НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО

А. С. Матвієнко

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І УКРАЇНА

МОНОГРАФІЯ

Київ 2015

УДК 321.01.015
ББК Ф0-Ф1
М33

Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України
(протокол № 4 від 14 травня 2015 р.)

Рецензенти:

О.В. Батанов — доктор юридичних наук, професор
А.В. Береза — доктор політичних наук, професор
О.В. Картунов– доктор політичних наук, професор

Матвієнко А.С.
М33 Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія / А.С. Матвієнко. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. — 376 с.

ISBN 978-966-02-7660-4

У монографії здійснено першу у вітчизняній політичній науці спробу комплексного аналізу явища територіальної організації держави з акцентом на його політико-правових характеристиках: взаємозв'язку з формою державного устрою, адміністративно-територіальним поділом та системою публічної влади. Здійснено аналіз понятійного апарату та системи територіальної організації держави, представлено історичний екскурс щодо ролі території у процесі формування сучасних держав, розглянуто шляхи її трансформації під впливом процесів глобалізації та детериторіалізації.

Особлива увага приділена дослідженню практичного досвіду реалізації територіальних реформ, здійснених у зарубіжних країнах, з'ясовано причини їх успіхів та невдач.

У книзі представлено авторську модель реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування в Україні, здійснено аналіз останніх нормативно-правових актів, що регулюють питання територіальної організації держави, та сформульовано рекомендації щодо удосконалення вітчизняної законодавчої бази.

Для науковців, політиків, державних службовців, широкого кола читачів.

УДК 321.01.015
ББК Ф0-Ф1

ISBN 978-966-02-7660-4

© Матвієнко А. С., 2015

Зміст

Вступ 5

Розділ 1. Теоретико-методологічні підходи до дослідження територіальної організації держави 15

1.1. Територія як предмет дослідження політичної науки 15

1.2. Політико-правовий вимір територіальної організації держави 32

1.3. Вплив змісту та форми держави на формулювання наукових підходів до територіальної організації держави 52

Розділ 2. Історичний досвід і перспективи розвитку територіальної організації держави 76

2.1. Передумови структуризації відносин між центром і периферією держав-націй 76

2.2. Глобалізація та процеси детериторіалізації у сучасному світі 92

2.3. Територіальна автономія як інструмент вирішення внутрішньополітичних проблем 113

Розділ 3. Реформи територіальної організації держави в Європі 129

3. 1. Особливості європейських реформ територіальної організації держави 129

3.2. Досвід територіальних реформ у пострадянських країнах Європи 157

Розділ 4. Стратегії реалізації територіальних реформ 175

4.1. Зміцення місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад 175

4.1.1. Фінський досвід пріоритетності добровільності у ході об'єдання громад 189

4.1.2. Використання примусу в ході злиття муніципалітетів (норвезький та шведський досвід) 195

4.2. Територіальні моделі вирішення етнічних конфліктів 213

4.3. Роль виборчих округів у формуванні представницьких органів влади 224

Розділ 5. Оптимізація територіальної організації держави в Україні: стан і перспективи 238

5.1. Еволюція територіальних складових Української держави 238

5.2. Законодавча основа сучасної територіальної структури України 253

5.3. Шляхи і моделі удосконалення територіальної організації держави в Україні 275

Висновки 313

Список використаних джерел 323

Вступ

За час незалежності всі спроби теоретично осмислити та комплексно проаналізувати систему територіальної організації Української держави не дали належних результатів. Тому теоретичне дослідження територіальної організації держави та визначення моделі розподілу управлінських функцій між різними рівнями публічного управління все ще залишається актуальною науковою проблемою, вирішення якої необхідне для зміцнення демократичних інститутів та стабільності процесу розбудови держави.

Проблема пошуку оптимальної моделі територіальної організації держави, що відповідає інтересам різних соціальних груп, здатна оперативно й ефективно реагувати на сучасні глобальні виклики і трансформації, є актуальною як у теоретико-методологічному, так і в прикладному сенсі. Саме від стабільності територіальної структури і збалансованості відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади багато в чому залежить облаштування простору, що знаходиться під юрисдикцією національної держави, а в кінцевому підсумку й майбутнє цієї держави, її статус як самостійного актора світової політики і міжнародних відносин. Нині, коли під впливом глобалізації і супутніх процесів, зокрема формування наднаціональних структур, відбувається, по суті, розмивання національних кордонів, фактичне обмеження традиційних функцій держави, чинник території набуває особливої цінності, даючи можливість державі зберегти себе як політичний інститут, як центральний елемент політичної системи суспільства. Відсталість, закостенілість, застарілість територіальної організації влади у державі є одним з гальмівних

чинників її розвитку в економічному, соціальному, політичному, культурному плані.

Втім і на попередніх етапах державного розвитку пошук ідеальної моделі територіальної організації держави, тобто такого варіанту просторової системи, який би враховував інтереси всіх без винятку сторін, включаючи політичні інститути та громадські структури різного рівня, був одним з найскладніших завдань для учених та політиків. Історичний досвід переконливо свідчить про те, що зміна якоїсь окремої частини структури адміністративно-територіального поділу практично завжди супроводжується як позитивними (підвищення ефективності взаємодії між різними рівнями управління, якості публічних послуг тощо), так і негативними (економічними, політичними, культурними) наслідками. Мінімізації останніх можна досягти лише завдяки врахуванню усього комплексу внутрішніх чинників, їх залежності від контексту загальносвітового розвитку.

В ідеалі сам по собі територіальний устрій держави та її внутрішня структура повинні бути продуктом тривалої історичної еволюції, відображати весь спектр її національних, соціально-економічних і культурних особливостей. Тоді адміністративно-територіальні одиниці характеризуватимуться більшою стійкістю з точки зору конфігурації, кордонів, інституційного дизайну, місця і ролі в загальнонаціональному просторі, а логіка структурування останнього буде більш раціональною і виваженою. Відповідно будь-які зміни у системі організації територіальної організації держави матимуть характер цілеспрямованих політичних заходів, вписуватимуться в систему загальнозначущих національних пріоритетів.

Однак на практиці зміни у територіальному устрої держави загалом та у його окремих елементах зокрема здійснюються далеко не завжди планомірно й стратегічно продумано і є, як правило, реакцією на загострення старих проблем чи появу нових зовнішніх і внутрішніх викликів. При цьому зростає роль суб’єктивних чинників: політичної кон’юнктури чи особистих уподобань лідерів політичних сил. Очевидно, що питання опти-

мальності таких перетворень, їх впливу на збереження стійкості територіальної організації держави у майбутньому, як правило, не обговорюються або опиняються на периферії політичного дискурсу.

Сам по собі об'єкт дослідження — територіальна організація держави є комплексним і може виступати предметом для дослідження цілої низки наук: історії, економіки, географії, державного управління тощо. З точки зору політико-правового підходу, вирішальне значення для територіальної структуризації влади має вертикальний розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади та ефективність взаємодії між ними, діяльність базового рівня управління, спосіб формування представницьких органів на всіх щаблях влади. Розробка концепції удосконалення політико-правових засад територіальної організації держави з використанням вітчизняного і світового досвіду є актуальною науковою проблемою і має важливе значення для вдосконалення практичної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суспільства загалом.

Територіальні зміни, їх вплив на різні сфери соціального буття досліджувалися М. Андерсоном[1], С. Бартоліні[2], К. Джефферi[3], М. Кітінгом[4]. Правові аспекти території та територіального устрою досліджувалися І. Алебастровою[5], С. Бабуріним[6],

---

[1] *Anderson M.* Territory and state formation in the modern world / Anderson M. — Cambridge : Polity Press, 1996.

[2] *Bartolini S.* Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nationstate and the European Union / Bartolini S. — Oxford : Oxford University Press, 2005.

[3] *Jeffery C.* The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe? / Jeffery C. — L. : Frank Cass, 1997; *Jeffery C.* The challenge of territorial politics / C. Jeffery // Policy and Politics. — 2008. — Vol. 36. — № 4. — P. 545-557.

[4] *Keating M.* The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring political change / Keating M. — Cheltenham, UK : Edward Elgar, 1998

[5] *Алебастрова И.А.* Территориальное устройство публичной власти в условиях постиндустриального общества: проблемы, тенденции, перспективы / И.А. Алебастрова // Актуальные проблемы российского права. — М.: Изд-во МГЮА, 2012, — № 4 (25). — С. 19-24.

[6] *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы / Бабурин С.Н. — М. : Изд-во МГУ, 1997.

Л. Брілмаєром[1], Е. Бюкененом[2], І. Лексіним[3], Т. Мейзельсом[4], Н. Уолкером[5].

Дослідженню історичних передумов територіальної організації України присвячені праці Я. Верменич[6], В. Олуйко[7], В. Слабенко-Ванжули[8]. Значний внесок у дослідження проблем адміністративно-територіального устрою за останні роки зробили вітчизняні фахівці у галузі державного управління та місцевого самоврядування (Т. Безверхнюк[9], О. Кучабський[10], О. Лазор[11], М. Пухтин-

---

[1] *Brilmayer L.* Consent, contract and territory / L. Brilmayer // Minnesota Law Review. — 1989. — Vol. 74. — №1. — P. 1-35.

[2] *Buchanan A.* Nations and borders: The ethics of making boundaries / A. Buchanan, M. Moore. — Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

[3] *Лексин И.В.* О некоторых методологических проблемах конституционно-правовых исследований территориального устройства государства / И.В. Лексин // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 2013. — № 5. — С. 69-86; *Лексин И.В.* Проблема выработки юридической концепции реформирования территориального устройства государства / И.В. Лексин // Научные труды. Российская академия юридических наук. — 2013. — Вып. 13. Т. 1. — С. 236-241; *Лексин И.В.* Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика [Электронный ресурс] / И.В. Лексин // Государственное управление.– 2012. — № 35. — Режим доступа : http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm.

[4] *Meisels T.* Liberal nationalism and territorial rights / T. Meisels // Journal of Applied Philosophy. — 2003. — Vol. 20. — № 1. — P. 31-43.

[5] *Walker N.* Taking constitutionalism beyond the state / N. Walker // Political Studies. — 2008. — Vol. 56. — P. 519-543.

[6] *Верменич Я.В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / Верменич Я.В. / НАН України. Інститут історії України. — У 2-х ч. — К. : Інститут історії України, 2009. — Ч. 2.

[7] *Адміністративно-територіальний* устрій Поділля. Історія і сучасність / [В.М. Олуйко, П. Я. Слободнюк, М. І. Баюк, В. А. Смолій (ред.)]. — Хмельницький, 2005.

[8] *Слабенко-Ванжула В.* Історичне підґрунтя адміністративно-територіального поділу в Україні / В. Слабенко-Ванжула // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. Ін-ту держ. упр. — 2009. — № 2. — С. 37-42.

[9] *Європейські* стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / [Т.М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова]. — О., 2008.

[10] *Кучабський О.Г.* Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. Г. Кучабський. — Х., 2010.

[11] *Лазор О.Д.* Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О.Д. Лазор [та ін.]. — К. : Дакор, 2007.

ський[1], В. Яцуба[2] та ін.), соціально-економічної географії (М. Дністрянський[3], О. Шаблій[4]), регіональної економіки (О. Амосов, А. Дєгтяр[5], М. Долішній[6]) та ін. Пошуком шляхів удосконалення територіального устрою України у різних аспектах займалися І. Алєксєєнко[7], О. Батанов[8], А. Береза[9], В. Борденюк[10], А. Доценко[11], І. Заяць[12], М. Іжа[13], О. Картунов[14], Л. Кочубей[15],

---

[1] *Пухтинський М.* Територіальна організація влади в Україні / М. Пухтинський // Укр. право. — 1996. — № 1(3). — С. 24-39.

[2] *Адміністративно-територіальний* устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / під. заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003.

[3] *Дністрянський М.С.* Україна в політико-географічному вимірі / Дністрянський М.С. — Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2000.

[4] *Шаблій О.І.* Суспільна географія: теорія, історія, українознавчі студії / Шаблій О.І. — Л. : Львів. нац. ун-т ім. І.Франка, 2001.

[5] *Дєгтяр А.О.* Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів : монографія / Дєгтяр А.О. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006.

[6] *Стратегічне* планування регіонального розвитку / ред. М. І. Долішній. — Л. : Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2004.

[7] *Алєксєєнко І.В.* Національні держави в умовах глобалізації світу (політичні і правові аспекти) / Алєксєєнко І.В. – К. : Аспект-поліграф, 2006.

[8] *Батанов О.В.* Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні / Батанов О. В.; ред.: В. Ф. Погорілко. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 259 с.

[9] *Береза А.В.* Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : монографія / Береза А.В. – К. : Логос, 2012.

[10] *Борденюк В.* Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційноправові аспекти / В. Борденюк // Юридична Україна. — 2004. — № 11. — С. 820.

[11] *Доценко А.І.* Адміністративнотериторіальний устрій і розселення в Україні / Доценко А. І. ; НАН України, Рада з вивчення продуктивних сил України. — К. : РВПС України НАН України, 2003.

[12] *Заяць І.Я.* Ґенеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / І.Я. Заяць, В.С. Куйбіда. — Х. : Книжковий «Клуб Сімейного дозвілля», 2010.

[13] *Іжа М.М.* Система регіонального управління: світовий досвід і Україна / Іжа М.М. – Одеса : Друкарський дім, 2011.

[14] *Картунов О.В.* Західні теорії етнічності, нації та націоналізму / Картунов О.В. – К. : Ун-т економіки та права «КРОК», 2007.

[15] *Кочубей Л.О.* Проблеми дослідження електорального простору: методологічний контекст / Л.О. Кочубей // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2. – С. 108-117.

І. Кресіна[1], В. Малиновський[2], І. Махновський[3], В. Олещенко[4], А. Павлюк[5], Є. Перегуда[6], О. Стойко[7], Л. Тварковська[8], С. Телешун[9], П. Ткачук[10], Ю. Шемшученко[11] та ін.

Відтак розробка цілісної концепції територіальної організації держави з використанням вітчизняного і світового досвіду є актуальною науковою проблемою і має важливе теоретичне значення для вдосконалення практичної діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, громадських інститутів.

Складність досліджуваної теми вимагає застосування адекватного методологічного апарату, який складається з трьох рівнів.

---

[1] *Адміністративно-територіальна* реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / [І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман, О.В. Скрипнюк, Є.В. Перегуда, О.М. Стойко, О.Г. Кучабський, В.А. Явір] / за ред. І.О. Кресіної. — К. : Логос, 2009. — 480 с.

[2] *Малиновський В.Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / Малиновський В.Я. — Луцьк : РВВ Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки, 2010.

[3] *Махновський І.Й.* Удосконалення амдінстративнотериторіального устрою України як одна з основних складових забезпечення прав і свобод людини і громадянина / І.Й. Махновський // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. — 2008. — Вип. 20. — С. 65-72.

[4] *Олещенко В.І.* Основні положення національної політики з питань збереження біологічного та ландшафтного різноманіття / В.І. Олещенко, Н.Р. Малишева // Біорізноманіття Карпатського біосферного заповідника. — К. : Інтерекоцентр, 1997. — С. 23-28.

[5] *Павлюк А.П.* Реформування адміністративнотериторіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 1. — С. 159-164.

[6] *Перегуда Є.В.* Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації : монографія / Перегуда Є.В. — К. : Логос, 2013. — 408 с.

[7] *Правові* засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / [Кресіна І.О., Стойко О.М. та ін.] / за ред. Кресіної І.О. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Логос, 2013.

[8] *Тварковська Л.* До питання про концептуальні підходи у реформуванні системи адміністративнотериторіального устрою в Україні / Л. Тварковська // Віче. — 2011. — № 8. — С. 27-29.

[9] *Телешун С.О.* Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики : монографія / Телешун С. О. — Івано-Франківськ : Лілея, 2000. — 317 с.

[10] *Територіальна* реформа: вчора, сьогодні, завтра / Інститут громадян. Суспільства ; за ред. А. Ткачука. — К. : ІКЦ «Леста», 2007.

[11] *Шемшученко Ю.С.* Правові чинники формування соціально-економічної моделі України / Ю.С. Шемшученко // Вісник НАН України. — 2001. — № 3. — С. 7-11.

Перший рівень становлять максимально узагальнені філософські підходи, другий — загальнонаукові методи, а третій — конкретно-наукові методи наукового пізнання. На першому рівні найширше застосовуються діалектика, яка формулює найбільш загальні закони пізнання (переходу кількісних змін у якісні, єдності й боротьби протилежностей, заперечення заперечення) та соціальний детермінізм, який орієнтує науку на розкриття об'єктивних зв'язків між явищами. У суспільно-політичних дослідженнях важливо дотримуватися принципу об'єктивності, несумісного із зашореністю, суб'єктивізмом, заангажованістю дослідника. Очевидно, що ідеальної територіальної організації держави, позбавленої недоліків, не існує і не може бути. Відповідно при оцінці конкретних моделей слід виходити з того, чи здатні вони у конкретних історичних умовах сприяти розвитку суспільства, забезпеченню прав і свобод людини, дотриманню демократичних принципів.

Не менш важливим є принцип обґрунтованості, який відкидає будь-які апріорні судження, вимагає достатньої аргументації висловлених тверджень. Тому характеристика територіальної організації влади повинна спиратися на конкретні факти, реальні показники, іншими словами, виходити з ґрунтовної емпіричної бази. Це, в свою чергу, вимагає додержання принципу всебічності дослідження, тобто пізнання якомога більшого числа якостей, граней, проявів досліджуваного явища. Чим більша кількість критеріїв аналізу застосовується, тим вірогіднішими будуть висновки. Тому неможливо робити загальний висновок про успішність тієї чи іншої реформи територіальної організації держави, спираючись виключно на однорідні показники (для прикладу: кількість органів місцевого самоврядування, середній розмір органів місцевого самоврядування тощо) або ілюструючи свої висновки на основі комплексу показників однієї країни (стверджувати про успішність реформи виключно на прикладі однієї держави).

Цілком закономірним є використання принципу історизму, що дає змогу простежити зв'язок між давніми та сучасними формами територіальної організації держави. Його недотримання призводить до втрати зв'язку між різними етапами розвитку дер-

жави та її територіальної системи, поступальності й наступництва в еволюції.

Поряд з принципами пізнання і філософськими підходами до процесу вивчення територіальної організації держави важливе значення мають і самі методи чи способи пізнання. Загальноприйнятим є їх поділ на загальнонаукові, конкретно-наукові, дисциплінарні та міждисциплінарні.

У структурі загальнонаукових методів і засобів найчастіше вирізняють три рівні: 1) методи емпіричного дослідження — спостереження, експеримент, порівняння, опис, вимірювання; 2) методи теоретичного пізнання — формалізація, аксіоматичний метод, гіпотетико-дедуктивний, історичний, структурно-функціональний, системний, моделювання, сходження від абстрактного до конкретного; 3) загальнологічні методи і прийоми дослідження — аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, ідеалізація, формалізація, індукція, дедукція, аналогія тощо.

Застосування емпіричного методу в рамках даного дослідження є найбільш корисним для з'ясування впливу реформ територіальної організації на добробут громадян та ефективність діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Певну евристичну цінність має застосування таких методів емпіричного дослідження, як опис та порівняння, що дають можливість виявити спільне та відмінне в історичних і сучасних формах територіальної організації влади, підходах до її редизайну в різних країнах з різними історичними, політичними і правовими традиціями. Історичний підхід дає змогу дослідити виникнення, формування і розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності для виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей та суперечностей.

Особливу роль у дослідженнні окресленої проблеми відіграє системний підхід, найважливішими принципами якого є:

1) ідея цілісності системи — утворення в результаті поєднання різноманітних явищ нових якостей, якими вони не володіють у розрізненому стані;

2) значення виявлення всього розмаїття зв'язків системи із зовнішнім середовищем, опис каналів, способів взаємодії з яким

має велике значення для правильного розуміння відносин усередині системи;

3) уявлення про те, що життя системи відрізняється взаємодією процесів зміни й стабілізації, оновлення й збереження, що відбуваються у ній, а також що тривале, дедалі зростаюче їх порушення обертається руйнацією системи. За допомогою системного методу весь державний механізм поділяють на певні елементи, які розглядають у відповідній єдності як систему. В свою чергу, кожен з органів державної влади та органів місцевого самоврядування може сам по собі розглядатися як система, елементами якої виступають структурні підрозділи та посадові особи. До загальних характеристик системи відносять цілісність, структурність, функціональність, взаємозв'язок із зовнішнім середовищем, ієрархічність, цілеспрямованість, самоорганізацію.

Слід зазначити, що від якісних характеристик кожного з елементів системи територіальної організації держави залежить і стан системи загалом. Іншими словами, з огляду на динамізм суспільного життя потрібно враховувати, що суттєва зміна будь-якого елемента цієї системи надає їй загалом нових якостей і рис, а в окремих випадках здатна привести до її переходу на якісно новий рівень розвитку.

Для вивчення внутрішніх і зовнішніх зв'язків у організації держави як об'єкта дослідження особливу роль відіграє моделювання, що являє собою уявну або матеріальну систему, яка, відображаючи або відтворюючи об'єкт дослідження, може змінити його так, що вивчення дає нову інформацію про цей об'єкт.

У ході дослідження також застосовувався і синергетичний підхід, який виходить з того, що традиційним детермінізмом неможливо пояснити розвиток складноорганізованих систем. Очевидно, що жорсткі причинно-наслідкові зв'язки поступального розвитку мають лінійний характер. Оскільки сучасне зумовлюється минулим, а майбутнє — сьогоденням, то синергія передбачає ймовірне бачення світу, базується на дослідженні нелінійних систем, до яких належать і політико-правові явища, зокрема територіальна організація держави. Використання принципів синергетики дає можливість виявити тенденції глобальної еволюції держави, нелінійність процесів, які її супроводжують, дію факторів й атракторів, нове

бачення механізмів формування і стабілізації територіальної структури держави. Ідея нелінійності включає багатоваріантність, альтернативність шляхів еволюції та її незворотність. Даний підхід також дає можливість спрогнозувати появу і характеристики синергетичного ефекту — додаткового результату, отриманого в результаті злагодженої взаємодії кількох елементів системи: удосконаленого адміністративно-територіального устрою і реформованих органів місцевого (регіонального) самоврядування, що матиме позитивний вплив на ефективність публічного управління та стимулюватиме громадянську активність.

У науково-дослідній роботі неможливо обійтися без використання логічних прийомів, насамперед таких, як аналіз, синтез, гіпотеза, індукція, дедукція, класифікація тощо. Без них дослідження матиме описовий, поверховий характер, що стане на перешкоді формулювання наукових висновків.

Серед найбільш ефективних спеціально-наукових методів дослідження слід виділити порівняльно-політологічний, історико-політологічний, ситуаційний контент-аналіз тощо. Ці методи широко використовуються в ході дослідження політичних інститутів та процесів і довели свою результативність. З огляду на тривалу ізоляцію вітчизняної політичної науки від світового дискурсу особливу актуальність має порівняльно-політологічний метод. Його застосування дає змогу з'ясувати позитивні й негативні аспекти досліджуваного явища, визначити можливість застосування зарубіжного досвіду. При цьому особлива увага повинна звертатися на особливості політичного, правового, історичного, географічного устрою конкретної держави, що перешкоджають успішній реалізації їх досвіду в інших умовах.

Автор ставить собі за мету послідовно відстежити становлення наукових досліджень політико-правових засад територіальної організації держави, вплив на них зовнішніх чинників, проаналізувати досвід реформування територіальної системи у низці країн світу, з'ясувати особливості сучасного етапу реформ у територіальній організації в Україні та її основні характеристики, сформулювати рекомендації щодо вдосконалення вітчизняної системи територіальної організації держави.

Розділ 1
Теоретико-методологічні підходи до дослідження територіальної організації держави

1.1. Територія як предмет дослідження політичної науки

Територія як багатоаспектний феномен є предметом вивчення низки не лише природничих, а й суспільних наук. Так, сучасні дослідники Д. Делані та Д. Сторі[1] представляють територію як загальний вимір соціального життя, який асоціюється не тільки виключно з державою. На думку Д. Делані, територія схожа на мову — може бути людською універсалією[2].

Розвиваючи ідеї Р. Сека, який описував територію як «географічну стратегію для контролю людей та речей шляхом контролю над площею»[3], Д. Делані розширює розуміння території за межі стратегії контролю простору. «Її краще розуміти як... спосіб мислення, дії та перебування у світі — способи світогляду, сформовані віруваннями, бажаннями, культурним та історичним контекстом способів мислення». В свою чергу, територія «формує ключові аспекти колективної та індивідуальної ідентичності» [4].

---

[1] *Storey D.* Territory: the claiming of space / Delaney D. — Harlow, Pearson Education, 2001.
[2] *Delaney D.* Territory: a short introduction / Delaney D. — Oxford : Blackwell, 2005. — P. 10.
[3] *Sack R.D.* Human Territoriality: its theory and history / Sack R. D. — Cambridge, Cambridge University Press, 1986. — P. 5.
[4] *Delaney D.* Territory: a short introduction. — P. 12

У цьому розумінні територія є центральним елементом для розуміння соціального порядку і того, як влада представлена у матеріальному світі. Д. Делані концептуалізує її як продукт соціального простору, соціальних смислів та влади[1]. Він наполягає на тому, що територія є чимось більшим, ніж просто стратегією контролю простору. Недоліком підходу Д. Делані є те, що досить складно відрізнити «просторовий» вимір території від «соціального». Про територію держави як культурний феномен писав і П. Сорокін[2].

У соціологічній літературі останніх десятиліть досить часто зустрічаються твердження, що соціологія завжди ігнорувала дослідження територіального аспекту соціальної взаємодії, і цей недолік слід ліквідувати. Одним з перших таку ідею висловив С. Лаймен та М. Скотт[3], а Ф. Лехнер пізніше відзначав: «Простір ніколи не посідав центрального місця у соціологічній думці... В принципі, звичайно, соціологи знають, що діяльність є просторовою, що групи та інститути мають «місце». Однак слід зазначити, що із самого виникнення (соціологічної) дисципліни простір для неї мав переважно периферійне значення»[4]. Схожої думки дотримується і Дж. Уррі: «Що стосується просторового виміру, то соціологія (не беручи до уваги урбаністику) в основному приділяла недостатню увагу тому, що соціальні практики оформлені просторовими паттернами, які мають на ці практики серйозний змістовний вплив»[5].

На сучасному етапі проблематикою території і простору в соціології займаються кілька відомих теоретиків — Е. Гідденс[6],

---

[1] *Delaney D.* Territory: a short introduction. — P. 13-18.
[2] *Сорокин П.* Социальная и культурная динамика: Исследования изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений / Сорокин П. — СПб. : Изд-во рус. христиан. гуманитар. ин-та, 2000. — С. 19.
[3] *Lyman S.* Territoriality: A neglected sociological dimension / S. Lyman, M. Scott // Social problems. — 1967. — Vol. 15. — P. 236-249.
[4] *Lechner F.J.* Simmel on social space / F. J. Lechner // Frisby D. Georg Simmel: Critical assessments. — L. ; N.Y. : Routledge, 1994. — P. 96.
[5] *Urry J.* Consuming places / Urry J. — L. : Routledge, 1995. — P. 64.
[6] *Giddens A.* The consequences of modernity / Giddens A. — Cambridge : Stanford University Press, 1990.

Дж. Уррі[1] та до певної міри Дж. Александер[2]. Так, Е. Гідденс, послуговуючись постулатами Т. Парсонса, вважає, що проблемою соціології є соціальний порядок, але порядку він протиставляє не дезінтеграцію соціальних систем, а «хаос і безформність». Для нього поява форми у соціальних відносинах є «поєднанням простору і часу». Е. Гідденс розглядає соціальну взаємодію в просторі й часі[3], приділяючи увагу не так простору як такому, скільки «територіальності»: «особистій територіальності» та значенню території у соціології сучасної держави[4].

У свою чергу, Дж. Александер вважає, що «соціальні системи існують у реальному просторі, оскільки вони сконструйовані у реальному часі й повинні виконувати функції, які виходять за межі самої солідарності»[5]. Проблему простору він пов'язує насамперед із становленням громадянського суспільства у його сучасному розумінні: "Громадянське суспільство ідеалізоване як філософами, так і його членами, уявляється універсалістським і абстрактним «простором», відкритим світом без кордонів, нескінченним горизонтом. Насправді для будь-якого історично реального суспільства фундаментальною характеристикою є територія. Територія перетворює простір громадянського суспільства на особливе «місце». Насправді громадянське суспільство може стати унікальним і осмисленим лише як особливе місце. Це не просто певне місце або будь-яке місце, а наше місце, «центр», місце, що відрізняється від місць, що знаходяться поза його територією. Прив'язаність до цього центрального місця стає примордіальною. Стаючи примордіальною якістю, територія поділяє; вона артикулюється бінарним дискурсом громадянського суспільства. Здатність до свободи обмежується тими, чия стопа

[1] *Urry J.* Consuming places. — L. : Routledge, 1995.
[2] *Alexander J.* Contradictions: Uncivilizing pressures of space, time, and function / J. Alexander // Soundings. — 2000. — №3. — P. 96-112.
[3] *Giddens A.* The constitution of society. Outline of the theory of structuration / Giddens A. — Cambridge : John Wiley & Sons, 2013.
[4] *Giddens A.* The nation-state and violence / Giddens A. — Oakland : University of California Press, 1985.
[5] *Alexander J.* Contradictions: Uncivilizing pressures of space, time, and function / J. Alexander // Soundings. — 2000. — №3. — P. 97.

утвердилася на священній землі, а інститути і взаємодія громадянського суспільства, в свою чергу, спотворюються і сегментуються"[1].

Цікаве осмислення території на стику соціології та географії представлене у працях Г. Лефевра[2], Д. Грегорі[3], Б. Верлена[4] та П. Бурдьє[5]. Аналіз взаємозв'язку між територією та формуванням колективної ідентичності дав поштовх для формування цілого напряму наукових досліджень — етносоціології[6]. В свою чергу, І. Сойя звернув увагу на важливість дослідження проблеми «політичної організації простору», під якою він розумів простір та взаємодію людей в його рамках, підпорядковану виконанню політичних функцій[7].

Найбільш повно територія як ключовий елемент державних утворень вивчається геополітикою. Центральним елементом геополітики є ідея, що держава як живий організм вимагає збільшення свого простору для того, щоб забезпечити зростаюче населення усім необхідним[8].

Німецький геополітик Ф. Ратцель розглядав територію як вираження динамічної влади держави. На його думку, територія держави — це не визначена площа, закріплена на віки, а держава, це живий організм, який не може утримуватися в жорстких межах, тому залежить від своєї форми та мешканців[9]. Чим більш

---

[1] *Alexander J.* Contradictions: Uncivilizing pressures of space, time, and function / J. Alexander // Soundings. — 2000. — №3. — P. 98.
[2] *Lefebvre H.* The production of space / Lefebvre H. — Oxford : Wiley, 1992.
[3] *Urry J.* Social relations and social structures / J. Urry, D. Gregory. — L. : Macmillan, 1985.
[4] *Werlen B.* Society, action and space. An alternative human geography / Werlen B. — L. : Psychology Press, 1993.
[5] *Бурдье П.* Социология социального пространства / Бурдье П. — СПб. : Алетейя, 2005.
[6] *Этносоциология* [Арутюнян Ю. В., Дробижева Л. М., Сусоколов А. А.]. — М. : Аспект Пресс, 2003.
[7] *Soja E.W.* Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory / Soja E.W. — L. : Verso, 1989. — P. 1.
[8] *Bassin M.* Imperialism and the nation state in Friedrich Ratzel's political geography / M. Bassin // Progress in Human Geography. — 1987. — Vol. 11. — P. 477.
[9] *Ratzel F.* The territorial growth of states / F. Ratzel // Scottish Geographical Magazine. — 1896. — Vol. 12. — №7. — P. 351.

розвиненою є держава, вважав Ф. Ратцель, тим більшого значення вона надає землі, й оскільки політична цінність землі зростає, територія дедалі більше стає виміром політичної сили і нагородою, отримати яку прагне держава.

Саме він вперше вжив термін «життєвий простір» (Lebensraum) для позначення потреби націй у місці для зростання і життя, виправдавши таким чином експансію держав. На його думку, динамічне територіальне зростання відрізняє процвітаючі держави від занепадаючих. Оскільки кожен народ і кожна держава мають свою «просторову концепцію» (Raumsinn), що полягає насамперед у розумінні меж свого «життєвого простору», то ослаблення просторової концепції, просторового відчуття і «життєвої енергії» (Lebensenergie) має закономірним наслідком крах держави. Таким чином, Ф. Ратцеля можна вважати основоположником органістичного підходу до зв'язку між територією і державою.

Процвітання держави, стверджував Ф. Ратцель, повністю залежить від властивостей її території. Для свого існування держава повинна забезпечити себе достатнім життєвим простором, який може забезпечити провідні позиції в світі, до чого і повинна прагнути держава, щоб з часом перетворитися на світову державу (Weltmacht) і досягти світового панування. Експансія держави, включаючи війну, розглядалася ним як природна тенденція в розвитку держави-організму. В праці «Про закони просторового росту держави» Ф. Ратцель визначив сім законів експансії[1]: 1. Простір росте разом із зростанням культури нації. 2. Зростання держави супроводжується такими аспектами розвитку, як ідеї, торгівля та місіонерська діяльність. 3. Зростання держави здійснюється шляхом приєднання і поглинання малих держав. 4. Кордон — це периферійний орган держави, в якому проявляються її сила або слабкість, всі зміни в організмі держави. Сильна держава — та, яка в змозі підтримувати тісні зв'язки між своїми прикордонними зонами і центральною частиною. Будь-яка тенденція до ослаблення цієї взаємодії неминуче ослабить державу і

[1] *Ratzel F.* Die Gesetze des raumlichen Wachstums der Staaten / Ratzel F. — Petermanns Mitteilungen, 1896. — P. 97-107.

приведе до втрати прикордонної зони, яка може проголосити незалежність від центру або приєднатися до сусідньої держави. 5. У своєму зростанні держава прагне увібрати в себе найбільш цінні елементи фізико-географічного середовища: берегові лінії, русла річок, рівнини, райони, багаті природними ресурсами. 6. Перший імпульс до територіального зростання приходить до примітивних держав ззовні, від вищих цивілізацій. 7. Загальна тенденція до злиття територій, розгалужуючись, переходить від держави до держави і набирає силу. На думку Ф. Ратцеля, держави в своєму просторовому розширенні прагнуть до природно-замкнених конфігурацій. І це прагнення до вростання в природні межі може бути реалізовано в межах континентів.

Своє розуміння співвідношення між етносом і простором німецький геополітик виклав у «Політичній географії»: «Держава формується як організм, прив'язаний до певної частини поверхні землі, а його характеристики розвиваються з характеристик народу і ґрунту. Найбільш важливими характеристиками є розміри, місце розташування і кордони. Далі йдуть типи ґрунту разом з рослинністю, іригація і, нарешті, співвідношення з іншими конгломератами земної поверхні, і насамперед з прилеглими морями і незаселеними землями, які, на перший погляд, не представляють особливого політичного інтересу. Сукупність усіх цих характеристик становить країну (das Land). Але коли говорять про «нашу країну», до цього додається все те, що людина створила, і всі пов'язані із землею спогади. Так спершу чисто географічне поняття перетворюється на духовний та емоційний зв'язок жителів країни та їх історії.

Іншими словами, Ф. Ратцель розглядав держави на всіх стадіях їх розвитку як організми, які змушені зберігати зв'язок зі своїм ґрунтом. Такий підхід орієнтований на синтетичне дослідження всього комплексу явищ, незалежно від того, чи стосуються вони антропологічної чи природної сфери. Простір, як конкретне вираження природи та навколишнього середовища, розглядається через безперервне життєве тіло етносу, який заселяє цей простір.

Пізніше Р. Хартшорн у «Функціональному підході до політичної географії» визначив територію як «політично організовану

площу». На його думку, завданням держави є «встановлення повного і виключного контролю над внутрішніми політичними відносинами, простіше кажучи, створення та підтримка закону і порядку», і, як наслідок, «забезпечення максимальної лояльності народу всіх регіонів у конкуренції з місцевою чи провінційною лояльністю, та чітке протистояння будь-яким зовнішнім державним одиницям». Він стверджував, що «основною і постійною проблемою будь-якої держави є те, як об'єднати більш чи менш відособлені, відмінні між собою площі в єдине ефективне ціле»[1].

Також варто згадати працю Дж. Готтмана, в якій «територія заявляється як матеріальне, просторове поняття, що встановлює сутнісний зв'язок між політикою, населенням та природними умовами». За такого підходу територія розглядається «як одиниця політичної організації простору, що визначає хоча б тимчасово відносини між спільнотою та її сусідами»[2]. Він також запровадив термін «іконографія простору»[3], що включає різні просторові картини світу, котрі виникли як результат впливу релігій, традицій, різного історичного минулого, різних соціальних моделей, характерних для певних територій. Міфи і образи минулих століть, матеріальні й нематеріальні символи культури топографічно локалізовані в певному просторі та певним чином формують його іконографію. Іншими словами, можна говорити про іконографію політичного простору як про типові форми прояву політичного буття, систему політичних інститутів і різноманітних форм політичного життя, а також символічний світ політичної культури, який включає його характерні імплікації, алюзії, символізм вираження політичних ідей та емоцій, що формують смисловий, значущий простір культури[4]. Він також висунув ідею про «циркуля-

---

[1] *Hartshorne R.* The functional approach in political geography / R. Hartshorne // Reprinted in Kasperson R., Minghi J. The structure of political geography. — Chicago : Aldine, 1969. — P. 35.

[2] *Gottmann J.* The significance of territory / Gottmann J. — Charlottesville : University Press of Virginia, 1973. — P. ix.

[3] *Gottman J.* La Politique des Etats et Leur Geographic / Gottmann J. — Paris : Colin, 1981.

[4] *Василенко И.А.* Политическая глобалистика : учебное пособие для вузов / Василенко И. А. — М. : Логос, 2000. — С. 235-236.

цію іконографії» — динамічний вплив територіальних культур одна на одну протягом тривалого часу.

Зв'язок між територією та суверенітетом держави є важливим, але може також змінюватися з часом як «основа для реалізації закону, що поступово переходить від лояльності конкретному суверену до контролю, що здійснюється суверенною владою у географічному просторі. Отже, поділ простору має дедалі більше значення, і територіальний суверенітет стає природним вираженням закону, що співпадає з ефективним судочинством»[1]. Іншими словами, значення території лежить у просторовому структуруванні державного суверенітету, що є основою для концептуалізації міжнародних відносин. Досить поширеною є думка, що «політика» у вузькому сенсі слова може мати місце у межах територіально визначеної політичної спільноти. Різноманітні «відносини» між суверенами (у просторі) не зовсім точно описуються словом «політика», тут швидше йдеться про мистецтво управління державою. Іншими словами, слід вивчати «порядок у межах державних кордонів»[2].

Якщо взяти до уваги те, що територія сама по собі не є продуктом сучасності, західної культури чи пов'язаною виключно з державою, то у результаті прискорення процесів глобалізації потрібно по-новому подивитися на співвідношення між суверенітетом і територією, що є визначальною характеристикою сучасних держав.

У міжнародному праві територія розуміється як просторова сфера дії державного суверенітету, сфера територіальної юрисдикції держави. В юриспруденції прийнято виділяти кілька основних підходів до розуміння території:

1) об'єктна теорія (Г. Гейльберн, Й. Гертнер, Х. Зайдель, А. Цорн) розглядає територію не лише як елемент держави, а й як об'єкт публічно-речового права власності держави і обґрунтовує право приватних осіб на набуття території. Іншими словами, від-

[1] *Gottmann J.* The significance of territory / Gottmann J. — Charlottesville : University Press of Virginia, 1973. — P. 4.
[2] *Agnew J.* Mastering space: Hegemony, territory and international political economy / J. Agnew, S. Corbridge. — L. : Routledge, 2002. — P. 81.

носини з приводу державної території зводяться до рівня публічно-речового права;

2) просторова теорія (Г. Еллінек, Л. Дюгі, Ф. Ліст, Ф. Кокошкін) виходить з того, що територіальне верховенство є сферою публічного права і не включає права приватної власності, яким є земельна власність. При цьому територіальне верховенство держави поширюється на населення, а не на територію. Тобто територія виступає не як реальний об'єкт, річ, а як просторове обмеження державної влади;

3) патримоніальна теорія (Л. Оппенгейм, Д. Донаті) ототожнює державу з територією, яку розуміє як об'єкт реального права власності. Територія, з одного боку, розглядалася як сфера діяльності держави для внутрішнього права, а з іншого — як власність держави з точки зору міжнародного права;

4) теорія лімітованого простору і теорія компетенції обмежувалися дослідженням просторової компетенції держави;

5) теорія міжнародної власності вважає, що територія держави є не внутрішньодержавною, а міжнародно-правовою власністю держави і розглядається у двох аспектах: 1) державно-правовому як влада держави в межах своєї території; 2) міжнародно-правовому як влада держави на певній території, яка, в свою чергу, виступає як об'єкт права власності в цивільно-правовому розумінні.

Як випливає з доповіді Комісії міжнародного права ООН, у міжнародному праві під територією розуміються «області, над якими держава здійснює суверенну владу»[1]. Більше того, вона є однією із суттєвих характеристик держави. Згідно із ст. 1 Конвенції Монтевідео 1933 року про права та обов'язки держав держава як суб'єкт міжнародного права «має володіти такими характеристиками: а) постійне населення, б) певна територія, в) уряд, г) здатність вступати у відносини з іншими державами».

До складу державної території входять: сухопутна територія (поверхня суші), включаючи острови; водна територія (аквато-

[1] *Report* of the Commission to the General Assembly on the work of its 46 session // Yearbook of the International law commission. — 1994. — Vol. 2. — Part 2. — P. 92.

рія), що включає внутрішні води і територіальне море; земні надра; повітряний простір, розташований над перерахованими просторами[1].

Територіальне верховенство є однією з важливих характеристик державного суверенітету, що передбачає вищу, повну та виключну владу держави на своїй території. Таке розуміння пов'язане з концепцією Вестфальського суверенітету, що закріпив за державою повне верховенство в межах її території, політичну незалежність у внутрішній і зовнішній політиці, юридичну рівноправність у міжнародних відносинах.

Дж. Сіммонс виділив п'ять основних складових територіальних прав держави[2]:

— право здійснювати юрисдикцію (повну або обмежену) над усіма індивідами, які перебувають на її території, контролювати їх і примушувати до деяких дій, навіть негромадян;

— право повного контролю над землею і ресурсами в своїх кордонах, що не належать до приватної власності;

— право встановлювати податки і регулювати економічну діяльність приватних осіб, які перебувають на території держави;

— право контролювати або забороняти рух через свої кордони;

— право обмежувати або забороняти поділ державної території.

Як правило, більшість цих прав зводиться до юрисдикції, яка тісно пов'язана з поняттям суверенітету, визначає обсяг і сферу дії державної влади. Проект Декларації прав і обов'язків держав, розглянутий Генеральною асамблею ООН у грудні 1949 року, закріпив за державами право «здійснювати юрисдикцію над своєю територією і над усіма особами та речами, що знаходяться в її межах, з дотриманням визнаних міжнародним правом імунітетів»[3] (ст. 2).

---

[1] *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов / Лукашук И.И. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — С. 409-410.

[2] *Simmons J.* On the territorial rights of states / J. Simmons // Philosophical Issues. — 2001. — Vol. 11. — № 1. — P. 306

[3] *Проект* Декларации прав и обязанностей государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://daccess-ods.un.org/TMP/8664929.27074432.html.

Ст. 11 цього проекту Декларації вимагає від держав утримуватися від визнання будь-яких територіальних надбань іншою державою, отриманих силою. Існують різні походи до класифікації юрисдикції, наприклад:

— за обсягом: повна (дозволяє встановлювати правила поведінки і забезпечувати реалізацію своїх приписів усіма наявними в її розпорядженні законними засобами) і обмежена (дає можливість встановлювати правила, але припускає менший арсенал засобів для забезпечення їх виконання);

— за сферою дії (територіальна, екстериторіальна — щодо своїх громадян, які перебувають за межами держави),

— за характером влади (законодавча, судова, виконавча);

— за суб'єктами: державна (територіальна і національна) і міжнародна.

Однак редукувати територіальні права тільки до юрисдикції було б занадто просто, оскільки це дало б підстави розглядати їх виключно як право на колективну власність. Це, в свою чергу, обмежує наше розуміння природи територіальних прав. Так, якщо прийняти точку зору таких прихильників концепції глобальної справедливості, як Дж. Брок[1], Д. Меллендорф[2], К. Тан[3], то слід визнати, що ресурси Землі належать усьому людству. Тобто жодна держава не може висувати претензії на їх одноосібний видобуток і використання, якщо не буде підписано взаємну угоду між сторонами, що передбачатиме сплату державою певного глобального податку в обмін на отримання повних прав на ресурси. Виходячи з цієї ж позиції, держава, хоч і має юрисдикцію над усіма фізично присутніми на її території людьми, але не може вирішувати, хто може перетинати її кордони або ж повинен покинути територію країни.

---

[1] *Brock G.* Global justice: A cosmopolitan account / Brock G. — Oxford : Oxford University Press, 2009.

[2] *Moellendorf D.* Cosmopolitan justice / Moellendorf D. — Boulder CO : Westview, 2002.

[3] *Tan K-Ch.* Toleration, diversity, and global justice / K. Tan. — University Park PA : Penn State Press, 2001.

Як слушно зазначає В.М. Шаповал, державна територія фактично уможливлює саме існування держави. Проте такий зв'язок між ними було визнано лише у процесі суспільного розвитку. За античних часів держава розглядалась як громадянська община і не ототожнювалося з місцем розселення людей, які її складали. У Стародавньому Римі була поширена ідея imperium, за якою держава існувала там, де була наявна її влада. Водночас визнавалася публічна власність народу (власне держави) на землі, які відповідно вважалися підвладними. Згодом це право трансформувалося у право власності окремих індивідів на землю як річ (dominium)[1].

За часів феодалізму саме речове право власності на землю слугувало визначенню природи державної влади. При цьому територія, як і раніше, не виділялася як окремий інститут, а права феодала чи монарха щодо неї сприймалося виключно як права власника на землю. За такого підходу такі операції із землею, як купівля, дарування, успадкування визначали її юридичний статус без урахування волі населення. З іншого боку, власність феодала на землю вважалася основою його публічної влади над населенням.

Поєднання права власності на землю й повноважень на державне владарювання повною мірою характеризувало погляди на державу і в подальшому. У XVI–XVIII століттях прихильники ідеології природного права, розглядаючи державу як союз індивідів, фактично визнавали за територіальним верховенством речовий характер. З поширенням теорії народного суверенітету територію почали розглядати як об'єкт права власності саме народу, але згодом суб'єктом такого права визначили державу.

Уявлення про територію як про так звану публічну міжнародно-правову власність держави характерні для міжнародного права. Традиційним є посилання на належність території конкретній державі, що зумовлює можливості відповідного розпорядження нею, яке, однак, не має цивільно-правового характеру. Наприклад, при зміні державної належності території шляхом її

[1] *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм / Шаповал В.М. — К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. — С. 140.

передачі за міжнародним договором (цесія) змінюється суверен щодо території, а не власник землі.

На початку XIX століття було сформульовано концепцію території як основи існування держави. Пізніше державу почали характеризувати як поєднання трьох елементів — території, населення і державної влади, а саму територію — як простір, в межах якого здійснюється державне управління суспільством. Тим не менше не втратило своєї актуальності питання про те, кому належить пріоритетне право на землю: людям, які проживають на ній, або державі, що управляє ними. Якщо прийняти другу точку зору, то виникає питання про те, чи володіють держави територіальними правами безпосередньо чи опосередковано, як представники народу, яким вони керують.

У літературі зустрічаються два основних підходи до розуміння пріоритету територіальних прав: одні дослідники закріплюють його за фізичними особами або групою осіб, інші — за державою та її інститутами. Прихильники права індивідів вважають, що окремі особи мають право на володіння частиною землі й, об'єднуючи свої володіння, вони створюють територіальне право щодо неї. Свої позиції вони обґрунтовують локківським розумінням власності. Дж. Локк розглядав два варіанти виникнення таких прав. Перший, індивідуальний, формувався в результаті реалізації індивідами свого права на власність. Володіючи землею, вони укладали угоду, що давала можливість державі отримати територіальну юрисдикцію над їх індивідуальною власністю[1]. Другий варіант передбачав існування колективного права, згідно з яким група осіб, у тому числі в особі держави, може отримати територіальні права на конкретну землю завдяки колективній праці на ній[2].

Дж. Локк стверджував, що держава має право здійснювати юрисдикцію над певною територією, оскільки: 1) окремі громадяни мають дополітичне, природне право на частину землі; 2) кожен

[1] *Rothbard M.N.* For a new liberty: The libertarian manifesto / Rothbard M.N. — San Francisco CA : Fox and Wilkes, 1978. — P. 26-37.
[2] *Meisels T.* Liberal nationalism and territorial rights / T. Meisels // Journal of Applied Philosophy. — 2003. — Vol. 20. — № 1. — P. 35.

із цих громадян уповноважив державу, віддавши свою землю під її юрисдикцію. Як і інші прихильники теорії природних прав, Дж. Локк виходив з припущення про спільне володіння землею: він стверджував, що жодна людина не відповідальна за створення земельних ресурсів і, оскільки ми всі рівні, у нас є рівне право заявляти претензії на їх використання. Ідея спільного володіння стосується важливої проблеми в теорії приватної власності: якщо земля є спільною власністю, то як можна володіти приватною власністю, не запитавши дозволу в інших власників. Дж. Локк відповідає на це питання так: ми отримуємо право на власність одночасно з обов'язками щодо інших дотримуватися цих прав, обробляючи шматочок землі доти, доки це не завдає шкоди іншим[1].

Природне право власності включає безліч елементів, у тому числі право використовувати й отримувати вигоду від землі, здійснювати юрисдикцію над нею, контролювати вхід і вихід тощо. Деякі дослідники вельми критично сприймають можливість застосування концепції Дж. Локка, оскільки, як стверджує Т. Мейзельс, «всі звернення до аргументації власності і до робіт Локка... не містять прямого і неоднозначного застосування аргументів Локка з приводу власності... до національного випадку»[2]. Тим не менше, вчені періодично роблять спроби обґрунтувати прийнятність підходу Дж. Локка, доповнюючи його критеріями свободи, прагнення і ефективності [3].

Теорія Дж. Локка, що акцентує увагу на тісному взаємозв'язку між власністю і територіальними правами, також не здатна дати відповідь на кілька важливих питань: 1) як держава може забезпечити незмінність складу своєї території, адже власники окремих земельних наділів з часом міняються? 2) Чому наступні покоління погоджуються прийняти юрисдикцію держави? 3) Чому

[1] *Nozick R.* Anarchy, state and utopia / Nozick R. — N.Y. : Basic Books, 1974; *Steiner H.* The natural right to the means of production / H. Steiner // Philosophical Quarterly. — 1977. — Vol. 27. — P. 41-49.
[2] *Meisels T.* Territorial rights / Meisels T. — Dordrecht : Springer, 2005. — P. 8.
[3] *Nine C.* A Lockean theory of territory / C. Nine // Political Studies. — 2008. — Vol. 56. — № 1. — P. 148-165.

власники землі, не згодні з колективним договором, не можуть вийти з держави?

Другий підхід закріплює пріоритет територіальних прав безпосередньо за державою або її утвореннями. Обґрунтування такого трактування міститься в працях утилітаристів. На їх думку, держава претендує на територіальні права, оскільки вона може підтримувати порядок на території і сприяти процвітанню людей, які проживають на ній. Як зазначав Г. Сіджвік, «головним виправданням закріплення території за урядом є запобігання взаємним збиткам між людьми, які використовують її, чого не можна адекватно забезпечити іншим способом»[1].

Однак підтримка соціального порядку на належному рівні є необхідною, але недостатньою умовою отримання державою права на територію. Існують інші способи досягнення цієї мети: через поділ території між декількома державами, вступ у союз з іншою країною. Йдучи за логікою утилітаризму, можна стверджувати: якщо держава не може ефективно управляти громадськими справами або робити це краще, ніж можливі конкуренти, то вона втрачає право на територію. Таким чином, створюється можливість для виправдання сепаратизму чи колоніалізму.

Але утилітаристи не беруть до уваги той факт, що конкретна держава безпосередньо пов'язана з конкретною територією. Отже, потрібно сформулювати додаткову умову легітимності, яка поєднує державу з людьми, які заселяють територію. Це приводить нас до так званого кантівського підходу. І. Кант стверджував, що держава має територіальні права у випадку, якщо вона відповідає трьом умовам: 1) держава ефективно здійснює систему правового регулювання власності на даній території, 2) законодавча система відповідає мінімальним вимогам для забезпечення згоди народу, гарантуючи дотримання основних прав; 3) держава не є узурпатором.

На відміну від Дж. Локка німецький філософ наполягає на тому, що підпорядкування юрисдикції держави — це єдиний спо-

[1] *Sidgwick H.* The elements of politics / Sidgwick H. — Cambridge : Cambridge University Press, 2012. — P. 252.

сіб для індивіда отримати безумовні права власності, тобто не існує жодних природних прав власності. Виправдання необхідності існування держави полягає в тому, що право на власність може бути узгоджене з правами інших людей тільки тоді, коли публічна влада встановлює і підтримує кордони приватних володінь. І. Кант припускав, що люди зобов'язані прийняти владу держави, щоб ці зв'язки з їх власністю були встановлені. Більше того, вони можуть бути примушені визнати владу держави навіть проти власної волі. Тому саме держава, а не індивіди або групи, має юрисдикцію над територією. Право держави на територію не походить від делегування прав індивідами, а притаманне їй із самого початку.

Запровадження критерію легітимності, запропоноване І. Кантом, дає змогу позбавити прав на територію колонізаторів, які не є законними представниками народу, котрий вони підкорили собі, навіть якщо їм вдасться побудувати ефективну державу. Однак він дає шанс сепаратистам вибудувати нове утворення, якщо вони зможуть надати переконливі докази нелегітимності держави, в складі якої вони перебувають.

Слід зазначити, що критерії легітимності не зводяться до ефективного управління, оскільки слід мати на увазі спосіб, яким держава отримала право керувати народом, що перебуває під його юрисдикцією. А. Стілз стверджує, що народ, який представляє державу, має право проживати на землі, якщо конкретний індивід: проживає на ній зараз або раніше; законне проживання на території має фундаментальний вплив на цілісність структури особистих відносин, цілей, прагнень; його зв'язок з конкретною територією сформувався не з його ініціативи[1].

Остання умова стосується проблеми, пов'язаної із загарбниками, які виганяють мешканців з території і створюють на ній власну, внутрішньо легітимну державу. Загарбники можуть жити на захопленій землі й почати розбудову своїх відносин, цілей, прагнень, але оскільки ці очікування сформувалися в результаті

[1] *Stilz A.* Nations, states, and territory / A. Stilz // Ethics. — 2011. — Vol. 121. — № 3. — P. 585.

несправедливого розвитку подій — вигнання старих жителів, які мали право на проживання, — третя умова не виконана, отже, держава-загарбник не має територіальних прав.

Обидва утилітаристських підходи до територіальних прав, представлені Г. Сіджвіком та І. Кантом, орієнтовані на існуючий статус: їх цікавить виконання державою, що претендує на ці права, критеріїв ефективності та легітимності на поточний момент. Попередня історія існування даної держави не береться до уваги, за винятком екстраполяцій досвіду виконання нею своїх функцій на сьогодення і майбутнє.

Хоча деякі дослідники вважають, що держава своїми діями в минулому надає цінності землі, якою управляє (наприклад, шляхом створення стабільної системи сільського господарства). Однак важко погодитися з твердженням, що держава може претендувати на цінності, створені в результаті її ж діяльності, але в минулому. Можна також стверджувати, що держава, отримавши територіальні права, може користуватися ними вічно, до кінця свого існування. Але таку позицію не можна вважати переконливою, оскільки на кожному етапі розвитку цивілізації домінують свої уявлення про ефективність і легітимність.

Тобто основна помилка дослідників, які стверджують про пріоритет держави на територіальні права, полягає в тому, що їх критерії законності таких прав дозволяють закріпити їх за державою-загарбником чужих територій. Отже, потрібно визнати, що держава є легітимним представником групи людей, нації, що проживає на даній території, і створює конкретні державні інститути відповідно до своїх інтересів і з урахуванням міжнародної обстановки. Таким чином, введення поняття нації, інтереси якої представляє легітимна і ефективна держава, дає змогу визнати за нею пріоритет територіальних прав.

Отже, для суспільних наук, на відміну від природничих, територія є відносно новим предметом дослідження, що має соціальний, культурний, геополітичний, міжнародний, політичний та правовий вимір. Соціологічний аналіз території та простору закладає підвалини розуміння колективної ідентичності (етнічності) та еволюції становлення громадянського суспільства.

З точки зору геополітики, територія має вирішальне значення для формування держави, її розвитку та суверенітету, а у зв'язку з прискоренням темпів глобалізації виникає необхідність переосмислення останнього. Певні особливості до аналізу території має політико-правовий підхід, який розглядає її у контексті внутрішнього устрою держави, її правового статусу тощо.

1.2. Політико-правовий вимір територіальної організації держави

Правовий вимір територіальної організації держави являє собою сукупність нормативно-правових актів, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою країни (у тому числі створення і ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць); взаємовідносини між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, розподіл компетенції між ними; здійснення державою юрисдикції на своїй території загалом. З точки зору політики у територіальній організації влади, особливого значення набувають практика відносин між центром і регіонами, між представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, статус територіальних громад у здійсненні публічної влади. Для кращого розуміння цього феномена ми спершу проаналізуємо особливості організації влади у державі, а потім розглянемо вплив на неї території.

У політологічній і юридичній літературі для позначення територіальної організації держави існує низка термінів, які відображають різні підходи до вивчення цього феномена та еволюцію розвитку політико-правової доктрини. Відсутність чіткого, уніфікованого понятійного апарату створює можливості для неправильного вживання термінів, перешкоджає оптимальному правовому регулюванню територіальної організації держави, удосконаленню правозастосовної практики у цій галузі. Однак до певної міри це стимулює пошук нових підходів у цій сфері, оскільки дає можливість виділити в якості предмета вивчення одну з його особливостей, поглиблюючи уявлення про цей феномен.

У науковій літературі для позначення просторового виміру організації держави використовують цілу низку понять, зокрема таких, як «державний устрій», «державно-територіальний устрій», «територіальний устрій», «політико-територіальний устрій», «національно-державний устрій»[1] тощо, що дає уявлення про підхід, обраний дослідником для вивчення цього явища.

Традиційним для вітчизняної державно-правової науки є широке тлумачення терміна «державний устрій», що дає підстави використовувати його в якості синоніма адміністративно-територіального устрою. Так, Ф. Кирилюк та М. Обушний розуміють форму державного устрою як територіально-політичну організацію держави, що включає політико-правовий статус її складових і принципи взаємовідносин центральних і регіональних органів державної влади [2]. В. Ортинський і В. Грищук визначають державний устрій як спосіб поділу держави на певні складові та поділ влади між нею та цими складовими[3]. Інші науковці висловлюють думку про те, що до поняття державного устрою повинно входити не тільки поняття територіального устрою, а й організація державного механізму (структура центральних державних органів), тому територіальний устрій держави є видовим поняттям родового поняття державного устрою[4].

В цьому контексті більш точним є розмежування, яке проводить В. Шаповал. Він, зокрема, визначає державний устрій як організацію системи органів державної влади, їх компетенцію та взаємовідносини, а адміністративно-територіальний устрій як спосіб територіальної організації держави шляхом її поділу на адміністративно-територіальні одиниці[5]. Схожої точки зору дотримується і С. Телешун, на думку якого, поняття державного

---

[1] *Чиркин В.Е.* Сравнительное конституционное право / Чиркин В.Е. — М. : Манускрипт, 1996. — С. 26.
[2] *Політологія* / [за заг. ред. Ф.М. Кирилюка]. — К. : Здоров'я, 2004. — С. 459.
[3] *Основи* держави і права України : підручник / [за ред. В.Л. Ортинського, В.К. Грищука, М.А. Мацька]. — К. : Знання, 2008. — С. 20.
[4] *Сурилов А.* Теория государства и права / Сурилов А. — Киев-Одесса : Выща школа, 1989. — С. 164.
[5] *Шаповал В.Н.* Сравнительное конституционное право / Шаповал В.Н. — К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. — С. 154.

устрою (ладу) є відносно широким і включає в себе територіальний устрій. За своєю суттю державний устрій — це поняття, що охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному аспекті, певного типу держави, який проявляється в політичних, економічних, соціальних основах і принципах організації держави, правового статусу її громадян, територіального устрою і системи державних органів, тобто це організаційні засади кожної держави. За формою державний устрій — це територіальна або національно-територіальна організація державної влади, поділена на окремі складові, які перебувають у тісному зв'язку між собою і вищими органами держави. Тобто це поняття охоплює широке коло питань про внутрішній поділ території держави на складові, їх правовий статус тощо[1].

Такий підхід має право на існування, оскільки інституційна модель місцевого самоврядування до певної міри віддзеркалює особливості форми правління. Зокрема, для президентських республік характерний чіткий поділ повноважень між представницькими й виконавчими органами місцевого самоврядування, обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо громадою і формування виконавчого органу місцевого самоврядування не представницьким органом, а вищою посадовою особою (модель «слабка рада — сильний мер» характерна для США, Бразилії, Мексики)[2]. У парламентських республіках і монархіях існує нечіткий поділ повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, а також обрання вищої посадової особи й виконавчого органу місцевого самоврядування самим представницьким органом (модель «сильна рада — слабкий мер» у Великій Британії). У напівпрезидентських республіках обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування здійснюється безпосередньо громадою, а формування виконавчого органу місцевого самоврядування відбувається за обопільної участі представницького органу й вищої посадо-

[1] *Телешун С.* Державний устрій України. Перспективи розвитку / С. Телешун // Віче. — 2000. — № 7 (100). — С. 36.
[2] *Серьогіна С.Г.* Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / Серьогіна С.Г. — Х. : Право, 2011. — С. 570-571.

вої особи (модель «сильна рада — сильний мер» характерна для Болгарії, Португалії).

Єдності у підходах до визначення державного устрою нема й у працях російських учених. Під державним устроєм вони часто розуміють внутрішній устрій держави, її поділ на складові[1], систему поділу держави на територіальні утворення та систему взаємовідносин між центральною владою держави та територіальними одиницями[2].

На думку В. Грицака, використання як синонімів таких доктринальних понять конституційного права, як «державний устрій» та «територіальний устрій», зумовлене особливостями категоріального апарату загальної теорії держави і права, які сформувалися ще за радянських часів[3]. В їх основі лежить поняття «форма держави», що складається з форми державного правління, державного (політичного) режиму, і «форма державного устрою», що визначалася як адміністративно-територіальний устрій держави, характер взаємовідносин між частинами держави та між центральними і місцевими органами. Тому низка вчених-конституціоналістів при аналізі організації державної території застосовують термін «державний устрій» як поняття, що є базовим для терміна «форма державного устрою». Інші, більш критично налаштовані дослідники надають перевагу поняттям «територіальний устрій» або «територіальний устрій держави», які почали активно використовуватися у пострадянський період.

У радянський період у науці й нормативно-правових документах інститут територіального устрою держави називався державним устроєм. З урахуванням одного з основних ідеологічних положень того часу — про неминуче відмирання держави і права, які, по своїй суті, є буржуазними, керівництво Радянського

---

[1] *Общая* теория права и государства: Академический курс / под ред. М.Н. Марченко. — М., 1998. — С. 181.

[2] *Иванов В.В.* Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России / В.В. Иванов // Правоведение. — 2002. — №3. — С. 64.

[3] *Грицак В.* Конституційно-правові поняття «державний устрій» та «територіальний устрій» і застосування їх у юридичній науці / В. Грицак // Віче. — 2010. — №7. — С. 8-10.

Союзу спершу не приділяло достатньої уваги юридичним нюансам державного регулювання як такого і регулювання адміністративно-територіального устрою зокрема. Лише з часом тенденція змінилася, і ці питання опинилися у центрі уваги науковців. Однак у радянській юридичній літературі підходи до вибору термінології конституційно-правового регулювання так і не були обґрунтовані достатньою мірою. Дослідники були змушені послуговуватися понятійним апаратом радянських конституцій. Так, термін «державний устрій» у значенні адміністративно-територіального устрою ввійшов у науковий обіг після його закріплення у Конституції СРСР 1936 року та Конституції РСФРР 1937 року, відповідні розділи яких називалися «Державний устрій». Водночас територіальний устрій держави є однією зі складових державного устрою, тому визначати його терміном «державний устрій» було б помилковим. Державний устрій є ширшим явищем, яке включає низку характеристик держави, насамперед форму правління, форму територіального устрою і форму політичного режиму.

Чимало вітчизняних учених віддають перевагу терміну «територіальний устрій», який визначають як «систему взаємовідносин між державою в цілому, тобто її центральною владою, і територіальними складовими частинами, а точніше — з їх населенням і органами публічної влади, які там діють»[1].

Деякі правознавці виділяють «широке» та «вузьке» розуміння територіального устрою. Широке тлумачення територіального устрою держави пропонує Л.Р. Михайлишин, для якого це не тільки поділ території на окремі її частини, а й правовий статус територіальних утворень; певна система влади й управління в них; система взаємовідносин між державою загалом і територіальними одиницями зокрема; система взаємовідносин між територіальними частинами держави[2].

На думку О. Фрицького, територіальний устрій держави «в широкому розумінні слова — це форма державного устрою, яка

[1] *Адміністративно-територіальний* устрій України. Історія та сучасність / [за заг. ред. В.Г. Яцуби]. — К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. — С. 7.
[2] *Михайлишин Л.Р.* Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз / Михайлишин Л.Р. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 67.

охоплює коло питань, що стосуються устрою конкретної держави (державний, економічний, суспільний устрій держави, основи правового статусу людини і громадянина, система органів держави), тобто її територіального устрою»[1]. Але такий підхід розмиває фокус досліджень саме територіального виміру держави, розпорошуючи увагу на інші аспекти організації держави, що у рамках даного дослідження є контрпродуктивним.

Відомий український конституціоналіст В.Ф. Погорілко вважав, що територіальний устрій — це передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найоптимальнішого розв'язання завдань та здійснення функцій суспільства. Вона реалізується, як правило, шляхом поділу території держави на частини — територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому він пропонував виділяти два основні види територіального устрою: 1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини, що характерно для Української держави[2].

В юридичній літературі найбільш доцільним видається використання поняття «територіальний устрій», оскільки таку назву має розділ IX Конституції України, який таким чином визначає територіальну організацію проживання громадян, а не територіальну організацію органів влади (тоді б розділ варто було б назвати «Адміністративно-територіальний устрій України»).

У радянській і дещо меншою мірою у пострадянській літературі використовується ще один термін для позначення територіального устрою держави — «національно-державний устрій». Цей термін застосовувався щодо територіального устрою СРСР, що

[1] *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України : підручник / Фрицький О.Ф. — К. : Юрінком Інтер, 2003.
[2] *Великий* енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — С. 882.

складався з п'ятнадцяти союзних республік, а також щодо РРФСР у частині входження до неї автономних республік. Тобто поняття «національно-державний устрій» більш характерний для федеративних держав. У рамках соціалістичної доктрини держави і права розвиток територіального устрою держави, в тому числі федералізація, розглядалися як спосіб вирішення «національного питання», «об'єднання різних національностей Росії в єдину Радянську державу». Марксистсько-ленінська доктрина розглядала федерацію як відповідь на національне питання, в тому числі подолання соціальної відсталості окремих народів, національних меншин шляхом їх самовизначення в різних формах національно-територіальної автономії.

Слід зазначити, що у сучасній Росії чітких критеріїв і закономірностей виділення частини територіальних одиниць держави за національною ознакою, а інших — за територіальним принципом і досі не вироблено. Практика територіального розмежування, виділення національних союзних республік і автономних територіальних одиниць часто руйнувала економічні зв'язки, ігнорувала об'єктивні потреби населення, історичні традиції держави. Більше того, після кількох десятиліть експериментів так і не вдалося сформувати автономні республіки, національні автономні територіальні одинці, в яких би титульні етноси становили абсолютну більшість населення (за окремими винятками). Крім того, використання терміна «національно-державний устрій» у конституційно-правовому регулюванні може породжувати серйозні проблеми. Оскільки саме такий контекст передбачає надання відповідним територіям статусу держав на відміну від інших суб'єктів федерації. У випадку Російської Федерації йдеться про виділення основних (республік) та другорядних членів федерації. Тому в деяких публікаціях зустрічається думка про наділення статусом республіки (держави у складі Росії) усіх суб'єктів федерації[1].

На доцільності використання терміна «державно-територіальний устрій» наполягають сучасні російські дослідники Т. Хабрієва

[1] *Конюхова И.А.* Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования / И.А. Конюхова // Государство и право. — 2007. — №2. — С. 44.

та В. Чиркін[1], оскільки поняття «устрій держави», «державний устрій» мають досить широке значення. Однак, на нашу думку, ототожнювати цей термін з поняттям «територіальний устрій держави» помилково. Державно-територіальний устрій виступає лише частиною територіального устрою держави, оскільки йдеться про систему державно-територіальних одиниць держави, наприклад, суб'єктів федерації. При цьому система територіального устрою такої держави може включати й інші компоненти.

Ще одним поширеним у науці терміном є поняття «політико-територіальний устрій», що означає національно-територіальну організацію держави, що охоплює правове становище складових держави (республік, штатів, провінцій, земель, кантонів тощо) і порядок взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади[2]. При цьому юристи пропонують розуміти під політико-територіальним устроєм наявність політичних суб'єктів на території держави (націй, держав, що існували раніше, або їх частин тощо)[3]. До політико-територіальних належать такі одиниці, що характеризуються певною політичною самостійністю та наділені окремими атрибутами державності (конституцією, власним законодавством, системою органів державної влади, громадянством тощо), що дає підстави визначати їх статус як державоподібних утворень (наприклад, суб'єкти федерації, політичні автономії)[4]. Самоврядними вважаються територіальні одиниці, що є просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування, а адміністративно-територіальними — одиниці, які штучно створені центральною владою. В адміністративно-територіальних одиницях державні органи, зокрема, здійснюють

[1] *Хабриева Т.Я.* Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е.Чиркин. — М. : Норма, 2005. — С. 253.
[2] *Конституційне* право зарубіжних країн : навч. посібник / [за заг. ред. В.О. Ріяки] — К. : Юрінком Інтер, 2007. — С. 87.
[3] *Златопольский Д.Л.* Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учебник для студ. вузов / Д.Л. Златопольский. — М. : Зерцало, 1990. — С. 180.
[4] *Методологічні* засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / за ред. Б.М. Данилишина. — К. : Основи, 2011. — С. 98.

виконавчо-розпорядчі, організаційні функції з управління економічним, соціально-культурним та політико-адміністративним будівництвом у регіонах.

Р. Енгібарян та Е. Тадевосян пропонують термін «політико-територіальна організація держави»[1], що стосується не так «організації території держави», як це стверджується в деяких підручниках[2], як організації держави, її влади та управління у зв'язку з територіальним устроєм країни. На їх думку, між «організацією території держави» і «територіальною організацією держави» існують значні відмінності[3]. Організація території держави має багатоплановий характер, який не завжди є політичним (наприклад, природно-географічний і виробничо-економічний). Якщо йдеться про унітарну або федеративну форму держави, то маються на увазі різні форми або види не будь-якої організації території держави, а саме політико-територіальної організації держави або, як відзначено в інших підручниках, «територіальної організації публічної влади»[4].

Політико-територіальний устрій включає як державно-територіальний, так і адміністративно-територіальний устрій країни. На думку авторів, традиційний поділ територіальної автономії на політичну і адміністративну є невдалим, оскільки остання, котра безпосередньо пов'язана з устроєм публічної (державної та недержавної) влади, не позбавлена політичного характеру. Більш правильним і точним був би поділ територіальної автономії на державно-політичну та адміністративно-політичну.

