10 %);
- з кадрового резерву (10-20 %).

На відміну від місцевої державної адміністрації, яка наразі є конституційною, головним органом виконавчої влади на території буде префект, а не секретаріат префекта. Тому останній повинен обслуговувати діяльність префекта. Організація роботи секретаріату префекта має важливе значення для того, щоб діяльність префекта була ефективною. З огляду на те, що ротатія повинна стати основним елементом антикорупційної стійкості префекта, необхідно забезпечити інституційну пам'ять в органі, який обслуговує префекта.

Цю функцію має виконувати керівник секретаріату префекта – ключова фігура такого секретаріату. Передбачається наділити керівника секретаріату префекта низкою повноважень щодо організації діяльності секретаріату аж до функцій розпорядження коштами в рамках кошторису такого секретаріату та вирішення кадрових питань, крім призначень, за які відповідатиме особисто префект. Для забезпечення гарантій діяльності керівника секретаріату префекта необхідно, щоб префект кандидатуру на цю посаду погоджував з Мінрегіоном. Щодо інших посад діятиме принцип «мовчазної згоди».

З іншого боку, префект не повинен стати заручником досвіду та зв'язків секретаріату префекта. Тому пропонується інститут делегування підпису керівнику секретаріату префекта та іншим посадовим особам – керівнику

державної програми та керівнику відокремленого підрозділу префектури. Таке делегування підпису може бути відізане префектом у будь-який час.

Ще одна вимога до секретаріату префекта, яка впливає з принципу забезпечення єдиного правозастосування на всій території України, – єдина структура всіх секретаріатів префекта незалежно від місця їх розташування. Префект не матиме часу для вивчення органографії секретаріату префекта – він повинен приступити до виконання своїх обов'язків на наступний день після призначення на посаду. Оскільки префект не матиме прямих розпорядчих функцій щодо територіальних органів виконавчої влади, то специфіка регіону не відіграватиме великої ролі, як це відбувається у Франції. Однак кількість персоналу секретаріату префекта повинна залежати від навантаження, що і відобразатиме особливості території.

## ВИСНОВКИ

Розширення процесу регіоналізації в Україні ще більше поглибить демократизацію суспільства, зміцнить місцеве самоврядування та районний і регіональний рівень. Це актуалізує дослідження щодо вивчення впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на процеси регіоналізації в Україні. Дослідження дозволяє нам зауважити, що реалізація концепції вдосконалення територіальної організації України повинна створити належні умови для реалізації ефективної державної політики у поєднанні з розвитком місцевого самоврядування. Крім того, виконання завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління є основою забезпечення пропорційного соціально-економічного, національного та культурного розвитку регіонів та політичної стабільності країни в цілому.

Аналіз основних етапів формування адміністративно-територіального устрою в Україні дозволяє виділити наступне: усі спроби реформування територіальної організації влади у ХХ столітті з метою створення моделі, яка була максимально зручною для управління з центру. Така модель характеризується дотриманням вимог поточної політичної системи, а не прагненням задовольнити потреби громадян. Результатом європейського вибору України стала необхідність впровадження європейських стандартів у систему управління регіональним та місцевим розвитком та встановлення ефективного місцевого самоврядування. Тому метою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні є забезпечення того, щоб людина справді мала можливість отримувати від органів влади на кожному рівні управління максимальну кількість якісних послуг. Правильним кроком у цьому напрямку має стати прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні передбачає оптимальний розподіл відповідальності між місцевими органами влади та органами виконавчої влади

на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на принципах субсидіарності та децентралізації та враховує людський, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси органів місцевого самоврядування.

Позитивний досвід реформування системи публічного управління у Франції, Польщі та Румунії як наслідок еволюції країн у процесі проведення децентралізації має важливе значення для України, оскільки показує необхідність реорганізації системи державного управління на місцевому рівні та запровадження інституту префекта. Префекти стануть тією інституцією, що забезпечить взаємодію центру й органів місцевого самоврядування і тим самим буде сприяти якісному та ефективному виконанню завдань і функцій держави.

Окрім цього, важливо зазначити, що ті повноваження, які виконує префект у Франції, Румунії та воєвода у Польщі, є значно ширшими, ніж запропоновані в українському форматі реформування.

Політика децентралізації передбачає передачу послуг і персоналу від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств втрачають операційні функції та легше інтегруються в управління територіального представника центрального уряду.

Безпека, поліція та цивільний захист завжди є основоположними функціями територіального представника держави. Загрози безпеці населення через екологічні катастрофи або терористичні атаки чи будь-які інші загрози можуть привести лише до зміцнення повноважень і ресурсів у цій сфері.

Префект не є політичним призначенцем, але є кар'єрним державним службовцем високого рангу. Це гарантія як для центрального уряду й громадян, так і для місцевих виборних посадовців. Це інститут, який для громадян може представляти нейтралітет і сталість держави, допомагати вирішити місцеві спори та зміцнити довіру.

Прибічники централізації часто апелюють до тези «незрілості», невідповідності місцевих лідерів. Дійсно, система виборів керівника виконавчого органу на прямих виборах, до того ж зі значними

повноваженнями, хоч і є демократичною, однак не забезпечує професіоналізм діяльності таких обранців. Загроза втрати керованості територією дійсно існує. Однак це якраз і компенсується професіоналізмом кадрових службовців у системі префектур. Принцип м'якої сили (*faire faire*) дозволяє уникнути як зростання соціальної напруженості, природної для авторитарного управління, так і матеріальних втрат, неминучих при некомпетентному управлінні. Такий симбіоз демократії та фаховості є рушієм розвитку місцевих громад.

Реформа децентралізації влади стала відповіддю на виклики часу, пов'язані зі збільшенням потоку інформації, прискоренням темпу життя, необхідністю диверсифікації ризиків.