Поняття «політико-територіальна організація держави» та її форми найбільш адекватно відображає зміст проблематики у цій сфері, оскільки: 1) чітко виділяє політико-територіальний аспект характеристики сукупної форми держави; 2) охоплює не тільки державно-територіальну, а й всю політико-територіальну органі-

---

[1] *Конституционное* право / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юристъ, 1999. — С. 262.

[2] *Конституционное* право / под ред. А.Е. Козлова. — М. : Бек, 1996. — С. 195.

[3] *Енгибарян Р.В.* Конституционное право: Учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. — М. : Юристъ, 2000. — С. 212.

[4] *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б.А. Страшуна. — М. : Бек, 1996. — С. 653.

зацію держави (зокрема, місцеве самоврядування: поняття «державний устрій» і поняття «державно-територіальний устрій (організація) є дуже вузькими і не дають можливості аналізувати в рамках їх змісту питання територіальної організації місцевого самоврядування); 3) охоплює не тільки федеративний або автономний устрій частин держави, а й їх звичайний адміністративно-територіальний устрій, що, як слушно зазначається в літературі, «став переважно політико-територіальним»[1].

За своїм змістом політико-територіальна організація (устрій) держави включає три основних елементи: а) масштаби і межі держави, у зв'язку з чим конституції відповідних держав нерідко містять перелік територій, що входять до них; б) політико-територіальну структуру держави, включаючи її державно-територіальну (унітарну, федеративну, державно-автономну) і адміністративно-територіальну (область, округ, район, громада та ін) структури та статус її структурних одиниць; в) принципи і форми взаємовідносин між державою в цілому, її органами й тими чи іншими політико-територіальними внутрішніми підрозділами держави, їх органами як державного, так і недержавного характеру. В цьому зв'язку неправомірно звуженим є розуміння територіальної організації (устрою) держави тільки як системи взаємовідносин між державою в цілому, її центральною владою і територіальними складовими, їх населенням і чинними органами публічної влади, як про це йдеться в деяких підручниках[2]. Аналогічно було б помилковим зводити політико-територіальну організацію держави лише до її політико-територіальної структури.

Деякі автори пропонують також використовувати поняття «муніципально-територіальний устрій», під яким розуміється поділ території держави для ефективної організації місцевого самоврядування. В результаті такого поділу створюються універсальні територіальні одиниці, які виступають основою існування

[1] *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б.А. Страшуна. — С. 655.
[2] Там же. — С. 653.

публічно-владної організації — муніципальної одиниці[1]. Його відмінність від адміністративно-територіального устрою проявляється у тому, що:

1) територіальна організація місцевого самоврядування передбачає визначення територій муніципальних утворень, у межах яких діють органи місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний устрій ж має за мету створення адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких діють територіальні органи державної влади;

2) правове регулювання територіальної організації місцевого самоврядування здійснюється на основі загальних принципів організації місцевого самоврядування, а питання адміністративно-територіального поділу у випадку федерації віднесені до предметів виняткового відання її суб'єктів;

3) структурними елементами адміністративно-територіального устрою є адміністративно-територіальні одиниці, в той час як територіальна організація місцевого самоврядування передбачає створення муніципальних утворень. Як правило, межі муніципальних утворень і адміністративно-територіальних одиниць збігаються, однак їх статус може бути різний. Адже адміністративно-територіальні одиниці, на відміну від муніципальних утворень, не є самостійними учасниками цивільних правовідносин і не можуть наділятися статусом міських чи сільських поселень;

4) адміністративно-територіальний поділ визначається центром відповідно до потреб організації державної влади, а система муніципальних утворень в ідеалі повинна формуватися для забезпечення інтересів місцевого населення.

Територіальний поділ відграє важливу роль у правотворчій діяльності місцевих органів, оскільки дія їх актів у просторі є відповідно обмеженою. Звичайною є також практика прийняття

[1] *Ильиных А.В.* О некоторых аспектах соотношения административно-территориального и муниципально-территориального деления / А.В. Ильиных // Конституции новой России 20 лет: истоки, теория и современная практика : материалы Всероссийской научно-практической конференции (25 октября 2013 г.). — Челябинск : РАНХиГС, Челябинский филиал, 2013. — С. 36.

окремих актів главою держави, парламентом або урядом, реалізація яких породжує правовідносини в межах адміністративно-територіальних одиниць одного рівня або навіть у межах конкретних одиниць[1].

У вітчизняній літературі та законодавстві паралельно з поняттям «територіальний устрій» широко вживається термін «адміністративно-територіальний устрій». У Політологічному енциклопедичному словнику адміністративно-територіальний устрій (адміністративний від лат. administratio — керівництво, управління і territorrium — територія) визначається як поділ території держави на систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля, воєводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село і т. ін.), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються цілеспрямовані процеси централізації або децентралізації[2].

Близьким до цього є визначення адміністративно-територіального устрою як внутрішнього поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям[3]. Варто лише зазначити, що така раціональність значною мірою залежить не лише від об'єктивних чинників (економічних, демографічних, географічних, історичних), а й політичної кон'юнктури, що й зумовлює безперервний пошук оптимальної моделі територіальної організації держави.

В юриспруденції під адміністративно-територіальним устроєм розуміють «поділ території унітарної держави або територій суб'єктів федеративної держави на певні частини (області, провінції, губернії, департаменти тощо), відповідно до якого будуєть-

[1] *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм / Шаповал В.М. — К. : Юридична фірма «Салком», Юрінком Інтер, 2005. — С. 144.
[2] *Політологічний* енциклопедичний словник. — К. : Ґенеза, 1997. — С. 12.
[3] *Енциклопедія* сучасної України : Т. 1 : А / НАН України. — К. : Координаційне бюро ЕСУ НАН України, 2001. — С. 193.

ся і функціонує система місцевих органів держави»[1]. Такий підхід бере свій початок у радянській юридичній школі, яка визначала адміністративно-територіальний устрій як «зумовлений сутністю держави науково обґрунтований поділ території на певні частини, відповідно до якого побудована система місцевих органів державної влади та інших місцевих державних органів»[2]. У науці й практиці державного права СРСР для позначення однієї зі складових державного устрою також використовувався термін «адміністративно-територіальний устрій», для позначення територіального устрою союзних та автономних республік — «національно-державний устрій», для інших регіонів, їх територіальних одиниць і населених пунктів — «адміністративно-територіальний устрій». У Конституції СРСР 1977 року територіальному устрою була присвячена восьма глава «Національно-державний устрій СРСР».

Іноді в якості синоніма використовується термін «адміністративно-територіальний поділ», оскільки поняття адміністративно-територіального устрою включає створення, перетворення і ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць. Адміністративно-територіальний поділ, як і територіальний устрій загалом, — системи, що включають співвідношення їх складових, динаміку їх взаємодії і розвитку. В той час як поділ — певна статична складова, поділ території на складові частини - вираження функціональної характеристики явища поділу території держави на територіальні одиниці. У свою чергу, в науці використовується поняття «адміністративно-територіальний процес» як складова адміністративно-територіального устрою одночасно з терміном «адміністративно-територіальний поділ»[3]. Таким чином, виділяється динамічна і статична складові адміністративно-територіального поділу. Відповідно доцільно говорити як про загальний територі-

[1] *Комарова В.В.* Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) / В.В. Комарова // Право и власть. — 2002. — №2. — С. 46-55.
[2] *Советское* государственное право / под ред. С.С. Кравчука. — М. : Юрид. лит., 1983. — С. 300.
[3] *Саломаткин С.А.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации: Вопросы теории и практики / Саломаткин С.А. — М. : Манускрипт, 1995. — С. 83.

альний поділ держави як статичної складової, так і про динаміку територіальних утворень як частини територіального устрою держави.

Спільним для вищезазначених підходів є використання поняття території. У політико-правому сенсі територія — це найбільш видимий вимір держави як самоврядної системи[1]. У ній найбільш яскраво проявляється така ознака системної організації, як цілісність. Проблематика питань, пов'язаних з територією, включає взаємозв'язок території і держави, території і політичної свідомості, територіальних режимів і територіального розмежування. До перших належать територіальний суверенітет, територіальна юрисдикція, особливі (спеціальні) правові режими. До других — недоторканність і цілісність території держави, встановлення кордонів континентального шельфу і морської економічної зони, територіальні суперечки. У території найкраще проявляється така ознака системної організації державної влади, як цілісність. Тому можна погодитися з А. Чинчиковим у тому, що цілісність виступає умовою існування держави як системи, вираженням всіх її інших ознак[2].

На думку С. Бабуріна, територіальна система держави може розглядатися у двох аспектах. По-перше, під територіальною системою розуміється сама держава як одна з організацій суспільства, в якій зв'язок між населенням і владою здійснюється за територіальним принципом[3]. На відміну від додержавної організації, коли населення було організоване за кровно-родинним принципом, для держави характерна наявність соціально структурованого суспільства, в якому забезпечено здійснення прав і обов'язків громадян за місцем проживання, безвідносно до його роду і племені.

---

[1] *Бабурин С.Н.* Мир империй: Территория государства и мировой порядок / Бабурин С.Н. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. — С. 4.

[2] *Общая* теория права и государства : учебник / под ред. В.В.Лазарева. — М. : Юристъ, 2001. — С. 352.

[3] *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы / Бабурин С.Н. — М. : Изд-во МГУ, 1997. — С. 46.

По-друге, під територіальною системою держави розуміють організацію її території (структуру), визначення її складових та організацію взаємовідносин між ними. Тобто йдеться про територіальну систему, яка живе за загальними законами кібернетики.

Якщо взяти за основу друге розуміння, то у територіальній системі держави можна виділити два основні рівні просторової організації. Перший рівень — це система економічної організації території держави, яка склалася об'єктивно, шляхом утворення економічних районів, які забезпечують територіальне розміщення продуктивних сил. Другий рівень — національна система територіальних одиниць, яка існує у вигляді адміністративної, або федеративної (державно-територіальної або національно-державної), структури території. Поняття структури території є тотожним поняттю територіального поділу і виступає відповідно як одна з основних ознак держави[1]. При цьому розмаїття зв'язків між державою або державною територією в цілому і окремими адміністративними територіями складається в єдину територіальну систему.

У науці землеустрою чітко розрізняються поняття «земля» і «територія». У словнику-довіднику із землеустрою дано таке визначення: «Територія — це обмежена частина земної поверхні з властивими їй територіальними і антропогенними властивостями і ресурсами, що характеризуються площею, протяжністю, місцерозташуванням та іншими якостями, яка є об'єктом конкретної діяльності або дослідження»[2].

Якщо не торкатися юридичних аспектів (територія держави, адміністративно-територіальні утворення), то відмінності понять «територія» і «земля» зводяться до наступного:

— територія — більш визначене поняття, характеризується однозначно заданим місцерозташуванням, площею, протяжністю, кордонами;

---

[1] *Керимов Д.А.* Проблемы общей теории права и государства / Керимов Д.А. — М. : [б. и.], 2003. — Т. 3. — С. 37.

[2] *Землеустройство*, использование и охрана земельных ресурсов. Словарь-справочник [Троицкий В.П., Волков С.Н., Зак И.М.] / под ред. В.П. Троицкого. — М. : ГУЗ, 1997. — С. 38-39.

— територія включає не лише землю, а й об'єкти та засоби виробництва, нерозривно з нею пов'язані (будівлі, споруди, дороги, населені пункти);

— територія може включати також внутрішні води, морські територіальні води, повітряний простір над сухопутною і водною поверхнею; до неї можуть бути віднесені різні ресурси: земельні, водні, мінеральні, кліматичні тощо.

Організація території — це устрій, упорядкування конкретної частини земної поверхні спільно з іншими об'єктами і засобами виробництва, нерозривно пов'язаними із землею, приведення їх у певну систему, встановлення на землі порядку, відповідного конкретними виробничим (економічним), екологічним і соціальним цілям[1].

Конституційне право багатьох країн світу використовує поняття «територія» щодо свого внутрішнього устрою. При цьому йдеться не про територію держави загалом, а про адміністративну територію як частину державної (про територію адміністративно-територіальної одиниці або про території місцевого самоврядування).

З огляду на правовий статус території можна виділити такі типи держав: територіальна держава (незалежна, суверенна держава); квазідержава; самопроголошена держава; повстанська держава; окуповані землі; «держава в державі»; держава і залежні від неї території з різним статусом (заморські департаменти, заморські провінції тощо).

Тому державна територія (територія держави) — це геофізичний простір, на який поширюється суверенітет держави. Статус державної території визначається міжнародним правом, а щодо конкретної країни — ще й національним (внутрішньодержавним) правом[2]. У межах державної території діє правовий режим, який є результатом територіального верховенства держави. Поза її межами перебуває так звана міжнародна територія, статус якої визначений виключно міжнародним правом.

---

[1] *Волков С.Н.* Землеустройство. Теоретические основы землеустройства / Волков С.Н. — Т. 1. — М. : Колос, 2001. — С. 15.

[2] *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм. — С. 141.

До складу державної території входять сухопутна територія (частина материка та острови), водна територія (внутрішні води й територіальне море), повітряна територія (простір над сухопутною і водною територіями умовно до космосу), а також підземна територія (простір під сухопутною й водною територією до технічно доступної глибини).

Можна виділити й особливі статусні території, прикладами яких є арктична зона, особливі економічні зони, зони екологічного лиха, території реструктуризації базових галузей промисловості, наукомістка тощо. Як правило, вони створюються для таких цілей:

— задоволення політичних (прикордонні території, закриті адміністративно-територіальні утворення) і економічних (освоєння природних ресурсів, створення умов для інноваційної діяльності, стійких конкурентних переваг, стимулювання економічного розвитку) інтересів держави;

— підтримка базових цінностей людства: забезпечення міжнародного миру і безпеки, запобігання терористичним загрозам, збереження етносів та ключових природних комплексів і ресурсів, ліквідація надзвичайних ситуацій, охорона навколишнього середовища загалом (в тому числі об'єктів Світової природної спадщини).

Територія є не тільки просторовою сферою верховенства держави, а й об'єктом її публічних правомочностей. Держава встановлює режим власної території, здійснює її охорону, вирішує питання адміністративно-територіального устрою з метою поєднання державного управління з відповідно організованим населенням тощо. Водночас не виключається право публічної або приватної власності на землю та інші ресурси, що є матеріальною складовою державної території.

Водночас слід зазначити, що територіальний чинник відіграє важливу роль не лише при організаційному оформленні системи органів влади, а й у процесі їх діяльності. Якщо для інституційної інфраструктури публічної влади значення територіального поділу полягає у визначенні просторової сфери (територіальних кордонів, меж) діяльності органів влади, то у функціональному аспекті

територія визначає зміст процесу реалізації владних повноважень[1].

Деякі українські дослідники надають перевагу терміну «територіальна організація» щодо місцевого самоврядування, зокрема С. Бугай[2], А. Заєць[3], Я. Жовнірчик[4]. Я. Верменич говорить про територіальну управлінську систему[5], О. Кучабський[6] — про адміністративно-територіальну організацію, О. Контопцев — про територіальну організацію державного управління як про систему органів державної влади, що забезпечує організуючий вплив держави на суспільство по всій території країни[7].

Термін «територіальна організація влади» зустрічається у працях Ю. Ганущака[8], М. Корнієнка[9], О. Лазора[10], В. Малиновського[11],

---

[1] *Шишков М.К.* Территориальное устройство России: проблемы и перспективы / Шишков М.К. — Самара, 2009. — С. 50.

[2] *Бугай С.М.* Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С.М. Бугай, Я.Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. — 2009. — № 1. — С. 126-134.

[3] *Територіальна* організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / ред. А.П. Заєць. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002.

[4] *Жовнірчик Я.Ф.* Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Я.Ф. Жовнірчик. — К., 2005. — 20 с.

[5] *Верменич Я.В.* Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації / Я. В. Верменич // Український історичний журнал. — 2006. — № 6. — С. 177-189.

[6] *Кучабський О.Г.* Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О.Г. Кучабський. — Х., 2010. — 35 с.

[7] *Конотопцев О.С.* Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / О.С. Конотопцев. — Х., 2003. — С. 6.

[8] *Ганущак Ю.І.* Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Ганущак Ю.І. — К. : Легальний статус, 2012. — 317 с.

[9] *Корнієнко М.* Територіальна організація влади в Україні: якою вона має бути? / М. Корнієнко // Право України. — 2010. — № 4. — С. 239-248.

[10] *Лазор О.Д.* Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О.Д. Лазор [та ін.]. — К. : Дакор, 2007.

[11] *Малиновський В.Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / Малиновський В.Я. — Луцьк : РВВ Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки, 2010; *Малиновський В.* Територіальна організація влади: підходи до розуміння поняття / В. Малиновський // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. — 2007. — № 2. — С. 165-171; *Малиновський В.*

В. Мамонової[1], М. Пухтинського[2], С. Сахненка[3], К. Солянніка[4]. М. Ярмистий зазначає, що система територіальної організації влади в Україні базується на організації та діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування і територіальних органів центральної виконавчої влади[5]. Водночас І. Заяць пропонує послуговуватися поняттям «територіальна організація публічної влади».

Існує підхід, за якого основною метою цієї системи є побудова її децентралізованої моделі, здатної в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, забезпечувати якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, самовдосконалюватися та саморегулюватися[6].

Н. Гегедюш під територіальною організацією влади розуміє певні правила облаштованості як складових частин державної території, так і держави в цілому. З їх допомогою влада встановлює відповідні взаємовідносини між територіальними одиницями, а також здійснює публічну владу з урахуванням поділу території[7].

Територіальна організація влади України: європейські орієнтири реформування / В. Малиновський // Зб. наук. праць НАДУ при Президентові України. — 2007. — № 1. — С. 156-167.

[1] *Мамонова В.В.* Територіальна організація влади в Україні: опорний консп. лекцій / В.В. Мамонова, Є.Л. Кисельов. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005.

[2] *Пухтинський М.* Територіальна організація влади в Україні / М. Пухтинський // Українське право. — 1996. — № 1(3). — С. 24-39.

[3] *Саханенко С.Є.* Територіальна організація влади в Україні : навч.-метод. посіб. / Саханенко С.Є, Попов М.П, Чебан О.І. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2011.

[4] *Соляннік К.* Територіальна організація влади в Україні: проблеми і перспективи розвитку / К. Соляннік // Аспекти самоврядування. — 2004. — № 1. — С. 14-18.

[5] *Ярмистий М.В.* Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / Ярмистий М.В. — Чернівці : Прут, 2003. — С. 3.

[6] *Шарий В.* Становлення в Україні європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми і перспективи [Електронний ресурс] / В. Шарий // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2012. — № 2 (13). — Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(1)/12svispp.pdf.

[7] *Гегедюш Н.* Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / Гегедюш Н., Мокеев М., Масленникова Е. — М. : Высш. образование, 2008. — С. 115.

Певні спільні риси з вищезазначеними поняттями має і термін «територіальна державна організація» як адміністративно-територіальний і національно-державний устрій держави, що закріплює характер юридичних взаємовідносин між його економіко-географічними складовими, між націями і народностями, що населяють його територію[1].

Зауважимо доцільність використання у цьому контексті поняття організації, що означає сукупність пов'язаних між собою складових відповідного об'єкта, а також зв'язків і взаємовідносин між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє організаційне середовище. Його застосування щодо соціальних, політичних, економічних феноменів дає змогу зафіксувати динамічні риси і закономірності системи, тобто такі, що стосуються функціонування, поведінки і взаємодії її частин. Отже, застосування терміна «організація» щодо територіальної складової держави дає змогу акцентувати увагу на динамізмі, гнучкості, характерній для цього явища і одночасно використовувати синергетичний метод у дослідженні цього явища.

Синтез різних точок зору щодо розглядуваного питання дає підстави визначити територіальну організацію влади як компактну, логічно побудовану систему органів публічної влади і взаємовідносини між ними[2]. Ця система формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави і має особливості функціонування на різних рівнях територіальних утворень.

Отже, багатоплановість самого феномена територіальної організації держави дає змогу використовувати для його позначення як досить широкі поняття («державний устрій», «державно-територіальний устрій», «територіальна організація влади», «територіальна організація публічної влади» що акцентують увагу на території як невід'ємній складовій держави), так і значно вужчі

[1] *Сысовева Е.А.* Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России : автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук / Е.А. Сысовева. — Ростов-на-Дону, 2006. — С. 4.

[2] *Лялюк А.Ю.* Правовое регулирование вопросов территориальной организации власти в Украине / А.Ю. Лялюк // Проблемы законности. — 2012. — № 121. — С. 70.

(«територіальний устрій», «національно-державний устрій», «політико-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій»), що відображає його залежність від політико-правових рамок взаємодії як між самими територіальними одиницями, так і між рівнями публічної влади.

1.3. Вплив змісту та форми держави на формулювання наукових підходів до територіальної організації держави

Територіальна організація держави зумовлена як об'єктивними чинниками (географічними, демографічними, економічними, історичними тощо), так і завданнями і функціями, які виконує держава на конкретному етапі свого історичного розвитку. Поняття держави, розуміння її природи та ролі еволюціонує відповідно до ідеологічних течій, що домінують у суспільстві. Аналіз трансформацій від держави-нації до держави загального добробуту і неоліберальної держави дасть змогу обґрунтувати тезис про залежність адміністративно-територіального устрою від ідеологічного наповнення поняття держави.

Держава-нація як форма політичної організації з'явилася відносно недавно — після Великої Французької революції 1789 року, що продемонструвала новий взаємозв'язок між нацією та державою. Іншими словами, вона засвідчила, що нація повинна мати власну державу, а поняття «держава» - співпадати з терміном «нація». Це, в свою чергу, дало поштовх зародженню ідеї націоналізму, який протягом XVIII-XIX століть справив визначальний вплив на формування політичних інститутів сучасного світу. Поняття держави-нації також тісно пов'язане з такими явищами, як промисловий капіталізм та національний ринок, представницька ліберальна демократія, бюрократія тощо. Водночас поява держави-нації спровокувала розвиток імперіалізму, масштабні війни та збройні конфлікти. Відповіддю на всі ці небажані наслідки діяльності держави-нації стала поява концепції держави загального добробуту, яка зробила значний внесок у формування громадянства як ключової характеристики процесу творення дер-

жави-нації. Т. Маршалл[1] стверджував, що держава загального добробуту доповнила політичне громадянство, що асоціювалося з ліберальною демократією, поняттям соціального громадянства, яке передбачає право на соціальний добробут. Одночасно висувалася ідея, що держава-нація повинна бути відповідальна за останні катастрофічні події у Європі — дві світових війни, що дало поштовх європейським рухам. Саме ця позиція була прийнята європейськими федералістами, зокрема такими представниками християнсько-демократичного руху, як К. Аденауер, Ж. Моне та Р. Шуман. Хоча ці батьки-засновники Об'єднаної Європи не мали наміру ліквідувати державу-націю, вони заклали передумови для мінімізації її впливу шляхом побудови надєвропейської системи і формування основ для подальшої європейської інтеграції[2]. Першим кроком стало створення у 1951 році Європейського об'єднання вугілля і сталі, до якого увійшли підприємства кам'яновугільної, залізорудної і металургійної промисловості шести європейських країн, що свого часу були основним ресурсом формування воєнного потенціалу ворогуючих сторін.

Деякі автори стверджують, що європейська інтеграція мала за мету не так обмеження сфери впливу держави-нації, як її відродження[3]. Адже майже три десятиліття після закінчення Другої світової війни, які стали золотим віком для держави загального добробуту (з 1945 по 1975 роки), європейська спільнота була переважно другорядним політичним актором. Вона здійснювала лише окремі кроки у сфері справді загальноєвропейської політики, наприклад, реалізовувала Спільну сільськогосподарську політику.

Існує кілька підходів до класифікації різних форм держави загального добробуту. Найбільш відомою є типологія Г. Еспрінг-Андерсон[4], згідно з якою держави загального добробуту можна

[1] *Marshall T.* Citizenship and social class and other essays / Marshall T. — Cambridge : Cambridge University Press, 1950.
[2] *Burgesss M.* Federalism and the EU: Building of Europe, 1950-2000 / Burgesss M. — L. : Routledge, 2000.
[3] *Milward A.* The European rescue of the nation-state / Milward A. — L. : Routledge, 2000.
[4] *Esping-Anderson G.* The three worlds of welfare capitalism / Esping-Anderson G. — Cambridge : Policy Press, 1990.

класифікувати на ліберальні, консервативно-корпоративістські та соціально-демократичні. В основу її типології покладено такі критерії, як рівень декоммодифікації (забезпечення поза ринком, що має за мету зміну статусу індивідів на ринку праці: посилення позицій працівника і ослаблення абсолютного авторитету працедавця за рахунок надання соціальної допомоги). Якщо ступінь декоммодифікації високий, то залежність індивіда від ринку праці та ризику втрати доходів ослаблений. Ступінь стратифікації суспільства та форма державного втручання відображені у *таблиці 1.*

Таблиця 1

	Ліберальний (англо-американський)	Консервативно-корпоративістський (франко-німецький)	Соціально-демократичний (скандинавський)
Рівень декоммодифікації	Низький	Високий	Високий
Стратифікація суспільства	Сильна	Сильна	Слабка
Форма державного втручання	Регулювання ринків	Надання прямого фінансування і регулювання ринків	Надання прямого фінансування

Однак, незважаючи на різні підходи, з точки зору територіальної організації, держава загального добробуту має низку спільних рис, що відображає місце регіонів і органів місцевого самоврядування у здійсненні державної політики.

1. Система адміністративно-територіального устрою змінюється у період економічного підйому, коли економіка та суспільство перебувають у фазі постійного зростання. Це стосується як бюрократії (збільшення кількості державних службовців, видатків на утримання управлінського апарату), так і масштабів та напрямів урядової політики.

2. Справедливість є одним з основоположних принципів щодо відносин між людьми та адміністративно-територіальними одиницями. Основними інструментами її досягнення на рівні індиві-

дів є прогресивна ставка оподаткування, на рівні територіальних одиниць — редистрибутивна регіональна політика.

3. Держава не лише має можливість, а й активно втручається в економічну та соціальну сфери для реалізації своїх цілей і завдань, відповідно до положень кейнсіанської моделі макроекономічної політики.

Модель держави загального добробуту передбачала такий підхід до відносин між центральною владою та системою місцевого самоврядування, за якого акцент робився на централізації задля покращення збору фінансових коштів та розподілу ресурсів між індивідами, соціальними групами та відсталими територіями. Саме завдяки редистрибуції доходів планувалося покращити соціальні показники як окремих громадян, так і територій загалом, «підтягнути» їх до рівня найбільш забезпечених. Уряд держави загального добробуту виходив з необхідності зміцнення нації як сукупності громадян, а не лише задоволення потреб окремих індивідів чи регіонів, що передбачало посилення централістської тенденції. Так, регіональна політика розроблялася та приймалася на рівні міністерства для посилення загальноекономічного потенціалу всієї країни і реалізовувалася регіонами без можливості внесення жодних змін задля врахування особливостей конкретної території. Відносини між урядом та регіонами повністю відповідали моделі «принципал-агент», в якій держава як «принципал» використовувала органи влади регіонального та місцевого рівня як свого «агента» з надання соціальних послуг. Відповідно автономність органів місцевого самоврядування у період розквіту держави загального добробуту була значно обмежена, позаяк більшість питань вирішувалися на рівні уряду. Це мало місце навіть у скандинавських країнах з їх сильними традиціями місцевої автономії та важливою роллю, яка відводилася органам місцевого самоврядування у забезпеченні певного рівня соціальних стандартів своїм мешканцям[1]. Адже саме парламент визначав основні рамки діяльності самоврядних органів та масштаб їх

[1] *The politics* of local taxation in Sweden: Reform and continuity / J. Loughlin, A. Lidstrom, C. Hudson // Local Government Studies. — 2005. — Vol.31. — №.3. — P. 334–368.

повноважень, які не передбачали суттєвих відхилень від заданого курсу. У Великій Британії органи місцевого самоврядування зберегли певний ступінь незалежності. Однак яскраво проявлялася тенденція до вироблення єдиної державної політики, яку вони були зобов'язані здійснювати для забезпечення однакового рівня послуг на усій території держави. Навіть у федеративних державах, таких, як Німеччина та Австрія, роль земель звелася до простого виконання вказівок, виданих федеральним урядом. У цих державах також спостерігалася тенденція до фіскальної централізації, що ще більше підривала автономію органів влади регіонального рівня.

Низка подій у 1970-х роках (нафтові кризи 1973 і 1979 років, зростання державного дефіциту, крах Бреттон-Вудської валютної системи, пришвидшення темпів глобалізації) виявили недоліки моделі держави загального добробуту, створивши сприятливий ґрунт для появи неоліберальної ідеології. Основними її провідниками на політичній арені стали М. Тетчер, обрана прем'єр-міністром Великої Британії у 1979 році, та Р. Рейган, який став Президентом США у 1980 році. Хоча їх розділяв Тихий океан, однак здійснювана ними політика мала такі спільні риси: пріоритет ринкових сил у ході розміщення державних і приватних благ; ослаблення державного контролю над приватним сектором; відмова від принципу рівності й проголошення нерівності як найкращого стимулу розвитку підприємництва та реформування у державному секторі. Також мало місце переосмислення ролі держави, що проявилося у зміні підходів до розуміння державної служби, котра розглядалася як організація, що до певної міри аналогічна тим, що оперують у приватному секторі.

Слід звернути увагу на три основні тенденції у територіальній організації держави у цей період: 1) децентралізація, 2) перехід до моделі вибору та 3) відмова від ієрархічності. Децентралізація передбачала передачу низки функцій держави загального добробуту на регіональний та місцевий рівні. Тут повною мірою проявилися конкретні політичні, економічні, соціальні особливості кожної країни, що знаходили відображення у формі й темпах децентралізації. Як правило, на перших етапах адміністративної

децентралізації ставилося завдання знизити ступінь централізації політичної системи, яка практично позбавила органи місцевого самоврядування права приймати рішення для вирішення навіть власних, локальних проблем. Протягом 1980-90-х років децентралізація передбачала надання більших повноважень регіональному та місцевому рівням, прикладами чого стали створення автономних регіонів у Іспанії, децентралізаційна реформа 1982 року у Франції, перетворення Бельгії на федеративну державу, закладення передумов для трансформації Італії в регіональну державу, деволюція у Великій Британії наприкінці 1990-х років тощо.

Тенденція до глибшої політичної децентралізації посилилася завдяки Раді Європи та Євросоюзу. У 1985 році Рада Європи прийняла Європейську хартію місцевого самоврядування, що сприяла розвитку системи органів місцевого самоврядування у державах, які її ратифікували. Євросоюз, у свою чергу, сформулював принципи субсидіарності та партнерства в ході трансформації загальноєвропейської регіональної політики у політику єдності та формування структурних фондів у середині 1980-х років. Згодом ці принципи були включені до Маастрихтського договору 1992 року і нині вважаються основоположними характеристиками управлінської системи Союзу.

Друга тенденція свідчила про поступову відмову від моделі «принципал-агент» у відносинах між центром і регіонами. В результаті несприятливої економічної ситуації у 1980-х роках уряди держав загального добробуту почали переглядати масштаби надання соціальних послуг або навіть відмовлятися від деяких соціальних програм. У відповідь на це багато регіонів та органів місцевого самоврядування стикнулися з необхідністю акумулювати і об'єднувати свої зусилля з партнерами як всередині країни, так і за її межами, для виконання функцій, що на них покладалися. Уряд Швеції, наслідуючи приклад Данії, Норвегії та Фінляндії, започаткував експеримент під назвою «вільна комуна», спрямований на зменшення надмірного регулювання державою діяльності органів місцевої влади.

Експеримент з вільними комунами тривав із середини 1980-х до початку 1990-х років для вироблення нових підходів до розв'я-

зання суспільних проблем та пошуку нових організаційних форм на місцевому рівні, що протиставлялося старому, уніфікованому підходу часів розквіту держави загального добробуту. І хоча він офіційно вважається завершеним, однак розроблені в ході нього моделі й механізми взаємодії між різними рівнями влади все ще практикуються.

У Великій Британії деволюція, ініційована урядом Т. Блера, передбачала експерименти у системі місцевого самоврядування, включаючи прямі вибори мера та відмову від системи комітетів, які створювалися як виконавчі органи, відділені від представницького органу. До певної міри це можна вважати визнанням того, що регіональна та місцева демократія є суттєвими елементами демократії як такої і що місцева демократія передбачає певну різноманітність та свободу від контролю центрального уряду.

Як правило, модель вибору є вираженням неоліберального підходу, який домінував у державній політиці країн Заходу в 1980–90-ті роки. Автономія органів місцевого самоврядування із застосуванням принципу субсидіарності означає вирішення суспільних проблем на найбільш відповідному рівні: національному, регіональному чи місцевому. Однак, з точки зору неолібералізму, це також означає використання конкурентного підходу. Починаючи з 1990-х років помітною стає тенденція до значного збільшення конкуренції між органами влади місцевого і регіонального рівня як у рамках держави, так і за її межами. Нові обставини змушували їх створювати найбільш сприятливі умови для залучення іноземних інвестицій, вступаючи у конкурентну боротьбу за інвесторів як із сусідніми територіями, так і з аналогічними утвореннями інших європейських країн.

Остання тенденція у розвитку територіальної організації держав Європи полягає у відмові від ієрархічних відносин між різними рівнями державного управління. У Швеції графства та комуни перебувають на одному рівні, а два новостворені експериментальні регіони не мають ієрархічних відносин з іншими рівнями державного управління. У Франції також має місце рівність між трьома управлінськими рівнями — регіоном, департаментом та комуною. Такий вибір було зроблено у ході створення нових регі-

онів, оскільки лобі департаментів у законодавчому органі побоювалося, що регіони отримають домінуючу позицію щодо департаментів, аналогічно становищу, що мають департаменти щодо комун. Для уникнення такої ситуації була скасована будь-яка ієрархія. У Великій Британії регіони відсутні в Англії, але функціонують у Шотландії та Уельсі. Шотландський парламент та Національна асамблея Уельсу відповідають за фінансування діяльності органів місцевого самоврядування і вирішення місцевих справ, однак не здійснюють звичного ієрархічного контролю, а управління здійснюється радше у дусі партнерства. У Нідерландах провінції є відносно слабким рівнем управління, який не домінує щодо муніципалітетів, в той час як останні мають своєрідні корпоративні відносини із центральним урядом. В інших країнах, таких, як Італія та Іспанія, регіони та автономні утворення займають дещо вищу позицію щодо провінцій і територіальних громад, однак загалом тяжіють до горизонтальних відносин.

Очевидно, що не останню роль у зміцненні й поширенні цієї тенденції відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування, що вимагає поваги автономії органів місцевого самоврядування, навіть з боку інших рівнів державного управління, таких, як регіони. Також слід мати на увазі складність сучасних управлінських процесів, що передбачають врахування думки різних акторів на різних рівнях управління, що до певної міри заохочує розвиток горизонтальних форм співпраці.

Отже, перехід від концепції держави-нації до держави загального добробуту зумовив посилення централізму, бюрократизму та значне поширення моделі «принципал-агент». У свою чергу, вичерпання ідеї держави загального добробуту призвело до значних змін у природі, ролі, функціях і територіальній організації держави: децентралізації, посилення регіональної та місцевої автономії, принаймні на конституційному, політичному, адміністративному рівні, що не завжди супроводжувалося адекватним фінансовим забезпеченням, та активізації горизонтального співробітництва.

На сучасну територіальну організацію України, успадковану від Радянського Союзу, значний вплив мала ідеологічна спадщи-

на марксизму-ленінізму. На думку представників цієї течії, поділ підданих за територіальною ознакою є однією з головних ознак держави, яка відрізняє її від додержавної, родової організації суспільства. Суспільство, організоване у державу, своїми нижчими ланками мало вже не родові, а територіальні об'єднання людей. «Територія залишилася, але люди стали рухомими, — відзначав Ф. Енгельс. — Тому вихідним пунктом було прийнято територіальний поділ, і громадянам дозволили здійснювати свої суспільні права і обов'язки там, де вони поселялися, безвідносно до роду і племені. Така організація громадян за місцем проживання загальноприйнята в усіх державах»[1]. Таким чином, разом з державою як продуктом класового суспільства з'явився і адміністративно-територіальний устрій — один з найважливіших елементів державно-правової надбудови.

Новому типу держави — соціалістичному — приписувалася власна територіальна організація, основним призначенням якої є сприяння найбільш успішному здійсненню її організаторської діяльності, що докорінно відрізняло її від експлуататорських держав. В. Коток вважав, що ознаки держави, виділені Ф. Енгельсом, помилково поширювати на соціалістичну державу, для якої «характерний не поділ населення за територіальним принципом, а раціональне розміщення на території держави продуктивних сил суспільства з урахуванням історично сформованих кордонів, що визначаються національним складом населення»[2]. Тобто основний принцип був технократичним і передбачав орієнтацію на виробництво, а не потреби громадян. Однак до певної міри поділ населення за територіальною ознакою і раціональне розміщення продуктивних сил не суперечать одне одному.

Радянські дослідники визнавали існування безперечного зв'язку між територіальною організацією держави та її функціями. Крім того, підтримувалася ідея про нерозривний зв'язок між

---

[1] *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. — Т. 21. — М. : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1961. — С. 170.

[2] *Коток В.Ф.* Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : автореф. дис. на соискание учен. степени д. юрид. наук / В.Ф. Коток. — М., 1965. — С. 18-19.

адміністративно-територіальним поділом та системою місцевих органів влади. Так, Р. Павловський та М. Шаріф вважали, що система органів влади будується відповідно до адміністративного поділу: «У Радянській союзній державі адміністративно-територіальний поділ — це зумовлений завданнями і функціями соціалістичної держави поділ території союзних республік на окремі частини (області, райони і т.ін.), відповідно до якого будується система органів Радянської держави і громадських організацій в інтересах забезпечення їх практичної діяльності»[1].

Цей підхід став загальновизнаним для радянської науки. «Надзвичайна важливість науково обґрунтованого адміністративно-територіального поділу Радянської держави пояснюється тим, що відповідно до цього поділу будується система місцевих державних і партійних органів з управління господарсько-політичним життям у краях, областях, районам, містах, у поселеннях і селах, система багатьох громадських організацій»[2].

Аналогічної позиції дотримувався і Ю. Тихомиров: система місцевих Рад будується на основі адміністративно-територіального поділу[3]. Він також наполягав на тому, що повинна бути «сувора відповідність адміністративно-територіального поділу соціально-економічним комплексам і зв'язкам, що розвиваються»[4]. Однак навіть у той час усвідомлювалася неможливість реалізації цього принципу на практиці. Схожих позицій дотримувався В. Манохін, який вважав, що органи Радянської держави створюються «відповідно до адміністративно-територіального устрою»[5].

Радянські дослідники також іноді помилково ототожнювали територію як матеріальну умову існування суспільства з адміні-

---

[1] *Павловский Р.С.* Административно-территориальное устройство Советского государства / Р.С. Павловский, М.А. Шариф. — М. : Госюриздат, 1989. — С. 11.
[2] *Лепешкин А.И.* Курс советского государственного права / Лепешкин А.И. — Т. 2. — М. : Госюриздат, 1961. — С. 207.
[3] *Барабашев Г.В.* Местные Советы на современном этапе / Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет. — М. : Наука, 1965. — С. 18.
[4] *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Местные Советы на современном этапе. — С. 22.
[5] *Манохин В.М.* Производственный принцип в организации органов государственного управления в современный период / Манохин В.М. — М. : «Юрид. литература», 1964. — С. 38.

стративно-територіальним поділом як просторовою сферою діяльності державних органів. У результаті адміністративно-територіальному устрою приписувалися невластиві йому якості. Так С. І. Русанова за аналогією з державною територією вважала адміністративно-територіальний поділ «об'єктивною умовою» діяльності Рад та інших органів, державних і громадських. Відповідно вона робить висновок, що «інститут адміністративно-територіального поділу країни пов'язаний з державно-правовими відносинами, що визначають територіальну організацію держави, а не державно-правовими відносинами, що виникають у процесі організації і діяльності органів держави»[1]. Однак численні адміністративно-територіальні зміни впродовж існування Радянського Союзу свідчать про протилежне: наявність їх нерозривного зв'язку з організацією і діяльністю державних органів.

З радянських часів походить і одна з актуальних сучасних проблем України, зокрема, що саме вважати низовою ланкою радянського адміністративно-територіального устрою. Так автори навчального посібника «Основи державного будівництва і права» стверджували, що основними адміністративно-територіальними одиницями в районах є «сільські і робочі поселення, села і селища»[2]. Допущена ними помилка стала результатом ототожнення понять адміністративно-територіальної одиниці та населеного пункту. Якщо буквально тлумачити ст. 94 і 95 Конституції СРСР і відповідних статей конституцій союзних республік, то, справді, можна дійти висновку, що кожне село і селище — це одночасно і самостійна адміністративно-територіальна одиниця. При цьому самостійною адміністративною одиницею можна вважати лише те село, яке має окремий орган влади, обраний його жителями[3]. Як свідчила практика того часу, у сільській місцевості Рада обиралася низкою населених пунктів — селищ, сіл, хуторів. Тому низовою

[1] *Русанова С.И.* О государственному устройстве в системе советского государственного права / С.И. Русанова // Советское государство и право. — 1962. — № 9. — С. 62.

[2] *Основы* советского государственного строительства и права. — М. : Госюриздат, 1961. — С. 151.

[3] *Круталевич В.А.* Административно-территориальное устройство БССР / Круталевич В.А. — Мн. : Издв-во «Наука и техника», 1966. — С. 14.

адміністративно-територіальною одиницею було прийнято вважати не село, а сільську Раду, яка одночасно виступала як орган влади і як адміністративно-територіальна одиниця. Р. Павловський і М. Шаріф пропонували термін «село» у ст. 94 Конституції СРСР розуміти як територію, що охоплює один чи кілька сільських населених пунктів»[1], що суперечило суті вказаної статті.

Конституція України 1996 року обмежилася перерахуванням адміністративно-територіальних одиниць: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» (ст. 133), однак досить часто у спеціалізованій літературі зустрічається поняття «адміністративно-територіальної одиниці» та «територіальної громади». Дискусії щодо того, чи можна ототожнювати територіальну громаду з базовою одиницею адміністративно-територіального устрою, яку можна законодавчо ліквідувати на відміну від реально існуючої громади, все ще тривають.

Перша радянська реформа 1923-1929 років була націлена на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та повну реорганізацію адміністративно-територіального поділу. З 1923 року стала реалізовуватися ідея адміністративно-економічного районування країни, розроблена Держпланом. Значну роль у розробці проекту економічного районування відіграла Комісія з районування при ВЦВК РРФСР під керівництвом М. Калініна, пропозиції якої були схвалені Президією ВЦВК у квітні 1922 року. За основу вона взяла ідею єдності економічного та адміністративно-територіального поділу при визначальному значенні економічного принципу. В основу нового районування клався поділ території на економічні райони, кожен з яких розумівся як «економічно завершена територія, яка, завдяки комбінаціям природних особливостей, культурних накопичень минулого і населення з його виробничою підготовкою, представляла б одну з об'єднуючих ланок загального ланцюга народного господарства». Такий підхід, як передбачалося, встановить тісний зв'язок «між

[1] *Павловский Р.С.* Административно-территориальное устройство Советского государства / Р.С. Павловский, М.А. Шариф. — М., 1989. — С. 102.

природними ресурсами, навичками населення, накопиченими попередньою історією культурними цінностями, новою технікою, і дасть змогу отримати оптимальну економічну комбінацію, проводячи, з одного боку, доцільний розподіл праці між окремими областями, а з іншого — організовуючи область у крупну комбіновану господарську систему»[1]. Основними ідеями держпланівського районування були наступні: енергетичний принцип; єдність економічного та адміністративного районування; нерозривний зв'язок економічного районування з перспективним районуванням; повна реорганізація адміністративно-територіального поділу та управління господарством за територіальним принципом.

В ході реалізації держпланівської реформи відбулася повна заміна невеликих губерній на радянські господарські області-гіганти, які поділялися на крупніші одиниці, що замінили повіти, — округи, які, в свою чергу, ділилися замість волостей на більш великі осередки — райони, а нижчою ланкою адміністративно-територіального устрою стали сільради. Укрупнення осередків адміністративно-територіального устрою всіх ланок ієрархії відповідало духу часу: ідеям перебудови суспільства згори до низу, вирівнюванню рівнів розвитку всіх районів і околиць силою планових механізмів[2]. Однак жодна з цілей реформи так і не була досягнута[3].

Незважаючи на проведені реформи, з'ясувалося, що господарська взаємодія між економіко-адміністративними одиницями — областями і краями — після їх утворення не змінилася. Той факт, що реформи не виправдали себе, став очевидним наприкінці 1920-х років. Тому друга радянська реформа була пов'язана з розукрупненням «осередків». Вона ділиться на дві фази: перша в 1930-1939 роках, друга — в 1943-1954 роках. В обидва періоди мета

[1] *Вопросы* экономического районирования: сборник материалов и статей (1917-1929 гг.). — М., 1957. — С. 103.

[2] *Павловский Р.С.* Административно-территориальное устройство Советского государства / Р.С. Павловский, М.А. Шариф. — М., 1989. — С. 55-63.

[3] *Файбусович Э.Л.* Тенденции и перспективы изменения административно-территориального деления России / Э.Л. Файбусович, В.Л. Мартынов // Псковский регионологический журнал. — 2006. — № 2. — С. 28-36.

була одна — розділити величезні території, утворені попередніми реформами. Ідеї економічного адміністративного району та регіоналізації господарства непівського типу швидко увійшли в суперечність з мобілізаційною логікою п'ятирічок, з проведенням індустріалізації через галузеві наркомати. Крім того, величезні за площею, населенням і числом районів одиниці адміністративно-територіального устрою були погано керовані. Насамперед постало питання про розукрупнення гігантських країв. Одночасно вирішили відмовитися від окружного ланки і її ліквідували до кінця 1930 року. Зникнення у вересні 1937 року останніх великих областей і країв стало найважливішим моментом розукрупнення адміністративно-територіального устрою.

Ще одна спроба здійснити адміністративно-економічну регіоналізацію, відома як «хрущовські» раднаргоспи (ради народного господарства) мала місце в 1957–1965 роках. Спершу раднаргоспи були вписані в діючу мережу АТУ: країну поділили на 105 економічно-адміністративних районів, в кожному з яких було створено власну раду народного господарства, а в результаті укрупнення у листопаді 1962 року їх кількість була доведена до 50. Особливість даної реформи полягала в тому, що змін до адміністративно-територіального устрою не вносилося, межі раднаргоспів вписувалися в межі існуючих адміністративно-територіальних одиниць. Основна мета даного перетворення полягала в переході від галузевого (вертикального) до територіального (горизонтального) принципу управління, руйнуванні відомчої монополії, наближенні органів управління до місць управління. Необхідно було збалансувати економічний розвиток регіонів, зміцнити їх господарські зв'язки і цим прискорити їх економічний розвиток, підтягнувши радянську промисловість до рівня провідних західних країн. Незважаючи на всі зусилля, поставлені завдання реалізовані не були, тому згодом раднаргоспи були ліквідовані.

Отже, два протилежних ідеологічних підходи: побудова соціальної і соціалістичної держави значною мірою зумовили сучасний стан організації територіальної влади у Європі та на пострадянському просторі.

Визначальний вплив на організацію просторової організації влади має форма державного устрою — унітарна чи федеративна, яка найкраще характеризує політико-територіальну організацію держави. Особливості територіального устрою конкретної держави відображають дію різних чинників, зокрема історичні тенденції розвитку суспільства й держави, зміст і характер соціально-економічних змін у ретроспективі, географічні та природні властивості окремих регіонів, національний склад їх населення тощо.

Більшість цих чинників діють як консервативні, інші сприяють проведенню реформ адміністративно-територіального устрою. Зокрема, проведення відповідних реформ у низці європейських країн у другій половині XX ст. відбувалося в результаті дії таких чинників як ресурсні обмеження, ускладнення демографічної ситуації, загальна депресія окремих регіонів (місцевостей), що й зумовило необхідність комплексного вирішення соціально-економічних проблем. Суттєве значення мали також питання європейської інтеграції, в рамках якої відбувалося встановлення тісних зв'язків між регіонами різних країн. Загальною метою реформ було й підвищення ефективності в управлінні державними справами. Зміст згаданих реформ у цілому об'єктивно є прийнятним для так званих постсоціалістичних і пострадянських країн, в яких задекларовано необхідність відповідних змін.

У низці досліджень має місце надмірна абсолютизація віднесення форми територіального устрою держави до двох базових форм територіального устрою: унітарної чи федеративної. Виділяється ціла низка елементів, які створюють принципові відмінності даних форм і дають підстави розглядати їх як протилежності[1]. Однак світова практика територіального устрою держав більш багатоманітна, ніж подана вище класифікація. Більше того, будь-яка держава функціонує у рамках єдиної території, цілісність якої забезпечується усіма наявними у держави засобами, в тому числі правовими. Нарешті, основою територіального устрою будь-якої держави є рівні й системи територіальних одиниць, в

[1] *Гончаров М.В.* Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / Гончаров М.В. — Екатеринбург, 2006. — С. 37-38.

межах яких органи публічної влади здійснюють свою компетенцію. У цьому сенсі жодних радикальних суперечностей між категоріями «унітарна держава» і «федеративна держава» не існує[1].

У світовій практиці поділ влади по вертикалі, тобто за територіальними рівнями здійснення влади (центральна влада, регіони держави, муніципалітети), відбувається по-різному. Однак за такими критеріями, як обсяг сфер компетенції органів публічної влади на відповідних територіальних рівнях її здійснення і характер взаємозв'язку між ними, можна виділити низку моделей, що відображають ситуацію у сучасному світі. Наявність центрального (вищого) рівня державної влади характерна для усіх моделей, так само як і муніципального рівня. Проміжний або середній (регіональний) рівень територіальної організації держави складають суб'єкти федерації, автономні територіальні одиниці або великі адміністративно-територіальні одиниці.

Класична унітарна централізована модель характеризується високим ступенем концентрації компетенції на верхньому (центральному) рівні територіальної організації держави, а решта рівнів пов'язані жорсткою ієрархією і підпорядковуються різним відомствам центрального уряду. Територія держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, у великих державах адміністративно-територіальний устрій має кілька рівнів. Така модель характерна для країн Азії та Африки, а також деяких країн колишнього соціалістичного табору.

Важко погодитися із твердженням А. Черткова, що дана модель досить ефективна, але лише у короткочасовій перспективі, особливо в екстраординарних обставинах (війна, революція)[2]. На його думку, у ході еволюційного розвитку суспільства держави з даною моделлю територіального устрою втрачають зворотній зв'язок між центром і регіонами, що призводить до порушення внутрішнього взаємного контролю державної системи, що суттє-

[1] *Чертков А.Н.* Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект / Чертков А.Н. — Брянск : Изд-во ГУП «Клинцовская гродская типография», 2011. — С. 62.

[2] *Чертков А.Н.* Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. — С. 63.

во знижує її ефективність. Як уже зазначалося, унітарні держави сформувалися задовго до появи федеративних і досі продовжують існувати, а їх кількість значно більша, ніж федерацій. Кожен етап розвитку держави вимагає пошуку балансу між інтересами місцевих громад та нації загалом, що вимагає пристосування системи державного управління та територіальної організації влади до нових викликів. Так, низка держав дещо відійшла від класичної унітарної моделі у результаті децентралізації влади і передачі компетенцій на регіональний (у великі адміністративно-територіальні одиниці) і місцевий (муніципалітети) рівні територіального устою.

У літературі одні дослідники продовжують називати регіоналістські держави унітарними, інші — використовують даний термін як самодостатній, поряд з термінами «унітарна держава» і «федерація». У свою чергу, поряд з поняттям «регіональна (регіоналістська) держава» нерідко можна зустріти термін «держава, що федералізується». Термінологічне різноманіття пов'язане з процесами ускладнення територіального устрою держав, що відбуваються у світі, та їх науковому осмисленні.

У юридичній та політичній науці відбувається постійний пошук нових визначень моделей територіального устрою держави, будуються їх різні класифікації. Так, виділяють цілу низку видів регіоналізації як процесу відособлення регіонів[1].

На думку І. Гоптаревої, основним елементом регіоналізації є стратегія ендогенного розвитку або внутрішнього потенціалу обмеженого територіального простору, здатного до самоврядування[2]. Внутрішній потенціал вкупі з самостійним розвитком регіону дає змогу визначити регіоналізацію як прагнення різноманітних спільнот до політико-територіальної ідентичності, що забезпечує автономію в рамках цілісного союзу[3].

---

[1] *Marcou G.* Die Regionalisierung in Europa / G. Marcou // Regional policy series. — 2000. — №4. — S. 7-18.

[2] *Гоптрева И.Б.* Федеральная государственность и проблема регионализации: политико-правовой аспект / И.Б. Гоптрева // Право и политика. — 2005. — №9. — С. 98.

[3] *Mick C.* Probleme des Foederalismus in Russland / C. Mick // Osteuropa. — 1994. — №44. — S. 620.

Деякі дослідники виступають проти віднесення регіоналістських держав до числа унітарних через значні відмінності їх територіального устрою[1]. Тому виділяють дві різних моделі — унітарну і регіоналістську. В одних регіоналістських державах має місце лише відносна децентралізація державної влади і ускладнення структури адміністративно-територіального устрою держави виходячи з потреб управління і розвитку демократії. Водночас у низці країн регіоналізація веде до впровадження федеративних рис у територіальний устрій держави, має місце так звана «федерована регіоналізація». Як уявляється, у цих умовах можна поділити регіональну (регіоналістську) модель на дві субмоделі або навіть окремі моделі — унітарно-регіональну (регіоналістську) і федеровано-регіональну (перехідну до федерації). До першої можна віднести Францію, до другої — Італію. Прикладом формально-юридичного переходу до федеративної моделі є Бельгія, яка в 1994 році стала федерацією.

Для федеративної моделі характерний найвищий ступінь самостійності регіонів, у тому числі за рахунок зменшення компетенції федерального центру. Однак центральні органи влади будь-якої федеративної держави зберігають у своїй компетенції найважливіші державні функції і повноваження.

Федеративні держави можна досить умовно поділити на централізовані і децентралізовані[2]. Централізована федеративна модель характеризується достатньо широким обсягом повноважень федеральних органів державної влади (співставні з обсягом повноважень центральних органів моделей, які підлягають процесу федералізації, навіть унітарно-регіональні держави). Такими прикладами є Індія, Австрія, Бразилія, Мексика, Нігерія, Пакистан, Російська Федерація (РФ). Централізована модель передбачає можливість переходу повноважень від регіональних до федеральних органів державної влади за спрощеною процедурою. У рамках централізованої федеративної моделі федеральні органи

[1] *Чертков А.Н.* Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. — С. 66.
[2] *Чертков А.Н.* Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. — С. 68-70.

державної влади, насамперед голова держави, беруть активну участь у формуванні органів державної влади суб'єктів федерації, як це має місце в РФ. Децентралізована федеративна модель передбачає максимально широкий обсяг компетенції регіональних органів, при цьому не лише з предметів відання суб'єктів федерації, але і з предметів спільного відання, що характерно для ФРН та США. Важливою ознакою децентралізованої федерації є ускладнений порядок втручання з боку органів федеральної влади. У децентралізованій федерації органи державної влади суб'єктів федерації формуються суб'єктами федерації самостійно шляхом виборів і призначень на посади вищими органами суб'єкта федерації.

При розгляді проблем асиметрії можна помітити, що асиметрія де-факто властива дуже багатьом, особливо великим, сучасним державам. Кожна держава об'єднує нерівні частини, які можуть відрізнятися за площею території, кількістю населення, економічним потенціалом, рівнем доходів регіону, етнічним складом, соціальним та культурним потенціалом тощо. Приклади асиметрії існують в Канаді та Австралії. У Канаді, що складається з 10 провінцій, двох територій і відносно нового суб'єкта самоврядування аборигенів — Нунавут, у двох провінціях (Квебек і Онтаріо) проживає 62% усього населення країни. В Австралії, що складається з шести штатів і двох територій, в штатах Новий Південний Уельс і Вікторія проживають близько 60% усіх громадян. Подібна ситуація існує і в Німеччині, де три суб'єкти — Північний Рейн-Вестфалія, Баварія і Баден-Вюртемберг складають приблизно 50% від загального населення 16 земель федерації[1]. У США штати розрізняються за чисельністю населення в 30 разів: так, в штаті Род-Айленд проживають 1 млн. осіб, а в Каліфорнії — 30 млн. осіб[2].

---

[1] *Burgess M.* Comparative federalism: Theory and practice / Burges M. — L. : Routledge, 2006. — P. 218.

[2] *Лебедева Е.* Асимметрия и территориальное устройство как факторы, влияющие на стабильность государства / Лебедева Е. // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности : сборник докладов. — М. : МГИМО — Университет, 2010. — С. 63.

Асиметрія де-юре також існує в багатьох федеративних державах. Наприклад, в Індії два штати (Джамму і Кашмір, Сіккім) користуються перевагами, зокрема, індійський парламент може приймати закони, що стосуються Сіккіму лише за наявності згоди парламенту останнього. Деякі дрібні штати, навпаки, обмежені в правах (Мегхалая, Нагаленд та ін)[1]. У Канаді Квебек має неконституційну угоду з федеральним урядом, який надає йому додаткові повноваження. Що стосується новостворених федерацій, то Малайзія надала штатам острова Борнео спеціальні повноваження, які стосуються комунікацій, рибальства, лісової промисловості та імміграції. Бельгія, Коморські острови, Боснія і Герцеговина, Сент-Кітс і Невіс також мають асиметричні домовленості[2].

З точки зору внутрішньої політики, формування великих, самодостатніх суб'єктів несе у собі низку ризиків. Більшість західних експертів погоджуються з тим, що стабільність федерації забезпечуються кількістю її суб'єктів: чим їх більше, тим вища стабільність держави. Відомий дослідник федерацій Д. Елейзер стверджував, що федеративні держави, які складаються з великого числа суб'єктів, мають набагато більше шансів на успіх, ніж ті, в яких тільки кілька суб'єктів[3]. Дж. Лемко відзначає, що чим менші суб'єкти федерації за розміром, тим менше вони будуть прагнути до відокремлення. Наявність у федеративній державі великої кількості суб'єктів гарантує те, що вплив одного превалюючого суб'єкта буде мінімізовано, а можливості для виникнення конфліктів між декількома найбільш сильними суб'єктами федерації будуть зменшені[4].

Як вважає Дж. Андерсон, федерації з невеликою кількістю суб'єктів і наявністю «гегемонів» у територіальній структурі

---

[1] *Чиркин В.* Современное федеративное государство / Чиркин В. — М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997. — С. 22.

[2] *Anderson G.* Federalism: An introduction / Anderson G. — Toronto: Oxford University Press, 2008. — P. 28.

[3] *Elazar D.* Exploring federalism / Elazar D. — Uscaloosa : University of Alabama Press, 1991. — P. 247.

[4] *Lemco J.* Political stability in federal governments / Lemco J. — N.Y. : Praeger Publishers, 1991. — P. 44.

характеризуються високим рівнем нестабільності та напруги[1]. Крім цього, зазначається, що за незначної кількості суб'єктів кожен з них може уявити себе незалежною державою, здатною напряму конкурувати з центром, використовуючи, за необхідності, загрозу встановлення обмежень у торгівлі з центром (явним чином або через політику збору податкових надходжень). Навпаки, якщо існує безліч невеликих федеральних суб'єктів, то можливості суб'єкта федерації сприймати себе як життєздатне незалежне утворення різко знижуються[2]. Дослідження Дж. Лемко показує, що 7 з 8 федерацій, де число суб'єктів варіювалася від 2 до 5, повністю зазнали невдачі. У той час як 11 з 16 федеративних держав, де кількість суб'єктів від 12 до 50, є стабільними або частково стабільними.

Особливе значення для стабільності територіальної організації держави має процедура встановлення і зміни кордонів між її складовими. У багатьох унітарних країнах діє правило, згідно з яким будь-яка територіальна зміна повинна пройти парламентську процедуру. В тому числі і збільшення території, оскільки воно може мати як позитивні, так і негативні наслідки, такі, як необхідність незапланованих фінансових витрат, зміна національного і демографічного складу, соціальні протиріччя, потік переселенців тощо. Так, ст. 14 Конституції Іспанії містить вимогу, за якою будь-яка зміна кордонів провінцій повинна бути схвалена парламентом шляхом прийняття відповідного органічного закону. Аналогічна норма закріплена у Конституції Фінляндії та інших держав.

В Італії, після заслуховування думок представницьких органів областей, конституційним законом може бути дозволено злиття існуючих областей, а також створення нових областей, кількість жителів яких складає не менше 1 млн. осіб, якщо це пропонують комунальні ради, що представляють не менше третини відповідного населення, і якщо така пропозиція схвалена на референдумі

[1] *Anderson G.* Federalism: An introduction. — P. 15.
[2] *Designing* federalism: A theory of self-sustainable federal institutions / [Filippov M., Shvetsova O., Ordeshook P.]. — Cambridge : Cambridge University Press, 2003. — P. 270.

більшістю мешканців. За допомогою референдуму і закону Республіки після заслуховування позиції обласних рад провінціям і комунам у відповідь на їх звернення можуть дозволити відділитися від однієї області і приєднатися до іншої (ст. 132 Конституції). Зміна кордонів італійських провінцій і утворення нових в межах однієї і тієї ж області закріплюється законом Республіки, що передбачає її здійснення за ініціативою комун і лише після консультацій з відповідною областю. Область, враховуючи думку зацікавленого населення, може видавати нормативно-правові акти, на основі яких на її території утворюються нові комуни, змінюються їх межі та назви (ст. 133). У Нідерландах порядок перегляду кордонів провінцій і муніципалітетів визначається парламентським законом (ст. 123 Конституції).

Найгостріше питання зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць стоїть для федерацій. Так, наприклад, у Російській Федерації досі неврегульованим залишається питання адміністративно-територіальних кордонів між суб'єктами федерації, зокрема це стосується Республіки Калмикія[1]. Вона була ліквідована в 1943–1956 роках, а калмицький народ в ході сталінських репресій був депортований в райони Сибіру і Далекого Сходу. Це дало підстави сусіднім суб'єктам РФ не визнавати її кордони на окремих ділянках території, або ж трактувати на свою користь і навіть виводити їх з-під контролю республіки.

Досить детально виписана процедура зміни меж у Конституції Мексиканських Сполучених Штатів. Штати Федерації зберігають свою нинішню територію і межі доти, доки щодо них не виникнуть суперечки (ст. 45). Штати можуть вирішувати питання кордонів шляхом двосторонніх угод, які набирають чинності лише після згоди Конгресу Союзу (ст. 46). Багато в чому схожа формула міститься і в Конституції Судану, де закріплений повний перелік штатів із зазначенням їх столиць (ст. 108), а також те, що кордони штатів залишаються такими ж, якими вони були на момент набуття чинності Конституції. Додатково Конституція встанов-

[1] *Гунаев Е.А.* Территория Республики Калмыкия: особенности конституцинно-правового статуса / Е.А. Гунаев // Вестник Калмыцкого университета. — 2012. — № 4 (16). — С. 114-121.

лює гарантію стабільності території: межі штатів можуть бути змінені відповідно до закону, прийнятого Національними зборами і підписаного президентом Республіки, після того, як було враховано думку відповідного губернатора або зборів штату (ст. 109).

Однак у більшості конституцій федеративних держав світу принцип збереження кордонів учасників федерації знаходить втілення лише у вигляді гарантій стабільності — спеціальної процедури зміни території суб'єкта. Зміст цієї процедури обумовлено численними особливостями, але, як правило, вона передбачає необхідність досягнення згоди суб'єктів і федерації у територіальних питаннях. Наприклад, Конституція Австрійської Республіки передбачає, що зміна території Федерації, що одночасно є зміною території однієї із земель, а також зміна меж однієї із земель всередині території Федерації може здійснюватися, крім випадків укладення мирних договорів, лише на підставі ідентичних конституційних законів Федерації і тієї землі, територія якої змінюється (ч. 2 ст. 3). У багатьох федераціях для внутрідержавних територіальних змін необхідно також затвердження такого рішення безпосередньо населенням. Наприклад, Конституція Федеративної Республіки Німеччини передбачає, що заходи щодо нового поділу федеральної території здійснюються «за допомогою федерального закону, який потребує затвердження шляхом референдуму. Думка зацікавлених земель має бути врахована».

Інші зміни територіального статусу земель можуть здійснюватися за допомогою державних договорів між зацікавленими землями або за допомогою федерального закону за згодою Бундесрату, якщо на території, чия приналежність до землі повинна змінитися, проживають не більше 50 тис. жителів. Подробиці регулюються федеральним законом, який вимагає згоди Бундесрату і більшості членів Бундестагу. Він повинен передбачати, що буде врахована позиція зацікавлених громад і округів (ч. 2 і 7 ст. 29).

* * *

Проаналізована вище політико-правова практика регулювання питань територіальної організації держави демонструє високу

залежність між формою державного устрою та повноваженнями органів публічної влади на різних рівнях територіального устрою країни, що, в свою чергу, визначає їх компетенцію щодо прийняття рішень про організацію управління конкретною адміністративно-територіальною одиницею та зміни її просторових параметрів.

Таким чином, правове регулювання територіальної організації держави свідчить про її тісний взаємозв'язок з формою державного устрою, міжнародним правом, системою взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Сама територія є предметом вивчення не лише природничих (біології, географії), а й низки суспільних наук (політології, соціології, історії, права, економіки, геополітики, державного управління тощо), що, з одного боку, ускладнює процес дослідження, а з іншого — дає змогу вийти за вузькі рамки одного з напрямів та виявити нові сутнісні характеристики цього феномена, що удосконалюють наші знання про нього.

Здійснений нами аналіз особливостей організації державної влади та значення території для існування держави дає підстави стверджувати, що для усіх розглянутих нами визначень характерний дещо спрощений, механістичний підхід до розуміння взаємозв'язку між територією і державою, який робить акцент на політичних, управлінських, економічних, географічних аспектах тощо. В міру розвитку гуманітарних знань, як це було продемонстровано на прикладі еволюції розуміння територіальних прав, особливого значення набувають громадяни, забезпечення добробуту яких і є одним з основних завдань сучасної держави. Виходячи з цього ми пропонуємо визначити територіальну організацію держави як систему, що поєднує політико-правові інструменти регулювання відносин між органами публічної влади, відображає історичні, соціальні, культурні, географічні особливості конкретної країни, що має за мету гарантування високого рівня добробуту громадян та надання їм якісних публічних послуг.

Розділ 2
Історичний досвід і перспективи розвитку територіальної організації держави

Територіальна організація держави зазнала тривалої еволюції. Адміністративно-територіальний устрій Римської імперії формувався насамперед як військово-адміністративний, зумовлений необхідністю налагоджувати управління на нестабільних, щойно завойованих територіях інших держав. Розроблена римлянами модель була запозичена християнською церквою, що мало визначальний вплив на просторову організацію влади феодалів і монархів у Середні віки. З початком формування національних держав виникла необхідність організувати життя етнічно, культурно і лінгвістично неоднорідного населення, що лягло в основу сучасних підходів до територіальної організації держави. Глобалізація, децентралізація, формування наднаціональних структур та низка інших процесів сучасності висувають свої вимоги до територіальної організації держави, яка постійно перебуває у процесі удосконалення. Кожен із цих етапів має свої особливості та, до певної міри, обумовлює подальший розвиток державних і суспільних інститутів.

2.1. Передумови структуризації відносин між центром і периферією держав-націй

Відомий британський історик А. Тойнбі концептуалізував процес успадкування різноманітних державних інститутів народами, які проживали на певних територіях, запропонувавши поняття універсальної держави. Вона виникає після надломів цивілізацій, приносить соціальним системам політичну єдність та є продук-

том правлячої меншості. З одного боку, поява універсальної держави свідчить про процес соціального розпаду, а з іншого — спробу його призупинити[1]. Універсальні держави демонструють наполегливе прагнення вести себе так, ніби вони є цілями самі по собі, хоча насправді вони являють собою лише фазу процесу соціального розпаду (Римська імперія, Британська імперія, Російська імперія, Арабський халіфат тощо)[2].

Провінції універсальних (імперських) держав виконують дві функції: збереження самої універсальної держави і збереження того суспільства, для соціальної системи якого універсальна держава створює політичну структуру. Прикладом є Римська та Британська імперії, які свідчать: двома головними альтернативними функціями політичної організації універсальної держави є утвердження верховенства імперської держави і заповнення політичного вакууму, що виник у соціальній системі суспільства, що розпадається, у ході знищення чи розпаду старих держав[3].

Ступінь, до якого засновники універсальної держави були схильні вдаватися до методів анексії і прямої адміністрації в якості захисних заходів від небезпеки відродження переможених суперників, залежав від ступеня вірності ліквідованим державам і ностальгії за ними у середовищі колишніх володарів та підданих. А це, в свою чергу, визначалося темпами завоювання та історією даної спільноти, у володіннях якої формується універсальна держава.

Прикладом пристосування територіальної організації імперії до своїх потреб є християнська Церква, яка запозичила провінційну організацію Римської імперії. В ході адміністративної реформи Діоклетіана (245–313 рр.) кількість провінцій (які до того були найбільшими адміністративними одиницями) була збільшена до 100 і певною мірою уніфікована. При цьому кордони старих і нових провінцій не співпадали, а Рим було виділено в окремий округ. Провінції входили до складу більших одиниць —

[1] *Тойнби А. Дж.* Исследование истории: Цивилизации во времени и пространстве / Тойнби А. Дж. — М. : АСТ, 2009. — С. 314.
[2] Там само. — С. 314-315.
[3] Там само. — С. 354.

діоцез (областей), яких налічувалося 12. Діоцезією та провінцією управляв вікарій, який підпорядковувався префекту преторії. Останній після реформ Діоклетіана позбувся військових повноважень і зберіг за собою вплив на судову владу та адміністративний апарат. Система діоцезів проіснувала і за часів Візантійської імперії до 630 року, коли було запроваджено поділ території на феми (своєрідні військово-адміністративні округи, що створювалися на основі табірних зупинок армії Східної Римської імперії, а їх назви відповідали військовим частинам, що були їх прабатьками, — Анатолік, Арменіак, Далмація, Опсікій, Фракія тощо) та ліквідовано інститут префектів.

Формуючи свою організаційну структуру, Церква скористалася містами-державами, які були осередками еллінської соціальної системи і римської політичної системи. А оскільки традиції еллінської цивілізації поступово відмирали, то місто (city) поступово стало означати адміністративний центр (town), що був місцем перебування християнського єпископа, а не центром, який має інститути громадянського самоврядування і привілеї, пов'язані зі статусом муніципія у складі Римської держави. Місцевого єпископа, чий престол перебував у центрі римської діоколетіанівської провінції, інші єпископи тієї ж провінції почали визнавати за старшого у владній ієрархії. Такі митрополити чи архієпископи, в свою чергу, визнавали в якості свого примаса єпископа, чий престол розташовувався в адміністративному центрі однієї з тих груп провінцій, які у діоклетіанівській системі називалися діоцезами. Єпископи, митрополити і примаси підпорядковувалися місцевим патріархам, яким у діоклетіанівській ієрархії відповідали префекти територій. Діоклетіанівська префектура Сходу з часом була поділена між чотирма патріархатами — Олександрії, Єрусалиму, Антиномії і Константинополя, тоді як три інші префектури були об'єднані в один великий, але малозаселений патріархат Риму.

Іншими словами, така територіальна організація християнської Церкви була створена не імператором, а нею самою тоді, коли вона не була офіційно визнаним інститутом, який періодично переслідувався. Завдяки цій первинній незалежності від світ-

ського режиму, провінційну організацію якого вона використала у власних цілях, дана структура змогла пережити крах свого світського двійника[1]. Більше того, саме церковні приходи згодом лягли в основу формування територіальних громад у більшості країн Західної Європи.

Спадок універсальної держави проявляється в організації підпорядкованих їй територій і через століття. Так, досить багато країн сучасного світу успадкували систему територіальної організації держави від колонізаторів. Таким прикладом є Нігерія, колишня британська колонія, яка зберегла федеративну модель, запроваджену в колоніальний період, але радикально змінила адміністративно-територіальний поділ. Про федеративний устрій почали говорити ще в 1914 році, але лише у так званій Конституції Річардса 1947 року було закріплено поділ Нігерії на три області з власними органами самоврядування. Децентралізація була підтверджена і в наступних колоніальних конституціях Макферсона (1951 р.) і Літлтона (1954 р.). Після здобуття незалежності в 1960 році Нігерія залишається федерацією, хоча дуже нестабільною і з постійними пошуками оптимальної моделі територіальної організації держави.

Британські колонізатори також сприяли розвитку федералізму в Малайзії, в якій вони не стільки створювали свої провінції, скільки зберігали традиційний поділ на султанати, закладений ще у часи феодалізму. В 1946 році на території країни був створений Малайський Союз, що трансформувався у 1948 році в Малайську Федерацію. Її незалежність була проголошена в 1957 році, а до складу федерації були включені окремі британські колонії Сабах і Саравак на острові Калімантан, які стали штатами Малайзії, поряд із султанатами і колишніми британськими колоніальними поселеннями (так званими stratis settlements).

Запропонована британцями федеративна модель колоніального управління використовувалася і в низці інших країн. Наприклад, у 1953–1963 роках існувала Федерація Родезії і Ньясаленда, або Центральноафриканська Федерація, яка розпалася на три неза-

[1] *Тойнби А.Дж.* Цит. работа. — С. 359.

лежні держави: Замбію, Зімбабве і Малаві. У 1958–1962 роках була створена Вест-Індська (Британська Карибська) Федерація, яка згодом розпалася на окремі незалежні держави і британські заморські території. Ще одним англійським експериментом стало формування на території підконтрольного Ємену Федерації Південної Аравії в 1959–1967 роках.

Вивчення процесу формування держав має важливе методологічне значення, оскільки дає змогу не лише визначити чинники, що мали вирішальний вплив на становлення інституту держави, а й спрогнозувати його еволюцію в майбутньому з урахуванням історичного досвіду і сучасних викликів. Праці таких відомих учених, як Дж. Андерсон, І. Валлерстайн, Г. Кларк, Л. Мамфорд, Б. Мур, С. Роккан, Ч. Тіллі, присвячені аналізу цих процесів у світовому чи регіональному масштабі. Однак, на нашу думку, не менш корисним було б порівняння еволюції держави на території двох континентів — Європейському та Американському.

Політичний розвиток Європейського континенту намагаються пояснити за допомогою цілої низки теорій, що враховують зовнішні й внутрішні чинники. Найбільш вдалий підхід до аналізу територіальної консолідації європейських держав був запропонований С. Рокканом, який проаналізував внутрішні джерела їх розвитку, що сприяють консолідації влади та її експансії на інші території. На його думку, в загальних рисах сучасні європейські держави є результатом тривалої трансформації феодальної структури, отриманої у спадок від Римської імперії. Процес державного будівництва відбувався різними шляхами, оскільки перебував під впливом комплексу культурних та економічних факторів, представлених у вигляді:

1) вісі Схід-Захід, яка відокремила високомонетизовану економіку Заходу від сільськогосподарської економіки Сходу;

2) вісі Північ-Південь, що відділила національно орієнтовану протестантську культуру Півночі від католицької культури Півдня, націленої на створення наднаціональних структур.

На думку С. Роккана, провідною для процесу національного будівництва є вісь Схід-Захід, що має вирішальне значення для ідентифікації з національними політичними організаціями.

Водночас вісь Північ-Південь сприяє розумінню особливостей формування держави як будівництва інститутів політичної влади. С. Роккан у ході своїх досліджень відзначив, що процес національного і державного будівництва найшвидше і найлегше відбувався на периферії Римської імперії, а не в її центрі, характерною особливістю якого була розвинена мережа міст і наявність сильних інститутів світської і релігійної влади. На його думку, це пояснюється чотирма факторами, що мали вирішальне значення для формування політичних інститутів держави:

1) самобутністю, консолідацією та економікою, політичною та культурною силою територіального центру;

2) культурною відстанню периферії від центру, її економічними та політичними ресурсами для опору політиці інтеграції та стандартизації, що здійснювалася центром;

3) внутрішньою силою і зовнішніми джерелами, пов'язаними з такими організаційними структурами, як церква, секта, каста;

4) внутрішньою силою і зовнішніми джерелами, пов'язаними з економічними організаціями (ліги торговців, кредитні установи, міжнародні союзи) [1].

Якщо державне будівництво розглядати як процес нейтралізації впливу окремих індивідів або груп, що передбачає можливість вільного входу і виходу із створюваної організації, то саме в комбінації зазначених вище чотирьох чинників потрібно шукати причини успіхів і невдач у створенні сучасних європейських держав.

Так, з розширенням протестантського реформаторського руху на півночі Європи стало можливим об'єднання світського і релігійного світів, створення місцевої мови для соціальної комунікації, що замінила латину (досить згадати появу першої Біблії німецькою мовою в перекладі М. Лютера). При цьому можливості для виходу периферій з процесу державного будівництва були дуже обмежені. Водночас міста центру імперії, що входили до так званого «поясу міст» — мережі економічно незалежних

[1] *Eisenstadt S.N.* Building states and nations: Models and data resources : Vol. 1 / S.N. Eisenstadt, S. Rokkan. — Beverly Hills, CA : Sage, 1973. — P. 18.

торгових міст, що виникли в центрі Римської імперії, мали більший вибір партнерів для створення різних союзів та альянсів. Це ускладнювало запровадження жорстких правил, орієнтованих на ускладнення виходу. Тому поява суверенної територіальної держави (Франції, Великобританії, Іспанії) стала можливою саме на периферії імперії, а її центр із розгалуженою мережею незалежних міст створював умови для появи різних альтернативних інституціональних організацій (наприклад, ліги міст на території Німеччини та Нідерландів та міст-держав на півночі Італії).

У серці імперії наявність розвиненої мережі міст, поділ світської і релігійної влади сприяли опору окремих груп та індивідів об'єднавчим зусиллям центру. На противагу цьому периферія імперії характеризувалася слабкістю міст, кооперацією зусиль церкви та світської влади для створення національної (протестантської) церкви. Національна церква, в свою чергу, сприяла створенню нації і стимулювала процес мовної уніфікації території.

Як зазначав С. Роккан, «найбільший парадокс у розвитку Західної Європи полягає в тому, що вона сформувалася на основі кількох сильних центрів територіального контролю на окраїнах старої імперії: вирішальний імпульс для державного формування і національного будівництва мав місце на території, позбавленій ефективного контролю з боку Західної Римської імперії, що розпадалася» [1].

Іншими словами, відносини центр-периферія для С. Роккана є визначальними для територіальної структури політичної системи, що розвивається в процесі територіальної експансії, політичної централізації і концентрації населення. А специфіка територіальної централізації Європи залежала від структурних умов, що включають владні відносини між центром і структурними організаціями та економічними об'єднаннями. Суверенна, територіальна держава розвивається там, де центр займає провідну позицію щодо периферії. Його зміцненню сприяють відсутність культурної дистанції між центром і периферією, нездатність структурних

[1] *Eisenstadt S.N.* Op. cit. — P. 90.

організацій і економічних об'єднань мобілізувати ресурси для протистояння уніфікації та стандартизації, здійснюваних центром, або створити незалежну владну структуру.

Після завершення формування основ державної влади виникає необхідність у створенні культурних та ідеологічних підстав для узаконення влади нових правителів. Нація як спільність людей, що мають спільну історію і менталітет, є результатом цього процесу. Асинхронність цих процесів на території Європи дає підстави для виділення трьох типів держав: ранні (формування держави передувало появі нації), пізні (сформована національна ідентичність була покладена в основу держави) і консоціативні (для яких характерна відсутність сильної держави і єдиної нації як результат синхронності процесів державного і національного будівництва).

До першого типу належить Франція, де на перших етапах її становлення держава з'явилася раніше нації. Інакше кажучи, успішне будівництво держави створило сприятливі умови для появи певної нації. Прикладами пізніх держав є Італія та Німеччина, де держава була створена для представництва вже сформованої нації. Тут територіальні межі виявилися під великим впливом вже існуючої державної системи, а не стали результатом внутрішнього процесу політичної централізації влади. Проміжним варіантом є консоціативні країни — Швейцарія, Нідерланди, Бельгія, в яких формування держави і нації відбувалося паралельно. Ці держави складаються з різних націй і являють собою державу без єдиної чи титульної нації. Вони виникли в буферній зоні між північним протестантизмом і південною контрреформацією, яка часто ставала ареною релігійних конфліктів у XVII–XVIII століттях. Отже, можна стверджувати: формування держави та системи держав, що передували виникненню націй і націоналізму, стало прикметною рисою процесів державотворення на Європейському континенті.

Створення американської держави мало відмінні від європейських культурні та економічні передумови. З точки зору культурного аспекта, США ніколи не мали досвіду ні об'єднання світської і релігійної влади (що сприяло процесу державного

будівництва в протестантській Європі), ні конкуренції між релігійною і світською владою (що гальмувало розвиток держави в католицькій Європі). Америка сама визначала себе як переважно протестантську державу. Наявність безлічі протестантських сект і гострі теологічні дискусії між ними змусили еліту центру дистанціюватися від них, давши можливість церкві розвиватися на рівні громадянського суспільства, а не державних і політичних інститутів. На відміну від Європи Америка також мала одну мову для соціальної комунікації — англійську, яка дісталася від колонізаторів.

Деякі відмінності є і в економічних факторах. В економічному плані Америка була набагато ближчою до європейського торгового поясу міст, ніж ті території Європи, на яких почався процес державного будівництва. Процес колонізації сприяв створенню різноманітних мереж торгових міст, а значні масиви землі розподілялися між вільними селянами, що перешкоджало будь-яким спробам централізації. Крім того, в США обмеження на можливість виходу індивідів або груп з об'єднання не накладалися аж до закінчення Громадянської війни в 1865 році. Таким чином, у США практично були відсутні релігійні, мовні бар'єри, а також будь-які економічні або територіальні обмеження для формування єдиної держави.

Слід зазначити, що Сполучені Штати Америки ніколи не були нацією в етнічному розумінні, як це було в консоціативних державах Європи. З самого початку американські колонії створювали себе як окремі територіальні одиниці, пов'язані спільною мовою і релігією. Іншими словами, США створювалися як союз держав, що мало відрізнявся від європейських аналогів — міських ліг у постфеодальній Європі.

У першій американської конституції присутня сильна корпоративна ідея територіальної організації, відповідно до якої державне утворення розглядалося як результат угоди між конкретними територіальними громадами, а не між правителями і підлеглими. У Статтях Конфедерації, що вступили в силу в 1781 році, Сполучені Штати були визначені як конфедерація і стверджува-

лося, що Конгрес не має влади над громадянами: він може діяти тільки через самі штати[1].

Цей документ надав центральним органам влади мінімальні повноваження і закріплював принцип одностайності: будь-яке рішення у вищому органі влади — Конгресі Конфедерації — мало прийматися тільки за наявності згоди всіх тринадцяти штатів. Корпоративна ідея територіальної організації також міститься в інституційній моделі, закріпленій в конституції 1787 року. Цей вплив відображено в ідеї, що «кожен штат має власну «індивідуальність»[2]. Ця індивідуальність дістала втілення в моделі нового Сенату, що складався з двох представників від кожного штату незалежно від його розміру та кількості населення. Таким чином, федеральний Сенат також можна розглядати як перемогу принципу корпоративного представництва.

Прийняття Конституції 1787 року свідчило про провал спроби створення конфедерації і про остаточний вибір на користь федеративного устрою. Таким чином, менш ніж за десятиліття Сполучені Штати випробувала два шляхи –конфедеративний і федеративний — для визначення найбільш оптимальної моделі державного устрою. Водночас у європейських консоціативних державах перехід від конфедерації до федерації вимагав значно більше часу. Але навіть модель федерації виявилася нездатною остаточно вирішити проблему подвійного представництва (територіальних громад та індивідів) у великій державі. Тому Конституція дозволила представникам федерального центру і штатів вести постійні дискусії щодо питань поділу владних повноважень на території держави.

Можна стверджувати, що, з точки зору Європи, США є нацією, яка сформувалася без підтримки держави: «Єдиний правовий порядок підтримувався, але відмінності між державою і суспільством розмивалися. Офіційна сфера діяльності уряду, дуже чітко визначена в Європі, була розчинена в американському

[1] *Dahl R.* Democracy in the United States: Promise and performance / Dahl R. — Chicago : Rand McNally, 1976. — P. 87.
[2] *Beer S.H.* To make a nation: The rediscovery of American federalism / Beer S.H. — Cambridge, MA : Harvard University Press, 1993. — P. 384.

суспільстві»[1]. Успіх американської держави на ранніх етапах її становлення залежав від правил поведінки, виконання яких забезпечувалося судами та політичними партіями.

Цей досвід США не має аналогів у Європі. Навіть у ранніх державах, таких, як Франція, процес національного будівництва підтримувався вже сформованою державною структурою. Консоціативні країни не мали ні держави, ні нації. У пізніх державах (Італії, Німеччині) національна ідентичність, що передувала створенню територіальної держави, була ідеологічним конструктом без чітких територіальних меж. У США національний суверенітет не захищався ні керівництвом держави, ні окремими національностями: «Національна ідентичність в Америці... передувала формуванню... інституційних рамок американської нації і навіть національної території» [2].

Що стосується виходу, то тільки Громадянська війна змусила південні штати остаточно відмовитися від погроз виходу з об'єднання. Відтак значний вплив на формування США мав географічний розкол, що бере свій початок від штатів, які підтримували або відкидали ідею сильного федеративного центру, на зміну якому прийшов розкол між різними територіально-економічними інтересами. У XX столітті «відносна відсутність релігійного або етнічного суперництва між американськими регіонами призвела до посилення економічної конкуренції між штатами»[3].

Таким чином, політичний розвиток США стримувався територіальним розколом, що виник на інституціональному контрасті між різними баченням державного устрою (конфедерація або федерація) і структурними відмінностями в соціально-економічній сфері (аграрна та промислова економіка). У зв'язку із цим для ефективного управління країною був необхідний постійний

[1] *Skowronek S.* Building a new American state. The expansion of national administrative capacities 1877-1920 / Skowronek S. — Cambridge : Cambridge University Press, 1987. — P. 6.
[2] *Greenfeld L.* Nationalism: Five roads to modernity / Greenfeld L. — Cambridge, MA : Harvard University Press, 1992. — P. 402.
[3] *Bensel R.F.* Sectionalism and American political development: 1880–1980 / Bensel R.F. — Madison, WI : University of Wisconsin Press, 1987. — P. 4.

пошук компромісу між інституційними і політичними інтересами акторів, що представляють штати і центр.

Не менш важлива відмінність процесу територіальної консолідації держав Європи та Америки проявляється у ході процесу демократизації. Аналізуючи політичний розвиток Європи, С. Роккан визначив чотири проблеми, які доводилося вирішувати керівникам держав, які прагнули встановити контроль над територією країни[1]:

1) сформувати державу з чітко визначеними межами і створити адміністративний апарат контролю за суспільним життям всередині країни (територіальна інкорпорація);

2) створити інститути соціалізації для формування за допомогою мовної стандартизації, релігійної уніфікації і системи освіти особливої політичної ідентичності в рамках даної території (територіальна легітимність);

3) інституціоналізувати канали участі, представництва та опозиції (демократична інкорпорація);

4) створити територіальну економічну солідарність за допомогою вирівнювання доходів і можливостей для підприємницької діяльності незалежно від регіону і класової належності населення (демократична легітимність).

Кожне із цих завдань відповідало конкретному етапу територіального розвитку, а еліти центрів європейських держав змогли їх вирішити шляхом конфліктів або компромісів з представниками периферії, що і зумовило інституціональні відмінності держав континенту. Очевидно, що в Європі процеси державного і національного будівництва передували демократизації. В результаті європейський націоналізм виник задовго до демократії і до певної міри сприяв її зміцненню. На думку С. Роккана, успішному розвитку європейських держав сприяли: низький рівень загальної мобілізації в епоху формування держави (нові зв'язки створювалися на рівні національних та місцевих еліт, а селяни і міські робітники були залучені лише частково); етап консолідації меха-

[1] *Eisenstadt S. N.*, *Rokkan S.* Building states and nations: Models and data resources. — P. 29.

нізмів територіального контролю завершився до того, як відбулася повна монетизація економіки, до масового поширення грамотності, у результаті чого нижча страта не могла артикулювати політичних вимог. Це дало національним елітам час, необхідний для формування ефективних структур. У результаті вони виявилися краще підготовленими до протистояння новим викликам: посилення національної ідентичності на масовому рівні, відкриття каналів для участі мас, розвиток почуття національної економічної солідарності й встановлення реального консенсусу з питань розподілу ресурсів і прибутків[1].

У США процес територіальної консолідації здійснювався іншим шляхом не тільки через невирішене питання про кордони федеральної влади, а й у результаті синхронності процесу формування держави та демократизації. «Політична спадщина Америки XVIII століття сприяла відходу від центру: штати обмежували владу федерального уряду, законодавчі збори штатів орієнтувалися на інтереси виборців, а законодавство стояло на сторожі права ініціювати, або, точніше, не ініціювати нові закони про оподаткування. На відміну від якобінської спадщини у Франції республіканська ідеологія в Америці тільки поглиблювала недовіру до національної мобілізації»[2].

Інакше кажучи, якщо в Європі демократія стала інструментом, що забезпечує перехід від територіальної до політичної фази розвитку держави, то у США вона відіграла роль механізму врівноваження інтересів федерального центру і штатів. У США демократія була надійно встановлена «до появи вимог концентрації влади національного уряду... В Америці новий вид державної організації виник у результаті високого рівня розвитку електоральної демократії для вирішення управлінських завдань в індустріальну епоху»[3].

---

[1] *Rokkan S.* Cities, states and nations: A dimensional model for the study of contrasts in development // Building states and nations: Models and data resources / S. Rokkan / Ed. by Eisenstadt S., Rokkan S. — L. : Sage, 1973. — Vol. 1. — P. 73–91.

2 *Wiebe R.H.* Self rule: A cultural history of American democracy / Wiebe R.H. — Chicago : Chicago University Press, 1995. — P. 70.

[3] *Skowronek S.* Building a new American state. The expansion of national administrative capacities 1877-1920. — P. 9-10.

Отже, єдина спільна риса у ході територіальної консолідації держав Європи та США полягає в тому, що вони сформувалися завдяки невдалій політиці імперій — Римської, що призвела до її розпаду, і Британської, що спробувала посилити контроль над своїми північноамериканськими колоніями. Що стосується відмінностей, то головними є: по-перше, асинхронність процесів державного і національного будівництва в Європі, їх одночасність у Сполучених Штатах. У результаті на Європейському континенті домінує унітарна модель державного устрою, в той час як американці віддали перевагу федерації, в якій розподіл повноважень між центром і штатами залишається предметом переговорів між ними. По-друге, якщо процес демократизації в Європі сприяв переходу від територіальної стадії формування держави до політичної, то у США він дозволив знайти компромісне рішення між прихильниками конфедерації і федерації, що прискорило формування нової держави.

Формування територіальної організації публічної влади впливає на розвиток громадянського суспільства та є джерелом сучасних суперечностей між різними соціальними групами. Відомий американський соціолог Дж. Александер зазначає, що територія є основою для будь-якого реального суспільства, оскільки конвертує його простір у конкретне «місце»[1]. Громадянське суспільство може стати унікальним і значущим лише як конкретне місце. Причетність до цього центрального місця примордіалізується, і створюються передумови для бінарної системи дискурсу: свої, які перебувають на території, та чужі поза її межами. Право на свободу закріплюється лише за тими, хто перебуває на сакральній землі, а інститути та взаємодії у громадянському суспільстві у відповідь починають спотворюватися і сегментуватися.

У цьому сенсі націоналізм можна розглядати як заселення простору, який демаркований територіальними кордонами держав. Громадянськість завжди визначалася центрами, але до XVII століття ці примордіальні території розглядалися більш локально, як

[1] *Alexander J.* Contradictions: The uncivilising pressures of time, space and function / J. Alexander // Soundings: A Journal of Politics and Culture. — 1997. — Vol. 16. — P. 99.

села, міста, регіони чи просто як фізичні площі, заселені племенами або багаточисельними сім'ями. З початком епохи Відродження територія набувала ознак національності, а приналежність до певного місця означала зв'язок із землею нації.

Однак безвідносно до того, як визначалася спільність (за мовою, кровною спорідненістю, релігією, світоглядом) лише члени нації розглядалися як розумні, відкриті, чесні особи. А члени інших національних територій вважалися ворогами. Таке надзвичайне обмеження універсалізму мало колосальні наслідки для історії людства. Один з них — постійне переплетіння реальних громадянських суспільств та війни як крайнього вираження відносин негромадянського типу. І. Кант вважав, що демократії ніколи не почнуть війну з іншими демократіями, оскільки універсалізм та раціональність, притаманна таким суспільствам, спонукатимуть їх радше до діалогу, а не застосування сили, перешкоджатимуть стереотипному мисленню та прагненню створити негативний образ інших національностей. Однак на практиці античні Афіни, перша реальна демократія, вели постійні війни проти сусідніх міст-держав, боролися проти варварства, яке їм приписувалося. У часи Відродження воєнна слава вважалася однією з найважливіших чеснот міст-держав Італії, а їхні політики захищали та розширювали межі громадянського суспільства, ведучи війни проти «іноземців», які були рівними спільнотами у їх національних правах. Імперська експансія держав Північної Європи у XVII–XIX століттях мала як економічні мотиви, так і потребу «приручити» ворогів цивілізації, оскільки їм не пощастило народитися на тій же частині землі, що й вони.

Найяскравішим прикладом протистояння є Англія та Франція, які майже два століття вели затяжні війни, хоча схожі в основних рисах та за рівнем розвитку демократичних інститутів. Хоча еліти та пересічні особи кожної країни були переконані у тому, що їх територія є єдиним місцем на Землі, де можна вільно дихати.

Націоналістичне розуміння громадянськості привело до змін внутрішнього характеру, що спонукало тих, хто був виключений з громадянського суспільства, усвідомлювати себе як чужинців, котрі асоціюються з територіальними ворогами нації, проти

яких ведуться війни. Вигнанці, як правило, розглядалися не лише як дикуни, а й як справжня загроза національній безпеці. Намагаючись бути включеними до світу громадянського суспільства, вигнанці досить часто намагалися видавати себе за патріотів.

Якщо націоналізм обмежує громадянськість, розмежовуючи простір всередині та поза нацією, то регіоналізм створює аналогічні, іноді насильницькі обмеження для простору в рамках нації. Центрами є уже не тільки нації, а й міста і регіони в їх межах. Ці внутрішні центри визначають суть дискусій про свободу, формують периферію як територію, котрій не вистачає національної громадянськості, як своєрідну чужоземну територію в межах самої нації. Протягом століть міста і регіони були джерелом найбільш запеклих соціальних протистоянь. Німецьке прислів'я про те, що «повітря міста робить нас вільними» є найкращим відображенням суті проживання у місті, демонструє прірву між селянином та бюргером того часу. Регіональні поділи між півднем і північчю, сходом і заходом завжди мали соціальний підтекст. Ці регіональні відмінності ділили громадянське суспільство, його культуру, перешкоджали встановленню внутрішнього діалогу. Коли вони накладалися на інші чинники — економічні, етнічні, політичні чи релігійні, вони створювали основу для репресивних, закритих рухів, побудови гетто, агресивної, примусової інкорпорації, сецесіоністських рухів та громадянських воєн. Ці конфлікти стали боротьбою за ідентичність та соціальне визнання, протидією фрагментованості та спотворенням у громадянському суспільстві як такому.

Тому, на думку Дж. Александера, сучасні проблеми, які пов'язані з функціональною диференціацією громадянського суспільства (насамперед в економічній сфері) та загрожують його цілісності, моральності й свободі, є результатом історичного становлення громадянського суспільства у часі та просторі[1]. Різні види конфліктів — функціональні, просторові та часові — слід

[1] *Alexander J.* Contradictions: The uncivilising pressures of time, space and function. — P. 111.

розглядати насамперед як прагнення бути включеним у громадянське суспільство як таке.

Говорячи про безмежність громадянського суспільства, Дж. Александер швидше за все мав його кількісні характеристики: воно за своєю природою передбачає взаємовигідне спілкування, що за потреби ігнорує кордони держави. За такого розуміння поняття громадянського суспільства відображає ідеологію і практику глобальності, оскільки немає місця настільки віддаленого, щоб з ним не можна було встановити взаємовигідний зв'язок. Однак лише ідеальне громадянське суспільство може рівномірно розподілятися в абстрактному, позбавленому політичних кордонів ландшафті. Реальне громадянське суспільство без держави існувати не може. Як слушно зазначає Е. Гідденс, «створення громадянського суспільства напряму пов'язане з виникненням сучасної форми держави і, таким чином, референціально пов'язане з нею. У традиційних державах повсякденне життя, переважно у сільській місцевості, перебувало поза сферою адміністративної влади держави. Місцева громада була переважно автономною в тому, що стосувалося її традицій та способу життя, а форми особистої активності залишалися в основному поза увагою адміністративного апарату держави. Проте ця зовнішня сфера не була громадянським суспільством... У сучасних соціальних формах держава і громадянське суспільство розвиваються спільно як взаємопов'язані процеси трансформації»[1].

2.2. Глобалізація та процеси детериторіалізації у сучасному світі

Досить часто глобалізація розглядається дослідниками як позатериторіальний і надтериторіальний процес, що виходить за межі географічних кордонів та негативно впливає на суверенітет національної держави. В результаті територія держави втрачає своє значення і відіграє лише другорядну роль у життєдіяльності сучасного суспільства. Однак представники детериторіального

[1] *Giddens A.* The consequences of modernity. — P. 150-151.

підходу до глобалізаційних процесів допускають низку методологічних помилок, заперечуючи одночасне існування процесу ретериторіалізації — зростання ролі території в умовах глобалізованого світу.

Важливо зазначити, що політико-економічна географія динаміки детериторіалізації та ретериторіалізації нині радикально переглянута з огляду на національні моделі, які почали формуватися з кінця XIX століття. Якщо попередні етапи детериторіалізації та ретериторіалізації відбувалися переважно в рамках території держави-нації, то на нинішній стадії соціально-просторової реструктуризації роль національного масштабу як основної інституційної площадки для функціонування капіталу значно зменшилася. К. Коліндж назвав цей феномен «відродженням масштабів», за якого, на відміну від попередніх форм соціально-просторової організації, жоден окремий рівень соціально-економічної взаємодії не домінує над іншими[1].

З точки зору історичної перспективи, територія розглядається як історична форма соціально-просторової організації, яка систематично змінюється під впливом існуючих умов. Нова надтериторіальна географія мереж та потоків витісняє «стару» географію державних територій, що тривалий час домінувала у суспільних науках. Дослідники процесу детериторіалізації розглядають появу нової географії як результат різних причинно-наслідкових зв'язків, зокрема: розвиток нових технологій; інтернаціоналізація капіталів та фінансів; активізація діяльності транснаціональних організацій, включаючи міжнародні корпорації та неурядові організації; зростання ролі електронних засобів масової інформації в організації соціокультурних ідентичностей; поширення стурбованості екологічними проблемами; нерівномірне зростання кількості населення тощо.

У більшості досліджень процесу детериторіалізації простори глобалізації (засновані на циркуляції, потоках та географічній мобільності) та прояви територіального виміру (замкненість і

[1] *Collinge C.* Spatial articulation of the state: reworking social relations and social regulation theory / Collinge C. — Birmingham : Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, 1996. — P. 11.

закритість, кордони та географічна визначеність процесів) представлені як взаємосуперечливі системи соціальної взаємодії. Так, Р. О'Брін вважає, що глобальна фінансова інтеграція створила ситуацію, за якої «географічне місце розташування більше не має значення... Гроші зазвичай успішно полишають кордони географії»[1].

Дж. Шольте зазначає: «Глобальний простір позбавлений місця, дистанції і кордонів — і в цьому сенсі є «надтериторіальним». У глобальних відносинах люди пов'язані один з одним без огляду на їх територіальне знаходження... Глобальні відносини таким чином формують поза-, екстра-, пост-, надтериторіальні аспекти світової системи. У глобальній сфері територіальні кордони не є якоюсь перешкодою, і дистанція долається практично миттєво»[2].

Таке уявлення про глобальний простір як позбавлений місця, дистанції та кордонів є характерною особливістю детериторіальних підходів. Так, Ф. Джеймісон ввів поняття «постсучасного гіперпростору»[3], а К. Омає розробив концепцію «світу без кордонів»[4].

Серед найбільш яскравих представників цього напряму досліджень слід згадати і А. Аппадураї, який зосередив увагу на аналізі впливу глобалізації на культурну сферу. На його думку, нова культурна економіка повинна розглядатися як складний порядок, який уже не можна розуміти в термінах існуючих моделей центр-периферія. Як первинну модель цього порядку можна взяти взаємодію п'яти ландшафтів, кожен з яких являє собою специфічний вимір глобальних культурних потоків, а саме: етноскейпи, медіаскейпи, техноскейпи, фінансові ландшафти та ідеоскейпи. Виділення цих організуючих рамок глобальних потоків як своєрідних просторів має за мету підкреслити, що вони не є певною

[1] *O'Brien R.* Global financial integration: The end of geography / O'Brien R. — L. : Pinter, 1992. — 120 p. — P. 1-2.
[2] *Scholte J.A.* The geography of collective identities in a globalizing world / J.A. Scholte // Review of International Political Economy. — 1996. — Vol. 3. — № 4. — P. 567.
[3] *Jameson F.* Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism / Jameson F. — Durham, NC : Duke University Press, 1992.
[4] *Ohmae K.* The borderless world: Power and strategy in the global marketplace / Ohmae K. — N.Y. : Harper, 1990.

об'єктивною даністю, що спостерігається з будь-якої позиції. Насамперед це перспективні конструкти, які формуються відповідними акторами: націями-державами, діаспорами, субнаціональними об'єднаннями і рухами, сім'ями та індивідами. Ці ландшафти являють собою різні будівельні матеріали уявних світів, що конструюються історичними уявленнями різних соціальних груп. Характерною особливістю сучасного етапу розвитку є прогресуюче роз'єднання цих ландшафтів, що організують глобальні потоки: у шляхах руху людей, машин, грошей, образів та ідей спостерігається дедалі менше ізоморфізму.

Дослідник також вважає, що ми є свідками становлення постнаціонального політичного порядку. Насильство, що супроводжує політику ідентичності, відображає стурбованість, пов'язану з пошуком нетериторіальних принципів солідарності. Територіальний націоналізм слугує для цих рухів виправданням, однак не обов'язково є їх справжнім мотивом чи кінцевою метою. «Хоча багато антидержавних рухів обертаються навколо образів батьківщини, кольору шкіри, місця і повернення з вигнання, ці образи відображають скоріше злиденність їх (і наших) політичних мов, ніж гегемонію територіального націоналізму. Іншими словами, ще не виникла жодна ідіома для фіксації колективних інтересів багатьох груп у транслокальних формах солідарності, у формах мобілізації, що перетинають кордони, та постнаціональних формах ідентичності»[1].

Ці інтереси все ще артикулюються у поняттях, пов'язаних з територіальною державою. Нездатність багатьох детериторіалізованих груп мислити себе поза рамками нації-держави часто є причиною глобального насильства, оскільки багато рухів за самостійність та збереження ідентичності змушені у своїй боротьбі з існуючими націями-державами використовувати ті самі образи, які вони намагаються зруйнувати.

В свою чергу, М. Кастельс висунув тезу, що в нову, інформаційну епоху відбуватиметься поступове перетворення простору місць

[1] *Appadurai A.* Modernity at large / Appadurai A. — Minneapolis : University of Minnesota Press, 1996. — P. 166.

на простір потоків. «Наше суспільство побудоване навколо потоків: капіталу, інформації, технологій, організаційної взаємодії, зображень, звуків і символів. Потоки є не лише одним з елементів соціальної організації, вони є вираженням процесів, що домінують у нашому економічному, політичному і символічному житті... Простір потоків — це нова форма соціальних практик, які домінують у мережевому суспільстві та структурують його матеріальну організацію. Під потоками я розумію цілеспрямовані, повторювані, програмовані послідовності обмінів і взаємодій між фізично роз'єднаними позиціями, які займають соціальні актори в економічних, політичних і символічних структурах суспільства»[1].

У новоствореному мережевому суспільстві соціальний простір стає відкритим для різних концептуалізацій і дослідження «безлічі просторів». Простори сучасного суспільства не тотожні, тому нині можна говорити не про заселені й незаселені території, а про життєздатні та нежиттєздатні землі. Тут йдеться не про фізичні характеристики простору, а про якість спільного життя людей, яка стає критерієм і поясненням переміщення людських мас. Лише у певних місцях, промислових центрах виникає якість, що стимулює прибуття людей. Розшарування простору відповідно до ступеня привабливості кожного з рівнів дало змогу міграції створити особливу карту світу, на якій помітні силові лінії між територіями різних рівнів. Фільтри, що створюються на шляху міграційних потоків, - це не стільки державні кордони, скільки своєрідні дамби, які за обрисами співпадають із певними ділянками державних кордонів, але насправді є зовсім іншим явищем.

Вагомий внесок у дослідження процесу детериторіалізації зробили М. Хард та А. Негрі, що відзначають «загальне вирівнювання чи згладжування соціального простору», в якому капітал виходить за територіальні кордони і влада національних держав успішно розмивається. У результаті на світовій арені з'являється новий актор — імперія. На відміну від імпері-

[1] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Кастельс М. — М. : ГУ ВШЭ, 2000. — Р. 64.

алізму вона не створює жодного територіального центру влади та не спирається на міцні кордони чи бар'єри, а є децентрованим і детериторіалізованим апаратом управління, який поступово інкорпорує весь глобальний простір всередину свого відкритого і зростаючого фронтиру. При цьому під фронтиром вони розуміють рухомий кордон, що відділяє освоєний імперією світ від неосвоєного[1].

Відносини між різними учасниками глобальної взаємодії набувають форми піраміди. На її вершині перебуває наддержава, світовий гегемон — США. Дещо нижче розташована група держав, які контролюють глобальні монетарні інструменти і здатні регулювати міжнародний обмін (держави Великої сімки, члени Паризького і Лондонського клубів тощо). На другому рівні знаходяться мережі «розподільчого управління», що являють собою потоки капіталів, техніки і технологій, народонаселення тощо. В такий спосіб транснаціональний капітал організує мережі комунікацій і задовольняє потреби. «Світовий ринок і гомогенізує, і диференціює території, переписуючи географію Земної кулі. На цьому ж рівні, який часто підпорядкований владі транснаціональних корпорацій, перебувають переважно держави-нації, які стали, по суті, локальними, територіальними організаціями. Ці держави виконують різноманітні функції, наприклад, політичного посередництва щодо глобальних держав-гегемонів, торгівлі з транснаціональними корпораціями і перерозподілу доходів відповідно до біополітичних потреб на своїх обмежених територіях»[2]. В основі піраміди зосереджені групи, що представляють інтереси населення, зокрема організації, незалежні від держав і капіталу, наприклад, неурядові організації.

Імперське управління здійснюється не стільки методами класичної бюрократії, що має свої цілі, не тотожні політичним, скільки за допомогою біополітичного контролю за масою, що передбачає використання трьох основних інструментів: зброї (насамперед ядерної), грошей, за допомогою яких відбувається

[1] *Hardt M.* Empire / M. Hardt, A. Negri. — Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 2001. — P. 24.
[2] Ibid. — P. 310.

деконструкція національних ринків, та комунікації. «Простір комунікації повністю детериторіалізований. Якщо поглянути на решту просторів, проаналізованих у термінах монополії на застосування фізичної сили і монополії на визначення монетарних стандартів, то цей простір зовсім інший. Тут йдеться про метаморфозу всіх елементів політичної економії і теорії держави. Комунікація — це форма капіталістичного виробництва, в якій капітал повністю і глобально підпорядковує суспільство своєму режиму, пригнічуючи усі альтернативні способи виробництва»[1].

Однак низка дослідників вважають, що руйнівний вплив глобалізації на державу-націю та її територіальний вимір значно переоцінено, оскільки насправді відбуваються два протилежних процеси: уніфікації (глобалізації) та локалізації. Так, на думку І. Свингедоу, протягом останнього десятиліття «відносне домінування держави-нації поступилося новим конфігураціям, в яких обидва рівні - місцевий/регіональний та транснаціональний/глобальний — набули нового значення. Глобальне співробітництво, глобальний рух фінансів та світова політика відіграють вирішальну роль у формуванні щоденного життя, одночасно дедалі більше уваги приділяється місцевим та регіональним проблемам і процесам реструктуризації. Інакше кажучи, одночасно діють дві тенденції: глобалізації, або ж деволюції, і децентралізації, чи локалізації... Місцеву/глобальну взаємодію сучасних процесів реструктуризації слід розглядати як єдиний, складний процес, що поєднує два схожих, хоча і суперечливих рухи, та включає де-факто перегляд значення географічного виміру економічного і соціального життя»[2].

Для І. Свингедоу ці процеси ремасштабування представляють конфліктну динаміку «глокалізації», в якій глобальна соціально-просторова інтеграція передує повсюдній регіоналізації та локалізації соціальних відносин. За такого підходу «глобалізація — це не

[1] *Hardt M.* Ibid. — P. 347.
[2] *Swyngedouw E.* The mammon quest: «Glocalisation», interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales / E. Swyngedouw // Dunford M., Kafkalas G. Cities and regions in the New Europe. — L. : Belhaven, 1992. — P. 40.

лише зростання важливості одного виміру порівняно з іншими; це також зміни у самій природі взаємовідносин між вимірами»[1].

Отже, основним недоліком детериторіалізаційного підходу до глобалізації є те, що він розглядає відносини між глобальним простором і територією національної держави як гру з нульовою сумою: зростаюче значення першого обов'язково передбачає ослаблення другого. Розглядаючи географічні виміри як взаємовиключні, а не взаємодоповнюючі, взаємозалежні рівні, така дуалістична концепція не дає відповіді на питання про роль субглобальної трансформації — наднаціональних політико-економічних блоків, територій національних держав, регіонів, міст, поселень — у сучасних процесах глобальної реструктуризації.

Дослідники, що заперечують значущість території у глобалізованому світі, не беруть до уваги той факт, що саме існування глобальних потоків передбачає виробництво та постійне відтворення сталої соціально-територіальної інфраструктури, включаючи, зокрема, міські агломерації та регулятивні інститути держави, через які циркулюють глобальні потоки. Відповідно видима детериторіалізація соціальних відносин у глобальному масштабі насправді залежить від їх укорінення у відносно сталих і нерухомих соціально-просторових конфігураціях на різноманітних взаємозалежних субглобальних вимірах.

Більш правильним є твердження про те, що сучасний процес глобальної реструктуризації, який є нерівномірним, діалектичним процесом соціально-просторових змін, відбувається як у просторі (що зумовлено зміною успадкованих соціально-просторових конфігурацій), так і у часі (оскільки залежить від прискореного руху капіталу, характерного для сьогодення). Цей процес розгортається одночасно у кількох взаємопов'язаних географічних вимірах — не лише на глобальному рівні, а й на нижчих — шляхом продукування та зміни існуючих субглобальних просторів (наднаціональних блоків, національних держав, регіонів, міст, поселень тощо). Нині ми маємо справу з новою хвилею детерито-

[1] *Unpacking* globalization [Dicken P., Tickell A., Peck J.] // Lee R., Wills J. Geographies of economies. — L. : Arnold, 2014. — P. 159-160.

ріалізації та ретериторіалізації, в якій глобальна соціально-економічна взаємозалежність значно посилилася у тісному зв'язку зі створенням чи реструктуризацією відносно стабільних форм капіталістичної соціально-просторової організації у різноманітних субглобальних географічних масштабах. Відповідно держави-нації та їх території є основними акторами сучасних процесів глобальної реструктуризації, а не їх пасивними спостерігачами чи безпорадними жертвами.

Ця глобальна тенденція детериторіалізації посилюється і внутрішніми чинниками, зокрема процесами децентралізації у більшості країн світу, що зумовило появу нового предмета дослідження — спільного суверенітету (shared sovereignty) між державою та її територіальними складовими[1]. Це свідчить про відхід від загальноприйнятого розуміння суверенітету як характеристики виключно держави-нації та визнання того факту, що суверенітет ніколи не був повністю сфокусованим на державі-нації, як вважалося у повоєнних суспільних науках. За останні десятиліття з'явилося безліч свідчень змін у структурі, компетенції, правових рамках, економічній та політичній системах держав, які досліджувалися Дж. Егню[2], М. Кітінгом[3], Н. Уолкером[4] та ін. Деякі дослідники пов'язують появу нових політичних структур з формуванням системи багаторівневого урядування[5], в результаті чого недержавні актори отримали можливість впливати на процес прийняття рішень на різних рівнях управління. Іншими словами, сучасні моделі управління в якості основних акторів розглядають не тільки суверенну державу.

---

[1] *Regional* authority in 42 Countries, 1950-2006: A measure and five hypotheses [Marks G., Hooghe L., Schakel A.] // Regional & Federal Studies. — 2008. — Vol. 18. — № 2-3. — P. 111-121.

[2] *Agnew J.* Making political geography / Agnew J. — L. : Arnold Publishers, 2012.

[3] *Keating M.* Plurinational democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era / Keating M. — Oxford : Oxford University Press, 2005.

[4] *Walker N.* The idea of constitutional pluralism / N. Walker // Modern Law Review. — 2002. — Vol. 65. — № 3. — P. 317-359.

[5] *Marks G.* Types of multilevel governance / G. Marks, L. Hooghe // European Integration Papers Online. — 2000. — Vol. 5. — № 11. P. 1-24; *Bache I.* Multi-level governance / I. Bache, M. Flinders. — Oxford : Oxford University Press, 2005.

На думку Ч. Джеффері, «методологічний націоналізм», характерний для суспільних наук, відображає тенденцію фокусування на державі-нації як основній одиниці аналізу у вивченні соціального і політичного життя та ігнорування регіону як одиниці політичного аналізу[1]. Вибір держави-нації як одиниці аналізу властивий для більшості наукових досліджень останнього часу і часто не відображає реального стану справ. Однак у XXI столітті уже ніхто не піддає сумніву важливість регіонального рівня в управлінні розвитком суспільства. Деволюція у Великій Британії, автономізація в Іспанії, регіоналізація в Італії, криза федералізму в Бельгії та низка інших процесів змусили політологів аналізувати вплив регіонального політичного середовища на індивідів, політичні партії та уряди (наприклад, праці К. Деттербека[2], У. Свендена[3], А. Хендерсона[4] та ін.). Такі дослідження допомагають зрозуміти децентралізаційні процеси та регіоналізацію у більш широкому контексті інституційних реформ.

Отже, подвійний процес наднаціональної інтеграції та децентралізації призвів до далекосяжного процесу просторового ремасштабування, наслідки якого тільки починають осмислюватися науковою спільнотою.

Одним із цих наслідків є розвиток транскордонного співробітництва, який, зміцнюючи зв'язки між країнами на рівні регіонів, ослаблює їх всередині суверенної держави. Нерозривний зв'язок між державою та її територією, обмеженою кордонами, був встановлений підписанням Вестфальського миру 1648 року. До середини XX століття право національної держави на власний розсуд

[1] *Jeffery Ch.* The challenge of territorial politics: beyond methodological nationalism / Ch. Jeffery, D. Wincott // In Hay C. New directions in political science: Responding to the challenges of an interdependent world. — Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010. — P. 167-188.

[2] *Detterbeck K.* Party politics in multi-level systems: Party responses to new challenges in European democracies / K. Detterbeck, E. Hepburn // In Swenden W., Erk J. New direction in federalism studies. — L. : Routledge, 2009. — P. 106-125.

[3] *Swenden W.* Territorial party politics in Western Europe / W. Swenden, B. Maddens. — Basingstoke : Palgrave, 2008.

[4] *Henderson A.* Hierarchies of belonging and political inclusion: National identity and political culture in Scotland and Quebec / Henderson A. — Montreal-Kingston : McGill-Queen's University Press, 2007.

проводити внутрішню політику та управляти своїми територіями практично ніким не ставилося під сумнів. Однак активізація процесів глобалізації, поступове розмивання кордонів, поява нових форм співробітництва між територіями активізували дискусії про функції держави, її кордони та ступінь автономії територій.

Вплив членства у наднаціональній організації на територіальну організацію влади у суверенній державі можна проілюструвати на прикладі Італії, що є однією з держав-засновниць Європейського Союзу. Так, у результаті конституційної реформи у 2001 році італійські регіони отримали право на певну самостійність у встановленні економічних зв'язків на міжнародній арені під загальним наглядом з боку держави. До предметів спільного відання держави і регіонів були віднесені міжнародні зв'язки регіонів, зв'язки регіонів з Євросоюзом та зовнішня торгівля. Крім того, згідно із ст. 117 Основного Закону регіонам було надано право брати участь у законотворчій діяльності органів Євросоюзу. Серед перших цим правом скористався регіон Емілія-Романья, ініціювавши у 2002 році підписання декларації щодо реформи Євросоюзу, підготовленої низкою європейських регіонів[1], яку підтримали регіони країн-членів ЄС: Аквітанія, Валлонія, Гессен, Марке, Тоскана, Уельс, Фландрія і Шотландія. Декларація передбачала розширення прямої участі регіонів у розробці нормативно-правових актів Євросоюзу. До того ж регіонам Італії було надано право укладати угоди з іноземними державами та регіонами інших держав. Закон від 13 травня 2004 року передбачає можливість створення за ініціативою територіальних утворень та їх об'єднань європейських районів, що мають статус юридичної особи і фінансову автономію.

Очевидно, що розвиток транскордонного співробітництва, поява єврорегіонів вимагають переосмислення ролі кордонів у діяльності держави, вироблення нових моделей управління територією, які б враховували комплексний політико-правовий характер транскордонних форм співробітництва.

[1] *Common* Declaration on European governance, Brussels, 27 March 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.scotland.gov.uk/Publications/2002/05/14749.

Тут варто детальніше зупинитися на важливості взаємодії внутрішніх і зовнішніх чинників для державного будівництва, що дістало відображення у ході концептуального осмислення ролі кордонів. Це питання досить детально розроблялося суспільствознавцями. Це Р. Бендікс, К. Дойч, Б. Мур, С. Роккан, Ч. Тіллі та інші. У їх працях міститься багато ідей, зокрема щодо важливості врахування зовнішнього середовища і його взаємозв'язку з внутрішнім. Що стосується механізмів внутрішньої легітимації, то низка дослідників — С. Бартоліні, Д. Карамані[1], С. Роккан — робили акцент на вивченні внутрішньої структури держави і її змісту — нації, яка забезпечувала внутрішню легітимацію[2].

Так, С. Роккан розвинув основні ідеї економіста А. Хіршмана, який описував стратегії індивідуальної поведінки щодо формальних правил у несприятливих умовах: «лояльність» (до правил), «голос» (намагання опротестувати та змінити правила) і «вихід» (ігнорування невигідних правил). А. Хіршман розглядав «голос» та «вихід» як альтернативні варіанти висловлення недовіри людей, які реалізуються залежно від можливостей, що існують в організації, членами якої є ці індивіди. Голос — будь-яка спроба не вийти, а змінити небажаний стан справ за допомогою індивідуального або колективного звернення до керівництва, іншими словами, це вираз інтересів громадян або соціальних груп. На його думку, Сполучені Штати Америки самим своїм існуванням і розвитком зобов'язані мільйонам рішень про «вихід» і відмову від «голосу»[3]. Як вважає А. Хіршман, «недостатня державність» (statelessness) — це «атрофія голосу», що виникає в результаті наявності можливостей для «виходу». Іншими словами, недостатня державність визначається як відсутність інституційних каналів «голосу», які

[1] *Caramani D.* The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in Western Europe / Caraman D. — Cambridge, N.Y. : Cambridge University Press, 2004.

[2] *Формирование* новых государств: внешние и внутренние факторы консолидации Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю., Мельвиль А.Ю. // Полис. — 2010. — № 3. — С. 27.

[3] *Хиршман А.О.* Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств / Хиршман А.О. — М. : Новое издательство, 2009. — С. 36.

не розвиваються у зв'язку з існуванням можливості «виходу» для членів спільноти.

У якості аналогів «лояльності», «голосу» і «виходу» С. Роккан та його послідовники використовували поняття «політичне структурування», «будівництво системи» та «межі». Застосування концепції А. Хіршмана дало змогу С. Роккану пояснити роль взаємодії між центром і периферією, між різними центрами у процесі формування територіальних держав і націй, а також з'ясувати моделі цього явища, різноманітність яких відображено на карті Європи. Розроблена ним концептуальна модель довела, що будівництво центру нової держави і її порядку зумовлене ефектом існуючих кордонів і можливостями «виходу», які надаються, що внутрішнє інституційне будівництво і консолідація спільнот пов'язані з успішністю цієї стратегії і міжнародним порядком. Різні варіанти «виходу» характерні для різних періодів формування держави. Так, для ранніх етапів була характерна сецесія: багато територіальних держав на стадії формування перебували під загрозою розпаду.

Співвідношення «виходу» чи «голосу» пов'язане з формуванням кордонів держави, які визначають конфігурацію акторів і публічних ресурсів, що знаходяться на певній території. У випадку «закритості», коли можливості для «виходу» відсутні, актори змушені приховувати ресурси, якими вони тимчасово володіють, або реалізувати «голос». Контроль за «виходом» і «входом» шляхом перетворення кордонів передбачає наявність ієрархії в організації, спільноті чи державі. Як правило, із закриттям кордонів зростають можливості політичного контролю. Компетенція, доступність і складність внутрішньої ієрархії залежать від обмежень, що передбачає будівництво кордонів і контроль за «виходом».

Контроль за кордонами і скорочення можливостей для «виходу» акторів генерують процес зростання політичного виробництва, запускаються механізми легітимації центральної ієрархії і структурування спільноти, що сприяють ефективнішому виконанню спеціалізованих функцій політичної ієрархії[1]. Чим вищий

[1] *Bartolini S.* Restructuring Europe: Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union / Bartolini S. — N.Y. : Oxford University Press, 2005. — P. 29.

ступінь контролю над кордонами, тим більше можливостей у ієрархічних структур для стабілізації і легітимації своїх провідних позицій, і навпаки.

Послідовники концепції С. Роккана виявили залежність, в якій внутрішнє структурування спільноти і формування нації пов'язані зі специфікою консолідації центру і кордонів різного характеру (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо). Вони проаналізували не лише територіальні, а й соціокультурні (членство) аспекти цього процесу. Останнє передбачало, що приналежність акторів до політичної спільноти і можливість «виходу» за її межі визначаються контролем центру не лише за територіальними, а й за соціокультурними кордонами, які визначаються соціокультурними нормами і правилами членства. Це означало, що «вихід» може бути різний: територіальний (сецесія), функціональний або членський (еміграція, ухиляння від сплати податків, служби в армії тощо). Як зазначає Д. Карамані, «функціональний «вихід» (еміграція) заміщує територіальний «вихід» (сецесію) у випадку, коли контроль за територією і кордонами, як і ступінь національної інтеграції, зростають до такої міри, що географічний сепаратизм стає немислимим»[1].

Ступінь контролю над кордонами значною мірою визначає можливості розвитку не лише національних держав, а й демократичних інститутів, які є результатом історичного компромісу політичних акторів і балансу контролю за ресурсами. С. Бартоліні виділяє дві ідеальні моделі — повного закриття або відкриття кордонів. У випадку закриття кордонів посилення контролю центру за периферійними територіями та акторами неминуче. Це вимагає значної концентрації ресурсів, що, в свою чергу, призводить до створення нерівних умов для політичних суб'єктів і сприяє домінуванню одного з них. Яскраво виражене неспівпадіння і невизначеність кордонів посилює можливості для «виходу», зменшує стимули до структурування каналів «голосу», обмежує сферу

[1] *Caramani D.* The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in Western Europe. — P. 25.

політичного виробництва центру і робить державу залежною від окремих груп інтересів (заможних соціальних груп).

Російський дослідник В. Колосов виділяє кілька етапів дослідження кордонів залежно від методологічних підходів: традиційних (наприклад, історико-географічний) чи постмодерністських[1]. Перший етап розпочався наприкінці XIX століття і розвивався у рамках історико-географічного підходу. Найбільш відомими його представниками є Ж. Ансель, І. Боуман, Е. Бансе, К. Фоусетт, Р. Хартшорт та ін. Суть їх досліджень зводилася до накопичення емпіричного матеріалу, картографування економічних і соціальних структур у прикордонних регіонах, вивчення конкретних ситуацій. Науково-теоретичні напрацювання цього етапу використовувалися для розмежування, делімітації та демаркації повоєнних кордонів у Європі, визначення меж колоніальних держав у Азії та Африці. У цей же період активно розроблялися концепції прикордоння, пояснювалися їх морфологія та еволюція. Результатом стала поява геополітичних стратегій, суть яких полягала у поділі світу на сфери впливу провідних держав, зростання популярності європейської концепції політичного кордону як жорстко зафіксованої на місцевості лінії.

Другий етап на початку 1950-х років ознаменувався розвитком функціонального підходу, який розроблявся такими дослідниками, як Дж. Мінгі, Дж. Прескотт, Дж. Хауз. Вони займалися дослідженнями транскордонних потоків переміщення людей, товарів, інформації, взаємовпливу кордонів та елементів природного і соціального ландшафту. Саме тоді були розроблені моделі транскордонної взаємодії на різних просторових рівнях і типологія транскордонних потоків; проаналізовано кордони як багатовимірне і динамічне соціальне явище; сформульована концепція прикордонного ландшафту та визначено стадії розвитку прикордонних територій. Практичні результати проявилися в ініціюванні переговорів щодо прикордонних питань, практики транскордонного співробітництва і регулювання соціальних процесів на

[1] *Колосов В.* Теоретическая лимология: новые подходы / В. Колосов // Международные процессы : Журнал теории международных отношений и мировой политики. — 2003. — №1. — С. 44-49.

прикордонних територіях, демаркації та делімітації нових політичних кордонів.

Протягом третього етапу, у 1970-х роках, домінували політологічні підходи Т. Гарра, Дж. Герца, П. Діля, Х. Стара, М. Уорда щодо ролі кордонів у розвитку і врегулюванні міжнародних конфліктів. У фокусі досліджень опинився взаємозв'язок між особливостями кордонів та їх роллю в ініціюванні, еволюції та розширенні конфліктів, що дало змогу сформулювати рекомендації стосовно розв'язання прикордонних конфліктів та здійснення операцій щодо підтримання миру у гарячих точках.

Четвертий етап, що розпочався у 1990-х роках, представлений низкою постмодерністських підходів:

— світосистемний ідентичнісний підхід, в основу якого покладені праці І. Валлерстайна та П. Тейлора, полягав у вивченні кордонів на взаємопов'язаних територіальних рівнях залежно від еволюції територіальних ідентичностей та їх місця в ієрархії політичних кордонів. В рамках цього підходу розроблено модель взаємозв'язку між кордонами та ієрархією територіальних ідентичностей. При цьому враховувалися зростання темпів глобалізації, об'єктивні економічні (міжнародний поділ праці, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій) та політичні чинники (зміцнення структури «центр-периферія», зростання прозорості державних кордонів, активізація децентралізаційних процесів);

— геополітичні підходи зосереджені на аналізі впливу процесів глобалізації та інтеграції на політичні кордони, які лягли в основу розробки моделей процесів «детериторіалізації» та «ретериторіалізації» у функціях політичних та адміністративних кордонів. На практиці це втілилося у розробці принципів прикордонної політики і прикордонного співробітництва, у створенні єврорегіонів та інших транскордонних регіонів;

— підхід «політика — сприйняття — практика» (Дж. Скотт, Х. ван Хотум) що полягав у: а) вивченні взаємозв'язку між політикою, що визначає проникність кордонів, їх сприймання людьми та взаємозв'язку з практикою різноманітних видів діяльності, пов'язаних з кордонами; б) аналізі взаємодії політики регулювання функцій кордону з ідентичністю людей; в) осмисленні діяль-

ності на різних територіальних рівнях управління; г) з'ясуванні впливу цих чинників на процес управління транскордонними регіонами. Практичними результатами стали регулювання транскордонного співробітництва і управління транскордонними регіонами, регулювання міжнародних міграцій та розвиток регіональної політики.

Згідно з цим підходом кордон є не лише міжнародно-правовим інститутом, визначальною характеристикою державного суверенітету, а й продуктом діяльності мешканців прикордонних територій, результатом тривалого історичного, політичного, соціально-економічного розвитку, важливою символічною ознакою етнічної та політичної ідентичності.

— екополітичний напрям (Дж. Блей, А. Уестінг, Г. Уайт, О. Янг) представлений дослідженнями співвідношення політичних і природних кордонів. Його представники зосереджувалися на аналізі функцій політичних та природних кордонів як єдиної системи і розробці шляхів управління транскордонними суспільно-природними системами, що мало сприяти вирішенню екологічних проблем регіонального і світового масштабу.

Ця еволюція поглядів на територію, визнання її нової ролі, яка не обмежується рамками національної держави, особливо яскраво проявляється на Європейському континенті, зокрема у створенні територій, не обмежених державними кордонами.

Першим транскордонним регіоном ЄС став EUREGIO, створений у 1958 році на кордоні Німеччини та Нідерландів. Пізніше такі утворення з'явилися і на інших прикордонних територіях держав-членів. На думку Дж. Андерсона, більшість ініціатив того часу щодо транскордонного співробітництва були відповіддю на зростаючу функціональну взаємозалежність між прикордонними територіями різних держав[1]. Перші проекти з'явилися незалежно один від одного наприкінці 1950-х — на початку 1960-х років. На той час вони не отримали жодної фінансової допомоги від надна-

[1] *Anderson J.* Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance / J. Anderson, L. O'Dowd // Regional Studies. — 1999. — Vol. 33 (7). — P. 593-604.

ціональних органів, хоча по суті сприяли поглибленню макрорегіональної інтеграції в рамках європейської спільноти.

Для органів місцевої та регіональної влади залучення до транскордонного утворення означає, що вони виходять на міжнародний рівень, який тривалий час залишався у віданні центральних урядів держав. Для врегулювання питань, пов'язаних з місцевим транскордонним просторовим плануванням та транспортною політикою, у 1960–70-х роках були створені різноманітні дво- та багатосторонні урядові комісії, в яких місцевий рівень влади не був представлений[1].

Однак протягом останніх десятиліть масштаб залучення неурядових організацій для налагодження транскордонного співробітництва різко зріс, що можна розглядати як свідчення процесів макрорегіональної інтеграції в Європі. Так, два наднаціональних органи — Рада Європи та Європейський Союз — відіграли важливу роль у забезпеченні умов, за яких представники громадянського суспільства змогли б контактувати з партнерами через кордони.

Правовою основою першого транскордонного регіону стали різноманітні угоди, які переважно ґрунтувалися на добрій волі. Перша спроба формалізувати таке співробітництво була зроблена у 1966 році, коли Рада Європи дала рекомендації щодо здійснення співробітництва між органами місцевої влади (Recommendation 470 (1966) on the draft Convention on European co-operation between local authorities). У 1980 році за ініціативою Ради Європи була прийнята так звана Мадридська конвенція (Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами чи владами[2]), яка вступила в дію 22 грудня 1981 року, що стало першим кроком до формування законодавчої бази цього виду співробітництва. Пізніше вона була доповнена трьома протоколами, останній з яких було прийнято у 2009 році.

[1] *Aykac A.* Transborder regionalisation: An analysis of transborder cooperation structures in Western Europe / Aykac A. — Sindelfingen : Libertas, 1994.

[2] *European* outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities CETS № 106 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=106.

Активність Євросоюзу в сфері транскордонного співробітництва порівняно з Радою Європи має переважно фінансовий характер. Більшість ініціатив у цій сфері можуть розраховувати на підтримку коштами з фонду Ініціатива спільноти Інтеррег, започаткованої Єврокомісією у 1990 році, яка була продовжена у програмах Interreg II (1994 рік) та Interreg III (1999 рік). Основними напрямами діяльності єврорегіонів та реалізації транскордонних проектів є[1]:

— розширення співробітництва регіональних органів влади і місцевого самоврядування (підвищення кваліфікації персоналу в сфері прикордонного співробітництва, сприяння обміну працівниками, надання консультаційних послуг);

— збереження загального культурного спадку, організація культурного обміну, популяризація ідеї співробітництва серед мешканців прикордонних територій, формування європейської самосвідомості, зміцнення солідарності народів, що проживають у єврорегіоні;

— розвиток співробітництва у сферах освіти, охорони здоров'я і соціальної роботи;

— реалізація спільних заходів щодо охорони природи на прикордонних територіях;

— розробка спільних проектів розвитку транспортної інфраструктури;

— узгодження планів розвитку регіонів і розробка загальних стратегій з виділенням конкретних проектів, у здійсненні яких зацікавлені сторони-учасники.

Транскордонне співробітництво можна класифікувати залежно від типу зв'язків між регіонами:

— співробітництво, що ґрунтується на певному типі правової угоди, що передбачає функціонування постійного секретаріату, який контролює власні ресурси;

— на основі стратегії розвитку;

[1] *Федоров Г.* Еврорегионы — новый формат взаимодействия / Г. Федоров, В. Корнеевец // Космополис. — 2008. — №2. — С. 78-79.

— широкомасштабне співробітництво у низці сфер, що перебувають у віданні органів місцевої та регіональної влади[1].

Основними чинниками, що зумовлюють участь у транскордонних проектах, є: доступ до фондів; зменшення затрат на виробництво чи надання певних послуг; лобіювання; вихід на міжнародну арену та участь у міжурядових відносинах; обмін досвідом.

Як і будь-який сучасний процес, транскордонне співробітництво вимагає існування певної управлінської структури, яка б узгоджувала інтереси та діяльність усіх учасників. На практиці реалізувати ідею щодо створення управлінського органу, який би опікувався проблемами даного транскордонного регіону, досить складно. Е. Джуаліні виділяє три взаємопов'язаних виміри у транскордонному управлінні в Європі[2]:

— політико-економічний, який визначає парадигму діяльності держав у цій сфері та легітимізує дії місцевої, регіональної та центральної влади. За цих умов транскордонне управління постає як результат стратегічного вибору;

— інституційний — організаційні та інституційні рамки, в яких транскордонне управління постає як комбінація інституційного дизайну та «інституційного будівництва»;

— символічно-когнітивний, що включає процес формування територіальної ідентичності. У цьому сенсі транскордонне управління є «винайденими» громадами, які проживають на спроектованому просторі.

Низький рівень інституціоналізації транскордонного співробітництва створює низку загроз для управлінських процесів, зокрема у вигляді політичного опортунізму, посилення позицій еліт, консолідації неокорпоративістської моделі відносин.

Тому цікаво розглянути транскордонне управління як виклик, породжений стратегією багаторівневої інституціоналізації, що відповідає природі європейського інтеграційного процесу. На відміну від державно-центристських підходів природа ЄС як політи-

[1] *Practical* guide to cross-border cooperation. — Enschede : AEBR, 1997.
[2] *Gualini E.* Cross-border governance: Inventing regions in a trans-national multi-level polity / E. Gualini // DISP. — 2003. — № 152. — P. 43.

ко-інституційного конструкту може бути охарактеризована як «цілісна, територіально різноманітна спільнота, що складається із субнаціональних, національних і наднаціональних акторів, що переслідують свої цілі у різних сферах». Відповідно європейську інтеграцію можна розглядати як «процес створення спільноти»[1], що супроводжується зміною форми простору, акторів, практики територіального управління на різних рівнях.

Такий підхід потребує перегляду територіальної юрисдикції у відповідних сферах та вироблення нових підходів до політичної компетенції акторів-учасників. Постає питання, якою мірою влада конкретної території поширюється в рамках багаторівневої юрисдикції? Тобто які межі її поширення у горизонтальному та вертикальному вимірах, зокрема:

— за яких умов процес прийняття рішень виходить за межі формальних владних інститутів і переходить до приватних мереж;

— зміна у відносинах між територіями (модель взаємного доповнення чи дублювання);

— зміна у масштабі та цілях (конкретні чи загальні завдання);

— зміна у їх статусі та природі (стабільні чи плаваючі).

Це особливо цікаво з огляду на включеність транскордонного управління у ширшу динаміку змін територіальної організації держави, що впливає на просторовий вимір міст та регіонів, їх територіальну юрисдикцію. У цьому сенсі інституціоналізовані проекти транскордонного управління можуть розглядатися як частина загального процесу на транскордонному (національний/міжнародний, включаючи прикордонні органи місцевої та регіональної влади) чи транснаціональному рівні (включаючи мережу органів місцевої та регіональної влади, держав, що не мають спільних кордонів) з високим рівнем диференціації рівнів інституціоналізації.

В Україні транскордонне співробітництво поки що перебуває на початкових етапах становлення. Незважаючи на те, що уже прийнято відповідний закон[2], Державну програму розвитку тран-

[1] *Hooghe L.* Multi-level governance and European integration / L. Hooghe, G. Marks. — Oxford : Rowman and Littlefield, 2001. — P. 124.

[2] *Про транскордонне* співробітництво: Закон України № 1861-IV від 24.06.2004 // Голос України. — 2007. — 22 липня.

скордонного співробітництва на 2011–2015 роки[1] та інші нормативно-правові акти, можливості місцевих органів влади щодо діяльності у цій сфері досить обмежені. Це зумовлено насамперед недостатніми повноваженнями органів місцевого самоврядування, що проявляється у недосконалій процедурі формування та використання місцевих бюджетів, у яких повинні передбачатися кошти для гарантування виконання фінансових зобов'язань у ході реалізації транскордонних проектів. Відсутність достатніх повноважень у органів місцевого самоврядування, з одного боку, запобігає прийняттю помилкових рішень через брак відповідного досвіду, а з іншого — гальмує процес активізації двосторонніх відносин з прикордонними територіями.

Отже, невід'ємними рисами глобалізації є поєднання процесів детериторіалізації та ретериторіалізації, що вимагають переосмислення національного суверенітету, значення території і кордонів, перегляду взаємовідносин між різними рівнями територіальної організації держави.

2.3. Територіальна автономія як інструмент вирішення внутрішньополітичних проблем

Хоча вирішення політичних та етнічних проблем за допомогою надання особливого статусу окремим територіям відоме ще з XVI століття, однак лише в XX–XXI століттях цей підхід почав активно використовуватися багатьма державами.

Більшість визначень автономії у суспільних науках подаються у контексті держави (як спроможність діяти незалежно, здатність держави отримувати бажані результати[2]) та самовизначення[3]. Це відображає правове розуміння конституційної автономії, що передбачає незалежність суверенної держави чи конститу-

[1] *Про затвердження* Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1088 від 01.12.2010 // Урядовий кур'єр. — 2010. — 8 грудня.
[2] *Motyl A.* Autonomy / In Encyclopedia of nationalism: Leaders, movements and concepts / Motyl A. — London : Academic Press, 2001. — P. 35.
[3] *Safran W.* Identity and territorial autonomy in plural societies / W. Safran, R. Maiz. — L. : Frank Cass, 2000.

ційне визнання автономії у рамках держави. За такого розуміння автономія належить державі (як здатність держави здійснювати владу) або є результатом домовленостей у межах держави (виходячи з рішення держави надати певний ступінь самоврядування одній чи більше складовим частинам). Останнє розуміння є найбільш поширеним у фаховій літературі. Згідно з Р. Лапідотом автономія «означає дифузію влади для збереження цілісності держави з огляду на неоднорідність етнічного складу її населення; вона часто визначається як така, що складається з певної кількості різних конституційних угод, таких, як федералізм, конфедералізм, децентралізація, асоціативна державність та деволюція»[1].

Термін «автономія» також використовується як:

— синонім незалежності (ступінь незалежності, яку певна спільнота має в рамках суверенної держави»[2]);

— синонім децентралізації (форма децентралізації державної влади[3] в унітарній державі на рівні її адміністративно-територіальної одиниці, яка характеризується історичними, географічними, економічними, національно-побутовими та іншими особливостями[4]);

— спосіб здійснення виключних повноважень певним органом влади у визначених сферах.

Відповідно низка дослідників дала своє визначення територіальної автономії. Так, К. Нордквіст визначив її як «внутрішньодержавну територію, яка має конституційно закріплене самоврядування з ширшими повноваженнями, ніж у будь-якого іншого

---

[1] *Lapidoth R.* Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts / Lapidoth R. — Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 1997. — P. 3.

[2] *Hannum H.* Autonomy, sovereignty, and self-determination: The accommodation of conflicting rights (Procedural aspects of international law) / Hannum H. — Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1996. — P. 8.

[3] *Борденюк В.* Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційноправові аспекти / В. Борденюк // Юридична Україна. — 2004. — № 11. — С. 820.

[4] *Корнієнко М.І.* Автономія територіальна / М.І. Корнієнко // Юридична енциклопедія. — К. : Укр. енциклопедія, 1998. — Т. 1. — С. 24.

регіону держави»[1]. Інші автори роблять акцент на провідній ролі законодавчих повноважень: наявність виключної законодавчої влади для органу управління територіально визначеного утворення, що приймає рішення[2]; географічна територія, яка відносно більшої національної території, має спеціальний статус, включаючи певну законодавчу владу в рамках держави, але не є суб'єктом федерації чи незалежною державою[3].

Х. Ханнум і Р. Лілліч визначали автономію як ступінь незалежної діяльності регіону на міжнародному чи національному рівні та виділили п'ять критеріїв, дотримання яких є обов'язковим для визнання регіону автономним[4]:

1) наявність законодавчих зборів, обраних місцевим населенням, яке приймає нормативно-правові акти щодо мови освіти, місцевого планування та здійснює контроль за місцевими органами влади;

2) функціонує обраний місцевими жителями виконавчий орган, що відповідає за управління та реалізацію місцевого законодавства;

3) сформована незалежна судова система;

4) угода про автономію не суперечить зовнішній політиці та безпеці держави;

5) угода про автономію передбачає поділ влади між регіоном та державою.

У міжнародному праві автономія означає, що частина чи адміністративно-територіальна одиниця держави отримала право на самоврядування у певних сферах шляхом прийняття відповідних

[1] *Nordquist K.-A.* Autonomy as a conflict-solving mechanism / K.-A. Nordquist / Suksi M. Autonomy: Applications and implications. — Hague : Kluwer Law International, 1998. — P. 63-64.

[2] *Legare A.* Rethinking the forms of autonomy at the dawn of the 21st century / A. Legare, M. Suksi // International Journal on Minority and Group Rights. — 2008. — Vol.15. — № 2-3. — P. 144.

[3] *Olausson M.* Autonomy and islands: a global study of the factors that determine island autonomy / M. Olausson. — Abo : Abo Akademi University Press, 2007. — P. 25.

[4] *Hannum H.* The concept of autonomy in international law / H. Hannum, R. Lillich // American Journal of International Law. — 1980. — Vol. 74. — P. 858.

законів та статутів, але без створення власної держави[1]. Іншими словами, автономні території не мають міжнародного характеру і не розглядаються як держави з точки зору міжнародного права.

Українські дослідники зазначають, що у більшості країн надання автономії пов'язане насамперед з децентралізацією управління, у деяких — з вирішенням національного питання, зокрема у Російській Федерації[2]. Можна згадати, що Україна мала автономний статус у територіальній організації Російської імперії у період Гетьманщини (1654–1764 роки). З 1924 по 1940 рік до складу України входила Молдавська Автономна Радянська Соціалістична Республіка. А у лютому 1991 року Кримська область України стала Кримською Автономною Радянською Соціалістичною Республікою, яка з квітня 1992 року має назву Автономна Республіка Крим.

Автономія має як територіальний, так і позатериторіальний вимір. З огляду на це автономія може стосуватися делегування державою законотворчих чи адміністративних повноважень інститутам, що представляють населення, яке проживає на конкретній географічній території. Нетериторіальні форми автономії досить складно окреслити, оскільки вони практикуються щодо членів групи, розпорошеної на території держави, а їх характеристики відрізняються від титульної нації[3]. У подальшому ми зосередимося виключно на територіальних формах автономії.

Як суто управлінський інструмент, покликаний організовувати ефективну взаємодію між усіма складовими частинами держави, автономія широко практикується у країнах, що мають великі острови, фізично відділені від основної, материкової частини.

---

[1] *Suksi M.* Autonomy: Applications and implacations / Suksi M. — Hague : Kluwer Law International, 1998. — P. 7-8.

[2] *Воронов М. П.* Автономія / Воронов М.П. // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — Т. 1. — К. : Укр. енциклопедія, 1998. — С. 26.

[3] *Kinga G.* Minority governance in Europe / Kinga G. — Budapest : European Centre for Minority Issues, 2002; *Ghai Y.* Global prospects of autonomies / Ghai Y. // In Jansson H., Salminen J. The second Eland islands question: autonomy or independence? — Mariehamn : Julius Sundblom Memorial Foundation, 2002. — P. 29-54.

Р. Уоттс класифікував різні конституційні форми, до яких вдаються невеликі острови для адаптації до великих політичних систем[1]. Найбільш поширеним типом є федерація, в якій острів може формувати відносини з більшою державою (часто з державою-колонізатором), а найменші острівні одиниці отримують вигоду від зв'язку з державою, водночас зберігають значний ступінь незалежності. Конституційна асиметрія гарантує, що невеликі острови мають незначний вплив на процес прийняття рішень у загальнонаціональних органах влади, і навпаки. Така подвійна система самоврядування і спільного правління (shared rule) практикується виключно на островах (Аландські остови у Фінляндії, Фароські острови та Гренландія у Данії, Азорські острови та острови Мадейра у Португалії тощо). Федерація є досить стабільною структурою, оскільки її розпад можливий лише за наявності згоди усіх учасників, однак вона встановлює обмеження щодо ступеня автономності своїх суб'єктів.

Другий тип передбачає «асоційовану державу». Аналогічно до федерацій менші одиниці прив'язані до більшої громади у дуже асиметричних відносинах. Проте, на відміну від федерації, асоційовані держави можуть бути ліквідовані за взаємною згодою з ініціативи меншої або більшої частини. Відповідно асоційована держава має право проголосити незалежність. Такі одиниці, як правило, також визнаються міжнародним правом як суб'єкти міжнародних конвенцій (на відміну від федерацій). Прикладами такого типу є Антильські острови щодо Нідерландів, острови Кука щодо Нової Зеландії, Маршалові острови та Палау щодо США. Перевагами цього типу конституційного устрою є те, що острови отримують міжнародне визнання як «самоврядні держави» та можуть створювати дипломатичні місії за кордоном. А основним недоліком є вищий ступінь нестабільності системи у порівняні з федерацією, оскільки будь-який учасник конституційної угоди може вийти з неї в односторонньому порядку.

[1] *Watts R.* Islands in comparative constitutional perspective / Watts R. // In Baldacchino G., Milne D. Lessons from the political economy of islands. The resourcefulness of jurisdiction. — Basingstoke : Macmillan, 2000. — P. 27.

Третій тип конституційних угод представлений повноцінним суб'єктом федерації, яким можуть стати острови. Це стосується насамперед близько двадцяти острівних регіонів, які є частиною Канади, Малайзії, Мікронезії, Іспанії, Сан Кіту і Невісу, США. Перевагою такого типу є те, що політичне партнерство зумовлює сильне відчуття спільного правління (shared rule), що створює передумови для здійснення редистрибутивної політики та надає інструменти для суттєвого впливу на політику і процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Проте, на відміну від федерацій, їх конституційний статус є досить складним, закріпленим виключно у конституції, що створює значні труднощі для його зміни чи удосконалення.

Для вирішення соціальних проблем (етнічних, релігійних, мовних, культурних) автономію використовують в Європі починаючи із XVI століття, в той час окремі форми дозволили релігійним громадам: протестантам у католицьких регіонах, євреям у різних країнах, мусульманам серед християн, католикам, православним християнам та євреям на території Османської імперії. В останньому випадку система релігійної та культурної автономії під назвою «міллет» проіснувала в Османській імперії до 1918 року. В її рамках євреї та християни отримали право жити за власними законами та звичаями, мати власні суди, школи, лікарні та встановлювати податки для своїх членів. Кожен міллет підпорядковувався власному духовному пастирю — халіфу (мусульмани), Вселенському патріарху (православні), католикосу (вірмени-католики) чи рабину (іудеї). Нині система міллетів у певних варіаціях продовжує функціонувати у деяких країнах колишньої Османської імперії — Греції, Єгипті, Ізраїлі, Іраку, Йорданії та Сирії.

У першій половині XX століття автономії створювалися для вирішення політичних конфліктів, викликаних територіальними змінами, що відбулися внаслідок Першої світової війни. Деякі національні меншини у Східній та Центральній Європі отримали територіальну автономію, реалізуючи право на самовизначення, яке було підтримане державами-переможцями: вільне місто Данцинг (сучасний Гданськ) та територія Мемель (сучасна Клайпеда).

Після Другої світової війни міжнародна ситуація не сприяла широким дискусіям щодо автономії. Хоча право усіх народів на самовизначення було визнано за фундаментальний принцип міжнародного права Статутом ООН у 1948 році та закріплено у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 року, його застосування на практиці було обмежено народами, поневоленими класичними колоніальними державами. Водночас національні меншини та корінне населення, яке проживало на території незалежних держав, не могло скористатися цим правом. Автономія як колективне право в Європі розглядалося швидше як загроза територіальній цілісності держав, оскільки більшість із них створювалися на основі моноетнічної держави-нації (за винятком Швейцарії та Бельгії).

Традиційними підставами для надання статусу автономії у сучасному світі є існування етнічної, мовної чи релігійної меншини, яка компактно проживає на певній території (етнокультурний чинник). У деяких випадках підставою для надання автономних прав є географічне розташування — віддаленість території від держави (острови, колишні колонії та залежні території: Антильські острови, Нова Каледонія, Мадейра, Азорські острови, Сицилія та Сардинія). Автономія також створюється з огляду на політичні та економічні чинники за принципом «дві системи — одна країна» (Гонконг, Макао) чи через наявність національних інтересів у певних метрополіях (наприклад, Буенос-Айрес).

Історичний досвід Європи свідчить, що автономне утворення формується за одним з таких сценаріїв:

1) автономна система створюється в ході формування сучасної держави, яка приймає конституцію, що закріплює право на автономію. Така ситуація у випадку п’яти регіонів Італії, що мають спеціальний автономний статус; автономних спільнот Іспанії, Фарерських островів Данії;

2) як інструмент розв’язання міжнародного територіального конфлікту (Аландські острови, Південний Тіроль), коли надання автономії ініціюється міжнародною спільнотою (Лігою націй, ООН);

3) формується в результаті внутрішнього конфлікту, який вирішується укладанням двосторонньої угоди між його учасниками,

що передбачає надання певного ступеня автономії окремій території країни (Нова Каледонія, Північна Ірландія, Шотландія);

4) шляхом перетворення залежної території чи колонії на автономний регіон, правовий статус якого прирівняний до решти території держави (Антильські острови Нідерландів, Гренландія, Французька Полінезія).

Спонукати державу до утворення на своїй території автономного утворення можуть різні причини, серед яких основними є:

1) регіональна спільнота отримує право здійснювати виконавчу, законодавчу та судову владу через виборний орган замість того, щоб бути слабко представленою на національному рівні з мінімальною участю в процесі прийняття рішень та неможливістю впливати на розподіл ресурсів, що знаходяться на території регіону;

2) територіальна автономія у поєднанні з правовими механізмами захисту меншин, закріпленими у національному законодавстві, пропонує національним меншинам кращі перспективи збереження їх культури, мови та ідентичності;

3) утворення територіальної автономії може зняти з порядку денного питання виходу частини території зі складу держави. Іншими словами, автономія є способом уникнення сецесії і своєрідною формою самовизначення, що не створює нових кордонів та держав;

4) територіальна автономія сприяє політичній інтеграції етнічних груп та меншин. Автономія збільшує можливості для регіональних політичних сил брати участь у політичному житті країни. Така політична конкуренція, в свою чергу, може акцентувати відмінності в рамках етнічної групи чи меншини, що призведе до більшого плюралізму в межах монолітної спільноти;

5) територіальна автономія сприяє вирішенню етнічних проблем без акцентування уваги винятково на етнічній приналежності, оскільки фокусується на визначенні регіону як географічної, а не етнічної одиниці;

6) територіальна автономія дає змогу місцевій спільноті контролювати наявні природні ресурси. Проблема використання природних та інших ресурсів меншинами, безвідносно до їх

інтересів, досить часто є причиною висування вимог про надання автономії;

7) територіальна автономія сприяє підвищенню залученості громадян до політичного життя, надає регіональним спільнотам більше можливостей для впливу на владу, контролю за політичною елітою. Це створює умови для покращення функціонування місцевих органів влади та інститутів громадянського суспільства у напрямі розвитку регіональної економіки та соціальної системи відповідно до потреб та інтересів місцевої громади. Виборче законодавство та процеси на регіональному рівні сприяють ефективнішому залученню до політичної активності маргіналізованих етнічних та соціальних груп[1].

Заперечення проти територіальної автономії як способу вирішення конфліктів між центром та регіонами чи меншинами зводяться до наступних аргументів:

— зниження підтримки виборцями політиків загальнонаціонального рівня, які підтримають ідею автономії;

— ініціалізація процесу розпаду держави, оскільки повноваження, надані автономії, можуть бути використанні для активізації сепаратистських настроїв;

— обраний ступінь чи форма автономії можуть виявитися недостатніми та стати новим джерелом напруги. Крім того, умови автономії можуть бути порушені й конфлікт спалахне з новою силою;

— створення територіальної автономії може спровокувати появу вимог щодо надання автономії з боку інших регіонів та етнічних меншин, що поставить під загрозу цілісність території держави;

— поява автономії може створити нові меншини та конфлікти в рамках автономного регіону з боку менших за розміром груп;

— держава втрачає контроль над природними ресурсами та фінансовими надходженнями, що може серйозно ослабити вплив

[1] *Skurbaty Z.* Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy? / Skurbaty Z. — Leiden : Hotei Publishing, 2005. — P. XLV.

центрального уряду, особливо якщо йдеться про відносно заможний регіон.

Незважаючи на викладені вище заперечення, територіальна автономія має низку переваг, які роблять її привабливим інструментом для управління територіями, які заселені представниками певної мовної, етнічної, чи релігійної групи, або віддалені від основної частини території держави.

Сучасні автономні утворення в Європі мають низку спільних рис, але також є відображенням особливостей свого історичного розвитку, географічного розташування, етнічного складу та політичної ситуації. Автономії, як правило, є інституційними та процедурними системами, заснованими на комплексі правових норм, які включають статут автономії та конституцію. Хоча основне завдання створення автономії — надання високого ступеня самостійності у здійсненні місцевого самоврядування — простежується у всіх правових актах, однак конкретна її форма є результатом компромісу між інтересами автономної громади та загальнодержавними потребами, які відстоюються центральною владою.

Усі автономні регіони управляються демократично обраним законодавчим органом (парламентом чи радою), який представляє усе населення, що проживає на території автономії. Виконавчий орган обирається або згаданим представницьким органом, або безпосередньо населенням, що робить його незалежним від центрального уряду країни. Населення автономного регіону — громадяни відповідних держав — також представлені на національному рівні, входячи до складу одного або кількох виборчих округів у виборах до національного парламенту. Крім того, у деяких державах (наприклад, Італії та Іспанії) парламент складається з двох палат, одна з яких формується з представників регіонів, обраних за різними виборчими системами. Зокрема, Сенат Італії лише недавно перетворився на своєрідну Палату регіонів, аналогічно другій палаті таких федеративних держав, як Австрія, Німеччина, Швейцарія. У деяких випадках (Азорські острови, Мадейра) розмір виборчого округу на території автономії значно менший, ніж у середньому по країні, що дає змогу

місцевій громаді мати своїх представників у національному парламенті.

В Італії голова автономного регіону може взяти участь у сесії національного парламенту в Римі, лише якщо на порядку денному стоять питання, що стосуються даної автономії. Деякі автономні регіони (Аландські острови, Фарерські острови та Гренландія) навіть мають право бути представленими в особі окремого делегата у міжнародних організаціях, наприклад, у Північній раді.

Що стосується механізму поділу влади між центром та автономією, то у Європі представлене досить широке розмаїття варіантів. Мінімальними повноваженнями наділена Корсика, яка отримала лише адміністративну компетенцію. Максимальні повноваження отримали північні території (Фарерські та Аландські острови, Гренландія), які мають практично усі атрибути незалежної держави, окрім можливості здійснення зовнішньої політики, наявності збройних сил і власної грошової одиниці тощо.

Як правило, для всіх автономій Європи характерне поєднання повноважень, орієнтованих на збереження культурної ідентичності (система освіти, мовна і культурна політика) та управління місцевим розвитком (регулювання ринку праці, здійснення економічної політики, міське планування, система охорони здоров'я та соціального забезпечення, захист навколишнього середовища, громадський транспорт, енергетика та інші питання, що стосуються місцевих ресурсів). Як правило, усі повноваження, надані автономному регіону, чітко визначені, а решта — передані до відання держави. Лише Азорські острови та Мадейра наділені законотворчими повноваженнями, що перебувають під контролем національного уряду Португалії, який може накласти вето або оскаржити прийняте автономією рішення у Вищому суді чи в Конституційному суді. Для врегулювання спірних питань між автономією та центральним урядом Гренландія та Фарерські острови створили спеціальні комісії, до складу яких входять представники обох сторін. Вони можуть врегулювати будь-які конфлікти до передачі справи до Конституційного суду країни.

Особливий статус європейських автономій, як правило, закріплено на конституційному рівні. Хоча існують винятки: автономія Аландських островів та Гагаузії не закріплена в Основному Законі держави, однак зміна їх статусу можлива лише за спеціальної процедури голосування у парламенті. Конституція Іспанії визнає загальне право на автономію, однак закони про автономний статус окремих провінцій є звичайними нормативно-правовими актами.

Лише статус автономних регіонів Корсики, Гренландії та Фарерських островів не згадується у Конституції. Теоретично ці автономії можна ліквідувати шляхом прийняття звичайного закону. Оскільки вони не згадуються в жодній міжнародній угоді, то готовність до співробітництва між центральним урядом і автономією є визначальною для існування останньої.

Певні особливості притаманні конституційному інституту територіальних автономій у пострадянських країнах[1]. По-перше, в офіційних назвах автономій присутній термін «республіка». Тим самим відповідним автономіям надають певних формальних ознак держави. Більше того, у ст. 134 Конституції Азербайджану Нахічеванська Автономна Республіка визначається «автономною державою у складі Азербайджанської Республіки»[2]. Згідно з Конституцією Узбекистану Республіка Каракалпакстан визнана суверенною, хоча при цьому її суверенітет охороняється Республікою Узбекистан (ст. 70). За нею визнається право виходу зі складу держави за результатами всенародного референдуму народу Каракалпакстану (ст. 74) та самостійно вирішувати питання свого адміністративно-територіального устрою (ст. 73)[3]. З огля-

[1] *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм. — С. 149.

[2] *Конституция* Азербайджанской республики, принята на референдуме 12 ноября 1995 года // Конституции стран мира. Хрестоматия / сост. Д.В. Кузнецов : в 7 ч. — Ч. 1 : Россия и постсоветское пространство. — Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. — С. 122-145.

[3] *Конституция* Республики Узбекистан, принята Верховным Советом Узбекистана 8 декабря 1998 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия / сост. Д.В. Кузнецов : в 7 ч. — Ч. 1 : Россия и постсоветское пространство. — Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. — С. 176-189.

ду на суспільно-політичні реалії подібні «одержавлення» і «суверенізація» територіальних автономій об'єктивно мають фіктивний характер. Зазначений підхід до визначення конституційного статусу автономій нагадує практику радянських часів. Він зумовлений інерційністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку, а в деяких випадках — політичними обставинами, за яких відбувалося становлення нових незалежних держав і створення в їх межах територіальних автономій. Його відображенням є те, що правові акти, які деталізують статус автономій, мають назву конституцій.

Отже, перші автономії з'явилися на території Європи ще у XVI столітті, а у XX столітті стали ефективним інструментом управління віддаленими територіями та засобом налагодження відносин з регіонами, в яких проживають етнічні меншини. Хоча форма автономії, її ступінь визначаються конкретними особливостями кожної країни, однак спільними для них характеристиками є наявність представницького органу влади, який обирається місцевим населенням, та закріплення автономного статусу в Основному Законі країни.

* * *

Підсумовуючи, зазначимо, що із самого початку формування держави територія, взаємовідносини між центром і периферією мали визначальний вплив на формування державних інститутів. Спадок універсальної держави, яка, за визначенням А. Тойнбі, є проміжним етапом між крахом цивілізацій та формуванням на їх території нових утворень, має визначальний вплив на територіальну організацію останніх (наприклад, нові держави, що утворилися в результаті падіння Римської, Британської, Російської імперій тощо). Він проявляється також в особливостях формування національної ідентичності на її території. Так, на Європейському континенті процеси формування модерних держав та націєтворення не завжди співпадали, що дає можливість (про що йшлося вище) виділити такі типи країн, як ранні (формування держави передувало появі нації — Франція), пізні (зріла нація стала основою держави — Італія, Німеччина) і консоціативні (процеси державотворення і формування нації відбувалися

одночасно — Швейцарія, Нідерланди, Бельгія). Особливості формування американської нації наклали відбиток на процес розбудови держави, який вимагав постійного пошуку компромісів між інституційними і політичними інтересами акторів, що представляють штати і центр.

Процес становлення територіальної організації влади впливає не лише на діяльність державних інститутів та існування нації, а й на розвиток громадянського суспільства, яке й нині відтворює ті соціальні суперечності, що були характерні для перших етапів формування сучасних держав. Як і колись, низка прав закріплюється лише за тими, хто належать до певного територіального колективу, сповідують його цінності, а «чужі» змушені або миритися з таким станом справ, або домагатися належного в ході боротьби.

Історична спадщина модерних держав поступово втрачає своє значення під впливом процесів глобалізації, характерною рисою яких є переосмислення і нівелювання значення території. Процеси детериторіалізації пов'язані з початком нової, інформаційної епохи, в якій провідна роль відводиться, на думку М. Кастельса, різноманітним потокам: фінансовим, технологічним, медійним тощо. Новий простір потоків виступає як нова форма соціальних практик, які домінують у мережевому суспільстві й структурують його матеріальну організацію.

Згідно з точкою зору М. Харда та А. Негрі це зумовлено появою на світовій арені нового актора — імперії, що стало можливим завдяки загальному згладжуванню соціального простору, в якому капітал виходить за існуючі територіальні кордони і розмиває владу держав-націй. Імперське управління здійснюється за допомогою біополітичного контролю за масою, що передбачає використання трьох основних інструментів: зброї, грошей, за допомогою яких відбувається деконструкція національних ринків, та комунікації.

З іншого боку, стверджувати про остаточну втрату територією свого значення передчасно. Сьогодні низка етнічних груп у різних куточках світу висувають вимоги про виділення їм території для створення власної держави. Всупереч глобальній тенденції до детериторіалізації вони пов'язують своє майбутнє з певними гео-

графічними місцями, що часто призводить до збройних конфліктів. Крім того, очевидною є тенденція до посилення базового та проміжного рівнів державного управління. Відповідно правильно говорити про ревізію традиційної моделі взаємовідносин між різними рівнями влади у конкретній державі. Більше того, саме існування глобальних потоків вимагає постійного відтворення сталої соціально-територіальної інфраструктури, включаючи міські агломерації та регулятивні інститути держави, через які циркулюють глобальні потоки.

Можна говорити про нову хвилю детериторіалізації та ретериторіалізації, в якій глобальна соціально-економічна взаємозалежність зростає одночасно з відтворенням відносно стабільних форм капіталістичної соціально-просторової організації у різноманітних географічних масштабах. Тому держави-нації та їх території є основними суб'єктами сучасних процесів глобальної реструктуризації, а не пасивними об'єктами. Іншими словами, сьогодні, незважаючи на процеси глобалізації та детериторіалізації, роль держави не зменшується, а лише видозмінюється, оскільки спроможність створити сприятливі умови для самореалізації людської індивідуальності є запорукою конкурентоспроможності держави у сучасному світі.

Особливо яскраво вплив глобалізації на територіальну організацію держави проявляється у транскордонному вимірі, що супроводжується відповідним науковим переосмисленням взаємозв'язку держави та території, яка поступово набирала характеристик самостійного суб'єкта у внутрішній та зовнішній політиці держави. Найбільш яскраво це проявилося спершу в укладенні угод про транскордонне співробітництво, що зумовило появу транскордонних регіонів, територія яких може включати кілька держав. Такий процес, у свою чергу, зумовлює необхідність створення певного управлінського органу для координації діяльності учасників транскордонного проекту, компетенція якого повинна виходити за рамки повноважень органів місцевої, регіональної та центральної влади національної держави.

Певної еволюції протягом останніх століть зазнав такий інструмент управління територіальною організацією держави, як надан-

ня статусу автономії окремим її складовим. Нині він використовується для: організації ефективної взаємодії між усіма складовими частинами держави (насамперед це стосується країн, що мають великі острови, фізично відділені від основної, материкової частини); вирішення низки соціальних проблем (етнічних, релігійних, мовних, культурних); створення умов для співіснування відмінних в економічному чи політичному плані утворень (модель «дві системи — одна країна») та реалізації децентралізаційних реформ.

Розділ 3
Реформи територіальної організації держави в Європі

3.1. Особливості європейських реформ територіальної організації держави

Територіальна організація держави стосується насамперед зв'язку між управлінням і територією, включає рівні адміністративно-територіального устрою, поділ повноважень між різними рівнями управління, обсяг повноважень самоврядних органів, ступінь їх автономності тощо. Вона проявляється у моделях співробітництва як між органами державної влади, так і між урядовими та неурядовими суб'єктами. Конкретна форма територіальної організації влади визначається особливостями історичного, політичного, економічного і культурного розвитку держави.

Оскільки управлінський процес поки що тісно пов'язаний з територіальним виміром, то практично у всіх країнах Європи тривають дискусії про необхідність адаптації територіальної організації держави до вимог сучасності, дедалі частіше піднімаються питання щодо нового підходу до розуміння держави, необхідності збільшення ролі органів місцевого самоврядування та децентралізації, поглиблення відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями тощо.

Одним з найважливіших моментів, що стосується реформи територіального управління, є усвідомлення нової ролі держави. Протягом останніх двох століть вона здійснювала своє суверенне право на управління територією, однак на сучасному етапі розвитку ми спостерігаємо значні зміни. Як уже було згадано у

другому розділі, даний тип управління територіями досяг свого максимуму в формі повоєнної держави загального добробуту, коли політичне громадянство, гарантоване державою-нацією, набуло соціального виміру. Загалом держава загального добробуту сприяла централізації, яка слугувала одним з основних інструментів рівного розподілу ресурсів між індивідами, групами і територіями. Однак починаючи з 1970-х років ця модель зазнала змін, зокрема стала менш централізованою та редистрибутивною, відкритішою ліберальним ідеям, які наголошують на важливості врахування ринкових сил у процесах управління державою.

Свою роль відіграло і поступове поглиблення процесів європейської інтеграції, які мінімізували значення національних кордонів та зменшили незалежність урядів країн-членів у економічній, соціальній, фінансовій, політичній сферах тощо. Крім того, періодично посилюється і внутрішній тиск на державу з боку етнічних груп, які прагнуть реалізувати своє право на самовизначення або ж домагаються більшої автономності у вирішенні своїх внутрішніх проблем.

Однак слід визнати, що, незважаючи на перераховані вище процеси, держава як спосіб управління територією у багатьох аспектах продовжує відігравати провідну роль у житті суспільства: система соціального добробуту все ще зберігає своє значення для громадян, держави залишаються ключовими гравцями у Європейському Союзі, основні політичні питання обговорюються на національному, а не європейському чи місцевому рівнях. Підтвердженням останньої тези є діяльність європейських партій, представлених у законодавчому органі Євросоюзу. Як стверджує Д. Хенлі, ці партії, незважаючи на дедалі зростаюче значення ЄС для громадян Європи, сприймаються переважно як представники партій національного рівня, а база партійної політики залишається національною[1]. Так, хоча соціал-демократичні партії з різних європейських країн мають спільну ідеологічну базу та сповідують

[1] *Hanley D.* Parties and hovernance — Extending the territory? / D. Hanley // Regional & Federal Studies. — 2007. — Vol. 17. — № 4. — P. 475-486.

схожі підходи до вирішення суспільних проблем, однак немає жодних ознак реального об'єднання національних партій у єдину європейську. Тобто на практиці політичні партії залишаються вірними національному рівню. Хоча роль держави-нації змінюється і переоцінюється, однак передбачити, що стане результатом цього процесу, досить складно. Можна лише припустити, що централізована модель публічного управління є нежиттєздатною в сучасних умовах і їй на зміну може прийти поміркованіша модель держави загального добробуту із більш фрагментованою системою управління.

Другим важливим моментом сучасних дискусій про майбутнє територіальної організації держави є тенденція до посилення базового рівня місцевого самоврядування. У більшості країн дедалі ширше коло повноважень передається органам місцевого і регіонального самоврядування. У деяких країнах (Франції, Бельгії, Італії, Великій Британії) цей процес відбувається паралельно з реорганізацією субнаціонального рівня управління або з укрупненням органів місцевого самоврядування чи регіонів, іноді одночасно із впровадженням регіонального рівня. У Греції, Данії та Фінляндії уже здійснено комплексну реформу всієї системи місцевого та регіонального самоврядування, включаючи укрупнення муніципалітетів та регіонів, передачу функцій на нижчі рівні управління. У країнах Східної Європи зміни здійснювалися не в останню чергу під тиском Євросоюзу, членство в якому вимагало виконання низки умов, зокрема щодо організації взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Якщо реформу з укрупнення органів місцевого самоврядування в деяких країнах не вдавалося реалізувати через брак політичної волі, то муніципалітети отримували фінансові стимули для розвитку місцевого співробітництва й об'єднання зусиль для надання мешканцям ширшого переліку послуг[1]. Спроби зміцнити базовий рівень місцевого самоврядування

[1] *Denters B.* Comparing local governance. Trends and developments / B. Denters, L. Rose. — Houndmills : Palgrave Macmillan, 2005.

також включають реформи, спрямовані на посилення демократичної легітимності муніципалітетів[1].

У більшості країн Європи громадяни досить скептично ставляться до діяльності органів державної влади, що опосередковано проявляється у зниженні явки на виборах. Деякі з цих реформ, по суті, є спробою вирішення цих проблем шляхом зміцнення зв'язку між мешканцями та органами місцевого самоврядування. Окремі країни зробили акцент на посиленні прямого впливу громадян на процес прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях. Інструменти прямої демократії широко використовуються у Швейцарії та південній Німеччині. Відносно недавно система місцевих референдумів запроваджена у низці європейських країн. У деяких державах це доповнювалося реформами щодо посилення легітимності виконавчого органу місцевого самоврядування. Так прямі вибори мерів чи керівників регіонів були запроваджені у Німеччині, Італії та низці східноєвропейських країн. Лондон та деякі англійські муніципалітети також отримали виборного мера після того, як це рішення було підтримане на місцевих референдумах. Демократична відповідальність передбачає широке залучення груп, які раніше були виключені з процесу прийняття рішень. Це проявляється у збільшенні представництва жінок та розширенні участі різноманітних неурядових організацій. Менш успішним є досвід залучення до цього процесу іммігрантів та біженців.

Також слід вказати на посилення тенденції до європеїзації та рецентралізації. Незважаючи на намагання держав-членів зберегти свій суверенітет, інститути ЄС дедалі більше перебирають на себе право приймати рішення у справах, що належали раніше виключно до компетенції національних урядів. Однак вплив органів Євросоюзу на територіальні громади та органи регіонального управління є відносно обмеженим. Що стосується рецентралізації, то вона є неминучим наслідком децентралізації. Так, на думку Д. Фелтеніуса, реформа територіальної організації

[1] *Berg R.* Transforming local political leadership / R. Berg, N. Rao. — Houndmills : Palgrave Macmillan, 2005.

влади у Швеції характеризується одночасним посиленням централізації та децентралізації[1]. З одного боку, недавнє рішення парламентського комітету про радикальну регіональну реформу фактично посилює органи місцевого та регіонального самоврядування за рахунок зменшення повноважень центрального уряду, що свідчить про поглиблення децентралізації. З іншого боку, є низка прикладів рецентралізації у сфері соціальних послуг. Рішення про розмір субсидій пенсіонерам на оплату житлово-комунальних та муніципальних послуг приймаються не місцевими органами самоврядування, а на рівні уряду, що є проявом рецентралізації.

Загалом європейські країни схвально ставляться до децентралізації, однак очевидно, що існують межі, за якими це стає неприйнятним. У кожній країні ці межі мають свої особливості й залежать переважно від того, наскільки важливим для громадян є принцип рівності у здійсненні державної політики (наприклад, у вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів). Ці межі поступово змінюються протягом останніх десятиліть у результаті реструктуризації територіальної організації держави. Насамперед це явище характерне для країн, в яких соціал-демократичні уряди працюють над розвитком ідеї держави загального добробуту, зокрема у Північній Європі.

Відповідно третьою рисою сучасної трансформації територіальної організації держави є тенденція до визнання відмінностей і навіть прийняття асиметричної моделі управління територіями у державах-членах. Очевидно, що це призводить до поглиблення відмінностей між різними частинами однієї країни, визнання суспільством факту існування нерівності як між індивідами, так і між територіями. Тенденція до урізноманітнення певною мірою є зворотною реакцією на посилення ролі органів місцевого самоврядування. Децентралізація передбачає більше свободи у діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування, які вирішують питання на власний розсуд з урахуванням особливос-

[1] *Feltenius D.* Relations between central and local government in Sweden during the 1990s: Mixed patterns of centralization and decentralization / D. Feltenius // Regional & Federal Studies. — 2007. — Vol. 17. — № 4. — P. 457-474.

тей конкретної території. Відповідно вони здатні швидше реагувати на потреби мешканців, ефективніше використовувати наявні у них ресурси для стимулювання економічного розвитку.

Закономірним результатом зростання відмінностей є посилення асиметрії між субнаціональними одиницями адміністративно-територіального устрою, оскільки деякі з них отримують можливість рухатися власним шляхом, який відрізняється від загальнонаціональної моделі. У традиційно однорідних, унітарних державах, таких, як Швеція, впроваджуються різноманітні експерименти для пошуку нових, асиметричних рішень, які б найкращим чином відповідали інтересам держави і громадян. Асиметрія може проявлятися у політичній, адміністративній та бюджетній сферах і відображати особливості політичного устрою, враховувати економічний розвиток конкретної країни. Створення парламентів у Шотландії та Уельсі у Великій Британії, надання спеціальних повноважень Андалузії, Каталонії, Країні Басків та Наваррі в Іспанії — приклади асиметричної моделі територіального управління. Особливості культурного, історичного розвитку, наявність власної ідентичності та мови, як правило, є основною причиною надання певним територіям більших повноважень у вирішенні місцевих проблем.

Четверта характерна особливість реформування територіальної організації держави полягає в оринковленні публічної сфери, що змінило практику територіального управління. Багато функцій, які вважалися чисто публічними у період розквіту держави загального добробуту, були приватизовані або надаються спільно державними та приватними організаціями. Масштаб діяльності органів публічної влади штучно обмежується, щоб дати можливість іншим гравцям вийти на ринок надання публічних послуг. Дедалі більшої популярності набуває думка про те, що ефективність та підзвітність органів публічної влади можуть бути посилені, якщо роль ринку в житті суспільства зростатиме. Ключовими ознаками сучасних реформ є ініціатива, конкуренція та вибір, а громадяни розглядаються як споживачі, які мають право вибору між різними конкуруючими надавачами публічних послуг.

Відмінності між територіями, асиметричні моделі місцевого і регіонального самоврядування можна також розглядати як прояв конкуренції між регіонами. Насамперед тому, що більш децентралізована відповідальність за економічний розвиток акцентує увагу на максимальному використанні переваг конкретної території спільно державними і приватними акторами. У період розквіту концепції держави загального добробуту централізована держава виконувала переважно функцію розподілу ресурсів для зменшення відмінностей між різними частинами держави. У сучасних умовах на перший план виходить вміння місцевих і регіональних органів використовувати наявні у них ресурси, створювати кращі, ніж у сусідів, умови для ведення підприємницької діяльності заради розвитку власної території. Однак зростання конкуренції не виключає співробітництва. Як це не парадоксально, але тенденція до співробітництва посилюється одночасно із зростанням конкуренції. Прикладом цього є Франція, де уряд запровадив нові форми міжмуніципального співробітництва, щоб заохотити органи місцевого самоврядування до об'єднання зусиль.

Схожі тенденції спостерігаються в інших країнах. Крім того, ЄС підтримує співробітництво між одиницями субнаціонального рівня держав-членів. Як правило, перевага віддається різноманітним формам міжмуніципальної взаємодії, оскільки у більшості країн відчувається брак політичної волі для здійснення адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на укрупнення органів місцевого самоврядування, або через бажання запровадити більш гнучкі моделі управління. Співробітництво поглиблюється і поширюється за рахунок інструментів публічно-приватного партнерства та створення спільних органів для прийняття рішень.

Як відзначає А. Бенц, важливість економічної конкуренції між регіонами деякими дослідниками переоцінюється[1]. Практика свідчить, що регіони можуть конкурувати лише за умов однакової

[1] *Benz A.* Inter-regional competition in co-operative federalism: New modes of multi-level governance in Germany / A. Benz // Regional & Federal Studies. — 2007. — Vol. 17. — № 4. — P. 421-436.

економічної спеціалізації. Крім того, як правило, регіональний рівень не має достатніх повноважень в економічній сфері, щоб зробити свою територію досить привабливою порівняно з іншими одиницями для підприємницької діяльності. Відповідно ідея конкуренції між регіонами в економічному розвитку є радше пропозицією, а не практикою.

Вагомий вплив на систему територіального управління справляють такі структурні зміни, як урбанізація та субурбанізація, зростання мобільності робочої сили та міграція, демографічні зміни (старіння населення, збільшення середнього класу тощо). Ці чинники необхідно враховувати під час розробки та реалізації адміністративно-територіальної реформи. Наприклад, оскільки кількість населення у сільських районах постійно зменшується, то укрупнення муніципалітетів чи розвиток міжмуніципального співробітництва заохочуються в Ісландії та Фінляндії. Що стосується великих міст, то вони фактично обслуговуються населенням, яке проживає у приміській зоні та містах-супутниках. Можна виділити два основних підходи до вирішення проблем, пов'язаних з метрополіями. Перший пропонує сформувати єдине ціле або створити регіональний рівень управління, який здійснюватиме функції, спільні для всієї території. Другий підхід вказує на необхідність збереження існуючої фрагментованої структури, оскільки це гарантує громадянам право вибору між різними надавачами послуг та схемами оподаткування[1].

Як уже зазначалося, європейські країни постійно перебувають у пошуку оптимальної територіальної організації держави, шляхів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. Тому територіальні реформи є відносно звичним явищем. Хоча кожна країна має свої історичні, політичні, географічні особливості, однак всі ці реформи мають певні спільні елементи, виділення яких дає змогу краще зрозуміти значення територіальної організації для розбудови держави у сучасних умовах та виявити загальні тенденції у розвитку самоврядних одиниць.

[1] *Urban-regional* governance in the European Union. Practices and prospects / [Hendriks F., van Stipdonk V., Tops P.]. — Amsterdam : Elsevier, 2005.

Аналіз останніх тенденцій в реалізації територіальних реформ у європейських країнах дав змогу виділити три основні складові:

1) завдання, які необхідно вирішити у ході реформ;

2) стратегія здійснення;

3) типи наявних у суспільстві конфліктів.

Уряди європейських країн за допомогою територіальної реформи намагалися вирішити досить широкий спектр завдань, зокрема:

— підвищення ефективності органів місцевого самоврядування, оскільки великі за розміром муніципалітети зможуть надавати якісніші й дешевші послуги населенню за рахунок економії на масштабі;

— поліпшення добробуту мешканців, що залежить від спроможності органів місцевого самоврядування підтримувати і розвивати технічну та соціальну інфраструктуру; підвищення рівня кваліфікації чиновників місцевого самоврядування;

— розв'язання демографічних проблем, зокрема таких, як старіння населення і знелюднення сільської місцевості;

— зміцнення інституту місцевої демократії — вибір оптимального розміру базової територіальної одиниці для посилення демократичності місцевого самоврядування;

— укрупнення національних адміністративно-територіальних одиниць у відповідь на виклики глобалізації;

— адаптування до наслідків європеїзації: відкриття кордонів між державами-членами збільшує конкуренцію, витримати яку можуть лише великі за розміром муніципалітети та регіони[1].

У багатьох європейських країнах межі органів місцевого самоврядування встановлювалися відповідно до сформованих церковних приходів. Нині, обґрунтовуючи необхідність змін, реформатори завжди посилаються на індустріалізацію, урбанізацію та вимоги щодо ефективнішого надання послуг, які вимагають перегляду застарілих кордонів територіальних громад. Відповідно

[1] *Borzel T.* Europeanization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism? / T. Borzel // Cowles M. G., Caporaso J., Risse T. Transforming Europe: Europeanization and domestic change. — Ithaca, NY : Cornell University Press, 2001. — P. 137-158.

територіальні реформи подаються як складова комплексної модернізації країни, що необхідна для виконання нових управлінських функцій або надання якісніших послуг населенню[1]. Потреба у модернізації виправдовується посиланням на масштабні соціальні зміни (урбанізацію, демографічні зміни, появу нових технологій тощо), що часто виступають як супутні явища такого феномена, як глобалізація економіки.

Слід зауважити, що індустріалізація та урбанізація не можуть бути достатніми причинами для обґрунтування необхідності реформ. Адже індустріальні та урбанізовані суспільства існують в Європі вже понад століття і обходяться без значних змін у системі територіальної організації держави. Більш важливим стимулом до реформ у європейських країнах, на нашу думку, є тиск з боку інформаційного суспільства, про формування якого писав М. Кастельс. Управління великими територіальними громадами в умовах такого суспільства є цілком реальним, навіть у малозаселених районах. Нові інформаційно-комунікаційні технології можуть зменшити вартість транзакцій та нівелювати негативний вплив значних відстаней.

Запровадження реформ може відбуватися за одним чи декількома сценаріями. Серед найбільш поширених варіантів можна виділити:

— комплексність (стосується усієї країни);

— вибірковість (відбувається лише в окремих регіонах країни);

— поступовість (відмова від радикальних змін, поступове покращення);

— добровільність (здійснення реформи лише за наявності згоди органів місцевого самоврядування);

— згори донизу (здійснюється центральним урядом);

— знизу догори (враховуються побажання органів місцевого самоврядування);

— експериментальність (впровадження кількох пілотних моделей територіального устрою для визначення найбільш оптимальної);

[1] *Denters B.* Comparing local governance: Trends and developments / B. Denters, L.E. Rose. — Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005. — P. 27.

— заохочення (створення стимулів для об'єднання чи розмежування органів місцевого самоврядування відповідно до намірів реформаторів).

При цьому вибір не обмежується однією стратегією, а визначається завданнями, які стоять на конкретному етапі територіальної реформи. Так, добровільність об'єднання територіальних громад і її висхідний характер можуть бути присутніми на початкових етапах, в подальшому поступаючись місцем примусу з боку центрального уряду.

В ході змін у територіальній організації держави також важливим є врахування наявних у суспільстві типів конфліктів. Вони можуть сформуватися історично або ж ситуативно, сприяючи або ж гальмуючи територіальну реформу. Існують традиційні типи конфліктів:

— між лівими і правими;

— між містом і селом;

— між центром і периферією;

— протистояння економічних інтересів (наприклад, між працедавцем і найманими працівниками);

— протистояння позиційних інтересів (органів регіонального самоврядування і органів місцевого самоврядування).

Слід мати на увазі, що ці типи протистоянь можуть накладатися один на одного. Так, праві партії, чий електорат, як правило, представлений сільським населенням, виступатимуть проти радикальних змін, побоюючись втратити свою електоральну базу.

Ще С. Ліпсет, С. Роккан[1] та інші розглядали процес державного будівництва як ускладнення системи розколів, започаткованої Вестфальським миром 1648 р. На ранніх етапах відбувалися процеси територіальної консолідації та культурної стандартизації, що характеризувалися поступовою інтеграцією іноді дуже відмінних у культурному та економічному плані регіонів. У деяких випадках регіональні відмінності закладали основу для напружених відносин між центром і периферією на століття наперед. Тенденція до

[1] *Lipset S.M.* Party systems and voter alignments. Cross-national perspectives / S.M. Lipset, S. Rokkan. — N.Y. : The Free Press, 1967.

секуляризації у ході індустріалізації зумовила у низці країн виникнення конфліктів навколо ролі церкви у відносинах з державою. Промисловий розвиток також створив урбанізований пролетаріат та відповідні умови класового протистояння, що пізніше набуло форми боротьби між лівими і правими течіями політичних ідеологій.

У періоди негараздів, таких, як економічні кризи, розпад імперій тощо, можуть виникнути сприятливі умови для реформ, які неможливо реалізувати за звичайних обставин. Так, економічна криза у Фінляндії дала новий поштовх дискусіям щодо адекватності адміністративно-територіального устрою держави вимогам сьогодення. Більш свіжим прикладом є перспектива вступу до Європейського Союзу, яка змусила низку країн-кандидатів із Східної Європи (Польща, Чехія) переглянути свою систему територіальної організації влади.

Результати територіальних реформ у країнах Європи можуть набувати вигляду: об'єднання (консолідація); регіоналізації[1]; фрагментації; стабілізації відносин між різними рівнями управління в державі. Як свідчить аналіз європейського досвіду, найчастіше результатом останніх територіальних реформ є укрупнення (об'єднання) територіальних громад — у Греції (у 1998 році кількість муніципалітетів було зменшена на 80%), Данії, Фінляндії, Великій Британії, Латвії, Литві, Нідерландах, Німеччині (на території Східної Німеччини), частково у Норвегії[2].

Традиційною відповіддю на складні проблеми, що постають перед державою, є консолідація або формування мережі органів міжмуніципального співробітництва. Іншими словами, органи місцевого самоврядування повинні вибирати між укрупненням та об'єднанням із сусідами або інтенсифікацією співробітництва. Аналіз територіальних реформ у 11 країнах чітко демонструє, що класична дихотомія вибору — об'єднання або співро-

[1] *Lidstrom A.* Territorial governance in transition / A. Lidstrom // Regional and Federal Studies. — 2007. — № 4. — P. 502.
[2] *Albaek E.* Nordic local government: Developmental trends and reform activities in the postwar period / E. Albaek, L.E. Rose. — Helsinki : The Associations of Finnish Municipalities, 1996. — P. 71.

бітництво — не може повною мірою відобразити широкий спектр моделей, реалізованих у ході реформ цими країнами[1] (табл. 2).

Можна виділити п'ять основних моделей реформ:

— збільшення розмірів та компетенцій органів місцевого самоврядування;

— інтенсифікація співробітництва;

— асиметрія між органами місцевого самоврядування щодо функцій і повноважень;

— регіоналізація;

— консервація.

Таблиця 2

Результати реформаторських ініціатив у країнах

Країна	Суть і результати реформ
Фінляндія	Муніципальне об'єднання відбувалося у 2008 р., вибори до регіональних органів влади не проводяться
Норвегія	Об'єднання муніципалітетів призупинено у 1995 р., а у 2005 р. запропоновано розвиток міжмуніципального співробітництва, поміркована регіональна реформа реалізована у 2008 р.
Швеція	Після регіональних експериментів комплексна регіональна реформа була запропонована у 2007 р., але не була реалізована; дискусії про зміни у муніципальній системі припинені
Данія	Комплексне об'єднання муніципалітетів та формальна ліквідація регіонів відбулися у 2007 р.
Нідерланди	Повільний, поступовий процес об'єднання муніципалітетів з 1960-х років: 12 об'єднань муніципалітетів реалізовано, 12 регіональних ініціатив провалено
Великобританія	Спорадичні реформи щодо укрупнення муніципалітетів починаючи з 1960-х років; регіональні ініціативи для Північної Англії зазнали невдачі
Німеччина	Система місцевого самоврядування колишньої НДР була приведена у відповідність з моделлю ФРН після реуніфікації в 1991 р., масштабне скорочення кількості муніципалітетів (аналогічне скороченням у ФРН в 1970-х роках) ще триває

[1] *Baldersheim H.* Territorial choice: The politics of boundaries and border / H. Baldersheim, L. Rose. — Palgrave Macmillan, 2010. — P. 1-20.

Чехія	Постсоціалістична фрагментація муніципалітетів та асиметричний поділ обов'язків; регіональні реформи як вимога для членства в ЄС; поява міжмуніципальних органів співробітництва та концентрація обов'язкових функцій у великих муніципалітетах; зростання асиметрії
Франція	Постійно блокується об'єднання муніципалітетів; міжмуніципальні структури стають ключовими гравцями; повільний рух у напрямі регіоналізації з 1980-х років
Італія	Спроби укрупнення муніципалітетів постійно блокуються; дуже незначний прогрес щодо регіоналізації, хоча планована масштабна реформа у 2006 р. так і не була здійснена; триває розвиток системи міжмуніципальних органів
Греція	Масштабне об'єднання, кількість муніципалітетів скорочена на 80% у 1998 р.

Перша модель — укрупнення органів місцевого самоврядування та розширення їх компетенції. Найбільш яскравими прикладами цього типу є Данія, Греція та Велика Британія. Фінляндія та Нідерланди роблять кроки у цьому напрямі. Греція скоротила кількість муніципалітетів на 80% у 1998 році, а Данія провела ще масштабніше зменшення їх кількості у 2007 році. В обох випадках нові муніципалітети отримали більше повноважень. Фінляндія погрожувала муніципалітетам, які проігнорують процес укрупнення, позбавити низки функцій і відповідно фінансування. У цих трьох випадках об'єднання подавалося як передумова функціонального посилення або збереження існуючих повноважень. Окремий випадок являють собою східні землі Німеччини. Після об'єднання країни у 1990 році західнонімецька модель місцевого самоврядування була впроваджена на нових територіях шляхом скорочення кількості муніципалітетів на 43% (до 3292 одиниць у 2006 році).

Друга модель — створення мереж міжмуніципальної співпраці для подолання недоліків надмірно фрагментованої системи органів місцевого самоврядування. У низці країн діє законодавство, яке стимулює співробітництво між муніципалітетами. Часто це розглядається як своєрідний план «Б» на випадок, коли неможливо реалізувати реформу щодо об'єднання муніципалітетів. Це стосується Франції, Чехії, Німеччини та Норвегії. Найяскравішим

прикладом є Франція, де об'єднання 36 тисяч комун було відкладено після невдалої спроби провести реформу 1973 року. Замість цього була прийнята низка нормативно-правових актів, що регулювали процес співробітництва між муніципалітетами.

Аналогічна ситуація склалася й у Чехії, хоча історичні передумови цього кроку були дещо інші. Після здобуття незалежності органи місцевого самоврядування прагнули насамперед ліквідувати наслідки примусового укрупнення за часів соціалізму, що призвело до формування дуже фрагментованої системи місцевого самоврядування. Тому всупереч загальноєвропейській тенденції Прага була змушена відмовитися від чергового етапу укрупнення і проводити політику, спрямовану на стимулювання створення спільних органів, які б могли виконувати функції, делеговані державою. Паралельно відбувався рух знизу вверх, оскільки муніципалітети створили добровільні органи для співробітництва та виконання місцевих функцій. У Норвегії міжмуніципальне співробітництво уже стало традиційною практикою для дрібних територіальних громад, і воно має більше прихильників, ніж ідея укрупнення.

Третя, асиметрична, модель передбачає диференціацію органів місцевого самоврядування залежно від їх функцій та компетенції. За такої моделі деякі муніципалітети отримують більше функцій та ширшу компетенцію, ніж інші. Низка обов'язків, що вимагають значних фінансових і людських ресурсів, делегуються великим муніципалітетам дрібними сусідніми. Це рішення найбільш системно реалізується у Чехії, де воно стало спробою полегшити виконання дрібними муніципалітетами обтяжливих для них обов'язків. У результаті сформувалося три види муніципалітетів: першого рівня, які виконують базові місцеві функції, другого — відповідають за делеговані державою функції, розподілені між сусідніми муніципалітетами; третього — беруть на себе виконання деяких функцій, які виконуються державними районними представництвами. Як один з можливих варіантів така модель розглядалася і у Фінляндії, оскільки низка муніципалітетів відмовилася від об'єднання чи укладання угод із сусідами, тому центральний уряд змушений був заявити, що вони можуть втратити деякі свої традиційні функції.

Четверта модель — регіоналізація — часто є реакцією на європейську інтеграцію та спробою стимулювати економічний розвиток і модернізацію. Вона може досягатися також у результаті поєднання характеристик першої та другої моделей реформ або без будь-якого зв'язку з реорганізацією місцевого самоврядування. Моделі регіоналізації найбільш актуальні для Великобританії, Греції, Італії, Норвегії, Франції, Чехії та Швеції.

Якщо Чехія та Греція створили регіони практично з нуля у відповідь на європеїзацію (задля отримання коштів зі структурних фондів ЄС), то в інших країнах регіоналізація є радше спробою зняти політичну напруженість, що нагнітається політичними елітами регіонів, які прагнуть до більшої самостійності. Серед цих країн найбільш регіоналізованою державою є Італія. У 2001 році в цій країні була здійснена конституційна реформа, або так звана «Реформа V Розділу», яка закріпила децентралізацію та автономізацію регіонів як провідний принцип формування державного устрою республіки. Вона складалася із двох законів, що, по-перше, запроваджували прямі всенародні вибори глав регіонів зі спеціальним статусом; по-друге, визначали новий конституційно-правовий статус адміністративно-територіальних одиниць та новий поділ повноважень між ними. В результаті складовими частинами Республіки стали муніципалітети, провінції, столичні міста та області, які є автономними утвореннями з власними статутами, повноваженнями і функціями. Повноваження у 30 із 39 сфер, які раніше закріплювалися за державою або регіонами, були передані або у відання регіонів, або у спільне відання держави і регіонів. Іншими словами, реформа 2001 року на конституційному рівні мала такі наслідки: закріпила автономний статус усіх адміністративно-територіальних одиниць, що дещо нівелювало позиції спеціальних регіонів; зберегла за державою обмежений перелік сфер її виключної компетенції, а регіони наділила загальною компетенцією; ліквідувала посаду урядового комісара; надала можливість оскаржувати регіональні нормативно-правові акти лише у Конституційному суді. В 2005 році планувалося внести чергові зміни до Конституції, що передбачали створення федерального Сенату, закріплення федеративного статусу держави тощо. Однак,

незважаючи на підтримку законодавців, ця ініціатива не була підтримана італійцями на всенародному референдумі.

Нині на розгляді парламенту знаходиться черговий проект змін до Конституції, який передбачає, окрім обмеження повноважень Сенату та скорочення кількості сенаторів до 100 (замість 315), певну «централізацію» системи публічного управління. Повноваження центрального уряду будуть посилені за рахунок регіонів, які збережуть свою компетенцію щодо управління територією, інфраструктурою, шкільною освітою, охороною здоров'я, але змушені будуть позбутися впливу на енергетичний, податковий і фінансовий сектор, а також основні транспортні шляхи. Цей проект у першому читанні був схвалений Сенатом у серпні 2014 р.

На початку XXI століття уряд Франції розпочав новий етап регіоналізації, прийнявши 28 березня 2003 року конституційну поправку, за якою країна є «єдиною і неподільною республікою з децентралізованою організацією». Водночас були зафіксовані всі види адміністративно-територіальних одиниць (комуни, департаменти, регіони, одиниці з особливим статусом і заморські одиниці), тобто регіони отримали конституційний статус територіального утворення (ст. 72). Також було визначено принцип фінансової автономії територіальних утворень, за якими закріпили право розраховувати споживчий кошик і визначати ставки податків, що стягуються ними в рамках закону. При цьому передача територіальному утворенню будь-яких повноважень від держави без передачі відповідних коштів виключалася. Крім того, проголошувалося право територіальних одиниць на експеримент (тимчасове призупинення законів з метою «тестування» нових принципів), на місцевий референдум з правом прийняття рішень (раніше таке право надавалося лише комунам, а його результати мали лише консультативний характер), а також право на петицію для виборців. Конституційні положення були уточнені відповідними законами. Так, у законі від 13 серпня 2004 року деталізовано механізми участі громадян у роботі місцевої влади, що розглядається як необхідне доповнення до децентралізації. Вона забезпечується вільним доступом

до інформації (бюджетних і управлінських документів, рішень рад), участю у виборах і місцевих референдумах, правом громадянина оскаржити в адміністративному суді рішення комуни, якщо вони завдають шкоди його інтересам, а також звернутися за допомогою до різних консультативних органів — рад, комісій та ін. Завдяки цим поправкам розпочався амбіційний проект децентралізаційного експерименту, однак після негативної відповіді корсиканців на референдумі щодо надання острову більшої автономії тенденція до регіоналізації дещо ослабилася, і до останнього часу це питання не піднімалося.

У Норвегії створення сильних регіонів було важливою частиною програми уряду, сформованого у 2005 році з представників Соціалістичної лівої, Норвезької робітничої партії та Партії центру, а також вимогою Національної асоціації місцевої влади. Однак у ході обговорення реформа звелася до незначного розширення повноважень існуючих регіонів у 2008 році. Біла книга з регіональної реформи[1], опублікована у 2006 році, передбачала передання повноважень з регіонального рівня на рівень комун за одночасного зменшення кількості регіонів. Оскільки це передбачало зміну кордонів, то цьому питанню була присвячена Біла книга 2008 року. Крім того, у 2010 році були повністю ліквідовані округи, які замінили регіони зі збереженням повноважень їх попередників.

Швеція також пішла шляхом формування асиметричної моделі: два великих регіони зі значними повноваженнями були створені на півдні, а асоціації міжмуніципального співробітництва виникли в інших частинах країни. У Великій Британії була спроба запровадити регіональне самоврядування на північному сході Англії, однак цю ідею не підтримало місцеве населення на референдумі у 2004 році, що змусило уряд відмовитися від планів щодо регіоналізації.

П'ята модель — консервація ситуації з можливим посиленням централізаційних тенденцій. Як правило, така модель виникає в

[1] *Regionale* fortrinn — regional fremtid. Stortingsmelding №12 (2006-2007). — Oslo : Kommunaldepartementet, 2006.

результаті невдалої реформи укрупнення органів місцевого самоврядування. Найяскравішим прикладом є Норвегія, де прихильники об'єднання не змогли заручитися більшістю у парламенті. Тому було прийняте рішення про виключно добровільний, а не примусовий шлях формування нових, великих муніципалітетів. Цілком закономірно, що лише незначна їх кількість погодилася на цей крок. Коаліційний уряд намагався стимулювати процес об'єднання, однак так і не досяг успіху. Однак деякі функції (захист дітей та утримання спеціалізованих шпиталів) були передані від місцевих чи регіональних органів відповідним міністерствам.

Якщо брати до уваги масштаб реформ, то результати змін у територіальній організації держави у країнах Європи можна представити таким чином:

— радикальні, які стосувалися зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць або значного перерозподілу повноважень між різними рівнями влади (реформа місцевого самоврядування у Греції, реформа у Данії 2007 року та реструктуризація місцевого самоврядування на сході Німеччини);

— формальні, що мали косметичний характер: незначне удосконалення системи управління. Такими, наприклад, є угоди про міжмуніципальне співробітництво у Чехії та Франції;

— часткові реформи були реалізовані неповною мірою: або в окремих частинах країни, або лише окремі пункти з програми ініціаторів реформ;

— невдалі, які не здобули необхідної підтримки у законодавчому органі або на референдумі (табл. 3).

Таблиця 3

Реформи територіальної організації влади у Європі

Результати реформ			
Формальні	Радикальні	Часткові	Невдалі
Чехія, Франція	Данія, Греція, Німеччина	Швеція, Нідерланди, Великобританія, Фінляндія, Італія	Італія, Норвегія, Великобританія, Нідерланди

Як правило, основним мотивом здійснення реформ була ефективність, оскільки дрібні муніципалітети не мали достатніх ресурсів для надання якісних публічних послуг, яких потребують мешканці. Другим стимулом була демократизація, яка стосувалася не тільки молодих демократій, а й розвинених країн: передача більших повноважень органам місцевої влади означала, що колишні функції держави переходять під контроль громадян, які здійснюють його через своїх представників у радах. При цьому за демократизацію виступали противники укрупнення, апелюючи до переваг невеликих за розміром територіальних громад. За збереження традицій та ідентичності виступали переважно противники територіальних реформ. Вимоги європеїзації, зокрема щодо побудови організаційної системи, спроможної розподіляти кошти зі структурних фондів Євросоюзу, посилювали позиції прихильників сильних регіонів. Ще одним чинником регіоналізації є необхідність стимулювати розвиток підприємництва та економічних інновацій у дуже конкурентному міжнародному середовищі. При цьому європеїзація частіше використовувалася як аргумент щодо посилення ролі регіонів, ніж для обґрунтування необхідності укрупнення муніципалітетів.

Два найбільш радикальні приклади — Греція і Данія — поклали в основу реформи ефективність. У Данії реформа подавалася як шлях до модернізації усієї країни, створення «Нової Данії». Побоювання, що великі муніципалітети матимуть негативний вплив на функціонування демократичних інститутів, були відкинуті результатами дослідження, яке не встановило зв'язку між розміром територіальної громади та демократією. У Греції європеїзація використовувалася як привід для створення ефективнішої системи регіонального і місцевого самоврядування.

Цікаво, що в Італії європеїзація була використана як причина для регіональної реформи, але реформатори утрималися від будь-яких спроб удосконалення системи місцевого самоврядування. У Данії європеїзація відіграла досить незначну роль як на місцевому, так і на регіональному рівнях. У Норвегії ефективність та якість публічних послуг були провідними мотивами реформ у 1990-і й 2000-і роки, які, однак, не дали бажаних результатів. Ці ж

цілі переслідувалися і в ході адміністративно-територіальних реформ у Великій Британії.

Окремо хочемо зазначити, що зміна територіальної організації впливає на систему не лише органів місцевого самоврядування, а й державного управління, прикладом чого є Франція, що вважається типовою унітарною централізованою державою. До останнього часу 22 регіональних органи та 196 департаментів на континентальній частині під керівництвом призначеного з центру державного службовця (префекта) слугували основою централізованого, наполеонівського правління. Однак необхідність пристосовуватися до вимог сучасних суспільних, політичних та економічних процесів змусила Париж вдатися до децентралізаційних реформ, які проводилися у кілька етапів і дещо ослабили вертикаль управління державою. На прикладі Франції найяскравіше проявився зв'язок між реформою на різних рівнях державного управління та змінами у центральних органах виконавчої влади.

У середині 1970-х років Франція разом з іншими європейськими країнами розпочала територіальну реформу, спрямовану на зменшення кількості муніципалітетів. Однак вона закінчилася невдачею через спротив мерів і значну кількість територіальних громад, яких налічувалося близько 35 тисяч. У результаті уряд був змушений вдатися до стимулювання розвитку міжкомунальної співпраці (Etablissements publics de cooperation intercommunale, EPCI), яка давала змогу дрібним муніципалітетам об'єднувати зусилля для вирішення спільних проблем. Створені в 1960-і роки міські комуни приєдналися до цієї міжкомунальної співпраці. Відповідно міжкомунальні органи стали особливою і майже винятковою рисою проміжного рівня управління та місцевого самоврядування у Франції.

Початок черговому етапу децентралізації дало прийняття 2 березня 1982 року закону про права та свободи комун, департаментів і регіонів, який значно розширив повноваження органів місцевого самоврядування. Здійснена згідно з його положеннями реформа істотно збільшила повноваження територіальних громад, надавши їм значну самостійність, водночас зберігши на місцевому рівні достатньо сильні позиції представників центральних

органів влади. Після прийняття цього закону регіони стали повноправними адміністративно-територіальними одиницями, управління якими здійснюють ради, що обираються громадянами на виборах.

Таким чином, здійснена політична децентралізація фактично долучила Францію до ключових принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування, яку вона підписала у 2007 році, зокрема: функціонування безпосередньо обраних органів місцевого самоврядування; згадка про місцеве самоврядування у Конституції; законодавче закріплення принципу субсидіарності; гарантування фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та можливості оскаржувати рішення органів виконавчої влади у суді[1].

Крім того, у результаті реформ актори місцевого та регіонального рівня отримали нові ролі, функції, повноваження та можливості (табл. 4).

Таблиця 4

Рівні територіальної організації держави у Франції[2]

Суб'єкт (кількість)	Функції
Комуни (36766)	Різноманітні послуги, включаючи планування місцевого розвитку, надання дозволів на забудову, створення і підтримка початкової освіти, каналізація тощо
Міжкомунальні органи (2611)	Постійно діючі організації, що надають міжмуніципальні послуги, такі, як пожежна охорона, каналізація, транспорт, сприяння економічному розвитку, деякі житлово-комунальні послуги
Ради департаментів (96)	Соціальні послуги, середня освіта (коледжі), будівництво та утримання доріг
Ради регіонів (26)	Сприяння економічному розвитку, окремі транспортні та інфраструктурні послуги, планування розвитку регіону, середня освіта (ліцеї), частково охорона здоров'я

[1] *Schondorf-Haubold B.* L'emergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe / B. Schondorf-Haubold // Revue francaised' administration publique. 2007. — №121 (2). — P. 203-218.
[2] *Les Collectivites* locales en chiffres. — Paris : Ministere de l'Interieur, 2011.

У 2007 році уряд Франції за прикладом Канади, яка у 1995–1996 роках здійснила аналіз програм, що реалізуються органами виконавчої влади, провів Загальний огляд державної політики (Revision Generale des Politiques Publiques, RGPP). Підсумковий звіт за результатами критичного аналізу містив критичний аналіз усіх послуг, що надаються органами державної влади, визначав ефективність роботи останніх та давав оцінку діяльності органів влади на регіональному та місцевому рівнях. У грудні 2007 року на підставі проведеної роботи зроблено висновок, що основне завдання на регіональному рівні — визначення стратегічних напрямів діяльності публічної влади, в той час як департаменти повинні бути рівнем, на якому надаються місцеві послуги та виконуються рішення органів влади центрального та регіонального рівнів[1].

Такий крок трактувався як поступове зміцнення позицій органів регіонального рівня. В ході децентралізаційних реформ 2003–2004 років закон від 29 квітня 2004 року встановлював, що регіональний префект «ініціює та координує діяльність префектів департаментів». Більше того, близько тридцяти державних органів з регіональними представництвами були реорганізовані у вісім кластерів, хоча деякі послуги все ще надаються окремими державними установами[2].

Слід зазначити, що посилення регіональної складової державного управління набуло великої ваги у Франції після закінчення Другої світової війни. Регіональні префектури, створені у 1964 році, були спершу слабкими органами, на які покладалося завдання координації діяльності набагато впливовіших префектів департаментів[3]. Очікувалося, що вони здійснюватимуть міжміністерську координацію шляхом узгодження діяльності децентралізованих органів виконавчої влади на рівні урядових департамен-

[1] *L'Etat* en mouvement. Directive nationale d'orientation des prefectures. — Paris : Ministere de l'Interieur, 2010. — 120 p. — P. 78.
[2] *Chauvin F.* La Nouvelle administration regionale de l'Etat / F. Chauvin // Actualit´ e Juridique — Droit Administratif. — 2010. — Vol. 14. — P. 831.
[3] *Kada N.* La Regionalisation des prefectures / N. Kada // Pouvoirs Locaux. — 2008. — № 77. — November, 29–34.

тів. З часом їх позиції зміцнилися, і нещодавно вони отримали право укладати контракти з місцевими і регіональними органами влади та Європейським Союзом.

Реформу 2010 року можна розглядати як спробу посилити регіональні префектури, які у майбутньому можуть стати новими формами державного управління на місцях. Низка нормативно-правових актів, прийнятих у 2008–2010 роках, виділяють чотири ключових сфери удосконалення територіальної організації державної влади:

1) економія на масштабі шляхом централізованого забезпечення організаційної підтримки (закупівля необхідних товарів і обладнання, підтримка програмного забезпечення, надання приміщень, утримання матеріальної бази в належному стані тощо) на регіональному рівні;

2) закріплення формального домінування регіону над департаментом;

3) реорганізація та раціоналізація послуг, що надаються державою на рівні регіонів та департаментів, їх підпорядкування регіональному префекту (в окремих випадках префекту департаменту);

4) приведення територіальної організації держави у відповідність із змінами, що мали місце на центральному рівні виконавчої влади.

Закон від 16 лютого 2010 року вперше підтвердив, що регіональний префект має пріоритет над префектом департаменту. Більше того, використовуючи право скасовування нормативно-правових актів, прийнятих префектом департаменту, регіональний префект може виконувати його повноваження, але лише протягом чітко визначеного періоду.

Директивою від 7 липня 2008 року було підтверджено традиційну роль префектури департаменту як контролюючого органу, що здійснює нагляд за дотриманням законів і порядку (має у своєму розпорядженні поліцію), а префекти отримали деякі нові функції, що стосуються вирішення питань імміграції та надання притулку, здійснення контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. Але внаслідок посилення

регіонального рівня управління та реорганізації органів, що займалися забезпеченням діяльності департаментів, префекти цього рівня втратили частину ресурсів та позбулися деяких функцій.

Оскільки Франція є унітарною державою, то всі зміни на регіональному рівні мали уніфікований, стандартний характер. Використовуючи новий закон про бюджет від 2001 року (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF) та згадуваний вище Загальний огляд, реформа територіальної організації держави включала створення великих органів з надання регіональних послуг, що відповідали суті нових завдань центрального уряду (табл. 5). Акцент робився на фінансуванні не окремих міністерств та інших органів виконавчої влади, а конкретних завдань та програм[1].

Таблиця 5

Надання регіональних послуг центральними органами виконавчої влади

Орган	Функції та послуги
Регіональні префектури та загальні бюро з регіональних справ (SGAR)	Повноваження префектів регіонального рівня над рівнем департаменту закріплено у законі від 16 лютого 2010 року. Ними отримано нові бюджетні, адміністративні повноваження та право наймати власний персонал
Продовольство, сільське господарство та ліси (DRAAF)	Об'єднані регіональні директорати колишнього Міністерства сільського господарства та лісів з Міністерством продовольства
Культурні справи (DRAC)	Майже не змінилися
Навколишнє середовище, планування та житлово-комунальні послуги (DREAL)	Міністерство з навколишнього середовища, енергетики, стабільного розвитку та морських справ (DREAL) об'єднало і три регіональних директорати навколишнього середовища, інфраструктури та житлово-комунальних послуг

[1] *L'avancement* de la reforme de l'administration territoriale de l'Etat. — Paris : RGPP, 12 mai 2009 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.modernisation.gouv.fr/.

Фірми, конкуренція, споживачі, зайнятість та навчання (DiRECCTE)	DiRECCTE об'єднує сім раніше самостійних підрозділів двох міністерств (праці та економіки, промисловості та зайнятості) і надає послуги з навчання та постійного підвищення кваліфікації, у сфері промисловості та досліджень, конкуренції та виконує інші функції
Молодь, спорт та соціальна єдність (DRJSCS)	Включає усі послуги, що стосуються соціальної політики, молоді та громадських об'єднань
Освіта	26 ректоратів, які залежать від міністерства освіти
Фінанси (DRFiP)	Регіональні представництва Міністерства фінансів
Регіональні агентства охорони здоров'я	Новостворені органи очолюються директорами та відповідають за шпиталі, охорону здоров'я та інші медико-соціальні послуги

Із семи регіональних директоратів лише три не зазнали суттєвих змін. Міністерство освіти так і складається з академій та ректоратів; міністерство культури покладається на свою розвинену регіональну мережу; DRAC та Міністерство аграрної промисловості також має впливові регіональні підрозділи (DRAAF). Три нових регіональних директорати — DiRECCTE, DREAL та DRJSCS яскраво відображають пріоритети урядової політики часів президентства Н. Саркозі. Кожен з них, утворений в результаті об'єднання органів на центральному та регіональному рівнях, являє собою суміш різних інституційних традицій та культури і дещо суперечливих інтересів. Створення регіонального та департаментного фінансового органу (DRFiP — у регіонах, DDFiP — у департаментах) відображає намагання об'єднати раніше самостійні установи, які визначали розмір податків та займалися їх збором.

У лютому 2010 року був прийнятий черговий закон, що посилив адміністративні повноваження регіональних префектів. Згідно з ним регіональний префект очолює Регіональний адміністративний комітет, за яким закріплювалася роль керівного органу в наданні державних послуг на рівні регіонів та департаментів. До складу цього комітету входять директори семи нових регіональних органів, голова новоствореного Регіонального агентства з охорони здоров'я та префекти департаментів,

Другим рівнем, якого торкнулася реформа територіальної організації державної влади, є 96 департаментів материкової частини Франції. Їх практично було позбавлено права приймати рішення, але наділено обов'язками надавати широкий перелік державних послуг населенню. Цікавим є організаційне рішення, яке фактично посилило владу прем'єр-міністра над департаментами. Його суть полягає у створенні з 1 січня 2010 року міжміністерських директоратів[1] (direction departmentale interministerielle, DDI), кожен з яких працює як своєрідне «єдине вікно», здатне надавати широкий перелік державних послуг і виконувати низку завдань уряду.

На відміну від регіональних органів ці директорати не лише теоретично відповідальні перед будь-яким міністерством, а й фактично знаходяться під владою префекта департаменту й виконують рішення, прийняті на рівні Регіональної адміністративної конференції. Аналіз їх діяльності дав змогу встановити, що основною проблемою є намагання об'єднати різні стандарти операційної діяльності та гармонізувати специфіку, характерну для кожного складового елемента такого директорату. Найбільше проблем виникає з приводу ресурсів, зокрема у вирішенні питання про те, хто повинен фінансувати новостворені органи. На практиці міжміністерські директорати отримують кошти від кількох міністерств, які намагаються нав'язати власні умови щодо використання «своїми» представниками «своїх» будівель чи устаткування. Що стосується персоналу, то працівники директоратів отримують різну зарплату та мають різні умови праці залежно від особливостей конкретного міністерства[2], що, в свою чергу, призводить до зростання видатків на утримання державного апарату загалом.

---

[1] *Decret* № 2009-1484 du 3 decembre 2009 relatif aux DDI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021373095.

[2] *Debar A.* La Gestion des hommes dans l'Administration territoriale de l'Etat: Entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens / A. Debar // Revue Francaise d'Administration Publique. — 2010. — № 132. — P. 757-770.

Реформи у сфері територіальної організації держави у Франції дали неоднозначні результати. У невеликих за розмірами регіонах є лише два департаменти, тому їх префекти мають набагато більше повноважень, ніж їх колеги у великих регіонах, до складу яких входять до восьми департаментів. При цьому у великих регіонах регіональна рада спроможна відігравати провідну роль у політичному житті та сприяти підвищенню ефективності управлінських процесів, незважаючи на партійну приналежність членів ради регіону та його префекта.

Загалом дилема реформаторів у Франції зводиться до вибору між двома позиціями: 1) відстоювати важливість централізованого управління та вертикальної координації, яка концентрує владу на центральному рівні; 2) підтримувати горизонтальну координацію, що означає надання префектам контрольних повноважень щодо діяльності усіх центральних органів виконавчої влади на своїй території.

Одним з потенційних важелів, що дають змогу регіональним префектам посилити свою владу над органами виконавчої влади на місцях, є бюджетне законодавство. Згідно з ним регіональні префекти є розпорядниками бюджетних коштів (RBOP), які розподіляються між органами виконавчої влади, що знаходяться в їх підпорядкуванні. Однак на практиці вони мають досить обмежений простір для маневру та фактично не можуть змінити суттєві характеристики затверджених програм, на реалізацію яких виділяються кошти з державного бюджету. Основна частина ресурсів, які розподіляються префектами, виділяється на конкретні цілі й конкретним органам. Таким чином, бюджетна система не враховує інтересів органів влади на місцевому та регіональному рівнях, оскільки створена як примусовий інструмент для концентрації зусиль уряду навколо державних програм та завдань. Більше того, офіційні державні затрати публікуються як частина Загального огляду державної політики, включаючи не лише державний бюджет, а й витрати на соціальне забезпечення та бюджети органів місцевого самоврядування. Тобто очевидним є намагання французів здійснювати жорсткіший контроль за місцевими бюджетами та соціальним витратами.

3.2. Досвід територіальних реформ у пострадянських країнах Європи

У Латвії, Литві та Естонії принципи реформування місцевого самоврядування базувалися на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та національного законодавства. Європейська хартія була ратифікована парламентом Естонії у 1994 році, Латвії — 1996 та Литви — у 1999 році. При цьому Латвія прийняла 29 із 30 параграфів Європейської хартії, відмовившись від параграфа 8 ст. 9, згідно з яким забезпечується доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталів. Основні принципи щодо регулювання діяльності місцевого самоврядування містяться і у конституціях цих республік.

Основні цілі реформування місцевого самоврядування як складової територіальної організації держави були схожими у всіх трьох країнах. Насамперед йшлося про подальшу демократизацію, децентралізацію державної влади та оптимізацію процесів управління, поліпшення якості державних послуг, що надаються місцевому населенню, та включення громадян у процес прийняття рішень[1].

Спільним для цих трьох балтійських країн є те, що закони про місцеве самоврядування у кожній країні були прийняті протягом останнього десятиліття XX століття. Зокрема, в Латвії Закон «Про місцеве самоврядування» був прийнятий 15 лютого 1990 року, коли Верховна Рада Латвійської РСР прийняла три окремих закони про райони, міста та сільські місцеві адміністрації. Незадовго до здобуття Латвією незалежності на процес зростання ролі місцевого самоврядування вплинула Верховна Рада Латвії, прийнявши закони «Про місто, міські муніципалітети» і «Про сільські муніципалітети» (24 квітня 1991 року). Відповідно новий закон про регіональний (районний) рівень був прийнятий 5 лютого 1992 року. Закони, прийняті в 1991 та 1992 роках, орієнтувалися насамперед на децентралізацію та незалежність

[1] *Vanags E.* Local government reform in the Baltic countries / E. Vanags, I. Vilka // Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency. — Opladen : Leske-Budrich, 2002. — P.310.

місцевого самоврядування. Спеціальний закон про місто-столицю Ригу був прийнятий 10 червня 1992 року для визначення особливостей функціонування двохрівневої системи управління містом. Ці окремі закони не створювали нової цілісної системи місцевого самоврядування, але були першою спробою замінити стару радянську.

Територія Латвії поділена на 26 районів, до складу яких входять 77 міст (pilsetas), 10 об'єднаних муніципалітетів (novads), 24 сільські території (lauku teritorija) та 475 сільських муніципалітетів (pagasts) (табл. 6). Сім міст (lielpilsetas) мають окремий статус, крім того, країна поділена на 5 планових регіонів, які на основі угод про співробітництво розробляють стратегії та реалізують плани регіонального розвитку.

Таблиця 6

Територіальна організація Латвії

Регіональний рівень (районні ради)	Місцевий рівень
26 районних (регіональних) уряди; 9 міст республіканського підпорядкування.	110 новад
Компетенція	
цивільна оборона; громадський транспорт; представництво самоврядування у регіональних страхових інститутах охорони здоров'я; продовження освіти вчителів	громадські послуги; упорядкування території; дошкільна, початкова та середня освіта; культура; охорона здоров'я; соціальна допомога; житлове будівництво; розвиток підприємництва; підтримання громадського порядку; землекористування, видача дозволів на будівництво; інші функції

Найважливішими правовими актами, що регулюють діяльність місцевого та регіонального самоврядування у Латвії, є закон «Про самоврядування» (від 19 травня 1994 року) з поправками, який заклав основи для їх діяльності, закони «Про вибори до міської ради та сільської муніципальної ради» (від 13 січня 1994 року), «Про бюджети самоврядування» (від 29 березня 1995 року), «Про вирівнювання фінансів самоврядування» (1998 року), «Про адмі-

ністративно-територіальну реформу» (21 жовтня 1998 року)[1]. Кілька статей Конституції Латвії стосуються самоврядування, але це не означає визнання принципу самоврядування. Уже більше двох десятиліть у Латвії тривають дискусії щодо включення принципу самоврядування чи окремого розділу, присвяченого самоврядуванню, до тексту Основного Закону країни.

Як зазначалося вище, закони про місцеве самоврядування були прийняті 15 лютого 1990 року - про райони, міста та сільські ради. Вони ґрунтувалися на нормативно-правових актах часів першої Республіки Латвія — про сільські муніципалітети (1922 р.) та міські ради (1930 р.). Нове законодавство передбачало створення самоврядних рад, які могли незалежно вирішувати будь-яке питання, що перебувало в їх компетенції. Рада обирала свого голову, який представляв раду, керував її роботою, головував на сесіях та підписував прийняті рішення. З початку 1990-х років у Латвії тривало обговорення власне адміністративно-територіальної реформи. Планувалося, що реформа буде реалізована в 1993 році шляхом прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування.

Концепція була схвалена урядом 28 вересня 1993 року. При цьому реформа місцевого самоврядування розглядалася як складова ширшої реформи державного управління. Принципи її здійснення відповідали таким вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування: демократизація і децентралізація управління; незалежність місцевого самоврядування від центрального уряду; незалежна діяльність у межах, визначених законом; розвиток муніципальної і приватної власності; створення незалежних місцевих бюджетів; використання ринкових, а не командних методів управління.

Напрями реформи місцевого самоврядування включали: новий закон про вибори до місцевих рад; новий закон про органи місцевого самоврядування, однаковий для сільських, міських та регіональних (районних) рад; адміністративно-територіальну рефор-

[1] *Local* and regional governments in Latvia. — Riga : The Union of Local and Regional Governments of Latvia, 2004. — P. 8.

му; створення територіальних інформаційних систем; створення підготовчих інститутів для депутатів рад та працівників місцевих урядів; організацію системи переговорів між Кабінетом міністрів та місцевим самоврядуванням.

У 1996 році уряд підготував проект, що передбачав ліквідацію районних органів виконавчої влади та створення територіальних державних представництв. У результаті були прийняті поправки до Закону «Про вибори до міської, районної та сільської муніципальної ради», і лише місцеві, а не регіональні ради були обрані у березні 1997 року. Однак Союз місцевих і регіональних рад виступив проти ліквідації регіонального рівня і через лобіювання у парламенті домігся його відродження. У листопаді 1997 року до Закону «Про самоврядування» була внесена поправка, що передбачала створення районних рад, до складу яких входили голови місцевих рад. На них покладалося виконання функцій регіональних рад, функцій, делегованих муніципалітетами, надання допомоги в координації обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури. Даний експеримент підтвердив, що таке опосередковане представництво на регіональному рівні не може забезпечити об'єктивне виконання функцій цього органу: кожен депутат насамперед відстоює інтереси рідного муніципалітету, а не інтереси району загалом.

У цей період було проведено низку досліджень, на підставі яких сформувався перелік основних індикаторів, що свідчили про наявність проблем у діяльності муніципалітетів і необхідність змін на рівні місцевого управління. Цими показниками були: рух населення за межі адміністративної території муніципалітетів для отримання різноманітних послуг, що надаються іншими муніципалітетами; недостатність фінансових ресурсів для підтримання і розвитку технічної та соціальної інфраструктури муніципалітетів; змішування функцій виконавчої та законодавчої влади; висока вартість адміністративних послуг у перерахунку на душу населення; низька адміністративна здатність (включаючи брак спеціалістів, недостатнє технічне забезпечення); недостатній обсяг та якість муніципальних послуг.

Сільські муніципалітети з незначною кількістю мешканців, як правило, не спроможні забезпечити виконання усіх місцевих функцій, відповідно їх члени користуються послугами, що надаються сусідніми містами і містечками. Рівень соціально-економічного розвитку у великих муніципалітетах об'єктивно вищий, ніж у малих.

Перші пропозиції щодо об'єднання малих та середніх муніципалітетів розглядалися у 1992 і 1993 роках, але рішення так і не було прийняте через низку причин: часті зміни урядів, відсутність політичної волі, ігнорування думки місцевих жителів, необхідність примусового укрупнення тощо.

Після тривалих дискусій 21 жовтня 1998 року Сейм Латвії прийняв Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» в компромісному варіанті. Це була перша законодавча спроба комплексно вирішити проблему адміністративно-територіальної реформи. Згідно із Законом метою адміністративно-територіальної реформи було створення адміністративних територій з органами місцевого і регіонального управління, які були б спроможні забезпечити надання якісних послуг мешканцям та економічний розвиток. Основним інструментом реформи мало стати об'єднання дрібних муніципалітетів, а основними цілями були визначені: конкурентна освіта, більше можливостей для культурного розвитку, для соціальних послуг, розвитку економіки та сучасної інфраструктури. Закон визначив у загальних термінах основні складові реформи: перебіг процесу та його графік; фінансову підтримку для реалізації реформи; спосіб взаємодії та координації зусиль.

Планувалося, що адміністративно-територіальна реформа проводитиметься у два етапи: за ініціативою місцевих органів до 31 грудня 2003 року; а згідно з проектом, розробленим відповідним державним інститутом, з 1 січня 2004 до 30 листопада 2004 року[1]. В рамках реалізації реформи планувалися такі заходи:

[1] *Vilka I.* Local government reforms and regional development in Latvia / I. Vilka. — Riga : University of Latvia, 2004. — P. 14.

аналіз адміністративно-територіальних одиниць; підготовка проектів об'єднання для місцевих органів та їх реалізація.

Для координації реформи при Кабінеті міністрів було створено Раду з адміністративно-територіальної реформи (РАТР), яка складалася з однакової кількості представників від Союзу місцевих і регіональних рад Латвії та державних інститутів. Вона, в свою чергу, оцінювала результати аналізу адміністративно-територіальних одиниць та проекти об'єднання; розробляла проекти нормативно-правових актів про адміністративно-територіальну реформу; давала згоду на застосування певної методології дослідження адміністративно-територіальних одиниць та моделей проектів об'єднання; готувала пропозиції для їх вивчення.

Аналіз адміністративно-територіальних одиниць відповідно до методології, схваленої РАТР, включав: звіт про соціально-економічну ситуацію у відповідних територіях; ставлення мешканців до адміністративно-територіальної реформи; критерії формування меж території; завдання для проектів об'єднання щодо органів місцевого самоврядування.

Місцеві органи, які проводили реформу відповідно до Закону, отримали надзвичайний одноразовий грант із державного бюджету в розмірі 1-5% загальної суми свого щорічного бюджету.

Оскільки зміна меж територій адміністративно-територіальних одиниць не користувалася підтримкою населення, то Закон про адміністративно-територіальну реформу містив механізми для пом'якшення негативних наслідків, зокрема:

1) часова адаптація. На реалізацію реформи давалося п'ять років (до 30 листопада 2004 року), чотири з яких відводилися на реформи за ініціативою місцевих органів (добровільна реформа) (до 31 грудня 2003 року);

2) поступовість (в якості першого кроку планувалося вивчення адміністративно-територіальних одиниць);

3) проведення соціологічних опитувань у рамках вивчення територій;

4) встановлення критеріїв для створення нових адміністративно-територіальних одиниць без зазначення кількісних і якісних

характеристик, дозволяючи застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону Латвії;

5) можливість вибору результату реформи: об'єднання муніципалітетів або налагодження співробітництва між ними.

Ці елементи, з одного боку, відігравали позитивну роль, пом'якшуючи можливі негативні наслідки реформи, а з іншого — в окремих випадках гальмували процес реформування.

Закон включав загальні критерії, які використовувалися для формування нової адміністративної одиниці: забезпечення довгострокового та збалансованого розвитку території; фінансова і податкова база; розмір території; наявність інфраструктури для виконання функцій органу місцевого самоврядування; кількість, щільність постійного населення; економічна, географічна та історична єдність місцевих громад; фізична доступність послуг, що надаються муніципалітетом; врахування інтересів сусідніх муніципалітетів; інші умови, запропоновані регіональними радами.

Як уже зазначалося, критерії були визначені, але не конкретизовані, що давало широкий простір для їх реалізації на практиці. З 1998 по 2000 рік дослідники вивчили всі 26 округів Латвії, включаючи 545 органів місцевого самоврядування. Оскільки вивчення територій проводилося різними інститутами — приватними компаніями, муніципальними організаціями, експертними групами — та із застосуванням індивідуального підходу, то в результаті було запропоновано понад 120 різноманітних критеріїв для визначення можливості об'єднання рад та створення кооперативних проектів. Після детального обговорення було запропоновано створити 154 муніципалітети замість 545. З огляду на різноманітність критеріїв, що використовувалися, розмір пропонованих нових муніципалітетів також дуже відрізнявся.

У ході дискусій також з'ясувалося, що значна частина муніципалітетів підтримає територіальну реформу за двох умов: 1) об'єднання буде добровільним до кінця реформи; 2) реформа буде підтримана суттєвими інвестиціями у розвиток місцевої інфраструктури з боку держави.

Наприкінці 2000 — на початку 2001 року був розроблений Проект адміністративно-територіального поділу, що ґрунтувався

на вивченні відповідних одиниць, досвіді процесу реформування та рекомендаціях зарубіжних експертів. Він включав єдині національні критерії формування нових територій та пропозиції щодо адміністративного поділу державної території на 102 органи місцевого самоврядування, для чого використовувалися наступні критерії: кількість населення в новостворених адміністративних одиницях повинна бути більша, ніж 5 000; повинен існувати розвинений центр з кількістю населення в 2 000–25 000 осіб; система доріг (транспортна мережа) повинна бути спрямована від окремих частин до адміністративного центру; відстань між центром і межами одиниці не повинна перевищувати 30 км.

У ході вивчення також пропонувався не лише варіант об'єднання, а й можливість налагодження співпраці між органами місцевого самоврядування. Причому останній викликав найбільше дискусій, оскільки положення закону щодо об'єднання були нечіткими. З одного боку, співробітництво рівнозначне об'єднанню, з іншого — це чинник, що виключає злиття кількох рад. Одноразовий грант з державного бюджету для процесу об'єднання становив 5% загальної суми бюджету одиниць, що об'єднуються, а для співробітництва — лише 1%.

Співробітництво між органами місцевого самоврядування згадується в законах про місцеве самоврядування та про адміністративно-територіальну реформу і розуміється як розширення їх можливостей. Закон «Про місцеве самоврядування» експліцитно стверджує, що органи місцевого самоврядування мають право співробітничати для вирішення завдань, що мають стосуватися інтересів кількох самоврядних органів.

У Латвії існують дві основні форми співробітництва між органами місцевого самоврядування: асоціація місцевих органів (створення публічних організацій, співробітництво переважно з питань публічної влади); функціональне співробітництво органів місцевого самоврядування (спільні дії двох і більше муніципалітетів для кращого виконання муніципальних функцій)[1].

[1] *Vanags E.* Development of local government reforms in Latvia / E. Vanags // Viesoji politika ir administravimas. — 2005. — №13. — P. 19.

Основні сфери співробітництва між муніципалітетами стосуються раціоналізації та розвитку освітньої структури, роботи закладів охорони здоров'я, організації соціального забезпечення, підтримання доріг у належному стані, організації робіт з надання муніципальних послуг (водопостачання, утилізація відходів), організації культурного життя, догляду за кладовищами, сприяння підприємницькій діяльності, просторового планування.

Таблиця 7

Порівняння моделей об'єднання та співробітництва у Латвії

	Об'єднання	Співробітництво
Основні переваги	поліпшення адміністративної та економічної здатності, що забезпечує кращу якість надання адміністративних послуг; спеціалізація службовців та вищий рівень їх кваліфікації; концентрація фінансових ресурсів; покращення просторового планування розвитку та участь у міжнародних проектах; можлива подальша децентралізація державного управління у напрямі до більших органів місцевого самоврядування (делегування державних функцій органам місцевого самоврядування)	підтримання існуючого ступеня автономності муніципалітетів; поліпшення адміністративної та економічної здатності, що забезпечує кращу якісь адміністративних послуг; покращення просторового планування розвитку та участь у міжнародних проектах; досвід для подальшого об'єднання; порівняно тісні контакти між депутатами ради та мешканцями зберігаються; підтримка з боку мешканців, працівників муніципалітетів та членів рад
Основні недоліки	ліквідація існуючих кордонів міських/сільських муніципалітетів; більша відстань між членами ради та населенням; брак підтримки реформи з боку мешканців; інші затрати на реформу (делімітація та демаркація нових кордонів,	складний, тривалий та повільний процес управління муніципальним співробітництвом; складний процес для спільного формування бюджету; можливе зростання адміністративних затрат; конфлікти між партнерами

Основні недоліки	зміни у реєстрах, нові печатки, бланки тощо); колишні муніципальні центри можуть втратити свої переваги на тлі нових.	(наприклад, щодо взаєморозрахунків); невизначеність щодо подальших перспектив — загроза примусового злиття.

Якщо кілька муніципалітетів об'єднуються й утворюють новаду, то це дає можливість розділити законодавчу та виконавчу владу, процес прийняття рішень та їх реалізації. Згідно із законом про місцеве самоврядування місцева рада, на території якої проживають понад 5 000 осіб, має право призначати виконавчого директора. В такому випадку голова ради не може виконувати функцій виконавчого директора. Ця вимога посилила відділення на місцевому рівні виконавчої влади від законодавчої. Інститут виконавчого директора забезпечує: відмежування управлінських завдань від політичних; відділення стратегічного планування від оперативного управління; залучення професійних управлінців для облаштування життя місцевої громади; стабільність місцевої влади за умов змін на політичному рівні.

Створення новад збільшило можливості для концентрації місцевих бюджетних ресурсів. Більші за розмірами органи місцевого самоврядування мають кращі можливості для залучення інвестицій, спільного фінансування, можуть розраховувати на сприятливіші умови надання кредитів. Концентрування фінансових ресурсів у великих органах самоврядування сприяє залученню високопрофесійних кадрів та розвитку фахових навичок службовців. Укрупнені органи мають більший вибір засобів впливу на розвиток підприємницької діяльності (надання знижок в оподаткуванні нерухомості, інформаційні послуги тощо), а також більше можливостей щодо укладання договорів про партнерство з іншими самоврядними органами в зарубіжних країнах. Якщо спроможність місцевої влади зростає, то вона може використовувати стратегічне управління та планування як інструменти підвищення ефективності.

Кабінет міністрів Латвії 1 грудня 2003 року прийняв постанову №738 «Про модель для створення новад», яка запроваджувала

модель з 102 новад як основу для реалізації адміністративно-територіальної реформи. Міністерству регіонального розвитку та органам місцевого самоврядування було доручено доопрацювати проект після проведення переговорів з представниками місцевої влади. У запропонованій моделі найбільшим районом став Ризький, а найменшим — Мазсалацький. Після Риги найбільшими районами стали Даугавпілський, Лієпайський, Вентспілський та Баускський.

Незважаючи на нагальну необхідність проведення реформи, її реалізація була дуже повільною, вийшовши за передбачені часові рамки. На початок 2004 року було створено лише 23 нових об'єднаних муніципалітети, 19 із них були новадами (18 з яких були створені після прийняття закону про адміністративно-територіальну реформу). Голови та представники муніципалітетів зазначали низку чинників, що ускладнювали її: брак обізнаності з очікуваними результатами реформи, оскільки цілі не були визначені; недостатні бюджетні ресурси; нечіткі функції та джерела забезпечення діяльності нових муніципалітетів; низька якість доріг, недостатнє транспортне забезпечення та низька якість інфраструктури комунікацій; інертність та негативне ставлення місцевого населення до будь-яких реформ; неспівпадіння між найбільш заселеними місцями та об'єктами бізнес-інвестицій; труднощі у подоланні старих звичок; брак інформації про сусідні території та перспективи їх розвитку; урядова нестабільність та брак чіткої політики; нестача процвітаючих сусідніх муніципалітетів та містечок; відсутність як національного, так і місцевих планів розвитку; нечітке розуміння щодо майбутнього великих регіонів та регіональних центрів.

Однією з основних перешкод на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення. Наприклад, у ході соціологічного опитування кількість негативних відповідей на запитання «Чи вважаєте ви можливим об'єднання вашого муніципалітету з іншим?» в окремих районах Латвії в 1999 року сягала 58–78%. Досить багато було і таких, що не могли визначитися із своєю позицією з цього питання — 19–33%. Значний відсоток негативних і нейтральних відповідей експерти були схильні пояс-

нювати браком інформації та пояснень з боку державних органів про суть реформи та її наслідки.

Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу самого процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування, сподіваючись, що з часом вимальюється якась тенденція. Невизначеності та непевності у майбутньому додавала спроба одночасно запровадити регіональний рівень управління. Це справило особливо негативний вплив на ті місцеві органи, в яких два різних райони утворювали новаду.

Центральний уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, ніж у заохоченні співробітництва між місцевими органами, оскільки це скоротило б кількість управлінських одиниць. Хоча центральний уряд підтримував об'єднання муніципалітетів адміністративними методами, місцеві лідери віддавали перевагу співробітництву.

На кінець 2007 року близько 70 самоврядних одиниць висловили незадоволення існуючою моделлю, в результаті чого на основі звернення двадцяти органів місцевого самоврядування 11 грудня 2007 року було створено ще сім об'єднаних муніципалітетів[1]. Однак навіть таке рішення не змогло задовольнити всіх учасників, в результаті чого близько 8% органів місцевого самоврядування розкритикували запропоновану схему, а 32 муніципалітети звернулися до Конституційного суду.

За підрахунками експертів, для розвитку інфраструктури новостворених об'єднаних муніципалітетів необхідно 200 тис. латів (приблизно 280 тис. євро), більша частина з яких була витрачена до 2009 року: 2005-2006 роки — 4,35 тис., 2007 рік — 32,9 тис., 2008 рік — 55 тис. латів, у 2009 році — 3,15 тис. латів.

Адміністративно-територіальна реформа, окрім реформування території органів місцевого самоврядування, включала реформу регіональних урядів. Необхідність регіональної реформи зумовлена низкою чинників, серед яких: з 1997 року не проводилися

[1] *History* and progress of administrative-territorial reform in Latvia. — Riga : Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, 2009. — P. 21.

прямі вибори до регіональних урядів; з 1996 року райони не мали постійної податкової бази, а фінансування їх функцій здійснювалося шляхом надання грантів; з 1994 року багато функцій, характерних для регіонального рівня, були делеговані органам місцевого самоврядування; лінійні міністерства створили різні системи для управління своїми секторами у регіонах; зростання ролі регіонів у підтримці доріг та регулюванні громадського транспорту; необхідність виконання органами місцевого самоврядування вимоги законодавства Євросоюзу з огляду на поглиблення інтеграції у ЄС.

Згідно із новою концепцією регіональної адміністративно-територіальної реформи планувалося: створення п'яти планових регіонів; покладення на регіональні агентства розвитку завдання планування та управління інвестиціями для стимулювання регіональної політики розвитку; завершення формування регіонального самоврядування до 2005 року.

Щодо самої реформи, то існувало три підходи до її розуміння, які передбачали, що: 1) регіональний рівень управління не потрібен взагалі; 2) регіональний уряд повинен призначатися державою; 3) регіональний уряд повинен обиратися шляхом прямих виборів.

Компромісним рішенням стало запровадження п'яти планових регіонів для кращого управління соціально-економічним розвитком територій, що не вимагало змін адміністративно-територіального устрою країни. 4 вересня 2007 року уряд Латвії прийняв рішення, згідно з яким до муніципальних виборів 2009 року в Латвії замість 553 самоврядних одиниць буде створено 96 новад та 9 міст республіканського значення, що і було реалізовано.

У Литві одне з основних питань, яке необхідно вирішувати в ході розробки адміністративно-територіальної реформи, полягало у визначенні рівня, на який буде зроблено основний акцент: базовий чи районний рівень органів місцевого самоврядування. Відповідь на це питання визначає і подальшу логіку реформування системи місцевого самоврядування, обсяг повноважень, який буде надано кожному рівню. Як правило, перевага надається

базовому рівню, що часто супроводжується процесами фрагментації органів місцевого самоврядування.

Литва пішла іншим шляхом, зробивши акцент на районному рівні: вона укрупнила низку муніципалітетів, в результаті чого стала єдиною із балтійських держав, яка зберегла двохрівневу систему місцевого самоврядування. У Литві колишній перший рівень місцевого самоврядування був заборонений, а колишній другий рівень — районні ради — стали єдиним рівнем системи місцевого самоврядування. Відповідно литовські органи місцевого самоврядування є одними з найбільших у Європі. Аналіз даної моделі, механізмів її реалізації може бути корисним для України, яка досі не визначилася з основними напрямами удосконалення свого адміністративно-територіального устрою.

Процес реформування територіальної організації почався ще до розпаду Радянського Союзу. 12 лютого 1990 року Верховна рада Литовської РСР прийняла закон «Про створення органів місцевого самоврядування», який визначив його як незалежну діяльність мешканців адміністративно-територіальних одиниць і підпорядкованих їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на прийняття і виконання рішень з внутрішніх питань. В якості принципів були задекларовані:

— пряма участь громадян у підготовці, обговоренні, прийнятті і реалізації рішень з місцевих питань;

— верховенство представницьких органів над іншими місцевими органами влади; підзвітність органів місцевого самоврядування та їх представників перед населенням; економічна незалежність;

— відкритість і реагування на громадську думку; соціальна справедливість; гарантія законності та перевага контрактних відносин у роботі органів місцевої влади.

Згідно із цим законом встановлювалася двохрівнева система управління: одиниці нижчого рівня (районні центри, поселення міського типу, поселення), а також одиниці вищого рівня (області та великі міста). Така структура, успадкована з радянських часів, критикувалася за відсутність узгодженої системи регіональних і місцевих органів влади; нечітке визначення

функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування; брак реальної економічно-фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування; недосконалість системи внутрішнього управління у територіальних громад; відсутність бачення стратегії розвитку органів місцевого самоврядування та визначення прав та обов'язків працівників цих органів[1].

Недоліки закону 1990 року ініціювали дискусії щодо можливості перегляду адміністративно-територіального устрою та реформи системи місцевого самоврядування. Робоча група з цього питання була сформована у 1991 році й мала за мету: встановити чіткий розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; створити адміністративно-територіальні одиниці, здатні надавати якісні послуги мешканцям; впровадити ефективну ієрархічну систему адміністративно-територіальних одиниць для поліпшення управління країною та оптимізації соціальних видатків; створити сприятливі умови для регіонального управління та удосконалення системи державного управління; об'єднати всі адміністративно-територіальні одиниці в одну ефективно функціонуючу систему.

20 грудня 1993 року, розглянувши низку пропозицій, уряд схвалив і передав на розгляд Сейму (парламенту) проект про створення 10 районів з державними органами та 55 органами місцевого самоврядування. Закон вступив в силу 1995 року, замінивши стару систему двох рівнів та п'яти категорій 581 адміністративно-територіальні одиниці на систему двох рівнів та двох категорій з 66 адміністративно-територіальних одиниць.

У 2010 році управлінські органи рівня округи були ліквідовані, й нині це лише адміністративно-територіальна одиниця. Регіональний розвиток здійснюється радами регіонального розвитку, які складаються з призначуваного представника уряду та мерів муніципалітетів відповідного округу.

[1] *Kropas S.* Vietos savivaldos bruozai Lietuvoje atkurus Nepriklausomybe / S. Kropas // Savivaldybe. — 1993. — № 1-2. — P. 16.

Територіальна організація Литви складається з:

— адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня — аспрінкітис (округи), діяльність якої регламентується та контролюється центральним урядом;

— адміністративно-територіальної одиниці нижчого рівня — 60 муніципалітетів (savivaldybė), які залежно від типу населеного пункту вважаються міськими або районними.

— 546 старостів (seniūnija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць (до реформи ці територіальні громади мали права органів місцевого самоврядування);

— сянюнайтії (seniūnaitija), що входять до складу старостів (у процесі створення).

Староством можуть бути або дуже маленький регіон, який складається з кількох сіл, одне невелике місто, або ж частина великого міста. При цьому голова староства у місті, як і мер, обирається мешканцями. Староства відрізняються розміром та кількістю мешканців, максимальна кількість населення — понад 70 000 осіб, що більше, ніж у деяких муніципалітетах. Кілька старостів утворюють муніципалітет.

Таким чином, був створений прецедент поступового переходу до проведення адміністративно-територіальної реформи, а єдиною повністю реалізованою ініціативою була ліквідація першого рівня управління (райцентрів, поселень міського типу і містечок).

* * *

Отже, до здійснення реформи територіальної організації держави змушує низка чинників: як зовнішніх (розмивання суверенітету держави, членство у наднаціональних організаціях), так і внутрішніх (демократизація, економічні, соціальні, демографічні, етнічні тощо). Саме вони визначають стратегію, яку обере конкретна країна для удосконалення своєї територіальної системи.

Насамперед на реформу територіальної організації держави в країнах Європи вплинуло переосмислення ролі держави в сучасному світі. Особливу роль у цьому процесі відіграє поступове поглиблення процесів європейської інтеграції, що нівелюють значення національних кордонів, обмежують суверенітет країн-

членів у економічній, соціальній, фінансовій, політичній сферах тощо.

Одночасно спостерігається тенденція до посилення базового рівня місцевого самоврядування, прикладом чого є децентралізація, посилення демократичної легітимності органів місцевого самоврядування (прямі вибори мера, використання інструментів прямої демократії). Має місце і рецентралізація, що є необхідним елементом децентралізації.

Ще однією характерною рисою сучасної трансформації територій у Європі є визнання відмінностей між різними складовими держави і навіть прийняття асиметричної моделі управління територіями з різним статусом. Ця тенденція до урізноманітнення є зворотною реакцією на посилення ролі органів місцевого самоврядування та проявом зростання конкуренції між регіонами.

Однак далеко не всі країни йдуть шляхом децентралізації: Франція спробувала здійснити деконцентрацію, надавши регіональним органам виконавчої влади більше повноважень та закріпивши їх формальне домінування над рівнем департаменту. Останній було позбавлено права приймати рішення, але наділено обов'язками надавати широкий перелік державних послуг населенню. Нині Париж змушений вибирати між двома варіантами: відстоювати важливість централізованого управління та вертикальної координації, яка концентрує владу на центральному рівні, або підтримувати горизонтальну координацію, що означає надання префектам контрольних повноважень щодо діяльності усіх центральних органів виконавчої влади на своїй території.

Спільними рисами реформування територіальної організації держави у пострадянських країнах є: поглиблення демократизації, оптимізація управлінських процесів, поліпшення якості державних послуг, що надаються місцевому населенню, ширше залучення громадян до процесу прийняття рішень. Після тривалих дискусій лише у 1998 році в Латвії прийнято закон про адміністративну-територіальну реформу, основним інструментом здійснення якої було об'єднання територіальних громад у ході добровільного і примусового етапів. Її реалізація тривала довше, ніж передбачалося, не в останню чергу через негативне ставлення з боку

представників органів місцевого самоврядування та населення. Також було здійснено і компромісну реформу регіонального рівня, що мала результатом створення п'яти планових регіонів без внесення змін до адміністративно-територіального устрою держави. У Литві основним завданням реформи стала ліквідація радянської спадщини у системі місцевого самоврядування, в результаті чого акцент було зроблено на важливості районного рівня, який було визнано базовим у 1995 році, що позбавило державу необхідності вирішення проблеми фрагментації органів місцевого самоврядування.

Розділ 4
Стратегії реалізації територіальних реформ

4.1. Зміцнення місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад

Протягом останніх десятиліть багато країн Європейського континенту здійснили адміністративно-територіальні реформи, які радикально змінили територіальну організацію держави на місцевому рівні. Важливою їх складовою була боротьба з фрагментацією на базовому рівні територіальної організації влади. Невеликі за розміром органи місцевого самоврядування не здатні належним чином виконувати соціальні функції, що передаються їм в результаті децентралізаційних реформ та впровадження принципу субсидіарності. Дрібним муніципалітетам бракує здатності справлятися з новими завданнями, зокрема через недостатні управлінські, адміністративні й фінансові можливості. Процеси децентралізації досить детально розглянуті у літературі, однак проблема пошуку оптимальної моделі укрупнення органів місцевого самоврядування все ще залишається мало дослідженою.

Реформи щодо укрупнення органів місцевого самоврядування розпочалися у 1950-х роках в Австрії, в результаті чого кількість муніципалітетів було зменшена практично вдвічі, та у Швеції, якій вдалося зменшити їх майже втричі. Пізніше завдяки популяризації цього підходу було скорочено кількість муніципалітетів у Данії в 1970 році, Західній Німеччині — у 1960-70-х роках, у Бельгії — у 1975 році, Литві — у 1994 році, Греції — у 1997 році. Нещодавно Данія скоротила кількість муніципалітетів зі 271 до 98 у 2007 році, а Латвія - з 524 до 119 у 2009 році. У Туреччині в

2008 році кількість муніципалітетів була зменшена з 3225 до 2950, а після березневих місцевих виборів 2014 року — до 1395. У Люксембурзі уряд приступив до виконання програми об'єднання муніципалітетів у 2009 році, маючи за мету зменшити їх кількість зі 116 до 71 до 2017 року завдяки встановленню мінімальної кількості мешканців на рівні 3000 осіб.

Однак, незважаючи на ці приклади масштабних і швидких реформ, деякі країни зменшували кількість своїх органів місцевого самоврядування протягом тривалого часу. Такий підхід мав місце в Австралії, Великобританії, Ісландії, Канаді, Нідерландах, Німеччині, Норвегії та Швейцарії. У Фінляндії так звана реформа PARAS, розпочата у 2007 році, дала змогу поступово скоротити кількість муніципалітетів з 431 у 2006 році до 336 у 2011 році.

З огляду на світову економічну кризу та необхідність жорсткої бюджетної економії тенденція до укрупнення муніципалітетів була підтримана багатьма країнами, які скористалися цією нагодою і для реорганізації системи місцевого самоврядування з метою раціоналізувати структуру та сконцентрувати ресурси для підвищення ефективності діяльності органів місцевої влади і заощадження коштів. Яскравим прикладом цього є план Kallikratis, реалізований Грецією в 2011 році в рамках жорстких заходів економії та тиску з боку Європейської Комісії, Європейського центрального банку та Міжнародного валютного фонду, що призвів до значного скорочення кількості муніципалітетів з 1 034 до 325. Функції нових муніципалітетів залишилися без змін, але в результаті реформи вони отримали додаткові фінансові та людські ресурси. Аналогічно земля Саксонія-Ангальт у Німеччині, започаткувавши реформу, скоротила кількість муніципалітетів з 840 до майже 200. Водночас у Німеччині загалом спостерігалося зменшення муніципалітетів на 7% (з 12 456 до 11 553 протягом 2007–2011 років).

У інших країнах також тривають обговорення програм аналогічних реформ на національному та регіональному рівнях. Так, в Естонії уряд заявив про намір об'єднати муніципалітети для скорочення їх кількості до 30–50 одиниць замість 226. Фінляндія продовжує зусилля щодо укрупнення муніципалітетів завдяки

програмі «Новий муніципалітет 2017». В Угорщині нова конституція 2012 року передбачає примусове укрупнення територіальних громад. В Ірландії наприкінці 2012 року уряд висунув пропозиції щодо територіальної реорганізації держави, в ході якої замість 114 органів місцевого самоврядування має залишитися лише 31. У Великій Британії реформа місцевого самоврядування у Північній Ірландії має скоротити кількість рад графств з 26 до 11. В Іспанії проект закону «Про раціоналізацію та сталість місцевої адміністрації» перебуває на розгляді парламенту і передбачає об'єднання муніципалітетів, в яких проживають менше 5 000 мешканців (вони становлять 84% загальної кількості іспанських муніципалітетів)[1].

Додатковими чинниками, що змушують країни вдаватися до укрупнення органів місцевого самоврядування, є старіння населення та зменшення ринку праці. Ці зміни разом із скороченням фінансових надходжень до місцевих бюджетів змушують муніципалітети всерйоз розглядати плани об'єднання із сусідніми. У деяких північних провінціях Нідерландів, де демографічні тенденції особливо невтішні, муніципалітети більш схильні до укрупнення. Зі схожими проблемами стикаються інші розвинені країни Заходу: в Швеції у малозаселеній провінції Смоланд внутрішня еміграція та старіння населення ускладнили надання публічних послуг.

Вирішити цю проблему можна двома основними способами: по-перше, активізацією міжмуніципального співробітництва у сфері надання публічних послуг, по-друге, збільшенням розміру органу місцевого самоврядування або поєднанням цих двох варіантів. Як свідчить зарубіжний досвід, найбільш успішним прикладом політики щодо зменшення вартості надання публічних послуг у результаті депопуляції є політика укрупнення муніципалітетів, як це було у Бранденбурзі. Починаючи з 2011 року для покращення надання публічних послуг ця німецька земля заохочувала укрупнення, пропонуючи гранти на 50 тис. євро для муніципалітетів, що спільно виконуватимуть деякі адміністративні

[1] *OECD* Regional outlook 2014: Regions and cities — where policies and people meet. — Paris : OECD Publishing, 2014. — P. 7.

функції, і 500 тис. євро за повне об'єднання. Цей приклад позитивно вплинув на готовність інших муніципалітетів до злиття[1].

Загалом у світі можна виділити три основних підходи до укрупнення органів місцевого самоврядування: 1) примусовий; 2) добровільний (широкий набір фінансових стимулів, можливості для здійснення місцевих експериментів) і 3) змішаний (поєднання на різних етапах реформи добровільного і примусового). Найменш популярним є примусовий підхід до реалізації об'єднання. Його використовує Данія, в якій центральний уряд на власний розсуд встановлює вимоги щодо утворення нових одиниць і позбавляє муніципалітети можливості впливати на хід реформи. Так, у ході так званого «контрольованого добровільного процесу» центральний уряд дав муніципалітетам півроку для підготовки власних планів об'єднання (до 1 січня 2005 року). За їх відсутності процес злиття повинен був здійснюватися відповідно до урядової моделі. З огляду на таку жорстку постановку питання органи місцевого самоврядування у встановлений термін підготували необхідні документи, які й були схвалені парламентом у березні 2005 року. Було лише кілька спроб протидіяти реформі, однак конфліктні ситуації вирішені протягом кількох місяців, а план реорганізації територіального устрою країни на базовому рівні повністю узгоджений влітку 2005 року. Він був успішно реалізований на практиці, й з січня 2007 року нова система територіального устрою почала функціонувати, не створюючи зайвих незручностей громадянам[2].

Слід зазначити, що не останню роль у такому повільному здійсненні реформи, незважаючи на її жорсткий, примусовий характер, відіграли місцеві вибори у листопаді 2005 року та низка інших чинників. Реформа значною мірою виграла від рішучості й наявності політичної волі у міністрів внутрішніх справ та охорони здоров'я щодо її реалізації. Попередньо проводилися широкі громадські слухання, які сприяли формуванню позитивного став-

[1] Investing together: Working effectively across levels of governments. — Paris : OECD Publishing, 2013. — P. 15.
[2] *Blochliger H.* Going beyond zero-sum game: Reforming fiscal relations / H. Blochliger, C. Vammale // eJournal of tax Research. — 2012. — Vol. 10. — №1. — P. 52.

лення як з боку громадян, так і місцевих політиків. Процес об'єднання муніципалітетів отримав додатковий імпульс в результаті прив'язки до ширшої реформи місцевого самоврядування, включаючи реформу регіонального рівня, перегляд компетенцій органів влади на усіх рівнях управління та фіскальну реформу. Відтак децентралізація додаткових повноважень та зміцнення фінансового становища у випадку деяких муніципалітетів нівелювала спротив з боку місцевих політиків, які побоювалися ослаблення своїх позицій. За результатами реформи вони отримали можливість управляти більш економічно спроможними одиницями. Уряд майже повністю подолав інерційність щодо реформи серед місцевих політиків та чиновників, запропонувавши їм також гарантії збереження статусу та пообіцявши, що ніхто не буде звільнений протягом першого року реалізації реформи, а місцеві бюджети будуть відповідно збільшені для виконання нових завдань, місцеві податки не зростуть по завершенню реформи [1].

Цей урок може бути корисний для муніципалітетів у інших країнах, однак для його успішної реалізації слід враховувати наявність консенсусної політичної культури та готовність центрального уряду до непопулярних кроків для реалізації реформи. Тому перш ніж ініціювати укрупнення органів місцевого самоврядування, доцільно спробувати альтернативну стратегію: на першому етапі заохочувати співпрацю між різними рівнями управління, що сприяє розбудові довіри та зв'язків між різними акторами з різним правовим статусом[2].

Для заохочення добровільного об'єднання державами використовуються різноманітні стимули: матеріальні, фінансові, політичні тощо. Так, у Фінляндії уряд запропонував збільшення фінансування для укрупнених муніципалітетів, які почали з'являтися у 1970-х роках. Аналогічно норвезький уряд надає

[1] *Making* reform happen: Lessons from OECD countries. — Paris : OECD Publishing, 2010. — P. 217.
[2] *Swianiewic P.* If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An hast European perspective / P. Swianiewic // Local Government Studies.– 2010. — №. 36. — P. 201.

часткову компенсацію затрат на об'єднання та додаткові інфраструктурні гранти і допомогу в підготовці плану об'єднання. У Японії перша хвиля укрупнення муніципалітетів відбулася у 1950-х роках для створення муніципалітетів з мінімальною кількістю мешканців у 8 000 осіб. У 1999 уряд віддав перевагу добровільному об'єднанню, прагнучи скоротити кількість муніципалітетів до 1000. Укрупнення заохочувалося комплексом стимулів, які були доступні до 2005 року. Вони включали фінансову допомогу (гранти та податкові пільги) та заходи, спрямовані на зменшення опору, такі, як гарантії збереження місць у радах, «заморожування» місцевих податків та використання нових організаційних структур для заохочення місцевого представництва.

У Нідерландах політика об'єднання завжди здійснювалася за принципом знизу догори, тобто виключно на добровільній основі. У зв'язку з цим уряд схвалив документ «Програмні рамки для муніципального перерозподілу повноважень місцевих органів влади», який набере сили для укрупнених муніципалітетів з січня 2016 року. Доти пропозиції щодо укрупнення будуть оцінюватися виходячи з попередніх Програмних рамок, прийнятих у 2011 році. Нова версія відводить урядам провінцій більшу роль у процесі укрупнення територіальних громад, ніж це було раніше. Оскільки дискусії щодо злиття муніципалітетів точаться насамперед на провінційному рівні, то цілком закономірно, що саме провінції можуть відігравати роль посередника та скеровувати процес переформатування територіального устрою. Вони можуть за наявності економічних підстав допомогти змоделювати той чи інший варіант укрупнення. Якщо він виявиться прийнятним для муніципалітетів, то вони можуть отримати від провінції необхідну технічну допомогу. Міністерство внутрішніх справ та королівських відносин також відіграє важливу роль і може надати свою підтримку муніципалітетам.

Уряд провінції відповідає за надання пропозицій про об'єднання центральному уряду, який їх розглядає і, у випадку позитивного рішення, приймає у вигляді нормативно-правового акту. Якщо вони виявляться відхиленими, то провінція та муніципалітети повинні підготувати нові. Програмні рамки формулюють

критерії, за якими оцінюються пропозиції про злиття, що складаються з п'яти основних груп:

1) підтримка населення (від усіх залучених муніципалітетів, провінцій та мешканців);

2) внутрішня єдність новоствореної одиниці та внутрішньої організації поселень та рад громад;

3) адміністративна та фінансова влада;

4) збалансованість регіональних відносин, зокрема з іншими муніципалітетами;

5) самодостатність.

Новостворені муніципалітети отримують тимчасові гранти від Муніципального фонду, які компенсують їх непередбачені затрати. Вони виплачуватимуться протягом п'яти років і складатимуть додаткові 25% річного бюджету до злиття, 40% — протягом першого року після злиття і 20% протягом наступних трьох років.

Досить цікавим є досвід Швейцарії у боротьбі з фрагментацією, оскільки її муніципалітети дуже малі за розміром, а середня кількість їх мешканців станом на 2003 рік становила 2 501. Для підвищення ефективності й зменшення затрат на надання публічних послуг муніципалітети мають можливість обирати між укрупненням та добровільним співробітництвом. У попередні десятиліття, як правило, вибір робився на користь злиття кількох комун для підвищення ефективності надання публічних послуг дрібними і слабкими муніципалітетами. Однак укрупнення відбулося у більшості кантонів Швейцарії в результаті ініціювання знизу або за спільним рішенням кантону і комуни. У багатьох випадках кантони заохочують злиття, пропонуючи широкий набір фінансових стимулів. Протягом першої половини XX століття кількість комун зменшилася на 63, з 1990 по 1995 роки — на 46, з 1995 по 2000 роки — на 76. Починаючи з 2000 року кількість комун зменшилася на 263 одиниці. У 2009 році стратегія укрупнення була вибрана значною кількістю муніципалітетів, що призвело до ліквідації ще 79 органів місцевого самоврядування, в результаті чого у країні нині налічується 2 636 комун.

У більшості муніципалітетів та метрополій, таких, як Цюріх та Женева, також має місце укладання угод про добровільне співробітництво, яке заохочується кантонами. Швейцарські органи місцевого самоврядування співробітничають з окремих питань, таких, як енергетика чи утилізація побутових відходів, та створюють спільні органи для прийняття рішень. Ця прагматична і мережева модель міського управління пропонує високий рівень гнучкості та долає фрагментацію, характерну для територіального устрою країни. У деяких випадках, наприклад у Женеві, ця модель також дає можливість розширити спільний нагляд за наданням послуг навіть з муніципалітетами Франції.

Швейцарія, в якій окремі кантони, а не уряд конфедерації, просуває об'єднання муніципалітетів, є також позитивним прикладом того, як залучити до процесу укрупнення територіальних громад субнаціональний рівень управління — кантони. Саме на них можна покласти завдання надання фінансових стимулів і технічної допомоги, здійснення загального управління у ході об'єднання[1]. Таким чином, більшість кантонів пропонують загальну фінансову допомогу для новоутворених комун, так само, як спеціальні гранти для проведення оцінки потенційного об'єднання та фінансування управлінського апарату новоствореної одиниці. Крім того, більшість кантонів надають консультативні послуги та пропонують безкоштовну оцінку фінансових наслідків злиття та інші допоміжні інструменти (наприклад, зразки бланків, управління процесом тощо) для комун, що розглядають можливість об'єднання. Таке поєднання фінансової та консультативної допомоги сприяє популяризації ідеї укрупнення органів місцевого самоврядування.

Крім того, деякі емпіричні дані свідчать, що фінансово слабкі муніципалітети найшвидше відгукуються на можливість отримати додаткові кошти. Відповідно для заохочення та прискорення добровільного об'єднання на рівні територіальних громад та регі-

[1] *Steiner R.* The causes, spread and effects of intermunicipal co-operation and municipal merges in Switzerland / R. Steiner // Public Management Review. — 2003. — № 4. –P. 551-571.

онів важливо поєднувати фінансові стимули з технічною допомогою, що надається центральними органами державної влади або органами регіональної влади для оцінки наслідків об'єднання для бюджету нової одиниці.

Досвід низки зарубіжних країн свідчить, що злиття муніципалітетів не завжди має позитивні наслідки для діяльності органів місцевої влади та демократичних інститутів. Досі не існує однозначних доказів того, що об'єднання муніципалітетів дає змогу економити на масштабі. Слід визнати, що переваги від злиття не завжди матеріалізуються або їх вплив нівелюється очевидними прорахунками, про що свідчить огляд відповідної літератури[1]. Лише 8% досліджень встановили наявність ефекту економії на масштабі, в той час як 24% свідчать про наявність зворотного ефекту, а 29% дають підтвердження як першого, так і другого одночасно.

У Швейцарії ще донедавна злиття розглядалося як основний інструмент для слабких муніципалітетів вийти на рівень більших і ефективніших одиниць. Проте майже у 50% випадків укрупнення збільшило борги органів місцевого самоврядування як результат збільшення інвестицій після фактичного об'єднання. Тобто у решті 50% випадків має місце зменшення заборгованості завдяки зниженню витрат. Близько 30% об'єднаних муніципалітетів були змушені підняти податки для фінансування поліпшення процесу надання послуг, але 30% — їх знизили. Загалом можна стверджувати, що добровільне співробітництво серед швейцарських комун сприяє підвищенню ефективності надання публічних послуг, стимулює зусилля щодо підвищення кваліфікації працівників та має позитивний вплив на їх мотивацію. Тим не менше, як і у випадку укрупнення, важко відповісти, чи це дає виграш в ефективності. У багатьох угодах про співробітництво витрати муніципалітетів-учасників залишаються незмінними або ж зростають як результат розширення масштабу пропонованих послуг. Більше того, добро-

[1] *Byrnes J.* Do economies of scale exist in Australia local government? A review of the research evidence J. Byrnes, B. Dollery // Urban Policy and Research. — 2002. — № 4. — P. 391-414.

вільне співробітництво має тенденцію до формування складних механізмів прийняття рішень, що збільшує затрати на координацію зусиль[1].

Можливість зекономити на масштабі від укрупнення залежить від розміру муніципалітетів та щільності населення. Аналіз 29 об'єднаних муніципалітетів у Онтаріо (Канада) виявив, що позитивний вплив у вигляді зменшення витрат на надання муніципальних послуг має місце лише у випадку відносно великого міста, яке приєднало до себе невеликий муніципалітет[2]. Якщо ж мало місце об'єднання муніципалітетів, схожих за розміром, то такого ефекту не спостерігалося. Більше того, у випадку Онтаріо можна говорити про незначну кількість доказів економії на масштабі у великих муніципалітетах. Вивчення економії на масштабі у пожежній охороні та міліції у 445 муніципалітетах цієї ж канадської провінції показало, що зв'язок між кількістю населення і затратами на утримання цих служб має U-подібну форму: вартість зменшується для одиниць із населенням 20 тисяч для першої служби, і 45 тисяч — для другої. Дослідження економії на масштабі у муніципалітетах Фінляндії свідчить про аналогічні тенденції. Великі муніципалітети схильні показувати меншу економію, а малі — лише у наданні окремих послуг, таких, як базове соціальне забезпечення чи початкова освіта.

Дослідники зробили висновок, що оптимальний розмір муніципалітетів для найкращої економії коштів становить 20–40 тисяч мешканців[3]. Більше того, дослідження процесу об'єднання муніципалітетів у США демонструє: якщо економію коштів можна досягнути шляхом збільшення розміру міст, то вона мати-

[1] *Steiner R.* The causes, spread and eftects of inter-municipal co-operation and municipal mergers in Switzerland / Steiner R. // Public Management Review. — P. 551-571.
[2] *Kushner J.* Are services delivered more efficiently after municipal amalgamations? / J. Kushner, D. Siegel // Candian Public Administration. — 2005. — № 2. — P. 252-267.
[3] *Public* services at the local level: the Finnish way [Moisio A., Loikkanen H.A., Oulasvirta L.]. — Helsinki : Government Institute for Economic Research, 2010. — P. 78.

ме місце лише у випадках, коли злиття веде до збільшення щільності населення[1].

Міжнародний досвід свідчить, що укрупнення може створити проблеми, особливо якщо воно проводиться між одиницями з різним рівнем добробуту, кількості й щільності населення. Окрім сумнівів у економічній ефективності злиття, висловлюються побоювання щодо його негативного впливу на підзвітність та демократичні процедури, що призводить до обмеження можливостей мешканців впливати на органи влади. Незначні розміри органів місцевої влади наближують владу до громадян, полегшують встановлення безпосереднього контакту з чиновниками[2]. А великі одиниці не лише віддалені від громадян, а й досить високою є ймовірність того, що доступ до управлінських органів буде контролюватися впливовими групами інтересів.

Іншою досить поширеною проблемою є те, що нові одиниці загрожують місцевій ідентичності та історичній спадщині. Так, у деяких країнах точаться гострі дискусії щодо назви нового муніципалітету, розташування його центру, дати укрупнення тощо, що призводить до гальмування реформи. У Франції та Люксембурзі сильне небажання частини місцевих лідерів об'єднуватися призвело до затягування і повільного прогресу в ході реформи. В Італії плани щодо ліквідації муніципалітетів, в яких проживає менше 1000 осіб, подавалися як частина пакету жорстких реформ і були скасовані в 2011 році в результаті сильної опозиції з боку місцевих еліт. Тому перевага була віддана розвитку тісного співробітництва між муніципалітетами.

Отже, оптимізація територіальної організації держави, яку змушена періодично проводити будь-яка країна, вимагає, як правило, об'єднання органів місцевого самоврядування, що фактично означає ліквідацію неспроможних виконувати нові завдання. Таке об'єднання здійснюється двома основними шляхами: добровільним або примусовим шляхом. Добровільна модель вимагає

[1] *Edwards M.* Annexation, local government spending, and the complicating role density / M. Edwards, Y. Xiao // Urban Affairs Review. — 2009. — № 2. — P. 147-165.
[2] *Faguet J.P.* Decentralization and governance / J.P. Faguet // Economic Organization and Public Policy Discussion Paper Series. — 2011. — № 27. — P. 24-26.

значних часових та фінансових ресурсів, а примусове об'єднання суперечить принципам місцевого самоврядування. Фінляндія, яка стикнулася з необхідністю укрупнити органи місцевого самоврядування для передачі їм більших повноважень, вибрала перший шлях. Латвія пішла шляхом поєднання цих двох моделей: спершу об'єднання муніципалітетів здійснювалося добровільно, за ініціативою відповідних територіальних громад, а на завершальному етапі реформи громади укрупнювалися згідно з планом, розробленим урядом.

Перш ніж перейти до розгляду прикладів успішної реалізації, вважаємо за доцільне проаналізувати причини невдалих спроб об'єднання у низці країн. Однією з них є Німеччина, де спроби об'єднання федеральних земель в 1990-і роки зазнали фіаско. Ще в 1952 році в Західній Німеччині були успішно об'єднані в одну одиницю три землі (земля Баден-Вюртемберг була утворена за допомогою злиття земель Баден, Вюртемберг-Баден і Вюртемберг-Гогенцоллерн), що входили до складу американської та французької окупаційних зон. Стимулом для об'єднання стала необхідність створення на півдні Німеччини другої після Баварії противаги землі Північний Рейн-Вестфалія. Планувалося, що це сприятиме децентралізації ресурсів і стабілізації економічного розвитку держави загалом. Процес злиття був ускладнений релігійно-культурними суперечностями, які вдалося подолати і завершити формування нової землі у досить короткі строки.

Після об'єднання Західної і Східної Німеччини на початку 1990-х років активізувалися дискусії щодо необхідності об'єднання земель. Так, ідея об'єднання земель Бремен і Нижня Саксонія була відкинута ще до стадії проведення референдуму, а Берліна і Бранденбурга — стала предметом плебісциту. Цей проект виглядав цілком логічно: територіально Берлін розташований у кільці Бранденбурга, тому дві землі мають надзвичайно тісні соціально-економічні та інфраструктурні зв'язки. Зауважимо, що у спеціалізованій літературі цей випадок часто наводять на підтвердження помилковості механічного підходу до злиття двох адміністративно-територіальних одиниць.

Незважаючи на активну підтримку цієї ідеї з боку мера Берліна та прем'єр-міністра Бранденбурга, на референдумі у травні 1996 року виборці відмовилися від неї. План об'єднання підтримали 53,4% берлінців, які взяли участь у голосуванні (у Західному Берліні — 58,7%, у Східному Берліні — 44,4%), в той час як у Бранденбурзі — лише 37,2%[1]. Слід зазначити, що цей референдум мав загальнонаціональне значення, оскільки тривали дискусії щодо об'єднання міст-земель з навколишніми територіями: Гамбурга (сусідня земля — Шлезвіг-Гольштейн) і Бремена (сусідня земля — Нижня Саксонія).

Злиття Берліна і Бранденбурга мало стати знаковою подією ще й тому, що об'єдналися б землі, що складали центральну частину Великої Пруссії. Крім того, передбачалося, що цей крок згладить суперечності між західною і східною частинами самого Берліна. Хоча на рішення виборців значний вплив мали політичні й культурні чинники, аргументи на користь об'єднання зводилися насамперед до економічної вигоди. Прихильники об'єднання як у Берліні, так і в Бранденбурзі в якості основних аргументів на користь злиття земель висували: об'єднання економік і ринків праці обох регіонів з метою створення конкурентоспроможної одиниці в масштабах всієї Європи; необхідність спільного планування розвитку транспорту, будівництва, освіти та охорони здоров'я в рамках міської агломерації Берліна; проведення реформи управління, а також скорочення витрат на управління у розрахунку на душу населення. Хоча ці аргументи мали раціональне зерно, однак у них ринкова економіка розглядалася з точки зору підпорядкування державній політиці, що властиво для багатьох державних чиновників. Крім того, представлені міркування акцентували увагу на можливих позитивних ефектах без урахування можливих негативних наслідків.

Безумовно, на стадії планування та реалізації планів розвитку економіки сусідніх територій тісна взаємодія органів управління цими територіями необхідна. Однак імовірність прискорення

[1] *Эйгель Ф.* Объединение субъектов Федерации: опыт Берлина и Бранденбурга [Електронний ресурс] / Ф. Эйгель // Рынок ценных бумаг. — 1999. — №5. — Режим доступу : http://old.rcb.ru/archive/articles.asp?id=376.

економічного розвитку території в результаті об'єднання земель досить незначна. Якщо відносини між управлінськими органами двох адміністративно-територіальних одиниць перешкоджають їх плідній співпраці, то необхідність усунення суперечностей після їх злиття може тільки погіршити продуктивність роботи новоствореної адміністрації. Суперечності між рівноправними партнерами значно легше вирішувати на стадії зародження, коли їх причини лежать на поверхні, а відмінності в підходах до вирішення завдань очевидні. Коли ж проблема ускладнюється, то органи виконавчої влади при її вирішенні неминуче стикнуться з внутрішнім протистоянням.

Експерти стверджували, що спільні проекти двох земель у сфері економіки могли б дати позитивний результат вже в перші роки після об'єднання. Однак при цьому не брався до уваги очевидний факт, що для економічної співпраці політичне об'єднання створює як додаткові переваги, так і певні недоліки, особливо у сфері вирішення спірних питань, що можуть затягнутися на тривалий час. З точки зору противників злиття земель, доцільніше домовлятися про вирішення конкретних питань, а не влаштовувати референдум і затягувати процес прийняття конкретних рішень. Тобто у випадку Берліна і Бранденбурга очевидно, що відсутність єдиного управлінського органу не є перешкодою для економічної інтеграції. Більше того, економічна інтеграція не має нічого спільного з ефектом масштабу, скороченням витрат на управління внаслідок об'єднання, на який розраховували у результаті реалізації реформи.

Основні суперечності між регіонами виникають не в політичній, а в економічній сфері. Отже, їх вирішення можливе також виключно за допомогою економічних механізмів. Основними аргументами проти механічного об'єднання регіонів є:

— політичні: краще зберегти статус-кво, ніж ламати усталені кордони і, можливо, провокувати посилення політичної та соціальної напруженості;

— економічні: слід пам'ятати, що йдеться про злиття політичних одиниць та їх управлінських органів. Економічний ефект у цьому випадку індивідуальний, щоб його можна було прорахувати заздале-

гідь, і, швидше за все, буде зворотним. Якщо провести аналогію зі сферою бізнесу, то досвід злиття приватних компаній показує, що цей процес супроводжується низкою негативних моментів і не завжди дає очікуваний результат, зокрема кредитний рейтинг об'єднаної компанії, як правило, знижується. У підприємницькій сфері найчастіше успішним є поглинання однією компанією іншої, що у політичному контексті у випадку об'єднання регіонів призведе до посилення соціальної напруженості, а також до появи суперечностей у новоствореній адміністрації, що дестабілізують спільну роботу. Резонно припустити, що проблеми, які неминуче виникнуть при об'єднанні земель, вимагатимуть додаткових фінансових вкладень, що можуть перевищувати вигоди від самого злиття;

— управлінські: тимчасова втрата керованості, зумовлена процесом об'єднання адміністративних органів;

— фінансові: складність у визначені відповідальності за борговими зобов'язаннями різних суб'єктів федерації, якщо вони виникли як у взаєминах зі сторонніми кредиторами, так і з вищими й нижчими рівнями влади.

Іншими словами, на прикладі кола проблем, які були порушені під час дискусії щодо об'єднання німецьких земель Берліна і Бранденбурга, стає очевидним, що всі вони не вирішуються шляхом механічного об'єднання територій. Слід мати на увазі, що злиття потребуватиме значних затрат, у тому числі фінансових, які за своїм обсягом можуть перевищити всі вигоди від об'єднання територій. У такому випадку можливість об'єднання дуже негативно вплине на кредитоспроможність регіонів, значно скоротить можливості з обслуговування ними своїх зобов'язань.

4.1.1. Фінський досвід пріоритетності добровільності у ході об'єднання громад

Юридична основа об'єднання територіальних громад Фінляндії закладена в національному законодавстві, зокрема у законах про місцеве самоврядування[1] (365/1995), про реформу муніципальної

[1] *The Finnish* Local Government Act, 17 March 1995, № 365 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf.

системи і порядку надання послуг (Law on the restructuring of municipalities and municipal services 169/2007) та про муніципальний поділ[1] (1698/2009). Згідно із ст. 1 «Муніципальна автономія» Закону про місцеве самоврядування Фінляндія поділена на територіальні громади, самоврядування яких гарантоване Конституцією. Цим законом також встановлено структуру муніципального управління (розділ 2 і 3), право громадян на участь у діяльності органів місцевого самоврядування (розділ 4), визначено фінансову основу місцевого самоврядування (розділ 8) тощо. Однак у ньому не міститься положень про принципи адміністративно-територіального поділу на місцевому рівні чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

У 2005 році Міністерство внутрішніх справ Фінляндії розробило проект Закону про реформу муніципальної системи і порядок надання послуг, який був прийнятий 23 січня 2007 року. Його завданнями є зміцнення системи місцевого самоврядування і порядку надання послуг, розвиток різних форм надання послуг та їх організація, оновлення муніципальної системи фінансування, а також перегляд поділу повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування таким чином, щоб територіальна громада для організації і надання своїх послуг мала потужний структурний і фінансовий потенціал.

Автори закону мали за мету створення життєздатної, функціональної і цілісної системи місцевого самоврядування. Одним із шляхів реалізації реформи стало об'єднання територіальних громад (ст. 4). У ст. 5 зазначається, що муніципалітети повинні формуватися як функціональні комплекси, що мають передумови (фінансові та людські ресурси) для забезпечення фінансування та організації послуг. Для гнучкості й швидкого здійснення реформи територіальним громадам надається підтримка у вигляді дотацій на об'єднання.

Більш детально механізм змін у муніципальному поділі був вписаний у Законі про муніципальний поділ, який містить поло-

[1] *Law on the* territorial boundaries of local authorities (1698/2009) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vm.fi/vm/en/15_municipal_affairs/01_legislation/03_act/index.jsp.

ження про передумови зміни меж територіальних громад, про ініціювання процесу і підготовчу роботу, про особливу процедуру обстеження адміністративно-територіальних одиниць, про прийняття рішень щодо зміни муніципального поділу, про проведення виборів і організації управління в новій територіальній громаді, про вирішення майнових питань, про економічну підтримку об'єднаних громад, про співвідношення муніципального та відомчого поділів, а також про механізми оскарження рішення про об'єднання.

Метою реформи муніципального територіального поділу проголошено створення життєздатної, цілісної у територіальному та управлінському вимірі, територіальної громади. У законі зазначається, що муніципалітет формується як територія трудової зайнятості населення, що проживає у ньому, або як будь-яке інше функціональне ціле. Зміна муніципального поділу може означати об'єднання громад або перехід однієї частини громади до іншої. Під об'єднанням (інтеграцією) розуміються всі ті зміни, в результаті яких кількість органів місцевого самоврядування зменшується. Під переходом однієї частини громади до іншої розуміється така зміна муніципального поділу, в результаті якої кількість муніципалітетів не змінюється. Муніципальний поділ може бути змінено, якщо виконується одна із зазначених у законі підстав. До них належать умови, за яких зміна:

1) зміцнює функціональні та економічні основи відповідно до вимог організації надання послуг або сприяє підвищенню функціональності громади загалом;

2) підвищує якість муніципальних послуг чи покращує умови життя мешканців даної території;

3) створює додаткові можливості для працевлаштування;

4) сприяє гнучкості в діяльності органу місцевого самоврядування.

Підготовча робота та подання ініціативи є результатом спільної діяльності відповідних муніципалітетів. Подання про об'єднання громад готується спільно радами уповноважених відповідних органів місцевого самоврядування. В ході підготовчої роботи увага звертається на обов'язки, що містяться у Законі про

місцеве самоврядування та в Адміністративному законі щодо забезпечення членів громад можливістю впливу на процеси, що відбуваються.

Як об'єднання громад, так і передача певної частини готується за результатами проведення спеціального обстеження, що ініціюється Міністерством внутрішніх справ. Підставами для такого обстеження можуть бути масштаб чи складність справи щодо зміни території громади, або будь-яка інша серйозна причина. З ініціативою проведення такого обстеження може виступити Міністерство внутрішніх справ, територіальна громада або мінімум 20% членів громади, які мають право голосу.

Міністерство внутрішніх справ призначає проведення обстеження після попереднього заслуховування представників громад одним або кількома спеціалістами з муніципального поділу. Представники громади також повинні взяти участь у підготовці обстеження та пропозицій, які готуються відповідним спеціалістом. Якщо ради уповноважених усіх громад схвалять запропонований проект об'єднання, то до Міністерства направляється єдине подання від громад щодо зміни кордонів органу місцевого самоврядування. Якщо одностайності серед муніципалітетів немає, то Міністерство виносить таку пропозицію на референдум або приймає остаточне рішення на власний розсуд.

Громади, що об'єднуються, укладають спільний договір про злиття, який обов'язково містить такі пункти: назва нового утворення, форма проведення зміни меж територіальної громади і графік її здійснення; принципи організації управління нового органу самоврядування; склад адміністративного органу на період об'єднання та його повноваження; організація взаємодії до прийняття остаточного рішення парламентом; статус керівників адміністративних органів громад, що об'єднуються; форми поєднання системи надання послуг відповідних громад та загальні принципи господарювання у новій громаді.

Громади повинні дотримуватися положень договору про злиття починаючи з моменту його прийняття радами уповноважених громад, що об'єднуються. Цей договір може бути змінено до набуття чинності об'єднання лише у випадку, коли обставини

змінилися настільки радикально, що будь-яке з положень втрачає сенс. Зміна договору передбачає також і прийняття позитивних рішень щодо цих змін радами уповноважених громад, що об'єднуються. Ці ради обирають управлінський орган, відповідальний за підготовку до злиття і виконання договору про злиття.

Слід зазначити, що починаючи з 1917 року в Фінляндії не відбувалося примусового об'єднання органів місцевого самоврядування за ініціативою держави. Повноваження парламенту — Державної ради — щодо зміни адміністративно-територіального устрою в зв'язку з інтеграційними процесами настільки обмежені, що він може лише прийняти або відхилити подання громад щодо об'єднання. Підставою для відмови може бути лише висновок про те, що зміна муніципального поділу суперечить цілям розвитку місцевого самоврядування, визначених законом, та не відповідає встановленим критеріям.

Державна рада може прийняти рішення про об'єднання, незважаючи на протидію з боку ради уповноважених у випадку, якщо пропозиція була підтримана більшістю голосів на місцевому референдумі, організованому Міністерством внутрішніх справ. Однак подібних прецедентів поки що зафіксовано не було.

Парламент може прийняти рішення про входження однієї частини громади до складу іншої якщо жоден з учасників цього процесу не висловив заперечення. Якщо ж рада уповноважених цих громад виступає проти, то Державна рада може прийняти позитивне рішення у випадку, коли вплив цих змін на життєдіяльність громади буде незначний. Ще однією підставою може бути необхідність створення додаткових можливостей для працевлаштування населення з метою стимулювання розвитку регіону.

Для активізації процесу об'єднання у період з 2008 по 2013 рік таким громадам виплачувалися дотації, що формувалися на підставі базової ставки, яка визначається відповідно до кількості мешканців, та додаткових виплат відповідно до кількості громад, що об'єднувалися.

Рада уповноважених нової громади може створюватися трьома способами: в результаті проведення місцевих виборів; шляхом повного об'єднання рад уповноважених громад, що об'єднуються;

шляхом часткового об'єднання рад уповноважених відповідних громад. При цьому працівники органів місцевого самоврядування, які об'єднуються, після прийняття позитивного рішення парламентом не мають права приймати рішень з питань, що призведуть до появи обов'язків для нової громади, або якщо такі рішення суперечать цілям договору про об'єднання.

Тимчасова адміністрація, що призначається на період об'єднання, функціонує до того моменту, коли до виконання своїх обов'язків не приступить нова рада уповноважених, яка й сформує новий адміністративний орган.

Громада або будь-який її член має право оскаржити відмову Державної ради щодо надання дозволу на об'єднання громад. Водночас позитивне рішення парламенту про об'єднання муніципалітетів є остаточним і оскарженню не підлягає. Член громади може оскаржити лише рішення, прийняте власною радою уповноважених. Якщо ж йдеться про часткове об'єднання громад, то це рішення може бути опротестоване як громадою, так і її членом. Якщо парламент відхилив пропозицію про часткове об'єднання, то право оскарження цього рішення має сторона, що висунула таку ініціативу.

Проведену реформу укрупнення у Фінляндії можна до певної міри вважати успішною: якщо на початок 2007 року в країні налічувалося понад 450 муніципалітетів, то на початок 2013 року їх залишилося 320[1]. Однак таке досягнення досить дорого обійшлося державному бюджету. За останні роки обсяг виплачених дотацій склав близько 300 млн. євро, тоді як у 2009 році на ці цілі було витрачено 141 млн. євро. Масштаб витрат на добровільне об'єднання стає вражаючим, якщо порівняти загальний бюджет усіх муніципалітетів — 34 млн. євро та щорічну державну дотацію на злиття територіальних громад, що становить майже 8 млн. євро.

Очевидно, що фінський підхід до об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі повною мірою відпові-

[1] *Vuonna* 2013 kuntia on 320 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/Sivut/Vuonna-2013-kuntia-on-320.aspx.

дає принципам демократії та місцевого самоврядування, однак потребує значних фінансових затрат для стимулювання цього процесу. Ще однією необхідною передумовою успіху такого підходу є, на нашу думку, наявність сильних традицій самоврядності, що змушують лідерів територіальних громад думати насамперед про інтереси спільноти, а не власні політичні амбіції. У зв'язку із цим для колишніх пострадянських республік найбільш оптимальною є латвійська модель укрупнення органів місцевого самоврядування, що передбачає поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному її етапі. Саме перспектива повної реалізації плану уряду щодо дефрагментації органів місцевого самоврядування згідно з визначеними критеріями, а не лише дотації з державного бюджету, стимулювали представників місцевого самоврядування до пошуку найбільш оптимальної моделі об'єднання сусідніх територіальних громад.

4.1.2. Використання примусу в ході злиття муніципалітетів (норвезький та шведський досвід)

Норвегія першою зі скандинавських країн прийняла спеціальний закон про місцеве самоврядування у 1837 році (переглянутий у 1992 році), який запроваджував двохрівневу систему місцевого самоврядування. На першому рівні створювалися комуни, а на другому — губернії (фюлькес). Сьогодні у найбільшій комуні Осло проживають 600 тис. осіб, а у найменшій — близько 200[1].

На відміну від законодавства сусідніх країн Конституція Норвезького королівства 1814 року не містить норм про місцеве самоврядування, у зв'язку з чим уряд може у будь-який момент втрутитися у роботу органів місцевого самоврядування. Однак зловживанню цим правом перешкоджають тривалі традиції самостійної діяльності комун.

Слід зазначити, що адміністративно-територіальний поділ країни має конституційний статус, оскільки ст. 58 Конституції визначає кількість депутатів у парламенті — Стортингу — на

[1] *Borge L.-E.* Local government in Norway / Borge L.-E. // Moisio A. Local Public sector in transition: A Nordic perspective. — Helsinki : Government Institute for Economic Research, 2010. — P. 95-121.

основі територіального устрою: кожен фюльке має власну квоту місць у парламенті.

Ще одна особливість системи самоврядування Норвегії полягає у тому, що другий рівень місцевого самоврядування територіально співпадає з регіональним рівнем державного управління. Тобто на проміжному рівні управління одночасно діють два органи управління: перший очолює губернатор, що призначається урядом для контролю за реалізацією державної політики, а другий — голова виконавчого органу фюльке, який призначається радою фюльке за контрактом для виконання прийнятих рішень.

Початок реформ місцевого самоврядування у Норвегії у XX столітті датується 1946 роком, коли була створена спеціальна державна комісія для аналізу ситуації у місцевому самоврядуванні. На той час у країні налічувалося близько 750 комун. За підсумками своєї роботи комісія підготувала звіт, у якому зазначалося, що: 1) комуни повинні стати територіальними громадами, здатними самостійно функціонувати у рамках, визначених законом; 2) право на місцеве самоврядування передбачає наявність певних мінімальних економічних можливостей.

Завданням усіх наступних спроб перегляду адміністративно-територіальних кордонів стало створення таких одиниць, в яких ідея місцевого самоврядування поєднувалася з найкращими умовами для: 1) розвитку економічної діяльності; 2) досягнення стабільності економічного розвитку комуни; 3) географічного вирівнювання податкових надходжень; 4) розвитку адміністративного апарату та раціонального, ефективного управління[1].

Цей звіт став основою для парламентського закону, який був прийнятий після гострих дискусій[2]. Його положення надавали право центральному уряду приймати рішення про зміну адміністративно-територіального устрою та нові межі територіальних громад без розгляду парламентом, навіть у випадках, коли місцева

[1] *Kommuneinndelingskomitéen*. Om revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer, Innstilling II. — Oslo : Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1952. — P. 26.

[2] *Om prinsipielle* retningslinjer for en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling. — Oslo : Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1955.

влада виступала проти. Єдиною вимогою була відповідність пропонованих змін рекомендаціям комісії. Прийняття цього закону започаткувало процес об'єднання комун, який за десять років дав змогу скоротити кількість комун з 744 до 443 (в 2006 році їх стало 430). Одним з результатів реформи стало збільшення розмірів комун. Якщо станом на 1951 рік 19% комун мали понад 5 000 мешканців, то у 1974 році їх стало 45%. Аналогічні зміни відбулися у розподілі населення: якщо у 1951 році 59% населення проживало у комунах, що налічували понад 5000 мешканців, то у 1974 році цей показник досяг 84%.

Однак, незважаючи на ці реформи, в країні продовжувала існувати відносно значна кількість дрібних комун з кількома сотнями мешканців, що ускладнювало процес управління. Тому в 1989 році після тривалих дискусій для розв'язання цієї проблеми була створена нова урядова комісія. До її складу ввійшли політики місцевого та національного рівня, представники центральних органів виконавчої влади (від міністерства фінансів, навколишнього середовища та питань місцевого самоврядування) та низка експертів — усього 13 осіб.

Насамперед комісія мала за мету з'ясувати необхідність проведення такої реформи, оскільки існували три підходи до розуміння проблеми: 1) реформа не потрібна, оскільки проблему можна вирішити шляхом удосконалення законодавчої бази; 2) альтернативою реформі є розвиток міжкомунального співробітництва; 3) реформа місцевого самоврядування є назрілою та необхідною.

Члени комісії виходили з припущення, що основним завданням місцевого самоврядування є сприяння реалізації загальнодержавних цілей, а територіальна організація місцевого самоврядування повинна бути підпорядкована цьому завданню. Тобто раціональний адміністративно-територіальний устрій вважався не кінцевою метою, а інструментом для досягнення загальнодержавних цілей. Виходячи із цього діяльність органів місцевого самоврядування була поділена на три основних типи: надання послуг, соціально-економічний розвиток та забезпечення демократії. Протягом трьох років комісія збирала дані, аналізувала

досвід окремих комун та практику реформ місцевого самоврядування у Данії, Фінляндії та Швеції. У 1992 році вона представила остаточний варіант звіту Міністерству з питань місцевого самоврядування. Його суть зводилася до необхідності реформування системи комун та фюлькес, при цьому стверджувалося, що вигоди від цієї реформи значно перевищують можливі втрати. В основу адміністративно-територіальної реформи комісія заклала три основних і три допоміжних принципи[1]. Основні принципи:

1) комуни мають бути сформовані так, щоб вони становили географічну функціональну одиницю, пристосовану до ринку праці, мережі надання приватних та державних послуг;

2) мінімальна кількість населення комуни повинна становити 5000 осіб;

3) територія комуни не повинна перешкоджати доступу мешканців до центру комуни та найбільш важливих державних послуг.

В якості додаткових принципів зазначалися:

а) метою процесу укрупнення комун є створення одиниці з одним муніципальним центром;

б) зміна територіальних меж, які стосуються лише незначної частини населення відповідної комуни, повинна здійснюватися з урахуванням побажань місцевих мешканців щодо збереження їх ідентичності;

в) кордони комун повинні встановлюватися насамперед виходячи зі сфери діяльності комуни. Водночас вони повинні стати основою раціональної системи територіального поділу, якщо це не суперечить іншим принципам встановлення меж.

Особливий акцент комісія робила на необхідності формування адміністративно-територіальної одиниці, здатної стати надійною соціально-економічною основою для місцевого самоврядування. Решта міркувань — щодо необхідності зміцнення місцевої демократії тощо — мали другорядний характер.

Опублікований звіт став предметом тривалих обговорень усіх зацікавлених сторін як на національному, так і на місцевому рів-

[1] *Kommune- og* fylkesinndelingen i et Norge i forandring. — Oslo : Kommunal departementet, 1992. — P. 15.

нях: органів виконавчої влади, політичних партій, профспілок, неурядових та дослідницьких організацій тощо. Реакція на звіт була неоднозначною. Багато комун висловилися проти реформи, оскільки вона загрожувала місцевій демократії. Укрупнення вони розглядали як намагання центрального уряду обмежити автономію органів місцевого самоврядування, а не спробу підвищити ефективність управлінського процесу. Стверджувалося, що пропоноване об'єднання комун є складовою посилення тенденції до централізації, що схвально сприймалася суспільством.

Комуни, які позитивно поставилися до реформи, не відмовлялися від посилення ролі міжкомунального співробітництва, але не покладали на нього особливих надій. Для цих муніципалітетів важливим був акцент на ефективності виробництва та наданням державних послуг. Кілька великих урбанізованих комун розраховували на позитивні результати, аналогічні тим, що дав один з етапів укрупнення у 1960-і роки. Але вони також вказували на небезпеку своєї «капсулізації» прилеглими комунами, мешканці яких безкоштовно користувалися культурними, інфраструктурними вигодами урбанізованих одиниць.

Норвезька конфедерація підприємців підтримала звіт комісії, відзначаючи потребу запровадження територіальної структури, яка б найкраще відповідала інтересам бізнесу. З цієї точки зору, функціонально-географічний поділ, заснований на принципі доступності та раціональності надання послуг, мав найважливіше значення. В свою чергу, Федерація профспілок Норвегії підтримала ідею відповідності територіального поділу системи місцевого самоврядування загальнонаціональним інтересам і завданням.

За підсумками широкого обговорення Міністерство місцевого самоврядування та регіонального розвитку підготувало Білу книгу[1], в якій обґрунтовувалася необхідність застосування функціонального критерію для визначення меж комун та проведення адміністративно-територіальної реформи. Однак вона не містила конкретних пропозицій щодо нових меж адміністративно-територіальних одиниць, а в ході її підготовки Міністерство відмови-

[1] *Kommune- og* fylkesinndelingen. — Oslo : Kommunal departementet, 1995.

лося від рекомендації комісії встановити мінімальну кількість мешканців комуни в 5 000 осіб, що викликало найбільше критики з боку комун.

Біла книга була представлена парламенту в травні 1995 року з пропозицією прийняти відповідні нормативно-правові акти до весни 1996 року. Однак ще до того, як депутати парламенту почали її розгляд, кілька парламентаріїв висунули пропозицію виходити з принципу добровільності та згоди мешканців при внесенні будь-яких змін до територіального устрою, що відрізнялося від пропонованого урядом примусового характеру перегляду кордонів комун. Зрештою парламентське обговорення Білої книги завершилося прийняттям рішення про відхилення урядової пропозиції щодо територіальної реформи.

Після невдачі у парламенті уряд був змушений шукати інших шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування. Наприкінці 1990-х років ним успішно використовувалися дві стратегії: заохочення і покарання. Заохочення полягало в тому, що уряд відшкодовував комунам усі витрати на процес об'єднання і гарантував стабільний обсяг трансферів з держбюджету протягом десяти років. Покарання стосувалося дрібних, неефективних комун, до яких застосовувалися нові критерії розрахунку державних субсидій, що призводило до зменшення фінансових надходжень з боку уряду.

Однак жодна із цих стратегій не дала відчутного результату. Протягом 1999-2004 років було проведено лише 12 референдумів щодо об'єднання комун. З них у шести випадках населення підтримало цю ідею, при цьому в двох випадках з дуже незначною перевагою — у два і чотири голоси. Однак це не стало перешкодою на шляху процесу укрупнення відповідних комун. Лише в одному випадку понад 90% осіб, які взяли участь у плебісциті, підтримали об'єднання, однією з умов якого була побудова мосту між острівною комуною та комуною, що знаходилася на материку.

У 2005 році новий уряд вирішив, що регіональна реформа може до певної міри нівелювати негативні наслідки фрагментованості комун. Слід зазначити, що двохрівнева система місцевого самоврядування, створена у 1837 році, проіснувала практично без

змін до 1960-х років, коли почався процес об'єднання комун. На початку 1950-х почали з'являтися пропозиції щодо реформування регіонального рівня. Перший проект реформи фюлькес (губерній) був запропонований Міністерством з питань місцевого самоврядування у 1954 році, але був відхилений.

Через десять років, у 1964 році, влада у містах та містечках була передана радам фюлькес. Ці урбанізовані одиниці настільки інтегрувалися зі своїми передмістями, що кордони між міськими і сільськими територіями в економічному та соціальному плані практично стерлися. Таким чином, тривала історія рад фюлькес лише як сільських органів влади вийшла на новий етап. На той час фюлькес відповідали переважно за середню освіту та шпиталі. Починаючи з середини 1960-х років їм передавалося дедалі більше повноважень, і вони почали відігравати важливу роль у реалізації програм держави соціального добробуту, зокрема щодо ліквідації територіальних відмінностей у якості соціальних послуг.

Однак передача нових повноважень не супроводжувалася запровадженням жорсткіших вимог щодо підзвітності. Лише після внесення змін до законодавства у 1976 році були запроваджені прямі вибори до рад фюлькес, яким згодом було надано повноваження щодо визначення ставок місцевих податків, планування та координації.

Після перемоги лівоцентристської коаліції на парламентських виборах 2005 року Міністерство з місцевого самоврядування та регіонального розвитку розпочало підготовку нової регіональної реформи. Відповідна Біла книга була передана до парламенту у грудні 2006 року[1]. У ній пропонувалося три шляхи реформування регіонального рівня: 1) посилення існуючих рад шляхом розширення їх функцій, 2) укрупнення регіонів (скорочення кількості фюлькес з 19 до 15 або 14) та надання їм нових функцій; 3) створення макрорегіонів з широкими повноваженнями (5 або 9, залежно від розміру). При цьому обсяг повноважень, які передавалися б регіонам, залежав насамперед від їх розміру.

[1] *Regionale* fortrinn — regional framtid. — Oslo : Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

Біла книга з регіональної реформи пропонувала три основні критерії для формування нових територіальних одиниць:

1) розмір, що передбачало використання переваг масштабу і визначало фінансову спроможність надавати якісні державні послуги;

2) функціональність — створення регіонів, які формують інтегровані економічні зони;

3) ідентичність — формування нової моделі політичного співробітництва, що виходить за географічні та інституціональні межі адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно із законодавством Норвегії повноваження щодо визначення меж адміністративно-територіальних одиниць — комун та фюлькес — належать парламенту[1]. Вони можуть бути делеговані центральному уряду у випадку прийняття рішення про об'єднання комун за наявності згоди останніх. Відповідно до законодавства процес укрупнення можуть ініціювати як самі комуни та фюлькес, так і Міністерство з місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Першим кроком у цьому процесі є проведення обстеження. Комуни зобов'язані провести консультації з мешканцями, але такої вимоги не існує щодо об'єднання фюлькес. Таким чином, існує можливість ініціювати процедуру об'єднання органів місцевого самоврядування на двох рівнях: як на місцях, так і з центру. Слід зазначити, що старий механізм укрупнення комун, прийнятий у 1960-х роках, мав односторонній, примусовий характер. Межі комун визначалися Законом про зміни кордонів комун (Lov av 21. desember 1956 om endring av kommunal inndeling), за яким зміни затверджувалася королем з урахуванням думки органів влади комуни і фюльке (ст. 1). Але якщо вони висловили незгоду, то остаточне рішення приймалося Стортингом. Згідно із ст. 3 в основу територіального поділу покладався принцип економічної доцільності, оскільки комуна є основною фінансово-податковою одиницею в країні. Однак у результаті невдалого обговорення Білої книги у 1995 році примусове об'єднання на

[1] *Lov* om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) №70, 15 juni 2001. — Oslo : Kommunal- og regionaldepartementet, 2001.

вимогу центру було заборонене. Тому фюлькес отримали можливість обирати один з двох підходів до укрупнення: добровільний чи примусовий.

У 2008 році урядом був розроблений пакет законодавчих актів, необхідних для впровадження компромісного варіанту регіональної реформи, в якому основний акцент було зроблено на децентралізації за умови збереження адміністративно-територіального поділу. Після тривалих дискусій з усіма зацікавленими сторонами 1 січня 2010 року реформа регіонального самоврядування вступила в силу: фюлькес були замінені новими регіонами, які отримали їх повноваження. Відповідальність за освіту й охорону здоров'я покладалася на комуни, які набули аполітичного характеру для підвищення ефективності надання цього виду послуг. За центральним урядом були залишені повноваження щодо нормування та нагляду за дотриманням Конституції.

Отже, територіальні реформи XX–XXI століть у Норвегії мали радикальний характер лише на рівні комун, в результаті чого вдалося зменшити їх кількість з 750 до 430. Завдяки укрупненню органи місцевого самоврядування отримали більше повноважень та зміцнили свій універсальний характер: вони виконують широке коло повноважень та відіграють важливу роль у соціальному забезпеченні населення в рамках реалізованої в країні концепції держави загального добробуту. На регіональному рівні ці реформи, як і у більшості скандинавських країн, звелися до децентралізації без зміни системи адміністративно-територіального устрою. Особливість інституційної організації держави загального добробуту вимагатиме від уряду дотримуватися поміркованої політики щодо територіальної реорганізації та зосередження зусиль на зміцненні системи місцевого самоврядування, в якій на комуни покладена основна відповідальність за надання якісних соціальних послуг мешканцям та всебічний розвиток територіальної громади.

Історично територіальна організація держави формується в результаті намагання підвищити ефективність управління окремими одиницями, удосконалити систему збору податків тощо. У сучасній Швеції в ході територіальної реструктуризації в основу

була покладена спроможність муніципалітетів забезпечувати своїх мешканців широким спектром соціальних послуг, що надаються державою загального добробуту.

Місцеве самоврядування має сильну правову основу в Швеції: про нього йдеться в першому параграфі Конституції, де стверджується, що народне управління має здійснюватися через представницьку, парламентську систему та місцеве самоврядування. Основний закон також передбачає право органів місцевого самоврядування на отримання пропорційної частки від оподаткування громадян.

У країні функціонують три рівні управління, органи влади яких обираються в результаті прямих виборів. Окрім національного рівня, існує місцевий з 290 муніципалітетами (kommuner) та проміжний з 19 ленами (округами), які управляються радами (landsting), та двома регіонами (regioner). Острів Готланд є одночасно і муніципалітетом і леном. Розміри муніципалітетів дуже відрізняються: від 2,6 тисячі до 771 тисячі мешканців (середній розмір — 30,2 тис. мешканців). Найменший лен налічує 127 тис. осіб, а найбільший — 1,9 млн. (середній розмір — близько 430 тис. осіб).

Деякі функції місцевого самоврядування, зокрема щодо відповідальності за соціальне забезпечення, вважаються такими, що виконуються від імені центрального уряду і відповідно їх надання жорстко регулюється. Інші завдання, такі, як підтримка і розвиток культурної інфраструктури, економічного розвитку, центральним урядом контролюються менше. Муніципалітети зобов'язані надавати широкий спектр соціальних послуг, таких, як утримання дитячих садків, турбота про пенсіонерів, початкова та середня освіта. Вони також відповідають за підтримання місцевої публічної інфраструктури та приймають рішення щодо просторового планування, використання земель та видачі дозволів на забудову. Загалом муніципальний рівень вважається сильнішим, ніж ленний. Його органи влади мають широкий перелік функцій та отримують дві третини від загальної суми витрат держави на місцеву владу.

Лени є результатом перегляду Конституції Швеції 1634 року, коли держава була могутньою імперією та прагнула до посилення

влади центру над територією країни. Ленна структура залишилася майже незмінною аж до 1990-х років, коли спершу в 1997 році два південних округи об'єдналися у Сконе, та у 1998 році, коли замість трьох західних округів було створено Вестра Гьоталанд.

Найвищим законодавчим органом лену є рада, члени якої обираються кожних чотири роки на загальних виборах, які відбуваються одночасно з виборами до парламенту та муніципальних рад. Починаючи з 1994 року термін роботи парламенту, муніципальних та окружних рад було подовжено з трьох (з 1970 року) до чотирьох років. Унікальною особливістю ради лену, порівняно із європейськими країнами, є те, що одним з основних її завдань є сфера охорони здоров'я, на яку припадає 80-90% її бюджету[1]. Ленні ради також відповідають за стоматологію, турбуються про осіб з обмеженими можливостями та опікуються місцевими культурними установами. До того ж ленні та регіональні ради підтримують регіональний економічний розвиток та субсидують громадський транспорт. Два новостворених регіони відрізняються від ленів тим, що, оскільки вони є частиною експериментального проекту, їм надано більше повноважень щодо розв'язання питань у сфері регіонального економічного розвитку.

Державні органи влади на місцях поділяються на два типи: 1) багатоцільові ленні адміністративні комітети (lansstyrelsen), котрі відповідають за діяльність на місцях кількох органів виконавчої влади на центральному рівні; 2) одноцільові адміністративні органи, які є місцевими представництвами центральних органів управління. Окружні адміністративні комітети та ленні ради займають однакову географічну територію, але діяльність одноцільових органів міністерств може виходити за межі лену.

Реформа територіальної організації Швеції здійснювалася у кілька етапів. Перші характеризувалися акцентом на створенні ефективної системи соціального забезпечення, яка і визначала розмір та повноваження органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі основним мотивом реформаторів є бажання

[1] *Lidstrom A.* Sweden: The end of the Swedish model? / Lidstrom A. // Loughlin J. Subnational democracy in the European Union: Challenges and opportunities. — Oxford : Oxford University Press, 1999. — P. 47.

адаптувати територіальну організацію держави на проміжному рівні до вимог сучасності.

Перші хвилі реформи датуються 1950-70-ми роками. Період з 1862 по 1940-і роки був часом поступових соціальних змін. Наприкінці XIX століття Швеція була досить бідною порівняно з європейськими сусідами країною, громадяни якої переважно були зайняті у сільському господарстві. Однак з початком модернізації та урбанізації ситуація змінюється: покращилися економічні та соціальні умови, в основному завдяки появі сильного робітничого руху. Після приходу до влади Соціал-демократичної партії на початку 1930-х років розпочалася розбудова держави соціального добробуту, відомої як «народний дім» (Folkhemmer) із відповідною системою соціального забезпечення. Запроваджуючи таку систему, влада не лише прагнула надавати соціальні послуги на місцевому рівні, а й запровадити їх жорстке регулювання, яке б забезпечувало певний рівень соціальних стандартів незалежно від місця проживання громадянина. Відповідно виникла потреба у великих муніципалітетах, сформованих на базі дрібніших сільських. Примусове об'єднання було здійснене у 1952 році, результатом чого стало скорочення кількості сільських муніципалітетів з 2281 до 816[1].

У 1950-і роки, у період повоєнного економічного буму, уряд розробив більш амбіційні плани щодо системи соціального забезпечення. Окрім покращення надання уже існуючих послуг, він поставив за мету модернізацію освітньої системи. На той час більшість дітей отримували лише базову шести- або семирічну освіту, в той час як середня чи вища освіта були доступні лише для незначної кількості дітей, батьки яких належали до вищого або середнього класу[2].

На муніципалітети було покладено завдання щодо забезпечення своїх мешканців початковою та середньою освітою. В результаті урбанізації населення дрібних сільських муніципалітетів

[1] *Wangmar E.* Brist pa svensk federalism 1634–2015 / Wangmar E. // Karlson N., Nergelius J. Federalism pa svenska. — Stockholm : Ratio, 2007. — P. 112-113.
[2] *Hudson C.* Local education policies: Comparing Sweden and Britain / C. Hudson, A. Lidstrom. — Houndmills : Palgrave Macmillan, 2002. — P. 76.

почало стрімко скорочуватися. У відповідь на це соціал-демократи запропонували кроки щодо подальшого укрупнення муніципалітетів. На цей раз реформа зачепила і міста. Був створений спеціальний урядовий комітет, який, виходячи з положень популярної на той час теорії центральних місць, запропонував, щоб кожен муніципалітет складався із центру та прилеглих територій, мешканці яких могли б отримувати різноманітні послуги у центрі[1]. Ще однією особливістю даної реформи була її добровільність. У 1962 році парламент прийняв рекомендації комітету, хоча проти такого рішення виступили Центристська та Консервативна партії.

Однак реформа не виправдала сподівань. За добровільного підходу був ризик, що муніципальна структура виявиться незбалансованою, оскільки деякі органи місцевого самоврядування в силу низки чинників (місце розташування, розвиненість транспортної інфраструктури, наявний економічний потенціал) надаватимуть послуги на набагато вищому рівні, ніж це зможуть зробити інші. У зв'язку з цим у 1969 році парламент прийняв закон про примусовий характер укрупнення, в результаті чого нова структура муніципалітетів сформувалася до 1974 року. Це рішення було прийнято, незважаючи на значний опір не лише з боку політичної опозиції, а й половини муніципалітетів. Коли у 1976 році опозиційним силам вдалося здобути перемогу на парламентських виборах, деяким муніципалітетам, що особливо активно протестували проти об'єднання, було надано право відмовитися від нього. Іншими словами, починаючи з 1970-х років у шведській політиці почався затяжний конфлікт між політичними партіями лівого і правого флангу щодо перспектив і суті адміністративно-територіальної реформи.

Адміністративно-територіальна реформа протягом другої половини XX століття характеризувалася низкою особливостей. По-перше, вона мала комплексний характер: хоча міста не були включені у рамки реформи у 1950-х років, оскільки вони вважа-

[1] *Gustafsson G.* Local government reform in Sweden / Gustafsson G. — Malmo : CWK Gleerup, 1980. — P. 38.

лися достатньо великими, однак реформа 1970-х років заторкнула усі типи муніципалітетів, в тому числі міста. По-друге, реформи ініціювалися зверху з насаджуванням стандартних шаблонів вирішення місцевих особливостей. На той момент не існувало побоювань щодо створення незбалансованої та асиметричної системи місцевого самоврядування. По-третє, реформа фокусувалася на муніципальному рівні, а лени залишилися осторонь. По-четверте, уряд чітко висловив довіру муніципалітетам, і реформи були спрямовані на підвищення їх спроможності виконувати нові завдання. Сильні та згуртовані політичні партії, діючи на місцевому та національному рівнях, прискорили запровадження довірчих відносин. По-п'яте, основним завданням реформи було удосконалення системи соціального забезпечення. У 1950-і роки існувала потреба у запровадженні сучасної системи соціального забезпечення, яка у 1960-і роки трансформувалася у необхідність зробити доступною середню освіту для кожної дитини. По-шосте, основним рушієм цих змін була Соціал-демократична партія, що послуговувалася гаслами соціального захисту та покращення умов проживання робітничого класу.

Ініціатори сучасного етапу реформи територіального устрою зосередили свою увагу на проміжному — ленному рівні. Як уже зазначалося, адміністративно-територіальний устрій Швеції на рівні ленів залишався незмінним починаючи з XVII століття. На відміну від місцевого та національного рівнів управління, де домінував один інституційний актор, регіональний рівень був представлений низкою акторів. Вони виконували різні функції, які, однак, часто дублювалися, в окремих випадках навіть мала місце різна територіальна юрисдикція. Крім згадуваних ленних рад та ленних адміністративних органів, що діяли на одній території, існували регіональні представництва спеціальних органів центрального уряду, сфера діяльності яких могла не співпадати з кордонами адміністративно-територіальних одиниць. На думку деяких спостерігачів, специфічна суміш державних спеціальних органів, представницьких органів самоврядування із частими випадками дублювання повноважень різних органів управління була і залишається характерною рисою шведського проміжного

рівня управління[1]. В результаті шведський проміжний рівень часто називають «регіональною мішаниною»[2], оскільки впадає в око різкий контраст між цією неоднорідною структурою та раціональністю, що проглядається на місцевому та центральному рівні.

Проте слабкий проміжний рівень - не випадковість. З розпадом Калмарського союзу між Швецією, Данією та Норвегією та уніфікацією країни під проводом короля Густава Вази у 1523 році Швеція стала унітарною державою, хоча з особливими відносинами із місцевим рівнем. Відтоді й аж до XX століття королі правили країною, віддаючи перевагу централізованим методам, в чому їх підтримувало селянство і проти чого виступала знать. Починаючи з XIX століття консерватори та соціал-демократи використовували унітарний устрій для досягнення власних цілей. Для соціал-демократів він давав змогу реалізовувати ефективну редистрибутивну політику соціальних благ та державну регіональну політику, для якої сильний муніципальний рівень відігравав важливу роль[3]. Відповідно серед шведів ніколи не знаходилося більш-менш сильної підтримки ідеї запровадження сильного проміжного рівня. Хоча деякі частини Швеції характеризуються сильною регіональною ідентичністю, але це радше виняток, ніж правило, оскільки у країні домінує національна і місцева (муніципальна) ідентичність[4]. Швеція ніколи не стикалася з вимогами етнічних груп щодо надання регіональної автономії і не має будь-яких відчутних економічних відмінностей між частинами країни, що могли б сприяти зміцненню регіональних органів влади. Більше того, всі основні політичні партії країни підтримують модель унітарної держави. Лише Центристська партія сповідує своєрідний різновид шведського федералізму.

---

[1] *Gustafsson A.* The changing local government and politics of Sweden / Gustafsson A. // Batley R., Stoker G. Local government in Europe — trends and developments, government beyond the centre. — L. : Macmillan, 1991. — P. 175-176.

[2] *Olsson J.* Sweden / J. Olsson, J. Astrom // Dosenrode S., Halkiev H. The Nordic regions and the European Union. — Aldershot : Ashgate, 2004. — P. 284.

[3] *Sellers J.* Decentralization, local government and the welfare state / J. Sellers, A. Lidstrom // Governance. — 2007. — №4. — P. 609-632.

[4] *Demokrati* over granser: Demokratiradets rapport 1997 [Petersson O., Hermansson J., Micheletti M., Westholm A.]. — Stockholm : SNS Forlag, 1997. — P. 52.

Однак більшість громадян та політиків переконані у тому, що адміністративно-територіальний поділ країни на лени є застарілим і не відповідає вимогам часу. Адміністративні кордони були встановлені у малорухомому суспільстві XVI століття. Нині ж мобільність робочої сили та нові види економічної діяльності зробили ці кордони застарілими. Найбільш очевидно це проявляється на прикладі метрополій, однак модель економічної діяльності та соціальної активності змінилася і у сільській місцевості, актуалізувавши потребу перегляду системи адміністративно-територіального устрою.

Окрім територіального поділу на лени, поступово набувають актуальності питання поділу влади між безпосередньо обраними радами та призначуваними органами влади. Зокрема, Центристська партія рішуче виступає за посилення ролі ленних рад. У 1968 році парламентський комітет запропонував передати частину функцій від окружних адміністрацій до рад ленів, які поступово повинні були перетворитися на «регіональні парламенти»[1]. Кілька інших парламентських комітетів також займалися аналізом різноманітних аспектів регіонального управління, демократії та місцевого самоврядування протягом 1970–1980-х років[2].

Однак з різних причин ці дослідження призвели лише до незначних змін і дискусій про регіоналізацію, започаткованих урядовим комітетом у 1992 році. Він здійснив опис та провів обговорення далекосяжних реформ, в результаті яких мали утворити 7 ленів замість 24 та передати відповідальність за регіональний розвиток саме цим регіонам[3]. На відміну від двох попередніх моделей — 1) сильна присутність центрального уряду в регіонах, 2) створення регіональних парламентів — третя модель пропонувала активне використання міжмуніципальної кооперації. Згідно з нею ленні ради мали бути ліквідовані, а їхні функції передані до муніципальних асоціацій, що формувалися в результаті непрямих

[1] *Wangmar E.* Brist pa svensk federalism 1634–2015 / Wangmar E. // Karlson N., Nergelius J. Federalism pa svenska. — Stockholm : Ratio, 2007. — P. 68.
[2] *Krantz T.* Makten over regionen: En idekritisk studie av svensk region-debatt 1963–1996 / Krantz T. — Uppsala : Uppsala University, Department of Political Science, 2002. — P. 10.
[3] *Regionala* roller—en perspektivstudie. — Stockholm : Allmanna forlaget, 1992. — P. 63.

виборів[1]. Така пропозиція сприяла поступовому формуванню регіонального рівня на основі муніципалітетів, однак основні актори не змогли визначитися з-поміж трьох варіантів: національний представник інтересів муніципалітетів — Асоціація органів місцевого самоврядування Швеції виступала за муніципальні асоціації; національний представник окружних рад — Асоціація окружних рад наполягала на прямому обранні представницьких органів регіонів, а окружні адміністрації підтримували існуючий статус-кво: модель із сильним представництвом центрального уряду на регіональному рівні.

Протягом цього ж періоду спеціальний комітет запропонував регіональні реформи у двох частинах Швеції, де окружна структура характеризувалася надзвичайною складністю: Ґетеборг, до складу якого ввійшли три округи вздовж західного узбережжя, та Сконе, який був штучно поділений на два округи. У цих регіонах ініціатива про створення більших регіонів виходила не лише від органів місцевого самоврядування та місцевих політиків, а й від представників місцевої бізнес-еліти. Політичні партії на місцевому та регіональному рівні відіграли важливу роль у реалізації реформи та координації зусиль усіх зацікавлених сторін[2]. Прихильниками регіоналізації були місцеві та регіональні еліти, які й сприяли реалізації реформи.

Процес регіоналізації був прискорений членством Швеції у Європейському Союзі у 1995 році. Ще до свого вступу округи почали підготовку до вимог ЄС, особливо щодо регіонального рівня влади. З отриманням членства у політиків на усіх рівнях зникли усі сумніви щодо необхідності запровадження у країні регіонального рівня із значною часткою повноважень[3].

---

[1] *Johansson J.* Demokrati i regioner: Utvecklingsdrag och mojligheter / J. Johansson // Anma E. Maktdelning: Demokratiutredningens forskarvolym I. — Stockholm : Regeringskansliet, 1999. — P. 76.

[2] *Johansson J.* Regionreformer i Sverige: Regionalisering i Skane och Vastra Gotaland / Johansson J. // Mydske P. Skandinaviske regioner — plass for politikk? — Bergen : Fagbokforlaget, 2006. — P. 29.

[3] *Lidstrom A.* Swedish regions and the European Union / Lidstrom A. // Jones R., Scully R. Europe, regions, and European Regionalism. — Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009. — P. 254.

Рішення щодо створення двох нових регіонів розглядалося парламентом у 1996 та 1997 роках. Регіон Сконе почав функціонувати з січня 1997 року, а Вестра Гьоталанд — на рік пізніше. Щоб полегшити процес розбудови відповідної структури регіонів, муніципалітетам Вестра Гьоталанду було надано право брати безпосередню участь у процесі прийняття рішень. Щоб не виникло відчуття, що регіони є своєрідними містами, але більшими за розміром, регіональні центри було розміщено не в основних містах: регіональною столицею Сконе став Крістіандстатд замість Мальме, а у Вестра Гьоталанд — Ванерсборг замість Ґетеборга.

Таким чином, Швеція є прикладом країни, територіальний устрій якої підпорядкований насамперед вимогам сучасної системи соціального забезпечення. Якщо раніше ці вимоги обмежувалися місцевим рівнем, то нині у зв'язку із процесами урбанізації, регіоналізації увага зосереджена на проміжному рівні, який проіснував майже без змін протягом трьох століть.

Отже, укрупнення органів місцевого самоврядування зумовлене низкою чинників, серед яких основними є економічні (економія на масштабі) та демографічні (депопуляція територій і старіння населення). Для його здійснення країни мають широкий вибір щодо темпу (швидкі чи поступові) та стратегії (примусове, добровільне чи змішане), який залежить від політичної ситуації в країні та наявності згоди з боку представників органів місцевого самоврядування. Хоча однозначних свідчень про економію на масштабі в результаті об'єднання муніципалітетів не існує, однак очевидно, що без проведення такої реформи негативні явища у системі місцевого самоврядування лише наростатимуть, породжуючи економічні та соціальні проблеми для населення. Нині створення великих територіальних громад, здатних надавати широкий спектр соціальних послуг, є основним інструментом протидії негативним демографічним (старіння населення, зменшення народжуваності та міграція робочої сили в центри урбанізації) та культурним тенденціям (поступова втрата автентичності, яка зберігається і підтримується, як правило, мешканцями сільських територій).

4.2. Територіальні моделі вирішення етнічних конфліктів

Загрози політичній стабільності та територіальній цілісності держави у сучасному світі, як правило, породжуються внутрішніми суперечностями, які часто стосуються міжетнічних відносин. З кінця XX століття ситуація, коли певні етнічні групи намагаються реалізувати своє право на самовизначення, є досить типовою для різних частин світу. Згідно з дослідженням Д. Квінна, починаючи з 1945 року «79 територіально концентрованих етнічних груп вели збройні конфлікти за автономію чи незалежність, не рахуючи народів колишніх європейських колоній»[1]. На початок 2006 року сталося 26 збройних конфліктів за самовизначення, 55 етнічних груп боролися за право на самовизначення без використання насильницьких методів, а ще у 40 випадках етноси вдавалися як до насильницьких, так і мирних методів. Таким чином, на початку XXI століття в світі налічується близько 120 територіально концентрованих етнічних груп, що прагнуть більшої незалежності: від отримання територіальної автономії до виходу зі складу держави.

Оскільки територія значима як символ індивідуальної та колективної ідентичності, має важливе політичне, економічне і соціальне значення для будівництва нації і держави, то етнічні групи заявляють свої права на території, які вони вважають значущими у будь-якому з перерахованих вище аспектів. Найбільш поширеними обґрунтуваннями таких вимог є статус батьківщини, історичне або божественне право, перевага культури «корінного» народу[2].

Сукупність територіальних претензій, висунутих етнічними групами, можна звести до сецесії, ірредентизму та/або автономії. Сецесія передбачає вихід етнічної групи зі складу держави і створення власної. Ірредентисти переслідують мету возз'єднання з

[1] *Quinn D.* Self-determination movements and their outcomes / Quinn D. // Hewitt J.J., Wilkenfeld J., Gurr T.R. Peace and con ict 2008. — Boulder CO : Paradigm Publishers, 2008. — P. 33.
[2] *Moore M.* National self-determination and secession / Moore M. — Oxford University Press, 1998. — P. 142-150.

титульною державою. Автономісти вимагають більшої незалежності у вирішенні місцевих проблем, задоволенні культурних потреб в рамках існуючих державних кордонів.

Інтенсивність територіальних претензій залежить від двох ключових факторів: 1) кількості членів етнічної групи; 2) частки цієї етнічної групи в загальному числі громадян держави. Взаємозв'язок цих факторів відображено у таблиці.

Таблиця 8

Співвідношення між етнічною групою і етнічною територією

		Територіальна концентрація етнічної групи	
		Низька	Висока
Етнічна однорідність групи	Низька	А Єврейська автономна область	Б Боснія
	Висока	В Аландські острови	Г Словенія

Група А — це чисельно невелика, територіально деконцентрована група: більшість населення на території, на яку претендує група, не належить до неї, а більшість представників цієї етнічної групи проживають за межами зазначеної території. Прикладом є Єврейська автономія в складі Російської Федерації, створена в 1934 році. На момент створення на її території частка євреїв серед місцевих жителів становила близько 5%, а в масштабах всього Радянського Союзу там проживало менше 1% євреїв від їх загальної чисельності.

Група Б — це чисельно невелика, але територіально концентрована група: більшість населення, що проживає на даній території, її становлять не члени етносу, але більшість членів етносу живуть у межах цієї території. Така ситуація склалася в Боснії, де проживали 39,5% етнічних мусульман, або понад 80% усіх мусульман, що проживали в Соціалістичній Федеративній Республіці Югославія (СФРЮ).

Група В — це чисельно велика, але територіально деконцентрована група: більшість населення на даній території становлять

члени етносу, але значна частина їхніх одноплемінників проживає за її межами. Така модель склалася на Аландських островах, де майже 94% населення говорять шведською мовою, але представляють лише 8% шведської мовної меншини, яка проживає на території Фінляндії.

Група Г — це чисельно велика, територіально концентрована група: більшість населення території складається з членів етнічної групи і основна частина групи проживає на зазначеній території. Прикладом є колишня республіка СФРЮ Словенія, на території якої проживають понад 90% словенців, які в масштабах колишньої федерації становили 8%.

Очевидно, що інтенсивність територіальних претензій групи зростає при переході від групи А до Г.

У разі висунення етнічною групою територіальних претензій держава може вибрати один з двох варіантів: по-перше, погодитися на зміну територіальних меж та/або адміністративно-територіального устрою (тобто погодитися на вихід зі складу держави або надати автономний статус); по-друге, спробувати деконцентрувати етнічну групу, яка їх висуває. Оскільки другий варіант, який реалізується за допомогою етнічних чисток, переселення або колонізації, не супроводжується територіальними змінами та суперечить демократичним принципам і має наслідком порушення прав і свобод людини, то більш детально розглянемо перший варіант.

Слід зазначити, що незалежно від того, яка модель буде обрана державою, основним принципом залишається збереження територіальної цілісності країни. Територіальна цілісність означає, що жодна держава не вправі порушувати кордони іншої держави і посягати на її територію[1]. Вона являє собою територіальний аспект державного суверенітету, який захищає ст. 2 п. 1 Статуту ООН. У Статуті ООН також міститься загальна заборона на застосування сили, тобто обов'язок держав «утримуватися... від погро-

[1] *Лухтерхандт О.* Территориальная целосность / Лухтерхандт О. // Энциклопедия изгнаний: Депортация, принудительное выселение и этническая чистка в Европе в XX веке. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2013. — С. 553.

зи силою або її застосування... проти територіальної цілісності... будь-якої держави» (ст. 2 п. 4.). У принципах, сформульованих Генеральною Асамблею ООН у резолюції № 2625 від 24 жовтня 1970 року з приводу «Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами у відповідності зі Статутом ООН», це положення доповнюється заборонами воєнної окупації або силового привласнення чужих територій: «Жодні територіальні набуття, що є результатом погрози силою або її застосування, не повинні визнаватися законними» (принцип 1, абзац 10). Це положення підтверджує позицію, яку зайняли США в 1931 році щодо японської окупації Маньчжурії, що належала Китайській Народній Республіці, і висновок, зроблений ними з «пакту про відмову від війни» — пакту Бріана-Келлога 1928 року (так звана доктрина Стімсона[1]).

У результаті укладання політичного компромісу з Радянським Союзом, зацікавленим у письмовій фіксації результатів Другої світової війни у дипломатичних угодах в часи «політики розрядки», до списку принципів «першої корзини» Заключного акту Гельсінської Наради з безпеки і співробітництва в Європі (1 серпня 1975 р.) територіальна цілісність отримала статус окремого принципу (IV). Таким чином, цей принцип підтверджує: твердження про те, що закон не може виникнути із беззаконня (ex iniuria ius non oritur), як це засвідчила історія XX століття, зокрема в Німеччині, неповною мірою відповідає дійсності. Правильним щодо територіальної цілісності держави є принцип «закон виникає з факту» (ex factis ius oritur).

Усі спроби виправдати неправомочні територіальні зміни, особливо ті, які були здійснені досить давно, з посиланням на миротворчу функцію міжнародного права, досі мають дискусійний характер. Ні міжнародно-правовий принцип існуючої реальності, ні схвалення чи визнання третіми країнами обміну територіями, не говорячи уже про анексію, не можуть легалізувати набуття дер-

[1] *Meng W.* Stimson doctrine / W. Meng // Ecyclopedia of public international law / ed. R. Bernhardt. — Vol. IV. — P. 690-693.

жавою нової території. Жодне із цих обґрунтувань не здатне подолати заборону на застосування сили, яка, будучи імперативною нормою, домінує у міжнародному праві. Лише згода самої держави, що зазнала територіальних втрат, виражена у мирному або іншому договорі, може сприяти легалізації територіальних змін заднім числом. Так, у випадку німецьких східних земель, які опинилися під владою Польської Народної Республіки та СРСР, це було зроблено у загальній формі у ст. 1 Договору про остаточне урегулювання щодо Німеччини від 12 вересня 1990 р. (так званий договір «2+4»). Конкретні положення щодо Польщі були закріплені у німецько-польському договорі про кордон від 14 вересня 1990 року, а щодо Радянського Союзу — у ст. 2 укладеного 9 листопада 1990 року Договору про добросусідство і співробітництво між СРСР і ФРН.

На думку А. Аклаєва, можна виділити три основних методи територіальної організації держави як відповідь на вимогу більшої незалежності з боку етнічних груп, а саме: автономія в рамках унітарної децентралізованої держави; федерація; канонізація, які у сумі можуть породжувати змішані форми типу конфедерації і територіальної асоціації[1].

Унітарна держава являє собою цілісну, політично однорідну організацію, що складається з адміністративно-територіальних одиниць, позбавлених значних повноважень у політичній, економічній, соціальній сферах тощо. Якщо в автономному регіоні проживає група, етнічно відмінна від основного населення країни, то така автономія може розглядатися як етнорегіональна. У світі існує досить багато прикладів децентралізованих поліетнічних унітарних держав, що мають у своєму складі етнічні автономії, особливий статус яких, як правило, закріплений у конституції. В окремих випадках рівень автономії може бути дуже високий (Країна Басків, Каталонія і Галіція в складі Іспанії; Південний Тіроль в складі Італії; Шотландія і Уельс у складі Сполученого королівства).

[1] *Аклаев А.Р.* Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджмент / Аклаев А.Р. — М. : Дело, 2005. — С. 354.

До надання автономного статусу окремим групам змушують, як зазначалося раніше, розвинена політико-культурна ідентичність, етнічна чи фізико-географічна відособленість території. Деякі етнічні рухи спочатку формулюють максимум політичних вимог у термінах політичної та культурної автономії. Як засвідчили дослідження Т. Гарра, майже третина етносецесіоністських воєн завершилися підписанням угоди про надання автономії[1].

Дослідники територіальних практик вирішення етнічних конфліктів радять до прийняття рішення про створення автономії врахувати такі ключові моменти: чітко визначити регіон або групу, якій вона надається; удосконалити законодавство про громадянство; чітко виписати спосіб створення і функціонування автономії; визначити види інститутів і принцип поділу повноважень між державою та автономією; встановити секторальні й часові рамки введення автономії (в окремих або у всіх сферах, одночасно або поетапно); визначити способи та інструменти нагляду за діяльністю автономії з боку центру; виробити механізми (дипломатичні, судові) і призначити органи (Верховний суд держави, центральний або спільний орган, міжнародна освіта) для врегулювання спорів у разі їх виникнення. Г. Ханнум також вказував[2] на важливість доступу до державної служби та соціальних послуг представників меншості, яка отримала автономію[3].

У сучасній науці вважається, що ні теоретично, ні практично статус автономії не містить передумов для виникнення громадянських воєн або розпаду держави, а угоди про автономію можуть бути ефективним інструментом управління територіально концентрованими етнічними конфліктами за умови їх реалізації належним чином[4].

---

[1] *Gurr T.* Minorities at risk: A global view of ethnopolitical conflicts / Gurr T. — Washington DC : USIP Press, 1993. — P. 296-298.

[2] *Lapidoth R.* Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts / Lapidoth R. — Washington, United States Institute of Peace Press, 1997. — P. 179-198.

[3] *Hannum H.* Autonomy, sovereignty, and self-determination. The accommodation of conflicting rights. — P. 461-462.

[4] *Daftary F.* Insular autonomy: A framework for conflict resolution? A comparative study of Corsica and the Aland Islands / F. Daftary // The Global Review of Ethnopolitics. — 2001. — №1. — P. 19-40.

Водночас існує думка, що за наявності найменшого прагнення до відокремлення надання автономного статусу загрожує низкою небезпек. Не вирішуючи по суті конфлікту, воно може «служити трампліном для реалізації відповідних прагнень» у разі найменшого ослаблення держави та формування сприятливої міжнародної кон'юнктури[1].

Під федералізмом розуміється така форма територіального устрою держави, в якій влада конституційно поділена між різними владними структурами, так, що кожна з них має певну компетенцію, відповідає за особливий набір функцій, створює власні інститути для їх виконання[2].

У загальних рисах федерація являє собою стійкий союз держав, самостійних у межах поділених між ними і центром компетенцій, які мають власні законодавчі, виконавчі, судові органи і, як правило, конституцію, а часто і подвійне громадянство. Головна відмінність федерації від унітарної держави полягає в тому, що джерелом влади, суб'єктами державного суверенітету в ній виступають як великі територіальні утворення (штати, землі, кантони), так і весь народ, що складається з рівноправних громадян. Водночас члени федерації — співучасники загальнодержавного суверенітету — фактично не володіють індивідуальним суверенітетом і правом одностороннього виходу з федеративної держави.

Про складність вирішення етнічних суперечностей за допомогою територіальних моделей в умовах федеративного утворення, не говорячи про унітарну державу, свідчить приклад Швейцарії. У Швейцарській конфедерації кордони багатьох кантонів не збігаються з лінгвістичними, культурними, етнічними або релігійними межами. В історії держави було кілька випадків зміни адміністративно-територіального поділу як способу вирішення масштабного релігійного чи політичного конфлікту всередині кантону. Однак йшлося насамперед про поділ кантону на напівкантони, а не про створення нової адміністративно-територіальної одиниці. Завдяки цьому немає необхідності створення додаткових місць у

[1] *Akzin B.* States and nation / Akzin B. — N.Y. : Hutchinson, 1966. — P. 167.
[2] *Аклаев А.Р.* Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджмент. — С. 356.

Раді кантонів, оскільки кожен повноцінний кантон має двох представників і два голоси, тому кожен напівкантон отримує одного представника і один голос.

Але у 1974 році до складу Швейцарської конфедерації увійшов новий кантон Юра, утворений з частини території кантону Берн. Поділу кантону передувала багаторічна боротьба за незалежність: у 1950-і роки була утворена масова патріотична організація «Об'єднання Юри», яка виступала за виділення Юри в самостійний кантон. У 1960-і роки місцевим населенням проводилися масові мітинги і демонстрації на підтримку ідеї створення окремого кантону. Зрештою вона була реалізована у кілька етапів. Спершу населення регіону Юра на референдумі проголосувало за відділення від кантону Берн і створення нового кантону. Після отримання позитивної відповіді кожен округ шляхом спеціального референдуму приймав рішення про своє майбутнє: у складі нового кантону чи Берна. У ході локальних плебісцитів протестантські округи висловилися за приєднання до Берна, а німецькомовні католицькі райони — до сусіднього кантону Базель. Потім члени громад у межах нових кордонів повинні були вирішити на референдумі питання про те, чи виходити або залишитися у складі відповідного округу, що ввійшов до нового кантону або залишився у складі Берна[1].

Після визначення меж нового кантону в усіх частинах країни був проведений референдум, на якому громадяни всієї конфедерації повинні були погодитися з прийняттям до складу держави нового кантону і внесенням відповідних змін до Конституції 1874 року або ж відмовитися. І тільки після позитивного результату на загальнонаціональному референдумі розпочався фінальний етап створення нового кантону. Іншими словами, зміни у територіальній організації федеративної держави за подібним сценарієм вимагає значних зусиль, а ключовим інститутом реформи виступають референдуми на різних рівнях влади.

[1] *Авраменко С.* Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий : монография / Авраменко С. — М. : МГИМО (У) МИД РФ, 2003. — С. 81.

На ухвалення рішення про необхідність реформування адміністративно-територіального поділу в Нігерії та Індії також насамперед вплинули етнічні, релігійні та мовні чинники. Проте дані випадки кардинально відрізняються від прикладу Швейцарської конфедерації. Крім того, ситуація у Нігерії та Індії була принципово різною. Якщо в Нігерії прагнули поділити домінуючі етноси на території кількох штатів, що мало наслідком збільшення кількості суб'єктів федерації з 4 до 36 за чотири десятиліття, то в Індії реформи мали за мету створення штатів на мовній основі, що й зумовило необхідність збільшення числа суб'єктів і зміни меж існуючих. Населення Індії та Нігерії, як і Швейцарії, є неоднорідним і фрагментованим за етнічною, мовною та релігійною ознакою. Деякі експерти називають Нігерію штучним утворенням, складові якого дуже відмінні між собою і змушені проживати на одній території[1].

Однак слід враховувати те, що федералізм не є панацеєю від будь-яких етнічних проблем, оскільки являє собою не статичну структуру, а динамічний процес. За певних обставин інституціоналізація етнічності в етнофедеративних системах може призвести до сецесії. Основною загрозою етнічного федералізму є те, що будь-який конфлікт з приводу внесення змін до тексту конституції перетворюється на етнічний, що найбільш яскраво проявилося в ході розпаду соціалістичних федерацій: Чехословаччини, СФРЮ та Радянського Союзу[2].

Дж. Ішіяма на основі кількісного аналізу 21 «меншини, яка перебуває у небезпеці» на території Східної Європи, дійшов висновку, що насправді федералізм сприяє максимізації вимог етнічних груп[3]. Однак, на думку А. Аклаєва, невдачі у використанні федералізму для вирішення етнічних питань обумовлені тим, що політичні права обмежуються або ігноруються на рівні

[1] *Wright S.* Nigeria: Struggle for stability and status / Wright S. — BouldenWestview Press, 1998. — P. 13.
[2] *Fleiner L.* Can ethnic federalism work? Paper for the Conference «Facing Ethnic Conflicts» / Fleiner L. — Bonn, Germany, 14-16 December 2000. — P. 9.
[3] *Ishiyama J.* Institutions and ethnopolitical conflict in post-communist politics / J. Ishiyama // Nationalism and Ethnic Politics. — 2000. — №3. — P. 51-67.

уряду федерації. Зростаюче невдоволення діями центру може стимулювати появу вимог або спроб сецесії, що, в свою чергу, може викликати різку реакцію з боку інших суб'єктів федерації[1].

Тобто серед дослідників етнічних конфліктів немає єдності щодо позитивного впливу територіальних методів на збереження або відновлення миру в поліетнічних державах. Наприклад, С. Корнелл за результатами дослідження конфліктів на Кавказі робить висновок, що «інститут автономних регіонів призводить до сецесії» [2]. Таку ж тезу висунув у 1991 році Ф. Родер щодо радянського етнофедералізму[3], який він пізніше підтвердив масштабним дослідженням[4]. До скептиків також можна віднести Г. Хейла[5] та Д. Трейсмана[6], які стверджували, що територіальні підходи не розв'язують, а лише посилюють конфлікт.

Однак низка вчених впевнені в ефективності територіальних практик вирішення етнічних конфліктів. Зокрема, Т. Гарр стверджує, що «автономні угоди можуть бути ефективним інструментом для врегулювання регіональних конфліктів»[7]. Більше того, Б. Харф і Т. Гарр стверджують: «Якщо регіонально концентрованій групі не буде запропонована автономія, то можливе виникнення збройного конфлікту»[8]. С. Сайдмен демонструє, що «федералізм зменшує рівень етнічного насильства»[9], а Н. Бермео робить

---

[1] *Аклаев А.Р.* Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджемент. — С. 358.

[2] *Cornell S.E.* Autonomy as a source of conflict: Caucasian conflicts in theoretical perspective / S.E. Cornell // World Politics. — 2002. — Vol. 54. — №2. — P. 252.

[3] *Roeder P.G.* Soviet federalism and ethnic mobilization / P.G. Roeder // World Politics. — 1991. — Vol. 43. — №2. — P. 196-232.

[4] *Roeder P.G.* Where nation-states come from: Institutional change in the age of nationalism / Roeder P.G. — Princeton NJ : Princeton University Press, 2007.

[5] *Hale H.E.* Divided we stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse / H.E. Hale // World Politics. — 2004. — Vol. 56. — №2. — P. 165-193.

[6] *Treisman D.S.* Russia's «ethnic revival»: The separatist activism of regional leaders in a postcommunist order / D. Treisman // World Politics. — 1997. — Vol. 49. — №2. — P. 212-249.

[7] *Gurr T.R.* Minorities at risk: A global view of ethnopolitical conflicts. — P. 301.

[8] *Harff B.* Ethnic conflict in world politics / B. Harff, T.R. Gurr. — Boulder CO : Westview Press, 2004. — P. 186.

[9] *Democratization,* political institutions, and ethnic conflict: A pooled time-series analysis, 1985–9 / [Saideman S. M., Lanoue D. J., Campenni M., Stanton S.] // Comparative Political Studies. — 2002. — Vol. 35. — № 1. — P. 103-129. — P. 118.

висновок, що «федеральні інститути сприяють успішному врегулюванню» в разі етнічного конфлікту [1]. Ф. Коен[2] і У. Шнекенер[3] також виступають за використання територіальних підходів до вирішення конфліктів, пов'язаних з правом на самовизначення, а С. Вольф [4] детально проаналізував різні методи поділу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування для запобігання та вирішення етнічних конфліктів.

Д. Бранкаті досліджувала питання, чому децентралізація у формі автономії або створення федерації більш успішна в зменшенні етнічних конфліктів і сецеонізму в одних демократіях, і менше — в інших [5]. Проаналізувавши зародження, посилення і вирішення такого роду конфліктів у Чехословаччині, Іспанії та Індії, вона дає конкретні рекомендації, яким чином слід здійснювати децентралізацію для зменшення, а не для посилення етнічного конфлікту. Зокрема, регіони повинні бути середніми і однаковими за розмірами, а друга палата парламенту не повинна обиратися регіональними зборами; національні та регіональні вибори повинні бути синхронізовані; виборча система повинна спонукати політичні партії до представництва інтересів усіх регіонів і етнічних груп[6], що проживають на території держави.

Іншими словами, ефективність використання територіальних моделей вирішення етнічних конфліктів залежить насамперед від відповідності обраного методу поточним умовам: особливостям становища етнічної групи, державного устрою, політичної прак-

[1] *Bermeo N.* The import of institutions / N. Bermeo // Journal of Democracy. — 2002. — Vol. 13. — № 2. — P. 97.
[2] *Cohen F.S.* Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies / F.S. Cohen // Comparative Political Studies. — 1997. — Vol. 30. — № 5. — P. 607-630.
[3] *Schneckener U.* Making power sharing work: Lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation / U. Schneckener // Journal of Peace Research. — 2002. — Vol. 39. — № 2. — P. 203-228.
[4] *Wolff S.* Complex power-sharing and the centrality of territorial self-governance in contemporary conflict settlements / S. Wolff // Ethnopolitics. — 2009. — Vol. 8. — № 1. — P. 27-45.
[5] *Brancati D.* Peace by design: Managing intrastate conflict through decentralization / Brancati D. — Oxford : Oxford University Press, 2009. — P. 5.
[6] *Brancati D.* Peace by design: Managing intrastate conflict through decentralization. — P. 229-230.

тики тощо. Другим важливим фактором успішності є ретельність розробки самої територіальної моделі, яка повинна максимально задовольняти інтереси обох конфліктуючих сторін, що уже детально розглядалося нами у розділі, присвяченому територіальній автономії.

4.3. Роль виборчих округів у формуванні представницьких органів влади

Територіальна організація держави має низку вимірів, які не завжди співпадають з існуючим адміністративно-територіальним поділом держави. Типовим прикладом невідповідності територіальних меж у документах різних органів державної влади є виборчі округи, в яких проводяться вибори до національного парламенту. Як правило, для спрощення процедури висування кандидатів, проведення агітації, голосування та підрахунку голосів такі округи створюються виключно в рамках адміністративно-територіальних одиниць. Однак у деяких країнах через низку чинників (значні диспропорції у кількості виборців, фізико-географічні особливості, історичну спадщину тощо) територія виборчого округу може включати кілька адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід до формування територіальної основи виборчої системи, з одного боку, зменшує вплив географічного детермінізму (залежність політичних уподобань населення від місця проживання), а з іншого — ускладнює діяльність органів місцевого самоврядування.

У країнах з мажоритарною або змішаною системою виборів весь або частина складу законодавчого органу представляє конкретну територію країни — громадян, які проживають на території певного виборчого округу. При цьому незалежно від типу всі виборчі системи вимагають поділу країни на округи з більш-менш однаковою кількістю виборців. Визначення меж округів може відіграти вирішальну роль у перемозі як конкретної політичної партії, так і кандидата, оскільки може сприяти концентрації їх прихильників і зменшенню кількості опонентів на певній території. Перекроювання виборчих округів є одним з головних завдань

політичної географії, зокрема у США, де цей процес здійснюється політичними партіями, при цьому принцип справедливості не завжди є провідним[1].

У політичній географії виділяють дві форми виборчих зловживань, що мають за мету підвищення шансів на перемогу конкретної політичної партії. Неправильний розподіл (диспропорційність, malapportionment) передбачає створення невеликих виборчих округів на територіях, де позиції певної політичної партії сильні, та великі — на решті території. Джеррімендерінг (gerrymandering) передбачає проведення кордонів виборчого округу таким чином, щоб сконцентрувати у ньому більшість прихильників політичної сили, які можуть розраховувати на державне фінансування інфраструктурних проектів на своїй території, збільшення державних субсидій для даного регіону та інші види вигоди, які зможе пролобіювати їх представник у законодавчому органі[2]. Назва походить від прізвища губернатора штату Массачусетс Е. Джеррі, який у 1812 році ініціював прийняття закону про поділ штату на нові виборчі округи, які забезпечили перемогу його партії. Багато країн визнали незаконним непропорційну нарізку виборчих округів і вживають заходів для запобігання джеррімендерінгу, який досить складно ідентифікувати через відсутність чітких об'єктивних критеріїв. Однак у США перегляд кордонів виборчих округів здійснюється після кожного перепису населення[3].

Технології маніпулювання з межами виборчих округів найкраще відпрацьовані у США, в яких до середини XX століття таке використання політичної географії було типовою рисою будь-якої виборчої кампанії. Зловживання диспропорціями у ході створення округів було можливим завдяки тому, що електоральні карти виборів до Конгресу та законодавчих органів шта-

[1] *Johnston R.J.* Developments in electoral geography / Johnston R.J. — L. : Routledge, 1990. — P. 121-142.
[2] *Johnston R.J.* The geography of federal spending in the United States of America / Johnston R.J. — Chichester : Research Studies Press, 1980.
[3] *Clark W.A.V.* Geography in court: Expertise in adversarial settings / W.A.V. Clark // Transactions, Institute of British Geographers, NS. — 1991. — Vol. 16. — P. 5-20.

тів практично не переглядалися і не враховували зміни кількості населення, яке все більше переїжджало у міста. Тому в багатьох штатах представники міських територій виступали від імені тисяч і мільйонів громадян, а сільських — дуже незначної кількості виборців. Так, Коннектикут, де у 1950 році проживали 23% населення, мав лише 8 з 279 представників у законодавчому органі штату[1]. Кінець такій практиці поклала низка рішень Верховного Суду США у 1960-х роках, де непропорційність виборчих округів була визнана такою, що порушує 14-ту поправку до Конституції США, яка з 1868 року гарантує рівність громадян США і забороняє ухвалення будь-яким штатом дискримінаційних законів. В результаті кожен штат був зобов'язаний переглядати карту виборчих округів як до Палати представників США, так і до парламенту штату протягом двох років після чергового перепису населення.

Дещо інша ситуація склалася з джеррімендерінгом, оскільки навіть у однакових за розміром округах можна добитися такої конфігурації, що сприятиме одній партії, і зменшить шанси для іншої, що підтвердило дослідження Р. Морріла[2] на прикладі штату Вашингтон. Так, за результатами загального перепису населення 1972 року республіканці розробили свій план перекроювання округів, за яким вони могли отримати у парламенті штату 48 місць, а демократи 38. Водночас згідно з аналогічним планом, розробленим демократами, пропорція виглядала як 36 республіканців та 50 демократів. Судді не змогли прийняти рішення щодо законності того чи іншого плану, оскільки були відсутні чіткі критерії оцінки кожної пропозиції. Тобто все ще існує проблема у виборі критеріїв для визначення кордонів округів, що ускладнює протидію джеррімендерінгу[3], незважаючи на низку наукових

[1] *Jewell M.E.* The politics of reapportionment / Jewell M.E. — New York : Atherton, 1962.
[2] *Morrill R.L.* Ideal and reality in reapportionment / R.L. Morrill // Annals of the Association of American Geographers. — 1973. — Vol. 63. — P. 463-477.
[3] *Rush M.E.* Redistricting and partisan fluidity: do we really know a gerrymander when we see one? / M.E. Rush // Political Geography. — 2000. — Vol. 19. — P. 249-260.

досліджень щодо необхідності акцентування уваги на формі[1] чи расовому складі округу[2].

У Великій Британії визначенням меж виборчих округів займається спеціальна комісія[3], діяльність якої також критикується політичними силами і виборцями. Система мажоритарних округів неминуче призводить до різниці у виборчих результатах, коли відсоток, отриманий кожною партією загалом, може значно відрізнятися від кількості їх депутатів у парламенті[4]. Причини виключно географічні: якщо мережа округів накладається на нерівномірне територіальне розміщення прихильників політичних партій, то обов'язково це створюватиме переваги для однієї і перешкоджатиме іншій політичній силі[5]. Більше того, низка чинників сприятиме одній партії не лише у зв'язку з партійною системою країни, а тому, що у будь-якому випадку політичні уподобання мешканців території будуть використовуватися політичними партіями чи окремими кандидатами[6].

Аналіз спроби радикальної реформи виборчої системи у Великобританії дає змогу виявити як позитивні, так і негативні наслідки перекроювання меж виборчих округів, виявити основні перешкоди при його здійсненні.

Передумови таких радикальних змін були закладені результатом парламентських виборів у травні 2010 року, коли у Великобританії вперше в історії країни була створена парламентська коаліція, до складу якої ввійшли представники Консервативної та

---

[1] *Altman M.* Modeling the effect of mandatory district compactness on partisan gerrymanders / M. Altman // Political Geography. — 1998. — Vol. 17. — P. 989-1012.
[2] *Assessing* South Carolina's congressional districting [Cirincione C., Darling T.A., O'Rourke T. G.] // Political Geography. — 2000. — Vol. 19. — P. 189-212.
[3] *The Boundary* Commissions: Redrawing the United Kingdom's map of parliamentary constituencies [Rossiter D. J., Johnston R.J., Pattie C.J.]. — Manchester : Manchester University Press, 1999.
[4] *King G.* Democratic representation and partisan bias in Congressional elections / G. King, R.X. Browning // American Political Science Review. — 1987. — Vol. 81. — P. 1251-1273.
[5] *Gudgin G.* Seats, votes and the spatial organisation of elections / G. Gudgin, P.J. Taylor. — L. : ECPR Press, 2012.
[6] *Johnston R.J.* Manipulating maps and winning elections: measuring the impact of malapportionment and gerrymandering / R.J. Johnston // Political Geography. — 2002. — Vol. 21. — P. 1-31.

Ліберально-демократичної партії. Однією з умов входження до парламентської більшості ліберал-демократи назвали проведення реформи виборчої системи. Останні, які зі значними труднощами відвоювали собі місце на політичній арені, що тривалий час перебувала під контролем консерваторів та лейбористів, вважають, що нова, альтеративна виборча система краще відображатиме інтереси виборців і дасть можливість невеликим політичним партіям пройти до парламенту.

Альтернативна модель голосування передбачає, що виборець складає своєрідний рейтинг кандидатів, внесених до бюлетеня, ставлячи одиницю навпроти найбільш бажаного кандидата, а кандидат, який викликає найменше довіри, отримує останній номер списку. Якщо в результаті підрахунку голосів за першим вподобанням жоден із кандидатів не отримає абсолютної більшості, то голоси, подані за найменш успішного кандидата, розподіляються між рештою кандидатів. Ця процедура повторюється доти, доки один з кандидатів не набере абсолютної кількості голосів. Таким чином, у підсумку враховуються результати для всіх учасників виборів, що і є радикальною відмінністю від мажоритарної системи, в якій перемагає кандидат, який отримав звичайну більшість голосів. До недоліків такої системи слід віднести ускладнену процедуру підрахунку голосів, що призводить до збільшення часових затрат на підбиття підсумків голосування, та непрозорість, що створює можливості для фальсифікацій на етапі підрахунку голосів. Також висловлюються побоювання, що така зміна виборчої моделі дасть змогу пройти до Палати представників екстремістським партіям, які останнім часом набувають популярності, зокрема Британській націоналістичній партії.

Відповідно до угоди про створення коаліції 16 лютого 2011 року був прийнятий закон «Про парламентську виборчу систему та округи»[1], що передбачав дві найбільш радикальні зміни у виборчій системі країни: запровадження нової моделі виборів та перегляд кордонів виборчих округів.

[1] *Parliamentary* Voting System and Constituencies Act 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents/enacted.

Ст. 1 закону передбачала проведення референдуму щодо переходу до альтернативної виборчої системи не пізніше 31 жовтня 2011 року. На виконання положень цієї статті цей референдум було проведено 5 травня того ж року і в ньому взяли участь майже 42% виборців. Однак другий в історії Великої Британії всенародний референдум, як і перший, який був проведений у 1975 році щодо вступу країни до ЄС, дав негативні результати: майже 70% його учасників висловилися проти зміни виборчого законодавства.

Хоча перша частина планів щодо радикальної зміни виборчої системи країни зазнала невдачі, незначні шанси на успіх все ще має реформа щодо перегляду кордонів виборчих округів, у результаті чого кількість членів Палати громад повинна зменшитися з 650 до 600 осіб. Відповідальність за підготовку проекту пропозицій щодо нових меж виборчих округів покладено на Комісію з кордонів для Англії (Boundary Commission for England), яка є незалежним і неупередженим державним органом. Остаточні пропозиції вона повинна представити уряду до 1 жовтня 2013 року. Якщо уряд їх підтримає, то Комісія підготує відповідний законопроект, який буде винесено на голосування у Палаті громад та Палаті лордів. У випадку отримання позитивного результату кордони виборчих округів будуть змінені й чергові парламентські вибори 2015 року пройдуть уже у нових округах.

Ст. 10 закону «Про парламентську виборчу систему та округи» визначила критерії, закріплені у Списку 2 «Правила розподілу місць» (ст. 11), якими повинна керуватися Комісія при формуванні нових виборчих округів, а саме:

1) у кожному окрузі повинен проживати 76 641 виборець з похибкою у 5% (тобто не менше 72 810 і не більше 80 473 осіб). Виняток зроблено лише для двох округів острова Вайт;

2) цілісність округу: округ повинен повністю входити до складу однієї з чотирьох частин Сполученого королівства (Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії);

3) площа округу не повинна перевищувати 13 тис. кв. км.;

4) брати до уваги особливі географічні умови, зокрема розмір, форму та доступність округу; кордони муніципалітетів станом на

6 травня 2010 року, коли були проведені чергові парламентські вибори; кордони існуючих округів; будь-які місцеві зв'язки, що можуть бути втрачені в результаті змін кордонів округу; незручності, зумовлені такими змінами. Що стосується географічних чинників, то під ними розуміються насамперед гори, озера, річки та інші природні феномени. Питання культури, історії, соціально-економічного розвитку розглядатимуться виключно у контексті «місцевих зв'язків».

Свої пропозиції Комісія викладала на вебсайті[1] з поясненнями запропонованих змін та детальною інформацією про те, як можна надіслати свої зауваження та пропозиції. У друкованому вигляді інформація поширювалася у публічних місцях. Процес підготовки звіту Комісії у 2012 році був дещо змінений: нова процедура передбачала як заслуховування виступів на громадських слуханнях, так і подання письмових пропозицій. При цьому громадські слухання використовувалися не для дискусій, а для забезпечення можливості Комісії пояснити свою позицію, а мешканцям відповідних округів — представити свою оцінку пропозицій Комісії.

Документами передбачається, що громадські слухання обмежені у часі й не можуть тривати більше двох днів. Якщо комусь не вистачає часу висловити своє ставлення до змін та запропонувати власне бачення, то він може зробити це у письмовій формі протягом консультаційного періоду — 12 тижнів з дня представлення чергового звіту Комісії. Від кожного, хто подає своє бачення — усно чи письмово, вимагається відповідь, чи підтримує він пропозиції Комісії. Якщо ж особа не погоджується із пропонованими змінами, то вона повинна представити альтернативу.

Від Комісії вимагається обов'язкове проведення від двох до п'яти громадських слухань у кожному регіоні Англії, які мають тривати 5—10 тижнів протягом 12-тижневого консультаційного періоду. Кожне громадське слухання веде незалежний комісар-

[1] *Boundary* Commission for England [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.lgbce.org.uk/.

помічник, який обирається Комісією, і контролює хід заходу, може ставити питання та відповідати на запитання виступаючих. При цьому лише голова має право ставити запитання, вносячи корективи у запитання, що поступають від учасників слухань, видаляючи їх емоційну складову, що не має стосунку до предмета обговорення. Комісар-помічник на власний розсуд складає список виступаючих та визначає час, який їм відведено.

Після закінчення 12-тижневого періоду попередніх консультацій Комісія публікує на своєму сайті всі пропозиції, що надійшли на її адресу, в тому числі розшифровки усіх громадських слухань. Протягом чотирьох тижнів Комісія збирає письмові відгуки громадян на обнародувані пропозиції. За результатами громадських слухань, отриманих письмових пропозицій та реакції громадян на них комісар-помічник готує звіт, в якому узагальнює подані рекомендації та дає рекомендації щодо можливості їх врахування чи неврахування у роботі Комісії. На основі поданих звітів Комісія приймає рішення про прийняття або відхилення пропозицій, зібраних протягом 16 тижнів консультацій із громадськістю. Після цього публікується доповідь по кожному регіону щодо того, які пропозиції були враховані у проекті Комісії. Ця доповідь також містить всі письмові звернення, отримані протягом другого етапу консультаційного періоду за 4 тижні. Якщо зміни були внесені до проекту, то Закон дає вісім тижнів для письмового звернення до Комісії по суті внесених поправок. Проведення громадських слухань та надання чотирьох тижнів для коментарів не передбачено.

Хоча Комісія планує зміну лише виборчих округів, що жодним чином не вплине на кордони адміністративно-територіальних одиниць і не призведе до змін у законодавстві про місцеве самоврядування, однак очевидно, що процес зміни кордонів парламентських округів може створити проблеми для місцевої влади, ускладнити процес прийняття рішень. Експерти зазначають: якщо муніципалітету доведеться мати справу з більш як одним парламентарієм, то це може створити значні труднощі для виконання ним своїх завдань, особливо у випадку представництва

різних політичних сил членами парламенту[1]. За відсутності тісного зв'язку із своїм представником у Палаті громад муніципалітету буде складніше впроваджувати реформи та пояснювати їх суть людям, які живуть за межами його території.

Досить поширена думка, що зміни ускладнять роботу органів місцевого самоврядування із центральним урядом, який отримає більший вплив на внутрішні справи. Ослаблення ролі місцевої демократії у ширшому політичному контексті матиме негативний вплив на місцеве самоврядування, навіть якщо муніципалітету вдасться зберегти свою роль у наданні публічних послуг на місцевому рівні.

Згідно з останніми пропозиціями Комісії планується скорочення кількості округів з 533 до 502. Це означає, що 77 округів матимуть нові кордони до чергових парламентських виборів, що викликає незадоволення серед громадян, які проживають на різних територіях. Так, якщо на перший варіант своїх пропозицій Комісія отримала пропозиції та відгуки від 29 тисяч британців, то другий варіант не залишив байдужими понад 40 тисяч осіб[2].

Слід зазначити, що для електоральної географії Великобританії характерний тісний взаємозв'язок між територією та ідеологією: міста на півночі країни традиційно підтримують лейбористів, а села на півдні — консерваторів. Тому від нарізки виборчих округів значною мірою залежатиме і склад представницького органу. Зміна меж виборчих округів є вигідною для Консервативної партії загалом, але загрожує окремим її депутатам втратою місця у парламенті. Крім того, деякі консерватори висловлюють побоювання, що через ці зміни буде досить важко отримати більшість місць за результатами парламентських виборів 2015 року. Зменшується кількість прихильників такої реформи і серед ліберал-демократів, які на знак своєї незгоди із методами її здійснення на своїй партійній конференції у вересні 2012 року прийняли рішення голосувати у Палаті громад проти зміни кордонів виборчих округів.

---

[1] *McCann K.* Will boundary changes affect local government? / K. McCann // The Guardian. — 2011. — September 26.

[2] *Parliamentary* boundaries: England's anguish // The Guardian. — 2012. — March 6.

Шанси на те, що восени 2013 року проект змін, підготовлений Комісією з кордонів для Англії, буде прийнято парламентом, оцінювалися як досить незначні. Це підтвердило голосування у Палаті громад 29 січня 2013 року, за результатами якого рішення про зміну меж виборчих округів було відкладене до 2018 року. Однак, на нашу думку, реалізація такої реформи заклала б основи для перегляду кордонів адміністративно-територіальних одиниць у майбутньому для приведення їх у відповідність до територій виборчих округів.

Досвід Великобританії свідчить про наявність значного опору серед населення будь-яким змінам у територіальній організації держави, незалежно від країни та ступеня її економічного чи демократичного розвитку, навіть якщо це стосується коригування меж виборчих округів, не говорячи вже про реальну зміну кордонів адміністративно-територіальних одиниць. І навіть детально виписана процедура консультацій з населенням, якої дотримується у своїй діяльності Комісія з кордонів для Англії, орієнтована на максимально широке залучення громадськості до обговорення реформи, не гарантує позитивного ставлення до них з боку громадян.

В Україні згідно із ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України»[1] вибори депутатів проводяться у загальнодержавному окрузі, який включає всю територію України і закордонний виборчий округ, та у 225 одномандатних округах, що утворюються Центральною виборчою комісією (ЦВК) та існують на постійній основі. При цьому одномандатні округи повинні відповідати таким вимогам:

— утворюватися в межах АРК, областей, міст Києва і Севастополя з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних округах визначається ЦВК, а допустиме відхилення становить не більше 12% від орієнтовної середньої кількості виборців;

[1] *Про вибори* народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Голос України. — 2011. — 10 грудня.

— враховувати межі адміністративно-територіальних одиниць, інтереси членів територіальних громад та проживання на відповідній території національних меншин. Адміністративно-територіальні одиниці, на території яких компактно проживають окремі національні меншини та які межують між собою, повинні входити до одного виборчого округу.

Зміна меж та центрів одномандатних округів протягом виборчого процесу не допускається.

Норма про утворення приблизно рівної кількості виборчих дільниць на виборчому окрузі, виходячи з кількості виборчих дільниць, які були утворені під час попередніх чергових виборів Президента України або народних депутатів України, була введена лише у 2006 році. Причиною стали обвинувачення ЦВК у збільшенні кількості виборчих одиниць у західних областях за рахунок східних.

Таблиця 9

Кількість виборчих одиниць

	2002	2006		2002	2006
АРК	10	8	Вінницька	8	11
Дніпропетровська	17	12	Житомирська	6	10
Донецька	23	17	Рівненська	5	7
Харківська	11	14	Тернопільська	5	8
м. Київ	12	7	Хмельницька	7	10

Як зазначає Ю. Донченко, запровадження цієї норми призвело до зміни майже 30% центрів територіальних виборчих округів під час підготовки та проведення парламентських виборів 2006 року порівняно з виборами Президента України у 2004 році. Хоча у багатьох випадках керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не використовували адміністративний ресурс, але при цьому самоусунулися від передбаченого Законом сприяння виборчим комісіям у реалізації їх повноважень[1].

[1] *Донченко Ю.Г.* Територіальна організація виборів. Практика і проблеми / Ю.Г. Донченко // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. –№4. — С. 38.

Введення нової норми з приблизно рівною кількістю дільниць спричинило зміну конфігурації округів і їх кількості у різних регіонах. Це, з одного боку, поліпшило управління виборчим процесом, а з іншого — призвело до диспропорції за кількістю округів у деяких областях. Коли було прийнято рішення щодо формування територіальних виборчих округів із середньою кількістю 147 дільничних виборчих комісій, то ЦВК припускала, що кількість дільниць відповідно до цієї норми зросте в цілому по країні до 35 тисяч порівняно з 33,5 тисячі у 2002 році. Однак органи, які на вимогу законодавства подавали пропозиції щодо їх утворення (виконкоми сільських, селищних, міських рад, районні у містах рад, а в окремих випадках — сільські, селищні, міські голови, голови районних рад у містах), несумлінно поставилися до вимог Закону, утворивши дільниці відповідно до своїх потреб, а не виборців. Тому кількість виборчих дільниць збільшилася приблизно на 800 одиниць.

Також висувається ідея, що оскільки в Україні відсутні вибори за мажоритарною системою на загальнонаціональному рівні й немає потреби формувати виборчі округи з різною кількістю виборців, то немає потреби створювати 225 округів[1]. Щоб нівелювати організаційні труднощі, слід збільшити кількість округів передусім у великих містах у густонаселених регіонах, що дасть змогу оптимізувати середню кількість виборців на виборчих дільницях, а кількісний склад виборців на великих дільницях знизити до 2 000 осіб.

Другою, ще більш революційною пропозицією є утворення виборчих округів згідно із ст. 113 Конституції України, тобто на підставі адміністративно-територіального устрою. Кількість таких округів становитиме 27, а очолити їх зможуть люди, які працюватимуть на постійній основі не тільки під час проведення виборів, а й у міжвиборчий період. У зв'язку з поверненням до змішаної виборчої системи питання про радикальну реформу виборчих округів в Україні не стоїть.

[1] *Донченко Ю.Г.* Територіальна організація виборів. Практика і проблеми / Ю.Г. Донченко. // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. –№4. — С. 38.

«Нарізання» округів залежно від політичної кон'юнктури характерне і для України. Так, 22 квітня 2014 року Київська міська виборча комісія утворила 60 одномандатних виборчих округів, середня чисельність виборців яких коливалася від 30 до 40 тисяч виборців. Найменші виборчі округи виявилися в Печерському районі — від 29 до 32 тисяч виборців, а найбільші в Оболонському, Дніпровському та Святошинському районах — від 38 до 40 тисяч виборців[1]. Такий дисбаланс в 5-10 тисяч виборців пояснюється тим, що більшість виборчих дільниць по округах були розподілені формально. Так, виборчий округ по Києву в середньому складається з 17–18 дільниць. Наприклад, округ №36 Печерського району складається з 17 виборчих середніх та малих дільниць, з них 4 виборчі дільниці є спеціальними. Водночас округ № 43 у Святошинському районі складається з 20 виборчих дільниць, де мешкають майже 40 тисяч виборців. Відповідно кандидати до Київської ради поставлені у нерівні умови, що негативно впливає на репрезентативність інтересів територіальної громади у представницькому органі. Цей взаємозв'язок між територіальною організацією держави та діяльністю представницьких і законодавчих органів також слід мати на увазі, запроваджуючи будь-які зміни в територіальному устрої.

* * *

Отже, територіальний вимір має безліч проявів і можливостей впливу на політичні, соціальні, економічні процеси у державі. Як правило, кожна країна має кілька моделей територіального поділу, які відрізняються від закріпленої у конституції, і зумовлені потребами конкретних функцій держави: здійснення судочинства (судові округи), забезпечення оборонної здатності країни (військові округи), формування представницьких органів (виборчі округи) тощо. Тому здійснений у цьому розділі аналіз — це спроба продемонструвати невичерпність територіального контексту.

За останні кілька десятиліть низка країн Європи внесли зміни до територіальної організації влади, які мали значний вплив на

[1] *Октисюк А.* На виборах у Києві «нарізають округи» // [Електронний ресурс] / Октисюк А. — Режим доступу : http://ukr1.pravda.com.ua/columns/2014/05/8/7024712/?attempt=1.

здійснення самоврядування на місцевому та регіональному рівнях. Найчастіше основним завданням реформ було зміцнення органів місцевого самоврядування для передачі їм широкого переліку повноважень у ході процесу децентралізації та в результаті впровадження принципу субсидіарності.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що злиття муніципалітетів не завжди має позитивні наслідки для діяльності органів місцевої влади та демократичних інститутів. Для мінімізації негативних наслідків особлива увага повинна приділятися відмінностям у розмірах та економічному розвитку муніципалітетів, збереженню ідентичності населення та історичної спадщини, відмові від механістичного розуміння процесу об'єднання.

Досить часто відсутність очевидних успіхів у боротьбі з фрагментацією органів місцевого самоврядування змушує країни розширювати масштаб реформ і братися за запровадження регіонального самоврядування, як це було у Норвегії та Швеції. Останню до регіоналізації підштовхнуло і членство в Євросоюзі.

Реформа територіальної організації держави в Європі здійснювалася не лише для вдосконалення системи місцевого та регіонального самоврядування, а й, залежно від умов конкретної країни, для запобігання чи врегулювання етнічних конфліктів. Водночас значення територіальної складової держави не вичерпується статусом та кордонами адміністративно-складових одиниць, а впливає на формування представницьких органів влади національного та місцевого рівня в умовах мажоритарної або змішаної виборчої систем.

Розділ 5
Оптимізація територіальної організації держави в Україні: стан і перспективи

5.1. Еволюція територіальних складових Української держави

Територіальна організація України має тривалу історію і є предметом дослідження низки вітчизняних дослідників[1]. Оскільки українські землі в різні історичні періоди входили до складу інших країн — Польщі, Туреччини, Росії, Литви, Австро-Угорщини, то й територіальна організація держави відображала устрій цих країн та відповідала їх інтересам.

Українські історики-регіоналісти виділяють шість періодів формування територіальної організації України до здобуття нею незалежності у 1991 році[2]. Перший період пов'язаний із переходом від архаїчної родоплемінної організації до впоряд-

---

[1] *Адміністративно-територіальний* устрій Поділля. Історія та сучасність // М.І. Баюк, В.М. Олуйко, П.Я. Слободянюк та ін.; За заг. редакцією В.А. Смолія, П.Я. Слободянюка. — Хмельницький : Поділля, 2005; *Верменич Я.В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування [У 2-х ч.] / Я.В. Верменич. — К. : Ін-т історії України НАН України, 2009; *Верменич Я.* Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Я. Верменич. — К. : Ін-т історії України НАН України, 2008; Кордони України: історія та проблеми формування (1917–1940 рр.) [Ганжа О., Захарчук Б., Боєчко В.] // Український історичний журнал. — 1992. — № 1. — С. 67-78; *Історія* держави і права України: Академічний курс: У 2-х т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. — К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2000. — Т.2.

[2] *Верменич Я.В.* Зміни адміністративно-територіального устрою України XX–XXI ст. / Я.В. Верменич, О.В. Андрощук. — К. : Інститут історії України НАН України, 2014. — С. 23-38.

кованої системи адміністративного управління у Київській Русі та Галицько-Волинському князівстві. Вона генетично виросла із родоплемінного ладу і військово-десятинної організації, але була істотно скоригована розвитком міського самоврядування (віча) і зміцненням спадкових князівських династій, регламентацією правових відносин. Поділ на землі досить органічно відображав традиції розселення, пов'язані з особливостями господарювання, етнічною, культурною специфікою. Та матриця владних відносин, яка сформувалася на Русі, відображала особливості різних форм соціально-економічного освоєння території та її поділу. Зрештою і її занепад став наслідком того, що регіонально-корпоративні інтереси знаті взяли гору над загальнодержавними.

Київська Русь була ранньофеодальною монархічною державою, в якій великий князь зосереджував усю владу (судову, адміністративну, воєнну), вважався верховним власником усіх земель і уособлював державну владу. В залежності від нього перебували місцеві князі й бояри, які володіли князівствами й удільними вотчинами. Дрібніші феодали, що, у свою чергу, перебували у залежності, були власниками менших міст чи окремих сіл. Найнижчий щабель ієрархії займали селяни, об'єднані у сільські територіальні общини.

За часів Київської Русі її територія ділилася на землі-князівства, що відображало поділ держави на дрібніші землі, що перебували у значній залежності від центру. З часом ці землі набували дедалі більше державних атрибутів, перетворювалися з адміністративних одиниць на квазідержави або повноцінні державні утворення. Землі-князівства подрібнювалися на удільні князівства або волості. Наступним і найнижчим щаблем в ієрархії територіального устрою того часу був верв — найдрібніша територіальна родова одиниця, що відповідала пізнішій — громаді. Кілька вервів утворювали волость. Територіально верв складався з кількох поселень — весей з усіма землями й угіддями, що їм належали. Його центром було найбільше сільське поселення — погост. На верв накладалися князівські податки та поширювалися князівський і церковний суди.

Окрім весей, особисто вільні селяни-общинники утворювали окремий вид поселень — села.

Поселення за своїм типом поділялися на міські й сільські. Містами вважалися усі великі поселення, включаючи тимчасові польові укріплення. За своїм статусом (політичним, адміністративним, економічним) вони умовно поділялися на «старші» (столиці земель-князівств) та «молодші» міста (передмістя, укріплені центри волостей, сторожові міста, фортеці, феодальні садиби-замки). У кожній землі-князівстві існував один найбільший центр — столиця, який оточували менш значимі центри — пригороди, до яких входили ще дрібніші волосні центри. Поряд з ними розташовувалися міста та садиби-замки — центри феодальних вотчин. Ближче до кордонів знаходилися сторожові фортеці, що виконували, окрім оборонної, адміністративно-господарські функції.

Другий період розпочався із входженням частини українських земель до складу Великого князівства Литовського. Більше ста років зберігався адміністративний поділ українських земель на князівства, які, в свою чергу, ділилися на удільні князівства. Згодом замість удільних князівств почали запроваджуватися державні намісництва з безпосереднім підпорядкуванням їх великокнязівській владі.

Державна організація та суспільний устрій Литовсько-Руської держави були органічним продовженням державного ладу Київської держави. Велике князівство Литовське до кінця XIV століття являло собою своєрідну федерацію земель-князівств, у тому числі українських — Київського, Чернігово-Сіверського, Волинського, Подільського. Кожним з них, як і колись, правив удільний князь, щоправда, тепер уже не з руської династії Рюриковичів, а з литовської — Гедиміновичів. Нові князі швидко перетворювалися на українських князів литовської династії.

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі війтівства. Війтів обирали на міських вічах, що у докумен-

тах отримали назви «громада», «копа», «купа». Законодавче закріплення міське самоврядування у формі війтівства набуває з прийняттям Литовських статутів, якими були узаконені міські віча.

У великокнязівських містах поряд з органами місцевого самоврядування функціонувала старостинська адміністрація — міський орган державної влади, — очолювана старостою, який призначався центральною владою. У містах, що перебували у приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник, урядник, тиун тощо.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права були:

— скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо);

— запровадження власного органу міського самоврядування — магістрату, який складався з двох колегій — ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган).

Крім того, містам, які отримали магдебурзьке право, надавалася можливість самоврядування на корпоративній основі у сфері розв'язання основних міських проблем, судочинства, захисту прав ремісничих і торгівельних союзів, забезпеченні інших інтересів мешканців відповідних населених пунктів[1].

Сільська община (громада) на землях Великого князівства Литовського являла собою досить складний суспільно-господарський інститут, що виконував низку функцій, основними серед яких були організаційно-оборонна (для населення, що входило до її складу) і представницька (у стосунках общини із землевласником або державою)[2].

У селах існували сільські громади вільних селян, що мали власну землю. На чолі такої громади стояв «старець», «отаман» або «староста», а при ньому громадська рада, «добрі люди». Деякі сільські громади на підставі привілеїв були навіть вилучені

[1] *Піч Р.* Магдебурзьке право в Україні / Р. Піч. — К. : Ґенеза, 1998. — С. 5.
[2] *Голубєв В.Ф.* Сільська община (громада) XVII–XVIII ст. в українській історіографії / В.Ф. Голубєв // Український історичний журнал. — 2009. — №5. — С. 186.

з адміністративного підпорядкування панських або державних урядовців[1].

Радикальні зміни у територіальній організації відбулися після 1569 року, коли розпочався інтенсивний процес полонізації та покатоличення. Він супроводжувався руйнуванням адміністративної системи часів Київської Русі й впровадженням територіальних моделей Польщі та Угорщини. Старі центри і межі земель в основному зберігалися, але назви вже були переважно нові — воєводства, повіти, комітати. При цьому поділ на воєводства, що брав початок у польській удільній системі, не витіснив остаточно старого земельного і крайового поділу. Цим періодом можна датувати зростання регіональних відмінностей між різними частинами України: у північній частині діяло давнє руське право, у Галичині й багатьох містах Великого князівства Литовського переважало німецьке, у Підкарпатській Русі — волоське.

З переходом українських земель до складу Речі Посполитої вони стали поділятися на воєводства, які складалися з повітів. Окрім цих адміністративних одиниць на землях, що становили державну власність, існували староства — одиниці, що мали адміністративний та господарський характер одночасно. Вони надавалися у власність найвищим урядовцям Речі Посполитої.

На землях, підвладних Литві, Польщі й Угорщині, активно розвивалося міське самоврядування. Міста отримували магдебурзьке право, що надавало їм певний ступінь автономії. Протягом XV–XVII століть магдебурзьке право отримали більшість міст України. Значна частина невеликих міських за характером поселень, де переважало землеробське й торгове населення, називалися містечками.

Відбулися зміни й у сільському устрої. Хоча більшість сіл, як і раніше, було організовано на руському праві, з приходом іноземних колоністів поширювався сільський устрій, що базувався на німецькому праві.

---

[1] *Черкаський І.* Копний (громадський) суд на Україні-Русі XVI-XVIII вв. / І. Черкаський. З передмовою Н.П. Василенка / Українська Академія наук. Збірник Соціально-Економічного Відділу. №13. — К. : З друкарні Української Академії Наук, 1928. — С. 147.

Згідно з руським правом село розглядалося як громада, що обирала старшого (отамана або тивуна), вирішувала судові, господарські, управлінські питання. Декілька громад утворювали одну волость, яку також очолювала виборна особа. Найважливіші справи вирішувалася на волосних зібраннях, що називалися вічем, громадою або копою.

У селах, що користувалися німецьким правом, селяни мали самоуправу під керівництвом війта (солтиса) і мали широку особисту незалежність. Слід зазначити, що у багатьох випадках посада війта викуповувалася шляхтою і таким чином отримувалося шляхетське право, що значно обмежувало самоврядні права селян.

Велика кількість скотарських поселень була організована на волоському праві. Таке село очолював сільський князь, посада якого була спадковою. Всі свої судово-адміністративні повноваження він здійснював за погодженням із громадою.

Третій період позначився формуванням власної української державності в результаті завоювань Національної революції середини XVII століття. Важливим її здобутком стало скасування польської системи адміністративно-територіального устрою і запровадження полкової структури: особлива ієрархія територіальних одиниць (полки, сотні, курені) визначалася необхідністю ведення воєнних дій і в періоди активної збройної боротьби засвідчила свою ефективність.

Виконавча влада у Козацькій державі належала Кошу в особі кошового отамана та козацької старшини. Гетьман, або кошовий отаман, мав вищу військо-адміністративну владу, очолював дипломатичні переговори, затверджував судові вироки. Тобто в його руках зосереджена військова, адміністративна, судова й духовна влада. Його повноваження обмежувалися необхідністю щорічного звіту перед товариством, терміном обрання та загальною радою. Остання була вищим законодавчим органом, в якому могли брати участь усі козаки. До компетенції ради входили найважливіші питання козацького життя: переобрання кошового отамана і старшини, встановлення військового устрою, вирішення питань війни і миру, ведення переговорів з представниками інших країн, поділ землі й угідь, покарання злочинців тощо.

Полково-сотенний адміністративний устрій не мав жодних аналогій серед ближчих і дальніх сусідів України у XVII–XVIII століттях. За типом влади Україна являла собою військово-демократичну козацьку республіку з політико-адміністративною, військовою та судовою владою. Козацька військова адміністрація контролювала всі сфери суспільного життя (крім релігійної). Систему, що виникла, дослідники називають територіально-міліційною. Територіальні сотні полку були базою для формування тактичних підрозділів (піхотних сотень) і забезпечення їх підготовки та бойової готовності. Автономія Війська Запорозького також базувалася на інституційній моделі військово-політичної організації, поєднаної з певними традиціями, запозиченими з польського шляхетського устрою.

Притаманні новій адміністративній системі ознаки децентралізації диктувалися насамперед економічною і військовою необхідністю: молода держава намагалася скоротити відстань між своїми владними структурами і населенням. Але у своїй основі полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій являв собою, по суті, першу спробу врахування в територіальній організації українських інтересів, етнічних кордонів, традицій розселення. Струнка ієрархія територіальних одиниць і відповідність тогочасній системі розселення вигідно відрізняла цю систему від нав'язаних ззовні. Не випадково вона утверджувалася і в місцях нової колонізації, зокрема на Слобожанщині[1].

В адміністративно-територіальному плані Січ поділялася на територіальні паланки (округи) і військові курені. Курінь — це і своєрідна казарма, в якій постійно проживали козаки, і адміністративна одиниця у самій Січі, й завжди готовий до дії бойовий підрозділ. Кількість куренів зростала відповідно до збільшення козаків і досягла у другій половині XVI століття 38 одиниць. Сам курінь-казарма вміщував 150-200 осіб, хоча загальна кількість приписаних до того чи іншого куреня могла сягати до 600 козаків.

[1] *Верменич Я. В.* Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / Я. Верменич // Український історичний журнал. — 2005. — № 4. — С. 131.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм. Полки та сотні були одночасно військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Запорозька Січ мала власний військовий та адміністративно-територіальний устрій: 38 військових куренів і 5–8 територіальних паланок, а також оригінальну систему органів управління із трьох ступенів: військові начальники, військові чиновники, похідні та флангові начальники.

Четвертий період ознаменувався поширенням на українських землях російського та австро-угорського адміністративно-територіального устрою. В ході ліквідації української автономії Російська імперія поступово запроваджувала поділ на губернії (намісництва) та повіти, а Австро-Угорщина — на провінції (коронні краї), які поділялися на округи (у Закарпатті — жупи). В обох імперіях адміністративні межі проводилися довільно, без врахування економічної доцільності, регіональних, етнічних особливостей. Упродовж XIX століття на українських територіях, що перебували під владою Російської імперії, усталилася трьохступенева територіальна структура: політичними утвореннями першого порядку були губернії, які на певних історичних етапах об'єднувалися в генерал-губернаторства, другого — повіти, третього — волості й населені пункти. Двохступенева система сформувалася на територіях, що увійшли до складу Австро-Угорської імперії, де на першому рівні перебували коронні краї, на другому — округи (цинути, жупи).

Відповідно до «Установлення про губернії» на території України утворювалися намісництва: Харківське (1780 р.), Київське, Новгород-Сіверське і Чернігівське (1781 р.), Катеринославське (1783 р.), Брацлавське, Подільське і Волинське (1793 р.), Вознесенське (1795 р.). Очолював намісництво намісник, що мав надзвичайні повноваження і на якого покладалися урядові, військові справи та адміністративне, судове, поліцейське і фінансове управління.

За указом Катерини II «Про новий поділ держави на губернії» (1796 р.) з метою реалізації одного з головних постулатів її вну-

трішньої політики — «ціле тільки тоді може бути добрим, коли всі його частини налагоджені»[1] — намісництва було ліквідовано і перетворено на губернії. Кожну губернію очолював губернатор, який був керівником місцевої адміністрації і виконував різноманітні обов'язки з управління губернією, поліцією, нагляду за судами, в'язницями, становими органами, ведення багатьох господарських справ. І якщо намісник (генерал-губернатор) був представником верховної влади та особисто імператриці в регіоні, то губернатор був адміністратором, у розпорядженні якого були війська, поліція і жандармерія[2].

Губернатор і весь комплекс очолюваних ним органів становили місцеві установи Міністерства внутрішніх справ. Водночас губернатор як найвища посадова особа губернії очолював місцеві структури центральних міністерств. Особливе місце в цих структурах займала Казенна палата.

У 1875 році Катериною II видано «Грамоту на права і вигоди містам Російської імперії», яка радикально змінювала міський устрій та засади самоврядування у містах. Були створені нові станові органи міського самоврядування — міські думи. Процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було фактично завершено. Міське управління поділялося на загальноміське та станове, загальноміськими органами стали: міський голова, загальна міська дума, розпорядча або шестигласна міська дума (виконавчий орган). Загальна дума збиралася раз на три роки для обрання шестигласної думи, яка фактично здійснювала управління міськими справами.

З метою вирішення справ міських станів створювалися управи: купецька, міщанська, ремісницька, іноземних ремісницьких цехів, найманих служителів, робітників. У загальній думі також існували відділення, які відображали її становий склад.

---

[1] *Блинов И.А.* Губернаторы: Историко-юридический очерк / И.А. Блинов. — СПб., 1905. — С. 148.

[2] *Желізняк В.М.* Губернатор в системі місцевого управління Російської імперії 1796–1914 рр. (на матеріалах Волинської губернії) / В.М. Желєзняк: Автореф. дис... канд. іст. наук. — Тернопіль : Терноп. нац. пед. ун-т ім. Володимира Гнатюка, 2013. — С. 4.

П'ятий період становлення територіальної організації пов'язаний з революційними подіями початку XX століття. За часів УНР було розроблено, але так і не реалізовано принципово нову концепцію адміністративно-територіального устрою, яка виходила з ідеї відмови від старого губернсько-повітового поділу та запровадження земельного поділу, глибоко закоріненого у вітчизняній традиції. Відповідно до цієї концепції землі мали бути меншими за губернії, але більшими за повіти. Нова земельна структура базувалася на принципі універсальності: землі уявлялися як судові й виборчі округи. Її основною ідеєю була децентралізація та широке громадське самоврядування. Законом УНР від 6 березня 1918 року «Про поділ України на землі» передбачалося створення національно-персональної автономії (російської, польської, єврейської).

Шостий період почався із встановленням в Україні радянської влади. У складі СРСР територіальний устрій України пройшов через етапи фрагментації та укрупнення. У 1922 році була скасована чотирьохступенева адміністративна система (губернія, повіт, волость, село) і запроваджена трьохрівнева (округ, волость, село), в результаті чого зменшилася кількість губерній (з 12 до 9), округів і волостей, а найнижчим рівнем було визнано сільську раду, яких налічувалося 9 307.

Як зазначає І. Заяць, район як адміністративно-територіальна одиниця виник в Україні на початку 1923 року в результаті реформи адміністративно-територіального устрою. Його утворення мотивувалося необхідністю розв'язання низки важливих питань у сфері державного будівництва[1]. Зокрема, було зроблено наголос на спрощенні й поліпшенні діяльності державного апарату, створенні умов для участі населення в роботі органів влади, розвитку місцевої ініціативи тощо. Однією з основних переваг районів перед колишніми волостями, як зазначає автор, було те, що райони утворювалися здебільшого відповідно до принципів економічного розвитку країни.

[1] *Заяць І.Я.* Ґенеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / І.Я. Заяць, В.С. Куйбіда. — Х. : Книжковий «Клуб сімейного дозвілля», 2010. — 480 с.

У лютому 1925 року було прийнято рішення про розширення мережі сільрад і створення їх у всіх населених пунктах, де проживали понад 1 тис. осіб, а також у населених пунктах з кількістю населення в 500 осіб, якщо вони віддалені від центру інших сільрад більш як на 5 верст. Наприкінці 1925 року, після переходу до трьохступеневого поділу, кількість населення сільської громади повинна була становити не менше 1 тис. осіб. На той час в Україні існували 70 міськрад, 150 селищних рад, 10 314 сільрад[1].

Восени 1930 року була встановлена двохступенева система (район — населений пункт), яка не виправдала себе, і в 1932 році від неї відмовилися на користь трьохрівневої системи: область — район — населений пункт. Нижчою ланкою системи залишалася територія сільради, до якої входили залежно від кількості населення (від 1 до 4 тис. осіб) один або декілька сільських населених пунктів. Надалі проводилися заходи щодо зміцнення сільрад, а по суті — збільшення їх території[2].

Таблиця 10

Адміністративно-територіальний устрій України у XX столітті

Період	Одиниці адміністративно-територіального устрою	Кількість регіонів
До Першої світової війни	губернії, повіти, волості	9
З березня 1918 року	землі, волості, громади	29
З 1922 року	округ, волость, село	9
З 1930 року	адміністративні області, район	
Сучасний період	Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села	27

На думку І. Скуратович, модель поділу України на області, створена у 1930-і роки, мала за мету мінімізацію різних типів конфліктів, які вирішуються на нижчих рівнях адміністративно-територіальної ієрархії. Проблеми повинні були вирішуватися тільки в центрі, в ролі яких виступали органи управління більш

[1] *Адміністративно-територіальний* устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / за заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Поліграф. центр Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. — С. 53.

[2] *Ткачук П.* Адміністративно-територіальний устрій України: досвід та уроки / П. Ткачук // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 5-7 (14). — С. 148.

високих адміністративно-територіальних рангів. Відносини між двома будь-якими суміжними рівнями адміністративно-територіальної ієрархії були конфліктними, оскільки кожен центр (союзний центр стосовно республіканського рівня, республіканський стосовно обласного чи районного) щодо будь-якої периферії виступав як інститут відчуження і концентрації виробленого периферією продукту й орган розподілу відчужених у безпосередніх виробників ресурсів. Органи управління нижчого рівня прагнули віддати «догори» якомога менше, а одержати з централізованих ресурсів якомога більше. В свою чергу, центр прагнув узяти від підлеглої території більше, а віддати менше. Конфлікти між суміжними рівнями ієрархії вирішувалися перенесенням їх на більш високий рівень, який виступав у ролі третейського судді й верховного розпорядника ресурсів. Можливість перенесення конфліктів на більш високі рівні ієрархії забезпечувалася керівною роллю КПРС, апарат якої «стягував» ієрархію адміністративного устрою в тверду конструкцію, стрижнем якої він і був[1].

У 1954–1955 роках знову були проведені зміни щодо укрупнення сільрад. Подальші реформи у 1960-х роках зосередилися на обласному та районному рівнях. Окрім сільрад, до системи адміністративно-територіального устрою були включені міста республіканського, обласного та районного підпорядкування, селища міського типу, села та селища. Останнім нормативним актом часів СРСР, який врегулював питання утворення та припинення вищеназваних населених пунктів, стало «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»[2], яке діє нині в частині, що не суперечить Конституції та законам України. За роки незалежності в Україні, окрім двох статей Конституції України, не було

[1] *Скуратович І.М.* Адміністративно-територіальний устрій України в 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження [Текст] : монографія / І.М. Скуратович. — Х. : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2004. — С. 12.

[2] *Про порядок* вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР № 1654-Х від 12 березня 1981 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10.

прийнято жодного нормативного акта, який би регулював питання територіальної організації держави. Водночас у цей період з'явилось, окрім нових районів, 17 нових міст, 26 міст отримали статус обласного та республіканського значення, що свідчить про збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць[1].

Таблиця 11

Адміністративно-територіальний устрій у конституціях до 1996 року[2]

Предмет конституційного регулювання	Конституція УНР 1918 року	Конституція УРСР 1937 року	Конституція УРСР 1978 року
Адміністративно — територіальний устрій	Трьохрівневий устрій: громада, волость, земля.	Стаття 18. Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Волинської, Ворошиловградської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Кримської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Ровенської, Сумської, Тернопільської,	Стаття 76. Віданню України підлягає визначення обласного, районного поділу і вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою республіки. Стаття 77. В Україні є Автономна Республіка Крим і області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська,

[1] *Адміністративно-територіальний* устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. — С. 54.

[2] *Адміністративно-територіальна* реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / упоряд. О. С. Врублевський. — К. : Інститут громадянського суспільства, 2009. — С. 6-9.

		Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької і Чернігівської.	Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька і Чернігівська. Містами республіканського підпорядкування в Україні є Київ і Севастополь.
Органи влади регіонального та місцевого рівня	26. Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель.	Стаття 54. Органами державної влади в областях, районах, містах, селищах і селах Української РСР є Ради депутатів трудящих.	Стаття 124. Органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах України є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів.
Основні повноваження рад	Їм (радам та управам) належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам	Стаття 56. Ради депутатів трудящих (області, району, міста, селища, села) керують культурно-політичним і господарським будівництвом на своїй території, встановлюють місцевий бюджет, керують діяльністю підлеглих їм органів управління, забезпечують охорону державного ладу, сприяють зміцненню обороноздатності країни, забезпечують додержання законів та охорону прав громадян.	Стаття 125. Місцеві Ради народних депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, проводять у життя рішення вищестоящих органів державної влади, координують діяльність нижчестоящих Рад народних депутатів, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні

	призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки (параграфи 60– 68).		питань республіканського значення, вносять з цих питань свої пропозиції.
Виконавчі органи рад	Управи (в Конституції більшої деталізації щодо способу формування та компетенції управ немає).	Стаття 58. Виконавчими і розпорядчими органами обласних, районних, міських, селищних і сільських Рад депутатів трудящих є обирані ними виконавчі комітети в складі: голови, його заступників, секретаря і членів. Стаття 60. Виконавчі комітети Рад депутатів трудящих (області, району, міста, селища, села) здійснюють керівництво культурно-політичним і господарським будівництвом на своїй території, на основі рішень Рад депутатів трудящих і постанов вищестоящих державних органів.	Стаття 132. Виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів є виконавчі комітети, які обираються ними. Стаття 133. Виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів є безпосередньо підзвітними Радам, що їх обрали.

Як слушно зазначає Я. Верменич, «сучасний національно-територіальний простір України — узагальнений підсумок тривалої еволюції, в ході якої химерно перепліталися династичні й геополітичні інтереси, практичні потреби, далекосяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. Простежити в деталях картину усіх поділів і переділів практично неможливо, бо вони відбувалися не лише на рівні великих територіальних

утворень — воєводств, полків, губерній, областей, але й на середньому й низовому рівнях, до того ж «перемалювання карт», як правило, тягнуло за собою і зміну форм управління»[1].

Якщо послуговуватися класифікацією С. Роккана щодо формування сучасних держав на території Європи, розглянуту нами в другому розділі монографії, то Україну можна віднести до пізніх держав, у яких сформована національна ідентичність була покладена в основу держави. Іншими словами, система державних інститутів використовувалася для представлення інтересів нації. Однак тривале перебування України у складі імперій призвело до того, що успадковані від них інститути публічної влади не відповідають інтересам української нації і потребують реформування.

5.2. Законодавча основа сучасної територіальної структури України

Законодавчу основу територіальної організації держави в Україні становлять: Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Генеральну схему планування території України», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про засади державної регіональної політики», Бюджетний і Земельний кодекси, інші нормативно-правові акти.

Аналіз Основного Закону України дає підстави визначити наступні особливості територіальної організації України.

1. Визнання суверенітету України над усією її територією. У ст. 2 Конституції України зазначено, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною та недоторканною. Конституція встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Держава розпоряджається всією територією, а «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні

[1] *Верменич Я.В.* Зміни адміністративно-територіального устрою України XX–XXI ст. — С. 8.

ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу» (ст. 13). Територіальний суверенітет забезпечується п. 14 Перехідних положень Конституції України: «Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України».

2. Єдність і цілісність державної території. У ст. 132 Конституції України визначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають у нерозривному взаємозв'язку, характеризуються внутрішньою єдністю, насамперед спільною системою державної влади — законодавчих, виконавчих, судових і контрольно-наглядових органів. Поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади проявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на нижчі рівні управління, органам місцевого самоврядування. Цей принцип також вимагає пошуку оптимальної моделі поділу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, яка б сприяла соціально-економічному розвитку та запобігала виникненню негативних явищ і тенденцій у відносинах між центром і регіонами, зокрема появі сепаратистських процесів.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій передбачає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку; забезпечення збалансова-

ності соціально-економічного розвитку регіонів більшої їх інтеграції; поступове вирівнювання соціально-економічного життя; врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій у розбудові територіального устрою України.

Визнання Конституцією цілісності території України не передбачає самовизначення або відторгнення тієї чи іншої її частини, оскільки означатиме порушення конституційного ладу і може відбутися лише в іншій, ніж існуюча, державі. Цей принцип не може бути виключений з Конституції, бо вона, в свою чергу, не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Однак ст. 73 Конституції України передбачає можливість зміни території України, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом.

3. Унітарність. Україна є унітарною державою, що передбачає наявність єдиної Конституції (Конституція Автономної Республіки Крим прийнята у формі закону України), єдиного управлінського центру, вертикально-ієрархічної структури владних установ і відносин органів державної влади, єдиної для всієї країни системи права, єдиного громадянства тощо.

4. Гарантованість місцевого самоврядування. Держава визнає і гарантує місцеве самоврядування в Україні як одну з форм народовладдя (ст. 7). Тобто заміна місцевого самоврядування інститутами державної влади на місцях можлива лише шляхом внесення змін до Конституції України.

Аналіз законодавства свідчить, що система територіальних одиниць в Україні складається з:

— Автономної Республіки Крим (автономна політико-територіальна одиниця);

— області (вища адміністративна одиниця в адміністративно-територіальному поділі, середня площа якої без урахування Криму становить 24 тис. кв. км);

— району (адміністративна одиниця в територіальному поділі середнього рівня, що входить до області, в середньому по 19 районів на одну область);

— району в місті (адміністративна одиниця в місті з районним поділом);

— міста (виділяють чотири категорії: міста зі спеціальним статусом, міста республіканського (АРК) значення, міста обласного значення та міста районного значення;

— селища та села як територіальних одиниць поселенського рівня.

Окрім перерахованих вище різновидів, у межах території України існує низка територій зі спеціальним статусом, які створені постійно або тимчасово для вирішення специфічних завдань та можуть виходити за рамки існуючого адміністративно-територіального устрою. Це, зокрема, території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; території природно-заповідного фонду України; вільні економічні зони; поліські території; курортні місцевості; гірські населенні пункти; історичні місцевості; прикордонні території; виборчі округи; тимчасові спеціалізовані територіальні одиниці, де склалася особлива ситуація; території компактного проживання національних меншин; територіальні утворення деяких органів державної влади.

Події 2014 року значно розширили класифікацію територіальних одиниць України, додавши до перелічених вище тимчасово окуповані території[1], території з особливим статусом місцевого самоврядування та ввели в обіг поняття військово-цивільної адміністрації. Так, у вересні 2014 року був прийнятий Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»[2], який визначає порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей протягом трьох років з метою створення умов для якнай-

[1] *Про забезпечення* прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII // Голос України. — 2014. — 26 квітня.

[2] *Про особливий* порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України 16.09.2014 № 1680-VII // Голос України. — 2014. — 18 жовтня.

швидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів, їх реінтеграції. Особливість порядку в контексті здійснення місцевого самоврядування проявляється у тому, що:

— повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах, не можуть бути достроково припинені (ст. 5);

— призначення керівників органів прокуратури і судів відбувається за участі органів місцевого самоврядування (ст. 5);

— уряд може укладати з районами цих областей угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку (ст. 6);

— рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів (ст. 9).

Однак розраховувати на реалізацію цього Закону на практиці не доводиться. У березні 2015 року до прикінцевих положень були внесені поправки[1], що вимагають проведення позачергових виборів відповідно до Конституції України, цього та інших законів України з додержанням засад загальних, рівних, вільних і прозорих виборів, а також публічності та відкритості виборчого процесу. Лише сформовані таким чином органи місцевого самоврядування можуть здійснювати передбачений особливий порядок діяльності.

У лютому 2015 року в Україні з'явився новий вид державних органів — військово-цивільні адміністрації[2]. Це тимчасові державні органи, які утворюються Президентом на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалі-

[1] *Про внесення* зміни до статті 10 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 17.03.2015 № 256-VIII // Голос України. — 2015. — 20 березня.
[2] *Про військово-цивільні* адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // Голос України. — 2015. — 27 лютого.

зації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Підставами для їх створення є: невиконання, самоусунення від виконання сільськими, селищними, міськими радами покладених на них Конституцією та законами України повноважень або їх фактичний саморозпуск; нескликання сесії відповідної районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. Військово-цивільну адміністрацію населеного пункту очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади рішенням Ради національної безпеки і оборони України. Структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації.

На виконання Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» Президент України затвердив Перелік посад у військово-цивільних адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, та Перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військово-цивільній адміністрації[1].

Серед основних недоліків законодавчого забезпечення територіальної організації влади, що перешкоджають її реформуванню та розвитку місцевого самоврядування, слід зазначити насамперед відсутність чітко визначеної процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць. Так, за діючими нормами до міст обласного значення можуть бути віднесені поселення з населенням понад 50 тис. осіб, а до міст районного зна-

[1] *Про деякі* питання військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 23.04.2015 № 237/2015 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 24 квітня.

чення — понад 10 тис. осіб. Однак ця вимога розмивається нормою «як правило», що іноді призводить до віднесення до категорії таких міст поселень, які ледь налічують відповідну кількість мешканців.

Відповідно до Конституції України та Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою утворення і ліквідація областей або інших територіальних одиниць вищого рівня проводяться Верховною Радою України. Зокрема, лише парламентом здійснюються:

— встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей у межах установчої функції шляхом прийняття окремої Постанови Верховної Ради України за поданням відповідних обласних рад;

— встановлення меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів шляхом прийняття окремої Постанови Верховної Ради за поданням обласних рад (зміна меж здійснюється через подання відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад).

Що стосується утворення та ліквідації районів у містах, то згідно з рішенням Конституційного Суду України від 13.07.2001 року[1] до прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» це здійснюється міськими радами самостійно. Однак органи місцевого самоврядування є підзаконним інститутом, а отже, повинні діяти в порядку та у формі, визначених у законі. Водночас не існує жодного правового акта, який би відносив це до компетенції міських рад. Законодавством за ними закріплено право самостійного встановлення і зміни меж районів у місті, а при наявності районних у місті рад — за поданням відповідних районних у місті рад.

Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться обласною радою за поданням відповідних районних рад.

[1] *Рішення* Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій № 1-39/2001 від 13.07.2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327. — Код акту 19478/2001.

Відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою віднесення населених пунктів до категорії міст зі спеціальним статусом, обласного, районного значення, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних рад або Верховної Ради АРК, міських (міст зі спеціальним статусом) рад. Зміна меж поселення можлива лише при виявленні точки зору населення та за наявності згоди представницького органу місцевого самоврядування.

Не менш важливою проблемою є те, що місцеве самоврядування не поширюється на всю територію держави, а здійснюється лише в адміністративних межах населених пунктів. Тому поза межами юрисдикції територіальних громад опинилися землі загального користування, рекреаційні зони, а також землі, необхідні для задоволення потреб членів територіальної громади та пов'язані з наданням їм відповідних послуг, що є порушенням Європейської хартії місцевого самоврядування стосовно принципу повсюдності самоврядування. На вирішення цієї проблеми спрямований проект Закону «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами»[1], що пропонує віднести до комунальної власності відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст усі землі, розташовані за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад за винятком окремих категорій земельних ділянок. До спільної власності відповідних територіальних громад районів, областей будуть віднесені земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна такої власності, а також комунальні підприємства, які перебувають у такій власності. Крім того, від районних державних адміністрацій до сільських, селищних, міських рад планується передати повноваження щодо виділення земельних часток власникам земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) та зміни цільового призна-

[1] *Проект* Закону України «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» № 1159 від 02.12.2014 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596.

чення земельних ділянок приватної власності. Таким чином планується законодавчо закріпити принцип повсюдності місцевого самоврядування, оскільки законодавством усі землі, які знаходяться на території сільських, селищних, міських рад, але не входять до земель населених пунктів, залишаються у власності держави. На думку авторів законопроекту, таке обмеження ускладнює розвиток населених пунктів, зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування, перешкоджає доступності адміністративних послуг. Однак подальшу долю цього законопроекту важко спрогнозувати.

Слід зазначити, що протягом останніх років було зроблено низку кроків, спрямованих на удосконалення законодавчої бази у сфері територіальної організації держави. До них можна віднести прийняття Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» від 13.02.2012 року[1], що дало змогу законодавчо врегулювати порядок встановлення меж населених пунктів. Це можна розглядати як перший крок до упорядкування адміністративно-територіального устрою країни, оскільки він сприяє чіткому обліку земель, формуванню Державного земельного кадастру та дає поштовх розвитку територіальних громад.

Станом на 1 січня 2011 року в Україні було встановлено межі лише 56%, або 16738, населених пунктів. При цьому для міст обласного значення цей показник становив 43,6% (78 одиниць), міст районного значення — 27,9 % (78 одиниць), селищ міського типу — 42,7 % (377 одиниць), сільських населених пунктів 56,9 % (16205 одиниць).

Відповідно до ст. 173 Земельного кодексу України межі району, села, селища, міста, району в місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних пла-

[1] *Про внесення* змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів: Закон України від 13.02.2012 № 10042 // Голос України. — 2012. — 4 серпня.

нів населених пунктів. Основною причиною гальмування робіт із встановлення меж населених пунктів є відсутність або застарілість генеральних планів, схем планування територій, планів зонування територій і детальних планів території. Відсутність зазначеної документації породжує проблему невизначеності територіальної основи місцевого самоврядування, призводить до зростання суперечностей як у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і в стосунках між органами місцевого самоврядування, що унеможливлює ефективну діяльність на рівні громади.

У травні 2012 року на розгляд Верховної Ради України було передано пакет законопроектів (реєстр. № 10218, 10219, 10222, 10223, 10224), розроблених Міністерством юстиції України в рамках адміністративної реформи з метою перерозподілу повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Ще на стадії їх обговорення низка експертів, у тому числі з Ради Європи, попереджали, що їх прийняття серйозно зашкодить розвитку системи місцевого самоврядування, оскільки головною метою цих законодавчих ініціатив є концентрація і централізація державних повноважень замість раціоналізації діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні[1]. Проте цей пакет був прийнятий і підписаний Президентом України восени 2012 року.

Серед них є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні»[2], який вносить зміни до 19 екологічних законів України, головна мета яких — позбавити Міністерство екології та природних ресурсів України територіальних органів —

[1] *Середньостроковий* звіт щодо впровадження Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (січень-червень 2012 року) / Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Середньостроковий-звіт_січень-червень-2012.pdf.

[2] *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України від 16.10.2012 № 5456-VI // Голос України. — 2012. — 17 листопада.

обласних і районних управлінь, перетворивши їх на відділи державних адміністрацій. Свого часу Президент України жорстко розкритикував плани надмірної централізації дозвільної системи в рамках компетенції Мінекології, вказавши на необхідність збереження відповідних повноважень на місцях[1]. Однак, на думку екологів, тим самим вони будуть трансформовані у кишенькові структури, які повністю будуть підвладні місцевим чиновникам. З ліквідацією обласних управлінь Міністерства руйнується вся система екологічного моніторингу країни, буде практично припинено створення нових природно-заповідних територій, загублено для охорони природи країни кращих, незалежних фахівців, техніку, прилади, наукову базу, документацію[2]. В результаті перерозподілу повноважень на користь Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій останні отримали надмірні та невластиві функції у сфері прийняття рішень з питань використання природних ресурсів, використання та охорони надр, лісів, державної екологічної експертизи, використання та відтворення рідкісних видів тваринного і рослинного світу.

Також слід згадати і Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів»[3] від 16 жовтня 2012 року. Пунктом 3 цього Закону внесено зміни до ст. 7 Закону України «Про міліцію»: «Начальники головних управлінь, управ-

---

[1] *Ставнійчук М.* Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. Україна. — 2012. — 30 листопада.

[2] Врятувати систему екологічної безпеки України! / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pechenegy.org.ua/ru/node/606.

[3] *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16.10.2012 № 5459-VI // Голос України. — 2012. — 17 листопада.

лінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, їх заступники призначаються на посаду і звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України без погодження з органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та їх посадовими особами». Водночас згідно з частиною другою ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, тому це положення суперечить п. 10 частини другої ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[1]. У ньому зазначається, що призначення міністром на посади керівників територіальних органів міністерства та звільнення їх з посад відбувається за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій.

Певні сподівання на упорядкування та удосконалення законодавчої бази у цій сфері пов'язувалися із Законом України «Про засади державної регіональної політики»[2]. Безумовним позитивом такого закону стало б чітке визначення процедури затвердження Державної стратегії регіонального розвитку, яка фактично закріплює механізм взаємодії між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування щодо політики регіонального розвитку і в умовах мінливості політичної кон'юнктури не може визначатися Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що попередні законопроекти у цьому плані були більш демократичними з огляду на роль, яка відводилася представникам місцевого самоврядування та неурядових організацій, ніж прийнятий Закон. Ними передбачалася активна участь у цьому процесі Координаційної комісії з питань регіональної політики, яка схвалювала стратегію, а уряд лише затверджував. Ця комісія створювалася як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, до складу якого входили представники Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої

[1] *Про центральні* органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Голос України. — 2011. — 9 квітня.
[2] *Про засади* державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Голос України. — 2015. — 4 березня.

влади, органів місцевого самоврядування, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування, агенцій регіонального розвитку, громадських організацій. Так, законопроект 2013 року передбачав, що Координаційна комісія розглядає стратегію, вносить пропозиції і рекомендації, котрі враховуються урядом, який і затверджує її кінцевий варіант. Згідно із Законом процедура розробки найважливішого документа у сфері регіональної політики виглядає таким чином. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики: 1) повідомляє через засоби масової інформації про початок роботи над проектом Державної стратегії регіонального розвитку України та визначає для суб'єктів регіонального розвитку термін і форму подання пропозицій; 2) проводить (за необхідності) консультації із суб'єктами регіонального розвитку для узгодження позицій; 3) оприлюднює звіт про результати розгляду пропозицій суб'єктів регіонального розвитку до проекту Державної стратегії регіонального розвитку України (ст. 8). Після цього Кабінет Міністрів України її затверджує разом з планом заходів з її реалізації (ст. 12, п. 2). Статті 14 і 15 відносять до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад та відповідних державних адміністрацій лише погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України. Однак які наслідки для Державної стратегії матиме її незатвердження одним з вищеперерахованих органів, не відомо. Тобто формально думка органів місцевого самоврядування враховується, але реальні правові механізми впливу на зміст основного державного документа у сфері регіональної політики у них відсутні.

Більше того, повноваження органів самоврядування обмежуються, коли виникає необхідність внесення змін до регіональної стратегії розвитку. Так, ст. 15 закріплює за Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями право на внесення за рішенням відповідних рад змін «до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, за умови, що такі зміни не суперечать положенням Державної стратегії регіональ-

ного розвитку України». Таким чином, процедуру розробки і прийняття Державної стратегії регіонального розвитку слід визнати не лише недемократичною, а й навіть такою, що суперечить проголошеному курсу на децентралізацію влади, оскільки вона фактично перетворює органи місцевого самоврядування та недержавні організації на виконавців рішень, прийнятих центром.

Кабінет Міністрів України також затвердив окремий Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що фінансуватимуться з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРГ) у 2015 році[1] та Порядок використання коштів з Державного фонду регіонального розвитку у 2015 році[2]. Передбачено, що основними напрямами використання коштів будуть: впровадження проектів співробітництва територіальних громад; заходи з підтримки добровільно об'єднаних територіальних громад; добудова об'єктів незавершеного будівництва шляхом фінансування об'єктів з високим ступенем будівельної готовності, що будуть прийняті в експлуатацію в 2015 році; забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та сімей військовослужбовців — учасників антитерористичної операції; фінансування проектів-переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування у 2013–2014 роках.

Порядок використання коштів з ДФРГ передбачає пришвидшені процедури підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. З 2016 року відбір проектів і використання коштів Фонду відбуватиметься за процедурою, визначеною у ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, а основною вимогою до інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку буде їх відповідність Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року, стратегіям розвитку регіонів, планам заходів з

[1] *Деякі* питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 16 квітня.
[2] *Питання* використання у 2015 році коштів Державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 195 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 16 квітня.

їх реалізації, сприяння співробітництву громад та підтримка добровільного об'єднання територіальних громад.

Одним з перших реальних кроків до поступового удосконалення адміністративно-територіального устрою України шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць є добровільне об'єднання декількох територіальних громад. Така можливість згідно із законодавством передбачалася лише для сусідніх сіл за рішенням місцевого референдуму (ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції до 2015 року). За статистичними даними, таким правом у 2002 році скористалися 20 697 сіл, які об'єдналися в 6 262 територіальні громади[1].

У науковій літературі висловлюються різні пропозиції щодо об'єднання територіальних громад. Заслуговує на увагу думка, що нині в Україні не можна проводити масштабне об'єднання територіальних громад без сформованого для їх представницьких органів спільного економічного інтересу. Тобто необхідно створити механізми, які б стимулювали об'єднання територіальних громад, а не укрупнювати їх за допомогою адміністративних заходів[2]. Стимулом та основою для подальшого укрупнення територіальних громад може стати розвиток співробітництва територіальних громад та їх представницьких органів з метою вирішення спільних завдань місцевого значення, таких, як розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведення, утилізації відходів тощо.

Необхідність конституювання такого суб'єкта, як об'єднання територіальних громад, з метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів в аспекті системно-структурної організації муні-

[1] *Розвиток* міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. — К. : Крамар , 2011. — С. 13.

[2] *Любченко П.* Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні / П. Любченко // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2005. — № 4 (43). — С. 191.

ципальної влади, визнавалася і членами Конституційної Асамблеї[1].

На початку 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який можна розглядати як перший крок до реалізації адміністративно-територіальної реформи[2]. Критерії для добровільного об'єднання територіальних громад не містять чітких показників (кількості населення, площі, віддаленості об'єктів тощо) і встановлюють лише загальні вимоги (ст. 4):

— утворення єдиного органу представницької влади (не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування);

— нерозривність території;

— перебування в рамках однієї області;

— врахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

— збереження або підвищення якості й доступності публічних послуг;

— адміністративний центр, як правило, розташовується найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: сільський, селищний, міський голова; не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Процедура об'єднання передбачає такі етапи:

---

[1] *Доповідь* Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/25775.html.

[2] *Про добровільне* об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Голос України. — 2015. — 4 березня.

I) початок процедури. Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію голові відповідної ради. Останній організовує її обговорення протягом 30 днів, після чого вона подається на розгляд до відповідної ради на наступну сесію. Якщо прийнято позитивне рішення, то голова-ініціатор приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проекту рішення та інформує відповідні обласну раду та обласну державну адміністрацію. Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується, і готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Ці проекти повинні містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

II) обговорення проекту. Після обов'язкового громадського обговорення (у формі громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) проект рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами. Після прийняття ними позитивного рішення проект у п'ятиденний строк подається обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України. Вона протягом 10 робочих днів готує відповідний висновок, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації. У випадку негативної відповіді ради доопрацьовують проект, за позитивного результату — приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму з цього питання;

III) затвердження проекту. Якщо рада схвалила проект або він отримав підтримку в ході референдуму, то голова-ініціатор звертається з поданням до обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади, яка протягом 30 днів приймає відповідне

рішення. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, то обласна рада звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів;

IV) створення об'єднаної територіальної громади. Обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови. Набуття ними повноважень вважається початком функціонування нової громади.

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад надається у формі: організаційної підтримки, інформаційно-просвітницького сприяння, методичного забезпечення, фінансової допомоги (субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади) (ст. 9–10). При цьому обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Тобто міські ради заохочуються до об'єднання з великими прилеглими селами, що сприятиме прискоренню темпів урбанізації в Україні. Однак не виключена поява серйозної проблеми, з якою стикнулася Польща: одночасне існування міст зі статусом та низки сусідніх дрібних містечок і сіл, об'єднаних в окремий повіт. При цьому центр влади цих двох утворень знаходиться в одному і тому ж місті, що призводить до постійних конфліктів щодо повноважень. Щоб запобігти виникненню таких ситуацій, слід одразу орієнтуватися на створення сильного міста, до складу якого увійдуть прилеглі населені пункти. Але це може спричинити іншу проблему: домінування міста в об'єднаній раді та можливість диктувати свої умови прилеглим селам і селищам.

Законом передбачено введення додаткової посади в органах місцевого самоврядування — старости, який обирається у селах,

селищах, що ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади, але не стали її адміністративним центром. Він представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. Порядок обрання старости визначається законом.

Отже, такий компромісний варіант укрупнення територіальних громад не передбачає примусового об'єднання у майбутньому або злиття територіальних громад відповідно до перспективних планів, які розробляються урядом, як це було в оригінальному проекті закону. Він передбачав, що фінансова підтримка здійснюватиметься шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів за умови, що межі території новоутвореної об'єднаної територіальної громади повинні повністю відповідати межам, визначеним перспективним планом формування територій громад АРК, області. Це, з одного боку, до певної міри обмежувало б свободу вибору територіальних громад, а з іншого — закладало б основи для формування раціональної моделі адміністративно-територіального устрою держави. Якщо б об'єднання здійснювалося згідно з перспективними планами, то у результаті сформувалися б територіальні громади з населенням в 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді становила б 16 одиниць, а площа новоствореної громади — близько 400 кв. кілометрів. Іншими словами, переважна частина нових громад мала бути створена на базі районів, що існували в УРСР до адміністративно-територіальної реформи 1954–1960 років.

Прийнятий Закон містить згадку про Перспективний план формування територій громад, який розробляється Радою міністрів АРК, відповідною обласною держадміністрацією згідно з

методикою формування спроможних територіальних громад[1] (ст. 11), але його роль у ході об'єднання громад не визначена.

Слід звернути увагу на те, що Закон фактично відмовляється від обов'язкового проведення місцевого референдуму з питань об'єднання територіальних громад, що передбачалося старою редакцією ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Його автори виходили з того, що оскільки територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця — це відносно відокремлена частина єдиної, цілісної території держави, що є просторовою основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то питання утворення, ліквідації чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць нижчих рівнів стосуються не тільки інтересів місцевого населення, а й інтересів мешканців адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (районів, областей), а також держави загалом. Саме тому утворення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць не може визначатися виключно рішеннями місцевих референдумів відповідних територіальних громад про їх об'єднання в одну територіальну громаду чи вихід із складу сільської громади. Тому рішення таких референдумів та рішення відповідних рад слід розглядати лише як форму участі територіальних громад у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою і вони повинні мати факультативний характер.

До недоліків Закону слід віднести й те, що він передбачає можливість об'єднання територіальних громад не тільки сіл, а й селищ та міст (ст. 3), що суперечить частині першій ст. 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», яке повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці.

Значним упущенням закону є й відсутність процедури виходу учасників з об'єднаної територіальної громади. Якщо зафіксовано принцип добровільності утворення, то територіальні громади

[1] *Про затвердження* Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 8 квітня.

також повинні мати право і можливість від'єднатися і самостійно вирішувати свої проблеми.

Як уже зазначалося в ході аналізу зарубіжного досвіду, альтернативою укрупненню територіальних громад (добровільному чи примусовому) є розвиток міжмуніципального співробітництва. У липні 2014 року був прийнятий Закон України «Про співробітництво місцевих громад»[1], який визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю. Ним передбачені такі форми співробітництва (ст. 4):

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності — інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій — спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Для стимулювання співробітництва між органами місцевого самоврядування держава надаватиме субвенції, методичну, організаційну та іншу підтримку; передаватиме об'єкти державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва (ст. 15).

Оскільки Закон прийнято відносно недавно, то оцінити його наслідки для діяльності органів місцевого самоврядування досить

[1] *Про співробітництво* територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // Голос України. — 2014. — 23 липня.

складно. Однак окремі його положення можуть негативно вплинути на процес співробітництва. Зокрема, недосконалою є процедура запровадження реєстру про співробітництво територіальних громад (ст. 9), яка не вказує строків його створення, та й саме його існування не узгоджується з принципом організаційно-правової самостійності місцевого самоврядування.

Також слід згадати про ратифікацію Україною Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування[1]. Цей документ розроблений Європейським комітетом з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи, ухвалений 9 вересня 2009 року та відкритий для підписання державами-сторонами Хартії на 16-й сесії Конференції міністрів держав-членів Ради Європи в Утрехті. Він істотно розширює права громадян, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад, зобов'язує державу, що приєдналася до протоколу, створити належні умови для гарантування реалізації права участі громадян. Так, заходи щодо здійснення права участі громадян повинні включати процедури залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них.

Отже, основоположним нормативно-правовим документом, який визначає засади територіальної організації держави, є Конституція України, яка, з одного боку, закладає її основи, а з іншого — перешкоджає її реформуванню. До позитивних зрушень у сфері законодавчого регулювання питань територіального устрою слід віднести закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво місцевих громад» та низку

[1] *Про ратифікацію* Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 № 1664-VII // Урядовий кур'єр. — 2014. — 3 жовтня.

інших нормативно-правових актів, які, однак, не здатні докорінно покращити ситуацію в цій сфері.

5.3. Шляхи і моделі удосконалення територіальної організації держави в Україні

Територіальна організація держави у політико-правовому контексті включає систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади: між центром і регіонами, між державними органами влади та органами місцевого самоврядування тощо. Тому однією з важливих складових її удосконалення є перегляд існуючої системи місцевого самоврядування. При цьому основою реформування мають бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування[1], підвищення ролі інститутів громадянського суспільства. Важливим пріоритетним напрямом реформування політичної системи має стати організація такої системи місцевого самоврядування, яка максимально забезпечить задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності.

Вибудована за понад двадцять років система самоврядування, радянська за своєю суттю, стала значною перешкодою демократичному розвитку суспільства та держави. Ефективному функціонуванню місцевого самоврядування перешкоджають такі чинники[2]:

— невизначеність ознак правосуб'єктності територіальної громади. У ст. 140 Конституції України проголошується, що територіальна громада — це первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Водночас у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії — якщо територіальна громада буде нездатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування, то воно здійснюватиметься під відповідальність органів і посадових осіб

[1] *Про внутрішнє* та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2012. — С. 121–122.
[2] Там само. — С. 124.

місцевого самоврядування. Тобто фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування; вкрай нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, зокрема районними та обласними радами, а також між цими радами та відповідними місцевими державними адміністраціями;

— централізація державного управління та фактичне втручання органів державної виконавчої влади у здійснення місцевого самоврядування через інститут делегування;

— конфліктогенна система стримувань і противаг, що проявляється, наприклад, у застосуванні інституту висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку місцевої ради для блокування реалізації ініціатив, що належать до компетенції держави в цілому;

— неефективність законодавчого забезпечення участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, особливо внаслідок рекомендаційного характеру більшості форм громадської участі, нормативно-правової неврегульованості питань створення та діяльності громадських організацій, органів самоорганізації населення та об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ);

— неврахування здатності керівних органів конкретних територіальних громад до реалізації покладених на них функцій. Цьому сприяє уніфікованість власних і делегованих повноважень усіх органів місцевого самоврядування без врахування відмінностей у чисельності територіальних громад та наявної ресурсної бази. Зокрема, найбільша різниця за цими показниками виявляється між сільськими радами та містами обласного значення;

— недосконалість системи державного нагляду за діяльністю місцевих рад, особливо поза сферою делегованих повноважень.

Здійснення реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад, вимагає зважених кроків щодо законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку в контек-

сті державної регіональної політики, бюджетної, податкової та муніципальної реформ із дотриманням Європейської хартії місцевого самоврядування.

На думку М. Ставнійчук, основною перепоною на шляху впровадження реформи місцевого самоврядування є «жорсткий чиновницький спротив»: «...Пропоновані зміни у сфері місцевого самоврядування зазнавали поразок через відсутність чіткої однозначної політичної волі вищого політичного керівництва, несистемність і половинчастість рішень, непрозорість та відсутність справжньої відкритості, брак постійного діалогу з проблемних питань»[1].

Реформа місцевого самоврядування тісно поєднана з євроінтеграційним курсом України. У 2012 році завершилася Програма Ради Європи щодо підтримки впровадження Плану дій Ради Європи для України на 2008–2011 роки «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» на 2010–2012 роки[2]. Програму було розроблено з метою надання рекомендацій українським органам влади у вирішенні політичних питань, правової допомоги і експертизи. Очікувалося, що програма сприятиме створенню ефективної системи місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного врядування та покращення якості послуг для громадян України.

Мета Програми полягала у вдосконаленні інституційної та законодавчої бази місцевої демократії в Україні, а також розвитку децентралізації відповідно до положень Хартії, європейських стандартів та цілей Плану дій Ради Європи для України. В результаті її виконання очікувалися:

— розробка та погодження реформи місцевого самоврядування, її інтеграція у більш широку реформу державного управління, запровадження чіткого та зрозумілого розподілу повноважень

[1] *Ставнійчук М.* Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. Україна. — 2012. — 30 листопада.

[2] *Програма* Ради Європи щодо підтримки впровадження Плану дій Ради Європи для України на 2008–2011 роки «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» на 2010-2012 роки / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.coe.kiev.ua/projects/slgu.htm.

між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями;

— поліпшення системи місцевих фінансів і міжбюджетних відносин з метою скорочення вертикального та горизонтального дисбалансу, посилення бюджетної автономії та покращення системи бюджетного управління;

— удосконалення Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства, створення умов для розвитку міжмуніципального співробітництва.

В обґрунтуванні Програми зазначалося, що адміністративно-територіальний устрій України є досить складним, оскільки можна навести багато прикладів того, коли автономні малі територіальні одиниці (селища, села і навіть невеликі міста), розташовані на території великих міст, призводять до проблем бюджетного та адміністративного характеру, що виникають між цими взаємозалежними територіальними одиницями (утвореннями). Крім того, кількість одиниць першого рівня (понад 11 000) є надмірною.

Розробники Програми відзначали, що у сфері місцевого самоврядування України існує нагальна потреба не лише у зміцненні органів місцевого самоврядування, а й реорганізації державних адміністрацій на всіх рівнях. Тому проведення адміністративно-територіальної реформи створює умови для раціоналізації системи державної адміністрації, створення більш ефективної системи місцевого самоврядування (на базі територіальних одиниць із більшою площею та значенням), а також зміцнення децентралізації в Україні.

Як вважають у Раді Європи, адміністративно-територіальна реформа може сприяти зміцненню громади, визначивши площу одиниці, яка відповідатиме її функціям та повноваженням. Це стане результатом об’єднання існуючих місцевих громад у більші муніципальні утворення та скорочення кількості районів, щоб муніципалітети могли займати більшу площу та виконувати більше функцій, які закріплені за районами. Райони з більшою площею та в меншій кількості стануть стратегічними одиницями, орієнтованими на виконання міжмуніципальних функцій або тих

функцій, які повинні здійснюватися відповідно до стандартів на великій території із великою спроможністю. Це повинно істотно підвищити ефективність системи щодо розподілу ресурсів, підпорядкованості та ефективності послуг.

Результатом реформи буде розподіл функцій між місцевим самоврядуванням та державною адміністрацією, а також зменшення втручання в місцеве самоврядування.

У наукових колах часто висловлюється думка, що у ході реформування територіальної організації держави не варто обмежуватися лише місцевим рівнем. Як свідчить аналіз досвіду східноєвропейських та західноєвропейських країн, здійснений у другому розділі монографії, така реформа повинна передбачати запровадження самоврядування на рівні району та області.

В. Малиновський вважає, що основним завданням трансформації територіальної організації влади на регіональному рівні є запровадження регіонального самоврядування[1]. На земельному рівні основним завданням інституту регіонального самоврядування 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 та туризм, охорона прав споживачів, протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці); громадської безпеки; екологічної безпеки.

На земельному рівні слід деконцентрувати виконавчу владу, розосередивши повноваження центральних органів виконавчої влади, зокрема:

[1] *Малиновський В.Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / В.Я. Малиновський. — Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. — С. 386.

1) перетворити обласні ради, які нині представляють спільні інтереси територіальних громад, на повноцінні органи регіонального самоврядування 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;

2) на базі обласних державних адміністрацій створити виконавчі органи земельних рад;

3) утворити наглядово-координаційні органи префекторального типу (префектур), які б здійснювали:

— контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідної землі за дотриманням повітовими і регіональними органами регіонального самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України;

— координацію діяльності регіональних представництв центральних органів виконавчої 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 кожних три роки[1].

Ідею запровадження повноцінного районного та регіонального самоврядування підтримує і С. Серьогіна. На її думку, необхідність такого кроку визначається тим, що ця форма територіального самоврядування має чимало відмінностей від місцевого самоврядування, зокрема за соціальною сутністю, політико-правовою природою, об'єктом управлінської діяльності, територіальною та предметною підвідомчістю, на що неодноразово наголошувалося у наукових та державно-правових джерелах. Такий підхід краще відповідав би і міжнародній практиці[2].

---

[1] *Малиновський В.Я.* Цит. праця. — С. 388.

[2] *Серьогіна С.* Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / С. Серьогіна // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://cau.in.ua/?p=614.

Створення районного та регіонального самоврядування вимагатиме зміни суб'єктної системи місцевого самоврядування. Зокрема, запровадження трьохрівневої системи колективних суб'єктів самоврядування: територіальна громада, об'єднання (союз) територіальних громад (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населеного пункту або об'єднання кількох населених пунктів), територіальна спільнота району (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району) та територіальна спільнота області (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певної області). Запровадження нових рівнів самоврядування, як відзначає С. Серьогіна, вимагатиме чіткого розмежування компетенції між рівнями територіального самоврядування, а також створення економічної основи, якою може виступати комунальна власність територіальних спільнот району, області. Це вимагатиме внесення змін до Конституції України, що закріплюють за районною, обласною радою права здійснювати, відповідно до закону, управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, вирішувати питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення, що перебувають у комунальній власності територіальних громад.

Також слід звузити предмет взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у визначеному порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади[1]. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністра-

[1] *Взаємодія* органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: Аналітична доповідь / За заг. ред. Г.В. Макарова. — К. : Національний ін-т стратегічних досліджень, 2011. — 80 с. — С. 41.

ціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави.

Популярність ідеї запровадження регіонального самоврядування значною мірою, на нашу думку, зумовлена двома чинниками. По-перше, децентралізаційними процесами, що відбулися в більшості країн світу і передбачають поступову передачу повноважень та обов'язків на нижчі рівні управління. Однак кожна країна на власний розсуд встановлює ступінь децентралізації управлінських процесів і лише у незначній кількості унітарних країн вона призводить до формування реального самоврядування на рівні регіонів. По-друге, це намагання перетворити Європейський Союз на Європу регіонів, де останні відіграватимуть помітну роль у процесі прийняття рішень та економічному розвитку територій завдяки різноманітним формам регіональної співпраці. Першими кроками на шляху практичної реалізації цієї концепції стало створення Асамблеї європейських регіонів, консультативного органу — Комітету регіонів, прийняття Декларації з регіоналізму в Європі (1996 р.) тощо. Слід зазначити, що в остаточній версії так званої Конституції Європи ця ідея не знайшла відображення. Більше того, ні старі, ні нові унітарні держави-члени Євросоюзу не планують запроваджувати повноцінне регіональне самоврядування найближчим часом. Тому для України питання створення самоврядних одиниць регіонального рівня є швидше предметом наукового дискурсу, а не нагальною потребою.

При цьому слід мати на увазі, що специфіка регіонального розвитку України вимагає особливої уваги до історії територіального поділу праці, розселення, колонізаційних і міграційних процесів, проблем національних меншин. Оскільки основні елементи регіональної структури складаються не так з їх природно-ресурсного потенціалу і соціально-політичної організації, як з їх несхожості між собою, яка виникла історично, з етнонаціональної та регіональної самосвідомості[1].

[1] *Верменич Я.В.* Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні / Я.В. Верменич. — К. : Ін-т історії НАН України, 2003. — С. 390-391.

Як свідчить світовий досвід, реформа місцевого і регіонального самоврядування практично завжди супроводжується адміністративно-територіальною реформою. Саме вона дає змогу сформувати такі адміністративно-територіальні одиниці, які здатні виконувати покладені на них завдання щодо соціального, медичного забезпечення, виконання зобов'язань у сфері освіти тощо. Пропозиції щодо удосконалення адміністративно-територіальної структури України можна звести до трьох основних груп. Перша передбачає збереження статус-кво — трьохрівневої системи адміністративно-територіального поділу. Серед прихильників збереження на даному етапі розвитку України трьохрівневої системи слід відзначити М. Дністрянського. На його думку, для таких держав, як Україна, найбільш характерний є саме трьохступеневий поділ[1]. Закріплення трьохланкової структури адміністративно-територіального устрою України активно підтримують провідні вітчизняні теоретики та практики державного управління[2]. В основному ідею трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою і муніципального управління в Україні поділяють представники громадського активу низки областей[3]. Найбільш активним прихильником трьохрівневої системи територіального устрою залишається Р. Безсмертний, який зробив спробу реалізувати адміністративно-територіальну реформу 2005 року[4]. На думку прихильників такої позиції, трьохступеневий поділ та його кратність, особливо порівняно з

---

[1] *Дністрянський М.С.* Україна в політико-географічному вимірі. — Л. : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2000. — С. 69.

[2] *Адміністративно-територіальний* устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / Під. заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. — С. 54; *Нудельман В.* Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіональна економіка. — 2001. — № 3. — С. 127.

[3] *Узагальнена* резолюція громадських обговорень у Вінницькій, Одеській, Івано-Франківській та Луганській областях по проекту Закону України «Про територіальний устрій України» // Реформа для людини. Зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К. : Геопринт, 2005. — С. 52.

[4] *Адміністративно-територіальна* реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності: Матеріали «круглого столу» / За ред. З. С. Варналія. — С. 12.

іншими країнами, загалом відповідає розмірам України та її системі розселення. При цьому для підвищення ефективності публічного управління передбачається значною мірою модифікувати цю систему — розділити або в деяких випадках об'єднати області, райони, громади.

Ще одна модель передбачає виділення четвертого рівня у вигляді політико-територіальних одиниць, які б враховували регіональну економічну, соціокультурну, природну та географічну специфіку великих адміністративно-територіальних одиниць, таких, як Захід, Центр, Північний Схід, Південь, Донбас, Крим. Вони, у свою чергу, поділяються на менші адміністративно-територіальні одиниці (області, губернії, округи), ті, в свою чергу, — на райони (департаменти), а останні — на громади. При цьому в основу поділу на райони повинен бути покладений територіальний принцип (приблизна однакова площа), в основу поділу на громади — однакова кількість населення. Це сприяло б симетричності територіального устрою, оскільки регіони володіли б рівним статусом.

Дедалі частіше на науковому і практичному рівнях ставиться питання про перехід до двохланкової територіальної структури. Це передбачає ліквідацію обласного рівня та створення на основі кількох адміністративних районів основної адміністративно-територіальної одиниці (департаменту, округу, повіту). В результаті загальна кількість таких адміністративно-територіальних одиниць в Україні становила б близько 100. На думку авторів цієї моделі, така кількість адміністративно-територіальних одиниць першого порядку повинна забезпечити більшу стабільність та ефективність влади; розвивати віддалені райони, здійснити принцип децентралізації управління. До складу такої територіальної одиниці мали б входити кілька територіальних громад, кожна з яких, у свою чергу, була б економічно самодостатньою. Одночасно пропонується переглянути систему населених пунктів. Так, в Україні в 50 містах проживають менше 10 тис. осіб, у 20 — до 2,5 тис. осіб. Внаслідок цього передбачалося перевести такі міста у категорію селищ або утворити нову територіальну

одиницю — містечка[1]. Причому не кожне із цих поселень могло б претендувати на статус адміністративно-територіальної одиниці, а було б центром територіальної громади, що складається з кількох поселень. На нашу думку, запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці у вигляді містечка є недоцільним.

Слід зазначити, що два рівні адміністративно-територіального устрою України були запропоновані у 1994 році О. Шаблієм. Регіональними одиницями, на думку вченого, могли б стати округи, утворені внаслідок розукрупнення областей. Таким чином у кожній з областей мало б утворитися по 2-6 округів[2]. Аналогічну пропозицію запровадження двохступеневої ієрархічної системи територіального управління в Україні висунув у 1996 році М. Дністрянський[3]. Наприкінці 1990-х учений пропонував замість обласного і районного ступенів створити нову адміністративну одиницю вищого рівня — округу, що мала б територіально охоплювати 5-6 сучасних районів[4]. У своїх подальших дослідженнях він відмовився від ідеї двохступеневого поділу, оскільки Україна надто велика за площею для її запровадження.

Модель реформування адміністративно-територіального устрою, представлена Р. Безсмертним, який у 2005 році займав посаду віце-прем'єр-міністра з питань адміністративно-територіальної реформи, виписана у проекті Закону України «Про територіальний устрій України». Суть представленої ним реформи полягає в максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування[5]. Кількість та склад нових адміністративно-територіальних одиниць мають визначатися передусім такими пріоритетними стратегічними цілями соціальної політики, як рівнодос-

---

[1] *Територіальна* організація влади в Україні : Навч.-метод. посібник / Упор. С.В. Зозуля. — Чернігів : ЦППК, 2009. — С. 18.
[2] *Соціально-економічна* географія України / За ред. О. І. Шаблія. — Л. : Світ, 1994. — С. 81.
[3] *Дністрянський М.* Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики / М. Дністрянський // Дзвін. — 1996. — № 8. — С. 103-104.
[4] *Дністрянський М.С.* Україна в політико-географічному вимірі. — С. 178.
[5] *Територіальна* реформа: вчора, сьогодні, завтра / Ін-т громадян. суспільства; За ред. А. Ткачука. — К. : ІКЦ «Леста», 2007. — С. 6-7.

тупність усіх громадян до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи комплекс соціально-культурних закладів щодо надання різноманітних послуг. Особливостями пропонованої моделі є:

— запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою: I рівень — громада: базовий рівень територіального устрою, утворюється з одного або декількох поселень за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш як 5 000 жителів. До території громади можуть входити території поселень, поселенських утворень, міжпоселенські землі (у тому числі рілля тощо); II рівень — район: об'єднання громад для забезпечення реалізації спільних інтересів, має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру, утворюється за умови, якщо в його межах проживають, як правило, не менше 70 000 жителів. За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70 000 жителів, такій громаді надається статус міста-району. Міста-райони не входять до складу районів, у межах якого вони знаходяться; III рівень — регіон: об'єднання районів та міст-районів для забезпечення реалізації спільних інтересів і здійснення збалансованого розвитку територій. За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 750 000 жителів, такій громаді надається статус міста-регіону. Міста-регіони не входять до складу районів та регіонів, у межах яких вони знаходяться. До регіонів належать: міста із спеціальним статусом — Київ та Севастополь, Автономна Республіка Крим, області, міста-регіони;

— здійснення реформи за принципом «знизу догори», починаючи з формування громад;

— до уваги береться соціально-економічний розвиток місцевості. Відтак громади будуватимуться навколо осередку економічної активності (головного місця праці населення). На територіях, які є менш розвиненими, економічним осередком (центром) громади повинен стати головний центр надання публічних послуг (освітніх, медичних, управлінсько-адміністративних);

— скорочення кількості територіальних громад та районів: замість існуючих на даний момент 30 тисяч адміністративно-

територіальних одиниць буде утворено 1400–1450 громад, які включатимуть велике місто або кілька місцевостей, замість теперішніх 490 районів та 18 районів у містах планується створення 160–180 районів (середня кількість населення — 270 тисяч осіб)[1];

— ліквідація районних державних адміністрацій, збереження виконавчих органів державної влади на рівні області з функціями координації та управління підрозділами центрального уряду на місцевому рівні й контрольними функціями щодо органів місцевого самоврядування.

У 2005 році уряд розробив вісім базових законопроектів: «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області», внесення змін до законів «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетного кодексу та комплексу законодавства про податки.

Модель реформи адміністративно-територіального устрою, розроблена І. Коліушком, передбачає збереження трьохрівневої моделі: базовий рівень — громада (орієнтовна чисельність населення — 5 000 осіб), другий — район (місто-район) з населенням не менше 70 000 жителів, регіон (АРК, області, міста зі спеціальним статусом). При цьому на останніх двох рівнях самоврядування функціонує без жодних обмежень[2].

Запровадження регіонального самоврядування передбачає законодавче закріплення поняття та обсягу повноважень регіонального самоврядування, порядку формування та процедури діяльності представницького та виконавчого органів, їх посадових осіб тощо, що має бути предметом правового регулювання в окремому законі про правовий статус області. До повноважень органів регіонального самоврядування слід віднести розробку та реалізацію програм регіонального розвитку, питання інвестицій-

---

[1] *Адміністративно-територіальна* реформа в Україні: зауваження та рекомендації: Звіт групи експертів за ред. А. Неліцкі. — Варшава, 2008. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc.

[2] *Реформа* публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимощук. — К. : Центр політико-правових реформ, 2005.

ної привабливості регіону, розвитку транспортної інфраструктури, питання вищої освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури.

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні полягатиме в укрупненні та зміні меж областей, виокремленні столичного округу з адміністративним центром у місті Києві та зміні функцій держави на рівні регіону. Районні державні адміністрації ліквідуються, оскільки запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району остаточно нівелюватиме доцільність існування даного виду органів виконавчої влади.

Ця модель передбачає суттєву трансформацію органів влади центрального і місцевого рівня: перетворення Кабінету Міністрів України на орган політичного керівництва; організація ефективної діяльності міністерств; раціоналізація системи органів виконавчої влади на центральному рівні; організація ефективної влади на регіональному та місцевому рівнях. Найбільших змін зазнають організація та діяльність територіальних підрозділів (органів) міністерств. Основним видом органів виконавчої влади на місцевому рівні мають стати територіальні підрозділи (органи) урядових органів, якщо їх утворення буде визнане необхідним у кожному конкретному випадку. Розглядається можливість створення територіальних підрозділів (органів) урядових органів спільно для кількох областей, районів, районів та міст, районів у містах. Основними критеріями слугуватимуть доступність та зручність для громадян. Лише міністерства внутрішніх справ, фінансів та юстиції зможуть мати власні територіальні органи на рівні області для здійснення координації та контролю за діяльністю територіальних підрозділів (органів) урядових органів у системі відповідного міністерства.

Основними завданнями оптимізації адміністративно-територіального устрою є подолання неефективного місцевого самоврядування, що полягає у: фінансовій неспроможності базової ланки місцевого самоврядування; відсутності чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами місцевого самоврядування; відсутності повноцінного місцевого самовряду-

вання на рівні району; великих диспропорціях у розмірах районів; диспропорціях у розвитку регіонів і районів; відсутності регіонального самоврядування; неефективній публічній (державна та муніципальна) службі[1].

Модель реформування, розроблена О. Соскіним[2], передбачає двохступеневу систему адміністративного управління. Перший рівень - громада як основна ланка місцевого самоврядування. Це певна кількість людей, що проживає на спільній території і шляхом місцевого референдуму приймає рішення про об'єднання в самодостатню самоврядну одиницю. Необхідно відкинути критерій чисельності як умову створення громади. Будь-який населений пункт може бути громадою незалежно від кількості осіб, яка в ньому проживає. Громади можуть утворювати міста, села і селища міського типу. Селища і села вправі на добровільних засадах об'єднуватися та утворювати єдину громаду. Вони також можуть приєднуватися до міста, якщо їх громади і громада міста прийняли про це рішення на місцевому референдумі. Громада обирає прямим голосуванням міського (сільського) голову і раду громади. Остання обирає свого спікера та затверджує виконком громади (міської, сільської), який автоматично очолює голова.

На другому рівні функціонуватимуть паланки (департаменти, округи, регіони) та міста-агломерації. Замість 24 областей, АРК та 490 районів буде створено 99 паланок. У межах кожної паланки повинна діяти державна урядова адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган — рада паланки, що обиратиме свого спікера, формуватиме виконком та призначатиме керівника виконкому з числа депутатів. Головне завдання самоврядних органів паланок — формування стратегії розвитку території, реалізація загальних програм (стосовно будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення екологічного балансу

[1] *Концепція* реформування публічної адміністрації в Україні / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

[2] *Модель* адміністративно-територіальної реформи в Україні, розроблена Інститутом трансформації суспільства / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ist.osp-ua.info/index.php?m=modeltext.

тощо). Утримання військових частин, структур СБУ та МВС, прокуратур, судів здійснюється за рахунок коштів урядових державних адміністрацій. Органи силових структур створюються винятково на рівні паланок, а не громад. В свою чергу, місто-агломерація характеризується складним функціонально-територіальним устроєм, зв'язком з єдиним містом-центром (у випадку моноцентричної агломерації), великою питомою вагою населення, не зайнятого у сільському господарстві, високим рівнем щільності населення, урбанізації та індустріалізації, добре розгалуженими транспортними міськими й міжміськими мережами та ін. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, обирають раду агломерації. В Україні може бути сформовано близько 30 міст-агломерацій, серед яких 25 — нинішні обласні центри.

В рамках цієї моделі пропонується ліквідувати районний рівень та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування; відмовитися від поділу міст на міста районного, обласного, центрального значення, оскільки всі вони отримають однаковий статус; запровадити нову модель оподаткування, в основі якої — справедлива, раціональна та прозора методологія розподілу зібраних податків: 40% усіх податкових надходжень повинно залишатися на рівні громади, 20% перераховуватися до бюджету паланки, решта — до державного бюджету.

Модель зміни адміністративно-територіального устрою, спроектована В. Малиновським, виходить з економічно виправданого надання публічних послуг за трьома видами: 1) послуги першої необхідності; 2) загальні послуги; 3) спеціалізовані послуги. Така модель пропонує збереження трьохрівневої моделі адміністративно-територіального устрою як такої, що відповідає параметрам великих європейських держав. Відповідно систему адміністративно-територіального устрою мають становити: землі, повіти, міста, містечка, села. На їх основі утворюються адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: а) землі; б) повіти; в) громади (міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів)[1].

[1] *Малиновський В.Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. — С. 393.

З огляду на те, що основний обсяг повноважень та надання публічних послуг населенню здійснюватимуться на рівні громад, район у нинішній своїй формі стає неефективною адміністративно-територіальною одиницею. Тому автором пропонується укрупнення існуючих районів згідно з параметрами NUTS-3 з поверненням історичної назви «повіт» 136 одиницям. Створення нової адміністративно-територіальної одиниці — міста-повіту, яка буде виведена із системи повіту, не передбачено.

Регіональний рівень повинен бути трансформований згідно з критеріями NUTS-2 з поверненням історичних назв, в результаті чого будуть створені три нові землі: Криворізька (Криворіжжя), Маріупольська (Азовська земля), Уманська (Побужжя), об'єднання частин Кіровоградської та Черкаської областей в одну землю (Шевченківську), та змінені межі окремих областей (Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Херсонської). Загалом з урахуванням ліквідації регіонального статусу міст Києва та Севастополя кількість адміністративно-територіальних одиниць залишиться незмінною — 27, що відображено у таблиці 12.

Таблиця 12

Система АТУ за В. Малиновським

Сучасна назва АТО	Сучасна кількість адміністративно-територіальних одиниць	Пропонована назва адміністративно-територіальних одиниць	Пропонована кількість адміністративно-територіальних одиниць
Міська, селищна, сільська рада	11 518	Громада	1400
Район	490	Повіт	136
АРК, область, міста Київ, Севастополь	27	Земля	27
Усього	12 035		1563

На думку В. Малиновського, запропонована система публічної влади 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.

У сільських територіальних одиницях з чисельністю населення понад 50 осіб, що не є центром громади, для виконання лише власних повноважень доцільно, на думку В. Малиновського, запровадити інститут старости поселення, який здійснює управлінські та представницькі функції[1].

Староста поселення обирається мешканцями поселень, які входять до складу територіальної одиниці, прямим таємним голосуванням за процедурою, що визначається статутом органу самоорганізації населення, затвердженим радою громадян. Він отримує значу частку повноважень виконавчого органу, зокрема:

— 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 правопорушенням 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 комунальним майном;

— прийняття управлінських рішень у межах визначеної компетенції.

Староста має бути відповідно представлений у системі управління територіальною громадою. Враховуючи, що на території

[1] *Малиновський В.Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації. — С. 376.

окремих громад буде розміщена велика кількість поселень (понад 20), автоматичне включення старост до членів ради громади, поряд з аналогічною кількістю депутатів, робитиме раду громіздкою та недієздатною. Тому пропонується створити раду старост — дорадчий орган при голові громади. До виключної компетенції цього органу варто віднести попереднє затвердження бюджету та розгляд земельних питань[1].

Для здійснення державних функцій, зокрема таких, як забезпечення правопорядку, санітарний та ветеринарний контроль, соціальний захист та охорона праці, на території громади доцільне функціонування територіальних органів влади.

Узагальнено ці моделі реформування представлені у таблиці 13.

Таблиця 13

Порівняльна таблиця сучасних моделей адміністративно-територіального устрою

Модель	І рівень	ІІ рівень	ІІІ рівень
Існуюча		490 одиниць	27 одиниць (АРК, 24 області, міста Київ та Севастополь
Модель Р. Безсмертного	Громада, 5 тис. мешканців 1400–1500 замість існуючих 30 тис.	Район, не менше 70 тис. 160–180 замість існуючих 490 районів та 18 районів у містах (орієнтовно 27 тис. осіб)	Регіон, не менше 750 тис осіб (27 одиниць: АРК, 24 області, два міста з особливим статусом: Київ та Севастополь
Модель І. Коліушка	Громада, 5 тис. мешканців	Район, місто-район, не менше 70 тис. мешканців	Регіон
Модель В. Малиновського	Громада	Повіт (136 одиниць)	Земля
Модель О. Соскіна	Громада	–	Паланка, міста-агломерації (99 одиниць)

[1] Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні рекомендації / [М.В. Пітцик, Ю.І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн]. — К. : Асоціація міст України та громад, 2008. — С. 67.

Як видно з таблиці, для усіх цих моделей реформування характерне ототожнення на базовому рівні понять «адміністративно-територіальної одиниці» як територіальної складової держави та «територіальної громади» як основи місцевого самоврядування. Такий підхід, з одного боку, спонукає до комплексного вирішення проблем просторової організації публічної влади (одночасне проведення кількох реформ: адміністративно-територіальної, місцевого самоврядування, бюджетної тощо), а з іншого — ускладнює проведення виключно адміністративно-територіальної реформи, що має за мету удосконалення законодавчої бази та приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність до неї. Це і є, на нашу думку, однією з основних причин відсутності політичної волі для реалізації цієї реформи, оскільки як у політиків, так і у громадян вона асоціюється з радикальними змінами у низці суміжних сфер.

На нашу думку, можна виділити три варіанти формування дієздатних громад на сучасному етапі:

I) за основу адміністративно-територіальної одиниці базового рівня взято існуючий район, як це було реалізовано в Литві, тоді кількість громад становитиме близько 600 (існуючі райони та райони у містах) одиниць. В цьому випадку залишається без змін існуюча соціальна мережа (школи, лікарні, заклади соціального захисту), центри надання адміністративних послуг, мережа державних органів (пенсійний фонд, податкова адміністрація, казначейство тощо). А зміни в місцевих органах публічної влади будуть незначними: службовці з районної державної адміністрації перейдуть до органу місцевого самоврядування базового рівня. Можна очікувати зменшення працівників органів місцевого самоврядування за рахунок скорочення посадових осіб сільських, селищних рад, а отже, вивільнений ресурс може бути спрямований на підвищення заробітної плати.

Оскільки центри нових територіальних громад будуть створені на базі районних центрів, то існуюча інфраструктура соціальної сфери та органів державної влади, а також видатки на її утримання збережуться на тому ж рівні. Перевагами даного варіанту є швидкість і низька вартість реформування, а негативними

наслідками — збереження існуючих диспропорцій (райони дуже відрізняються за кількістю населення), втрата низки сіл, які є потенційними центрами розвитку, і знелюднення окремих територій.

Другий варіант передбачає радикальну зміну адміністративно-територіального устрою, в основу якого покладено принцип добровільного об'єднання територіальних громад. Очікується, що в результаті буде створено 1300–1400 територіальних громад, з яких 177 — на базі міст обласного значення. У містах обласного значення мережа закладів та кількість службовців органів місцевого значення не зміниться. В інших 1203 територіальних громадах необхідно буде створити нову інфраструктуру соціальної сфери, державних органів (пенсійний фонд, податкова адміністрація, казначейство тощо) та сформувати нові адміністративно-управлінські апарати як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади. Орієнтовні витрати на формування додаткової мережі таких закладів становитимуть близько 12,8 млрд. грн. (табл. 14). Очевидно, що така ціна є надто високою в умовах економічної кризи та ведення бойових дій на сході країни, і територіальні громади навряд чи погодяться на таке добровільне об'єднання.

Таблиця 14

Додаткова потреба у фінансуванні та створенні мережі в новоутворених громадах за варіантом II

Мережі	Утримання в рік, млн. грн. (на додаток до існуючої)	Створення нових закладів	Примітка
Мережа закладів освіти	0	0	В результаті реформи збільшення мережі не передбачається
Мережа закладів культури	0	0	В результаті реформи збільшення мережі не передбачається
Мережа охорони здоров'я	2847	2920	

Мережа територіальних центрів соціального захисту	547	1168	
Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП)	79,8	586,4	
Органи державної влади (СЕС, пенсійний фонд, центр зайнятості, казначейство)	0	2336	Утримання буде забезпечено за рахунок переміщення кадрів та коштів на їх утримання
Пожежна частина, органи правопорядку	0	2345,6	Утримання буде забезпечено за рахунок переміщення кадрів та коштів на їх утримання
Всього	3473,8	9356	12829,8

Після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» цей процес відбувається лише там, де є авторитетні та далекоглядні керівники органів місцевого самоврядування. Їх авторитет виступає одним з чинників активізації цього процесу поряд з очікуваннями мешканців, що процес об'єднання дасть їм нову якість послуг і більші можливості. Одним із стимулів є також обіцянка з боку держави надати певні кошти новоутвореним громадам, які будуть досить скромними, оскільки в умовах сучасного стану виділення значних коштів на процес укрупнення малоймовірне. Таким чином, протягом перших кількох років через недостатність фінансування, брак людських ресурсів можна прогнозувати зростання невдоволення серед територіальних громад, що об'єдналися, що слугуватиме негативним прикладом для інших та загальмує процес консолідації системи місцевого самоврядування в Україні. Більше того, навіть за умови окремих випадків успішного злиття громад неоднорідність серед органів місцевого самоврядування зросте, оскільки поява самостійних і дієздатних муніципалітетів поглибить прірву між ними і найбільш відсталими одиницями. Тобто ми стикнемося не лише з консервацією недоліків у системі орга-

нів місцевого самоврядування, а й поглибленням диспропорцій між її складовими.

Варто брати до уваги загальну тенденцію до погіршення демографічної ситуації та активізацію урбанізаційних процесів у країні. Виходячи з низки критеріїв, що пропонувалися в ході обговорень адміністративно-територіальної реформи та об'єднання територіальних громад, зокрема таких, як можливість за 30 хвилин дістатися до адміністративного центру, орієнтовна чисельність нової громади має бути на рівні 5–6 тисяч осіб. З огляду на негативні демографічні показники уже через кілька років вона налічуватиме лише 2–3 тис. осіб, що зробить її нездатною виконувати завдання, що покладаються на неї. Більше того, через досить короткий період часу знову постане необхідність укрупнення об'єднаних громад.

Не слід виключати ситуації, коли виникне необхідність об'єднання територіальних громад, що знаходяться у сусідніх районах. Згідно із законодавством це вимагає прийняття відповідного нормативно-правового акту Верховною Радою України, що створює додаткові бюрократичні перепони процесу укрупнення та викликає негативну реакцію з боку керівництва цих районів.

Що стосується можливих негативних моментів об'єднання громад, то основний ризик виникає тоді, коли учасники цього процесу значно відрізняються. Так, якщо кілька дрібних громад об'єднаються навколо великої, то остання домінуватиме у процесі прийняття рішень, що призведе до ігнорування інтересів інших учасників і стане потенційним джерелом конфліктів у майбутньому.

Третій варіант передбачає розукрупнення районів, в яких має проживати не менше 10 тис. осіб, і створення на базі існуючих кількох додаткових одиниць. Рішення у кожному випадку прийматиметься з огляду на площу, кількість населення та інфраструктурну систему конкретного об'єкта. Нова територіальна громада, створена на основні населеного пункту, що не є районним центром, може утворитися лише за умови наявності на її території всієї необхідної інфраструктури та фінансових ресур-

сів у її бюджеті для утримання. Орієнтовно таких громад буде утворено близько 900.

В результаті проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування змін (адміністративних та територіальних) зазнають в основному території, охоплені районами. У разі зміни адміністративно-територіального устрою, в основу якого покладено принцип визначення адміністративних центрів територіальних громад базового рівня на основі 30-хвилинної доступності надання основних публічних послуг, буде створено 1300-1400 територіальних громад, з них на базі міст обласного значення — 177. Очікується, що в містах обласного значення кількість службовців органів місцевого значення не зміниться (табл. 15). В інших 1200 територіальних громадах необхідно буде створити нові управлінські органи.

Таблиця 15

Кількість держслужбовців та службовців органів місцевого самоврядування в районах станом на 01.01.2014 року

Районні державні адміністрації	52,5 тис. осіб
Апарат районної ради	4,9 тис. осіб
Апарати міст районного значення та їх виконкоми	3,8 тис. осіб
Апарати сільських, селищних рад та їх виконкоми	44,5 тис. осіб
Всього	105,7 тис. осіб

Тобто за умови збереження чисельності службовців у одній новоствореній територіальній громаді з адміністративним центром (місто районного значення, селище та село) працюватиме 88 осіб (105,7 тис. осіб / 1200 територіальних громад), що цілком достатньо для забезпечення надання основних публічних послуг. Як приклад можна навести штатний розпис Люботинської міської ради (населення 25 тис. осіб) — 48 посадових осіб місцевого самоврядування (ПОМС), 10 службовців та робітників, для Коростенської міської ради (населення 66 тис. осіб) — 56 ПОМС та 6 службовців та робітників.

Що стосується соціальної мережі, то:

1) мережа закладів середньої освіти та культури не потребуватиме змін у бік збільшення, більше того, відбудеться їх оптимізація;

2) мережа закладів охорони здоров'я та соціального захисту в першому варіанті (на основі існуючого району) не потребуватиме змін, в другому варіанті — очікується створення та утримання нових закладів мережі охорони здоров'я та соціального захисту в територіальних громадах, створених не в містах обласного значення та районних центрах, з метою дотримання принципу «30-хвилинна доступність надання основних публічних послуг». Таких громад налічується 733 (1400 громад — 177 (МОЗ) — 490 (РЦ)).

Таблиця 16

Розрахунки утримання однієї установи соціальної сфери, в рік

Вид послуг	На 100 тис. населення	Для територіальної одиниці з чисельністю 10–20 тис. осіб
Утримання центру соціального обслуговування населення	3740 тис. грн.	750 тис. грн.
Утримання поліклінічного відділення	19597 тис. грн.	3900 тис. грн.
Необхідна площа поліклініки	2000 кв. м.	400 кв. м. (При вартості будівництва 1 кв. м 10000 тис. грн. вартість будівництва нової поліклініки — 4,0 млн. грн.)

Будівництво нового територіального центру соціального захисту для новоствореної територіальної громади площею 200 кв. м. за ціною 8000 грн/кв. м. коштуватиме 1,6 млн. грн.

Створення та утримання нових мереж в об'єднаних громадах, окрім міст обласного значення і районних центрів, потребуватиме таких додаткових витрат:

— створення поліклінік — 733 громади по 4 млн. грн. = 2932 млн. грн.;

— створення територіальних центрів соціального захисту — 733 громади по 1,6 млн. грн. = 1172,8 млн. грн.;

— утримання поліклінічних відділень — 733 громади по 3,9 млн. грн. = 2858,7 млн. грн. в рік;

— утримання територіального центру соціального обслуговування населення (надання соціальних послуг) — 733 громади по 750 тис. грн. = 549,8 млн. гривень в рік.

Затрати на мережу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) виглядатимуть так:

— вартість утримання одного ЦНАПу — 108,9 тис. гривень в рік;

— створення одного ЦНАПу площею 100 кв. м. за ціною 8000 грн. / м. кв. — 0,8 млн. гривень.

Загалом на утримання ЦНАПів слід буде виділити додаткові 79,8 млн. гривень на рік, а на створення нових — 586,4 млн. грн.

Видатки на утримання і створення мережі органів державної влади (санітарних епідеміологічних станцій (СЕС), центрів зайнятості, казначейства, пожежних частин, органів правопорядку):

— будівництво будівлі для розміщення цих органів площею 400 кв. м. (з розрахунку 8000 грн. за 1 кв. м. — 3,2 млн. грн.) для 733 громад обійдеться у 2336 млн. грн.;

— будівництво пожежної частини площею 200 кв. м. (у розрахунку 8000 грн. за 1 кв. м. — 1,6 млн. грн.) для 733 громад становитиме 1172,8 млн. грн.;

— будівництво приміщення для органів правопорядку площею 200 кв. м. (розрахунку 8000 грн. за 1 кв. м. — 1,6 млн. грн.) для 733 громад становитиме 1172,8 млн. грн.

До переваг такої моделі слід віднести те, що послуги не віддаляються від мешканців, як це фактично має місце у ході об'єднання громад, а наближаються до них, що сприятиме позитивному ставленню громадян до такої реформи. Подібна схема адміністративно-територіального устрою функціонувала у 1930–1950-х роках, тому це не є чимось принципово новим, на відміну від великих громад, а лише поверненням до історичної спадщини, як це було

у випадку відродження ґмін у сучасній Польщі. В ході такої реформи ми не вживаємо слова «ліквідація», оскільки йдеться про появу нових додаткових районів, а не про фактичне розчинення однієї громади в іншій, чому сприяє процес укрупнення муніципалітетів. Іншими словами, така реформа зустріне значно менше негативної реакції з боку мешканців, ніж ліквідація цілої низки територіальних громад у результаті їх об'єднання.

Розукрупнення районів здатне подолати спротив реформам серед сільських громад, які розташовані навколо великих міст. Нині такі громади мають велику базу податкових надходжень за рахунок того, що багато забезпечених громадян працюють у місті, але проживають у передмісті. Тому приміські територіальні громади можуть розраховувати на значні надходження від оподаткування їх майна, від продажу підакцизних товарів (бензину на заправках, тютюнових і алкогольних товарів у торговельних закладах тощо). У випадку об'єднання з містом вони втратять можливість розпоряджатися на власний розсуд значними фінансовими ресурсами і перетворяться на додаток до більшої міської громади.

Безумовною перевагою даної моделі є досить швидкі темпи її реалізації. Якщо об'єднання громад може тривати місяцями, то рішення про утворення нових районів на своєму засіданні приймає Верховна Рада України, і чергові вибори до органів місцевого самоврядування 25 жовтня 2015 року можна провести відповідно до нової системи адміністративно-територіального устрою. Такий крок вимагатиме внесення змін лише до окремих статей Конституції України, а не перегляду цілих розділів Основного Закону.

Серед позитивних моментів цього варіанту слід згадати і значно менші фінансові затрати, ніж у випадку добровільного об'єднання територіальних громад:

— кількість новоутворених районів буде меншою, ніж укрупнених територіальних громад;

— не потрібно виплачувати компенсації звільненим у результаті об'єднання громад службовцям органам місцевого самоврядування, бо у випадку створення нових районів вони не втратять роботи.

Більше того, робота у районних органах місцевого самоврядування є більш привабливою, ніж на рівні територіальних громад. Тому посилення конкуренції за робочі місця у новостворених районах сприятиме підвищенню рівня кваліфікації чиновників.

Крім того, цей варіант не потребує виділення додаткових ресурсів для формування інфраструктури, що має місце в ході реалізації попередньої моделі, при тому, що мета — максимальне наближення публічних послуг до споживачів — також буде досягнута.

Після реалізації реформи у сільських населених пунктах мешканці можуть обрати старосту та раду, але виключно як органи самоорганізації населення, спосіб формування і повноваження яких будуть визначені у новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення». Таким інститутам у населених пунктах можна, окрім власних повноважень, делегувати і певні повноваження органів місцевого самоврядування в межах розукрупненого району.

Пропонована нами модель дає можливість вирішити проблему закріплення землі. Адже район, що нині фактично розпоряджається землею, яка не належить територіальним громадам, стає базовим рівнем місцевого самоврядування, і таким чином вирішується питання повсюдності місцевого самоврядування.

Оскільки розукрупнений район не зможе надавати повний перелік послуг, то 10-15 таких одиниць буде об’єднано в округ, що забезпечуватиме надання освітніх, медичних, податкових, управлінських, судових, правоохоронних послуг. Тобто такий округ, межі якого можуть співпадати з виборчим округом, буде лише адміністративною, а не територіальною одиницею. При цьому перелічені вище послуги надаватимуться не в одному з населених пунктів, а будуть розпорошені по території округу, що сприятиме його більш рівномірному розвитку і реалізації принципу справедливості щодо усіх його мешканців.

Отже, з огляду на обмеженість фінансових і часових ресурсів проведення реформи та необхідність забезпечення соціальної стабільності найбільш оптимальною моделлю реформи адміністративно-територіального устрою України є третій варіант, що

передбачає в якості базової адміністративно-територіальної одиниці розукрупнений район. Цей варіант дасть змогу в стислі строки, до проведення чергових виборів до органів місцевого самоврядування, здійснити поділ існуючих районів та створити на їх основі територіальні громади базового рівня з метою наближення надання основних адміністративних послуг для населення. Протягом наступних п'яти років можна буде створити необхідну інфраструктуру та завершити повноцінну адміністративно-територіальну реформу, облаштувавши насамперед базовий рівень.

У результаті реалізації реформи в Україні сформується двохрівнева система адміністративно-територіального устрою, яка оптимізує структуру місцевого самоврядування:

I) район — базовий рівень територіальної організації держави (орієнтовна кількість — 900);

II) область — другий рівень.

Передбачається також існування міст зі статусом району (100—800 тис. осіб) та області (понад 800 тис. осіб), що буде закріплено у Конституції та відповідних законах України. Завдяки цьому великі міста — мегаполіси — будуть виведені зі складу області, що дасть змогу зменшити диспропорції між нинішніми областями щодо кількості населення.

Важливою складовою будь-якої реформи є її належне правове забезпечення. Хоча робота над розробкою правових механізмів реформування адміністративно-територіального устрою України останнім часом загальмувалася, однак певні кроки у цьому напрямі все ж таки робляться.

У 2009 році була схвалена Концепція реформи місцевого самоврядування[1], розроблена Мінрегіонбудом із залученням українських та європейських експертів, отримала позитивний висновок експертів Ради Європи. Концепція визначала зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та необхідні ресурси. Для її практичної реалізації наприкінці 2009 року було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвер-

[1] *Про схвалення* Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р (втратило чинність) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 60. — Ст. 2130.

дження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування»[1], яке визначало строки підготовки нормативних актів, необхідних для реформи, та визначалися відповідальні за їх підготовку. В рамках цього плану Мінрегіонбудом було підготовлено проекти законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект змін до Конституції України, що випливають з концепції реформи місцевого самоврядування. Однак її виконання практично ігнорувалося урядом і розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 року ці документи були визнані такими, що втратили чинність[2].

У березні 2014 року для сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки змін до законодавства України, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи була створена Робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади[3].

А уже в квітні 2014 року урядом була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[4], яка визначила напрями, механізми і стро-

---

[1] *Про затвердження* плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2009 № 1456-р (втратило чинність) // Урядовий кур'єр. — 2009. — 16 грудня.

[2] *Про визнання* такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2012 № 567-р // Урядовий кур'єр. — 2012. — 1 вересня.

[3] *Про утворення* Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Наказ Мінрегіону України від 17.03.2015 № 75 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-17-03-2015-n-75-pro-utvorennya-robochoyi-grupi-z-pitan--reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-t-983088/.

[4] *Про схвалення* Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. — 2014. — 11 квітня.

ки формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. В якості основних завдань реформи визначені:

— забезпечення доступності та якості публічних послуг;

— досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

— визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;

— створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Що стосується адміністративно-територіального устрою, то він повинен складатися з трьох рівнів, а територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (рівня громади) визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

Розподіл повноважень між різними рівнями управління здійснюватиметься за рахунок створення на рівні регіонів виконавчих комітетів обласних рад, на рівні районів — виконавчих комітетів районних рад, на рівні громад — виконавчих комітетів рад і рад громади. При цьому базовий рівень всіх компетенцій пропонується передати на рівень громад, а саме: місцевий економічний розвиток; розвиток і утримання місцевої інфраструктури; планування розвитку територій громад; питання забудови територій; благоустрій; соціальна допомога; швидка медична допомога; первинна медицина; дошкільна, середня та позашкільна освіта; муніципальна міліція, яку планують створити; пасажирські переве-

зення; весь спектр житлово-комунальних послуг; культура, фізична культура і спорт.

На рівень району планують передати повноваження з утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; транспортну інфраструктуру районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

На регіональний рівень будуть передані: транспортна інфраструктура регіонального значення; спеціалізована охорона здоров'я; спеціалізована середня освіта; розвиток культури, спорту, туризму, утримання об'єктів спільної власності. Важлива функція, яку передадуть регіонам, — повноцінне планування регіонального розвитку, аби кожна громада мала можливість для реалізації.

Реалізація реформи планується в два етапи: 1) підготовчого (2014 рік) та 2) безпосередньої реалізації (2015–2017 роки), в результаті чого очікуються посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; покращення доступу до публічних послуг, підвищення їх якості; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Першим кроком у цьому напрямі стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»[1] від 18 червня 2014 року, яке передбачає внесення змін до:

[1] *Про затвердження* плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України 18.06.2014 № 591-р від // Урядовий кур'єр. — 2014. — 23 липня.

— Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;

— Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів.

Також планується прийняття нових редакцій законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади».

У квітні 2015 році у першому читанні прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[1], підготовлений на виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591. Проект містить низку принципових новел, головними серед яких є:

— поділ посад в органах місцевого самоврядування на категорії: А, Б, В (ст. 6);

— формулювання вимог про політичну неупередженість службовців (ст. 17), яким заборонено: 1) бути членом політичної партії; 2) проводити чи брати участь у передвиборній агітації; 3) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців і громадян до участі в агітації, акціях та заходах, що організовані політичними партіями; 4) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище у цілях політичних партій; 5) організовувати і брати участь у страйках та інших діях, що перешкоджають виконанню органами державної влади чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

[1] *Проект* Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 2489 від 30.03.2015 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

— визначено вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування (наявність вищої освіти для категорії: А і Б — магістра, В — бакалавра, молодшого бакалавра);

— виписано порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних адміністративних посад (ст. 21–27);

— впроваджується патронатна служба при міському голові міста обласного і республіканського значення, голові районної, районної у місті, обласної ради, основними завданнями якої є: 1) консультування та підготовка необхідних матеріалів; 2) організація зв'язків з посадовими особами інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадськістю, ЗМІ; 3) забезпечення зв'язку із посадовими особами інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 3) виконання інших доручень.

У травні 2015 року Верховна Рада України у першому читанні прийняла Закон України «Про муніципальну варту»[1]. На думку авторів законопроекту, муніципальна варта — це орган в системі місцевого самоврядування, що створюється з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. До основних завдань муніципальної варти віднесено забезпечення у взаємодії з органами внутрішніх справ охорони громадського порядку на території юрисдикції відповідної місцевої ради; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; виконання окремих адміністративних стягнень; охорона майна, що перебуває у комунальній власності. Посадова чи службова особа муніципальної варти не може бути членом політичної партії та/або будь-якого добровільного об'єднання громадян, яке має ознаки політичної партії (руху, сили) та/або прямо чи опосе-

[1] *Проект* Закону України «Про муніципальну варту» № 2890 від 18.05.2015 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192.

редковано підтримувати таке утворення, надавати йому привілеї, а також сприяти політичним партіям та зазначеним об'єднанням громадян у провадженні їх діяльності, якщо інше не передбачено законом. Структуру та штатну чисельність муніципальної варти затверджує відповідно міська рада, місцева рада об'єднаної територіальної громади. Підрозділи муніципальної варти не входять до структури територіальних органів внутрішніх справ України.

Для забезпечення виконання завдань, покладених цим законом на муніципальну варту, її працівники мають право використовувати засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та засоби відстрілу гумових куль за умови попередження про намір їх використання, якщо дозволяють обставини. Без попередження фізична сила, спеціальні засоби та засоби відстрілу гумових куль можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян чи працівників муніципальної варти.

Значні сподівання на покращення правових засад адміністративно-територіального устрою України пов'язуються з конституційною реформою. 3 липня 2014 року Президент України вніс на розгляд парламенту проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування»[1], який згодом був відкликаний. Частина положень законопроекту пропонувала заходи щодо децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Зокрема, Президентом України запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

[1] *Проект* Закону України «Про внесення змін у Конституцію України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування» №4178а від 26.06.2014 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

Змінами вилучалися з конституційного регулювання обласні та районні державні адміністрації: скасовувалися ст. 118 і 119, які регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження пропонувалося зосередити на базовому рівні (село, селище, місто). Водночас передбачалося утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Голова обласної ради, голова районної ради обирається зі складу депутатів відповідної ради та очолює її виконавчий орган.

Згідно зі змінами до ст. 106 пропонувалося закріпити за Президентом України право дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному Конституцією; призначати та звільняти з посад представників Президента України в регіонах та районах; за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняти дію рішення Верховної Ради АРК чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Статус представника Президента України визначено у ст. 107 законопроекту. До його обов'язків входять: здійснення нагляду за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади; координація взаємодії територіальних органів центральних органів виконавчої влади; спрямування та організація діяльності усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Одночасно з реформуванням статусу органів місцевого самоврядування конкретизувалися окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено вимогу регулювання законом умов та порядку утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах районів.

* * *

До кінця XX століття Україна пройшла через шість етапів формування територіальної організації: 1) від архаїчної родоплемінної організації до впорядкованої системи адміністративного управління у Київській Русі та Галицько-Волинському князівстві; 2) перебування у складі Великого князівства Литовського, яке до 1569 року, коли розпочався інтенсивний процес полонізації та покатоличення, було органічним продовженням державного ладу Київської держави; 3) формування власної української державності в результаті завоювань Національної революції середини XVII ст., що позначилося створенням унікального на той час полково-сотенного адміністративного устрою; 4) входження до складу двох великих імперій XVIII-XIX ст.: Російської та Австро-Угорської; 5) існування Української народної республіки, що планувала здійснити децентралізацію та впровадити широке самоврядування; 6) перебування у складі СРСР, що позначилося періодами фрагментації та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, в Україні територіальна організація держави є відображенням історичного досвіду тривалого існування у складі інших держав, які формували систему територіального устрою та місцевого самоврядування сучасних українських земель насамперед для задоволення власних інтересів. Більше того, розчленування території держави між різними імперіями заклало основи для нинішніх мовних, етнічних, культурних, релігійних відмінностей між регіонами. Тому реформування територіальної організації держави повинно мінімізувати негативний вплив такої історичної спадщини та закласти передумови для перетворення України на сучасну процвітаючу державу, здатну забезпечити своїх громадян незалежно від місця проживання якісними публічними послугами.

Незважаючи на прийняття низки нормативно-правових актів — Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», Земельного і Бюджетного кодексів, ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування тощо, Україна не досягла зна-

чного прогресу в реформуванні територіальної організації, що дісталася їй у спадок від Радянського Союзу.

Серед основних недоліків законодавчого забезпечення територіальної організації держави, що перешкоджають її ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, слід зазначити насамперед відсутність чітко визначеної процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць; порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування; недосконала система адміністративно-територіального поділу тощо. Реформа у цій сфері повинна передбачати не лише зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, а й перегляд взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до європейських принципів субсидіарності та децентралізації.

Відсутність реформ у цій та інших сферах суспільного життя стала однією з основних причин активізації громадян наприкінці 2004 та 2013 років. Так, згідно із соціологічними опитуваннями практично половина громадян зазначила, що до участі у Євромайдані їх спонукало прагнення змінити життя та владу в Україні. Однак досі у країні немає згоди щодо подальшого шляху розвитку, не проведено глибоких і радикальних реформ, що призводить до стагнації, втрати волі та бажання до здійснення докорінних перетворень у країні.

Без змін у кадровій політиці на національному та місцевому рівнях, орієнтованих на залучення на керівні посади нових осіб, які продемонстрували свою здатність ефективно вирішувати проблеми та організовувати громадян, та максимальне використання потенціалу змобілізованого громадянського суспільства, що проявилося у розквіті різноманітних волонтерських організацій, реалізація реформ, запровадження нових правил гри на даному етапі державотворення — неможливі.

Висновки

Територіальна організація держави — це система, що поєднує політико-правові інструменти регулювання відносин між органами публічної влади, відображає історичні, соціальні, культурні, географічні особливості конкретної країни, що має за мету гарантування високого рівня добробуту громадян та надання їм якісних публічних послуг.

Територіальні права є важливою складовою державного суверенітету і не обмежуються юрисдикцією, включаючи контроль над усіма індивідами, які перебувають на території держави, та над землею і ресурсами в своїх кордонах, що не віднесені до приватної власності; правом встановлювати податки і регулювати економічну діяльність приватних осіб, які перебувають на території держави; правом контролювати або забороняти рух через свої кордони; право обмежувати або забороняти поділ державної території. Держава є легітимним представником групи людей, нації, що проживають на даній території, створюють конкретні державні інститути відповідно до своїх інтересів і з урахуванням міжнародної обстановки. Таке тлумачення дає змогу закріпити за нацією пріоритет територіальних прав та обґрунтувати право громадян на безпосередню участь у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою.

Ідеологія, покладена в основу діяльності держави, має значний вплив на формування її територіального устрою. В умовах держави загального добробуту територіальна організація характеризується централізацією для кращого збору фінансових коштів та розподілу ресурсів між індивідами, групами та відсталими територіями, домінуванням моделі «принципал-агент», в якій держава як «принципал» використовувала органи влади регіонального та

місцевого рівня як свого «агента» з надання соціальних послуг, ослабленням ролі місцевого самоврядування. У зв'язку з переосмисленням ролі держави в другій половині XX століття на перший план у територіальній організації публічної влади виходять: 1) децентралізація (передача низки функцій держави загального добробуту на регіональний та місцевий рівні), 2) посилення спроможності органів місцевого самоврядування; 3) відмова від ієрархічності; 4) розвиток інститутів громадянського суспільства.

Для радянського підходу було характерне помилкове ототожнення території як матеріальної умови існування суспільства з адміністративно-територіальним поділом як просторовою сферою діяльності державних органів, що призводило до приписування адміністративно-територіальному устрою не характерних для нього якостей. На розвиток просторової концепції у пострадянських країнах значний вплив все ще має ідеологічна спадщина соціалізму, що вимагав раціонального розміщення на території держави продуктивних сил суспільства, підпорядкування територіального устрою завданням і функціям соціалістичної держави.

Для історичного процесу формування держави та її просторового оформлення важливе значення мали такі чинники: 1) входження до складу «універсальної держави» (за визначенням А. Тойнбі), яка закладала основи державного устрою і територіального поділу майбутніх самостійних держав;

2) просторова віддаленість від центрів імперій, що сприяла формуванню націй;

3) часові відмінності у створенні держави та нації, що дає змогу виділити три типи держав: ранні (формування держави передувало появі нації), пізні (сформована національна ідентичність була покладена в основу держави) і консоціативні (для яких характерна відсутність сильної держави і єдиної нації як результат синхронності процесів державного і національного будівництва).

Спільною рисою територіальної консолідації держав Європи та США є те, що вони виникли в результаті помилкової політики імперій: Римської, що призвело до її розвалу, і Британської, що спробувала посилити контроль над своїми північноамериканськими колоніями. Що стосується відмінностей, то головні серед

них такі: по-перше, асинхронність процесів державного і національного будівництва в Європі та їх одночасність у Сполучених Штатах Америки. В результаті на Європейському континенті домінує унітарна модель державного устрою, в той час як американці віддали перевагу федерації, в якій розподіл повноважень між центром і штатами залишається предметом переговорів між ними. По-друге, процес демократизації в Європі сприяв переходу від територіальної стадії формування держави до політичної, у США він дав можливість знайти компромісне рішення між прихильниками конфедерації і федерації, що прискорило формування нової держави.

В умовах глобалізації подвійний процес наднаціональної інтеграції та децентралізації в рамках суверенної держави призвів до появи просторового ремасштабування, переоцінки ролі територіального суверенітету, наслідки яких лише починають осмислюватися науковою спільнотою. Сучасна глобальна реструктуризація, яка є нерівномірним, діалектичним процесом соціально-просторових змін, відбувається як у просторі (що зумовлено зміною успадкованих соціально-просторових конфігурацій), так і у часі (оскільки залежить від прискореного руху капіталу, характерного для сьогодення). Цей процес розгортається одночасно у кількох взаємопов'язаних географічних вимірах — не лише на глобальному, а й на нижчих рівнях, що гарантує збереження важливості територіального впорядкування влади у сучасній державі.

Нині ми є свідками двох протилежних процесів: детериторіалізації (нівелювання значення території, державних кордонів) та ретериторіалізації (посилення локальної чи регіональної ідентичності індивіда), що є відображенням посилення глобальної соціально-економічної взаємозалежності та реструктуризації форм соціально-просторової організації у різноманітних, субглобальних географічних масштабах. Тому держави-нації та їх територія залишатимуться основними акторами сучасних процесів глобальної реструктуризації, а не їх пасивними спостерігачами чи безпомічними жертвами.

Глобальна тенденція до детериторіалізації посилюється і внутрішніми чинниками, зокрема процесами децентралізації у

більшості країн світу, що зумовило появу нового предмета дослідження — спільного суверенітету держави та її територіальних складових. Це свідчить про відхід від загальноприйнятого розуміння суверенітету як характеристики виключно держави-нації. Поява нових політичних структур пов'язана із формуванням системи багаторівневого урядування, в результаті чого недержавні актори та територіальні складові держави отримали можливість впливати на процес прийняття рішень на різних рівнях управління. У результаті важливість регіонального рівня в управлінні розвитком суспільства у XXI столітті уже ніким не піддається сумніву.

Світові процеси зумовили появу постмодерністських підходів до тлумачення ролі й значення кордонів для сучасної держави: світосистемного ідеологічного, геополітичного, екополітичного, моделі «політика-сприйняття-практика», що заклали теоретико-методологічну основу розвитку транскордонного співробітництва, особливо в рамках Європейського Союзу.

Починаючи із XX століття автономії стали ефективним інструментом управління віддаленими територіями та налагодження відносин з регіонами, в яких проживають етнічні меншини. Хоча форма автономії, її ступінь визначаються конкретними особливостями кожної країни, однак спільними характеристиками є наявність представницького органу, який обирається місцевим населенням, та закріплення автономного статусу в Основному Законі країни. При її впровадженні слід враховувати можливі негативні наслідки: зміна політичних уподобань виборців; початок процесу розпаду держави; виникнення нового джерела напруги; зростання сепаратистських настроїв на решті території; втрата контролю за природними ресурсами та фінансовими надходженнями автономій.

Світовий досвід має низку прикладів як успішних, так і невдалих спроб урегулювання етнополітичних проблем за допомогою реорганізації територіальної системи держави. Ефективність використання територіальних моделей для запобігання та вирішення етнічних конфліктів визначається двома чинниками: 1) відповідністю обраного методу поточним умовам: особливос-

тям становища етнічної групи, державного устрою, політичної практики тощо; 2) ретельністю розробки самої територіальної моделі, яка повинна максимально задовольняти інтереси обох конфліктуючих сторін.

Детальний огляд реформ територіальної організації держави у зарубіжних країнах дає підстави виділити чотири основні тенденції: переосмислення ролі держави-нації у сучасних умовах, посилення органів місцевого та регіонального самоврядування в ході децентралізації, активне використання асиметричних моделей поділу повноважень та впровадження ринкових механізмів у сферу надання публічних послуг. Для країн Європейського континенту також характерна європеїзація та посилення регіоналізації, що є результатом членства у такій наднаціональній структурі, як Європейський Союз.

Ініціатори реформ територіальної організації держави ставили перед собою низку завдань, основними з яких є: підвищення ефективності органів місцевого самоврядування та зміцнення інституту місцевої демократії; покращення добробуту мешканців та демографічної ситуації; адаптація до нових викликів (глобалізації, регіоналізації, членства у міжнародних організаціях тощо). Результати територіальних реформ у країнах Європи у кінцевому підсумку призвели до: консолідації; регіоналізації; фрагментації; стабілізації відносин між різними рівнями управління в державі.

Традиційною відповіддю на нездатність органів місцевого самоврядування в їх нинішньому стані виконувати нові функції, що передаються їм у ході децентралізаційних реформ, є їх консолідація. Об’єднання територіальних громад дає змогу: посилити адміністративну та економічну спроможність органу місцевого самоврядування, що забезпечує кращу якість надання адміністративних послуг; поглиблювати спеціалізацію службовців органів місцевого самоврядування, сприяти підвищенню рівня їх кваліфікації; створити умови для концентрації фінансових ресурсів; поліпшити просторове планування розвитку та полегшити участь у міжнародних проектах; поглибити ступінь децентралізації у системі публічної влади — делегувати більшу частку державних

функцій укрупненим органам місцевого самоврядування, які мають необхідні фінансові, людські, матеріальні ресурси для їх виконання.

Негативні наслідки злиття органів місцевого самоврядування проявляються у: зростанні відстані між органами управління муніципалітету та жителями відповідної території; відсутності підтримки з боку громадян; необхідності значних фінансових затрат з державного бюджету (через збільшення трансферів для заохочення добровільного процесу об'єднання, необхідність делімітації та демаркації нових кордонів адміністративно-територіальних одиниць, внесення змін до реєстрів тощо); ймовірності появи нових лідерів та аутсайдерів у межах даної території (втрата лідерами своїх переваг у зв'язку з появою нових територіальних громад); ослабленні місцевої ідентичності, що гальмує реалізацію колективних дій. Основні причини невдач, пов'язані з реалізацією проектів об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, зумовлені механістичним підходом до його розуміння, ігноруванням важливості врахування політичних, економічних, управлінських, фінансових, соціальних чинників.

Як свідчить зарубіжний досвід, успішна реформа адміністративно-територіального устрою передбачає два основних етапи: добровільний (коли територіальні громади на власний розсуд ініціюють об'єднання з сусідами) та примусовий (коли нові одиниці створюються відповідно до критеріїв, розроблених центральними органами виконавчої влади). Сподівання на ефективність виключно добровільного підходу справдилися лише у Фінляндії, що потребувало значних затрат для реалізації реформи. Невдалий експеримент з добровільністю об'єднання муніципалітетів у Норвегії та Швеції змусив їх розробити плани реорганізації територіального устрою, що передбачали примусову зміну меж територіальних громад відповідно до критеріїв, розроблених урядом, та впровадити самоврядування на проміжному (регіональному) рівні державного управління. Латвія, врахувавши позитивний та негативний досвід європейських країн, одразу ж передбачила здійснення адміністративно-територіальної реформи у два етапи: муніципалітети могли проявити ініціативу та

об'єднатися у ході першого етапу або здійснити це на вимогу уряду — на другому.

Альтернативними варіантами здійсненню укрупнення територіальних громад є: інтенсифікація співробітництва між муніципалітетами; запровадження асиметричних моделей взаємодії між органами місцевого самоврядування щодо функцій і повноважень та регіоналізація. За наявності сильного спротиву змінам у територіальній організації серед представників органів місцевого самоврядування та членів територіальних громад виходом є розвиток міжмуніципального співробітництва, що дає змогу концентрувати можливості й ресурси муніципалітетів для виконання низки завдань, як це було у Німеччині, Норвегії, Франції та Чехії.

З огляду на проголошений курс на європейську інтеграцію особливу цінність для України має аналіз останніх територіальних реформ, здійснених у країнах Євросоюзу, який дав змогу з'ясувати, по-перше, що тенденція збільшення розміру органів місцевого самоврядування має загальноєвропейський характер; по-друге, сучасні тенденції розвитку (глобалізація, європеїзація) висувають жорсткіші вимоги щодо розмірів органів місцевого самоврядування і одночасно дають інструменти для їх ефективного функціонування (інформаційно-комунікаційні технології), які, в свою чергу, також виступають стимулами проведення реформ.

Адміністративно-територіальний устрій, просторова організація влади тісно пов'язані із системою взаємовідносин між різними рівнями публічної влади: між центром і регіонами, між державними органами влади та органами місцевого самоврядування тощо. Тому реорганізація територіальної організації в Україні не може обмежуватися лише зміною кордонів адміністративно-територіальний одиниць, а передбачає реформу системи місцевого самоврядування.

Реформування територіальної організації держави не повинно обмежуватися лише рівнем місцевого самоврядування, а й вести підготовчу роботу до впровадження самоврядування на регіональному рівні. Популярність ідеї запровадження регіонального

самоврядування значною мірою, на нашу думку, зумовлена двома чинниками. По-перше, децентралізаційними процесами, що мають місце у більшості країн світу і передбачають поступову передачу повноважень та обов'язків на нижчі рівні управління. По-друге, це намагання перетворити Європейський Союз на Європу регіонів, в якій останні відіграватимуть помітну роль у процесі прийняття рішень та економічному розвитку територій завдяки різноманітним формам регіональної співпраці.

В Україні уже зроблено перші кроки до поступового удосконалення адміністративно-територіального устрою шляхом укрупнення територіальних громад. Однак до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» слід внести зміни, які б передбачали примусову реалізацію злиття територіальних громад відповідно до перспективного плану формування територій громад; чіткі часові рамки здійснення процесу об'єднання (наприклад, проведення виборів до нових органів управління нової громади). Як свідчить досвід європейських країн, примусовий етап є необхідною складовою успішного здійснення адміністративно-територіальної реформи, що має за мету посилити органи місцевого самоврядування та уникнути їх роздрібненості.

Оптимальну модель територіальної організації в Україні можна створити шляхом розукрупнення районів, що передбачатиме створення двох-трьох нових одиниць замість однієї. При цьому до уваги повинні братися площа, кількість населення та інфраструктурна система конкретної адміністративно-територіальної одиниці. У результаті на базі існуючого району буде створено кілька додаткових територіальних громад, яких усього по Україні налічуватиметься близько 900. До переваг такої моделі слід віднести те, що послуги не віддаляються від мешканців, як це фактично має місце у ході об'єднання громад, а наближаються до них, що сприятиме позитивному ставленню громадян до такої реформи.

Безумовною перевагою даної моделі є досить швидкі темпи її реалізації. Якщо об'єднання громад може тривати місяцями, то рішення про утворення нових районів на своєму засіданні приймає Верховна Рада України, і чергові вибори до органів місцевого самоврядування 25 жовтня 2015 року можна провести відповідно до

нової системи адміністративно-територіального устрою. Такий крок вимагатиме внесення змін лише до окремих статей Конституції України, а не перегляду цілих розділів Основного Закону.

Серед позитивних моментів цього варіанту слід віднести і значно менші фінансові затрати, ніж у випадку добровільного об'єднання територіальних громад. Адже кількість новоутворених районів буде менша, ніж укрупнених територіальних громад; не потрібно виплачувати компенсації звільненим у результаті об'єднання громад службовцям органів місцевого самоврядування, бо у випадку створення нових районів вони не втратять роботи.

Більше того, робота у районних органах місцевого самоврядування є більш привабливою, ніж на рівні територіальних громад. Тому посилення конкуренції за робочі місця у новостворених районах сприятиме підвищенню рівня кваліфікації службовців.

Крім того, цей варіант не потребує виділення додаткових ресурсів для формування інфраструктури, що має місце в ході реалізації попередньої моделі, при тому, що мета — максимальне наближення публічних послуг до споживачів — також буде досягнута.

Після реалізації реформи у сільських населених пунктах мешканці можуть обрати старосту та раду, але виключно як органи самоорганізації населення, спосіб формування і повноваження яких будуть визначені у новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення». Таким інститутам у населених пунктах можна, крім власних повноважень, делегувати і певні повноваження органів місцевого самоврядування в межах розукрупненого району.

Пропонована нами модель дає можливість вирішити проблему закріплення землі. Адже район, що нині фактично розпоряджається землею, яка не належить територіальним громадам, стає базовим рівнем місцевого самоврядування, і таким чином вирішується питання повсюдності місцевого самоврядування.

Оскільки розукрупнений район не зможе надавати повний перелік послуг, то 10–15 таких одиниць буде об'єднано в округ, що забезпечуватиме надання освітніх, медичних, податкових,

управлінських, судових, правоохоронних та інших послуг. Тобто такий округ, межі якого можуть співпадати з виборчим округом, буде лише адміністративною, а не територіальною одиницею. При цьому перелічені вище послуги надаватимуться не в одному з населених пунктів, а будуть розпорошені по території округу, що сприятиме його більш рівномірному розвитку і реалізації принципу справедливості щодо усіх його мешканців.

У результаті реалізації реформи в Україні сформується двохрівнева система адміністративно-територіального устрою, яка оптимізує структуру місцевого самоврядування:

I) район — базовий рівень територіальної організації держави (орієнтовна кількість — 900);

II) область — другий рівень.

Передбачається також існування міст зі статусом району (100–800 тис. осіб) та області (понад 800 тис. осіб), який буде закріплено у Конституції та відповідних законах України. Завдяки цьому великі міста — мегаполіси — будуть виведені зі складу області, що дасть змогу зменшити диспропорції між нинішніми областями щодо кількості населення.

Значного поліпшення територіальної організації держави можна досягти шляхом внесення змін до Конституції України, які повинні:

— закласти територіальну основу діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

— сформувати належні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

— ліквідувати державні адміністрації на рівні району та області, а їх повноваження передати виконавчим органам відповідних рад, обов'язки контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування виконуватимуть префектури;

— запровадити нову модель розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади.

Список використаних джерел

1. Авраменко С. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий / Авраменко С. — М. : МГИМО (У) МИД РФ, 2003. — 177 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : політико-правові проблеми : монографія / [І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойко, О. Г. Кучабський, В. А. Явір] / за ред. І. О. Кресіної. — К. : Логос, 2009. — 480 с.
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації : Звіт групи експертів за ред. А. Неліцкі. — Варшава, 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc.
4. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / упоряд. О. С. Врублевський. — К. : Інститут громадянського суспільства, 2009. — 56 с.
5. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації. Критерії ефективності : матеріали «круглого столу», 16 травня 2005 р. / З. С. Варналій (ред.) ; Національний ін-т стратегічних досліджень. — К. : НІСД, 2005. — 74 с.
6. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія та сучасність / [М.І. Баюк, В.М. Олуйко, П.Я. Слободянюк та ін.] ; за заг. ред. В.А. Смолія, П.Я. Слободянюка. — Хмельницький : Поділля, 2005. — 176 с.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність / [за заг. ред. В.Г. Яцуби]. — К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. — 270 с.
8. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / під. заг. ред.

В. Г. Яцуби. — К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. — 321 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій українських земель: історія, проекти, реальність (XIX — початок XX ст.) / М. Ф. Дмитрієнко // Проблеми історії України XIX — початку XX ст. — 2003. — Вип. 6. — С. 105-124.
10. Аклаев А.Р. Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджмент / Аклаев А.Р. — М. : Дело, 2005. — 471 с.
11. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / [М.О. Баймуратов, М.М. Клепацький, В.М. Князєв, В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, Л.Є. Подобед, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, В.П. Рубцов, В.М. Руденко]. — К. : Атіка, 2003. — 287 с.
12. Алебастрова И.А. Территориальное деление и территориальное устройство публичной власти в государстве: основные модели / И.А. Алебастрова // Lex Russica. — 2012. — № 5. — С. 925-937.
13. Алебастрова И.А. Территориальное устройство публичной власти в условиях постиндустриального общества: проблемы, тенденции, перспективы / И.А. Алебастрова // Актуальные проблемы российского права. — М. : Изд-во МГЮА, 2012. — № 4 (25). — С. 19-24.
14. Алєксєєнко І.В. Міжнародні політичні процеси : навч. посібник / Алєксєєнко І.В. — Донецьк : Норд-Прес, 2009. — 289 с.
15. Алєксєєнко І.В. Національні держави в умовах глобалізації світу (політичні і правові аспекти) / Алєксєєнко І.В. — К. : Аспект-поліграф, 2006. — 360 с.
16. Бабурин С.Н. Мир империй: Территория государства и мировой порядок / Бабурин С.Н. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. — 767 с.
17. Бабурин С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы / Бабурин С.Н. — М. : Изд-во МГУ, 1997. — 480 с.
18. Барабашев Г.В. Местные Советы на современном этапе / Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет. — М. : Наука, 1965. — 347 с.

19. Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / Батанов О. В.; ред. : В.Ф. Погорілко. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. — 259 с.
20. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : монографія / Батанов О.В. / під ред. М.О. Баймуратова. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2001. — 260 с.
21. Безсмертний Р. П. Адміністративно-територіальна реформа як важливий фактор активізації регіональної політики в Україні / Р. П. Безсмертний // Соціально-економічні дослідження в перехідний період : зб. наук. пр. — 2005. — Вип. 2. — С. 3-8.
22. Белебеха І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України : монографія / І. О. Белебеха, В. В. Бакум. — Х. : Харк. нац. техн. ун-т сіл. госп-ва ім. Петра Василенка, 2007. — 156 с.
23. Беленький П.Ю. Формування та розвиток системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні / П.Ю. Беленький, Н.А. Мікула // Региональна економіка. — 2001. — № 3. — С. 61-74.
24. Береза А.В. Інституційні моделі регіональної політики в європейських країнах / А.В. Береза // Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. — 2006. — Вип. 30, кн. 2. — С. 270-280.
25. Береза А.В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : монографія / Береза А.В. — К. : Логос, 2012. — 359 с.
26. Береза А.В. Роль держави у сучасних концепціях розвитку регіонів / А.В. Береза // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. — 2005. — Вип. 29. — С. 684-691.
27. Береза А.В. Становлення і розвиток концепції мережі урядування / А.В. Береза // Політологічний вісник : зб. наук. праць. — К. : ІНТАС, 2011. — № 55. — С. 199-206.
28. Береза А.В. Сучасні підходи до модернізації публічного управління / А.В. Береза // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. — 2011. — № 6 (56) — С. 144-153.
29. Блинов И.А. Губернаторы: Историко-юридический очерк / Блинов И.А. — СПб., 1905. — 365 с.

30. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права /В. Борденюк // Вісник УАДУ. — 2000. — № 1. — С. 209-216.
31. Борденюк В. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади : конституційноправові аспекти / В. Борденюк // Юридична Україна. — 2004. — № 11. — С. 820.
32. Бугай С.М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С.М. Бугай, Я.Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. — 2009. — № 1. — С. 126-134.
33. Бурдье П. Социология социального пространства / Бурдье П. — СПб. : Алетейя, 2005. — 288 с.
34. Василенко И.А. Политическая глобалистика : учебное пособие для вузов / Василенко И.А. — М. : Логос, 2000. — 360 с.
35. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. — 2006. — № 3. — С. 3-11.
36. Ведернікова І. Марчин Свенчицький: «В Україні реформа опинилася не в експертному, а в політичному полі. В цьому основна помилка» [Електронний ресурс] / І. Ведернікова // Дзеркало тижня. Україна. — 2015. — №7. — 27 лютого. — Режим доступу : http://gazeta.zn.ua/internal/marchin-svenchickiy-v-ukraine-reforma-okazalas-ne-v-ekspertnom-a-v-politicheskom-pole-v-etom-osnovnaya-oshibka-_.html.
37. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 992 с.
38. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / Я. Верменич // Український історичний журнал. — 2005. — № 4. — С. 114-145.
39. Верменич Я. В. Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації / Я. В. Верменич // Український історичний журнал. — 2006. — № 6. — С. 177-189.

40. Верменич Я. Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Верменич Я. — К. : Ін-т історії України НАН України, 2008. — 160 с.
41. Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України : еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / Верменич Я.В. ; НАН України. Інститут історії України : у 2-х ч. — К. : Інститут історії України, 2009. — Ч. 2. — 370 с.
42. Верменич Я.В. Зміни адміністративно-територіального устрою України XX-XXI ст. / Я.В. Верменич, О.В. Андрощук. — К. : Інститут історії України НАН України, 2014. — 182 с.
43. Верменич Я.В. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні / Верменич Я.В. — К. : Інститут історії НАН України, 2003. — 516 с.
44. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні : аналітична доповідь / за заг. ред. Г.В. Макарова. — К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. — 80 с.
45. Волков С.Н. Землеустройство. Теоретические основы землеустройства / Волков С.Н. — Т. 1. — М. : Колос, 2001. — 496 с.
46. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве / Волова Л.И. — М. : Изд. Ростовского университета, 1981. — 192 с.
47. Вопросы экономического районирования: сборник материалов и статей (1917-1929 гг.). — М. : Наука, 1957. — 343 с.
48. Воронов М. П. Автономія / Воронов М.П. // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — Т. 1. — К. : «Укр. енциклопедія», 1998. — С. 26.
49. Врятувати систему екологічної безпеки України! [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pechenegy.org.ua/ru/node/606.
50. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Ганущак Ю.І. — К. : Легальний статус, 2012. — 317 с.
51. Гегедюш Н. Государственное и муниципальное управление : конспект лекций / Гегедюш Н., Мокеев М., Масленникова Е. — М. : Высш. образование, 2008. — 192 с.

52. Голубєв В.Ф. Сільська община (громада) XVII-XVIII ст. в українській історіографії / В.Ф. Голубєв // Український історичний журнал. — 2009. — №5. — С. 186-199.
53. Гончаров М.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гончаров М.В. — Екатеринбург, 2006. — 40 с.
54. Гоптарева И.Б. Федеральная государственность и проблема регионализации : политико-правовой аспект / И.Б. Гоптарева // Право и политика. — 2005. — №9.– С. 97-106.
55. Грицак В. Конституційно-правові поняття «державний устрій» та «територіальний устрій» і застосування їх у юридичній науці / В. Грицак // Віче. — 2010. — №7. — С. 8-10.
56. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі : теоретичні засади / Грицяк І.А. — К. : Видавництво НАДУ, 2005. — 235 с.
57. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? [Електронний ресурс]/ В. Гройсман // Українська правда. — Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/.
58. Гумилев Л.Н. Этносфера: История людей и история природы / Гумилев Л.Н. — М. : Экопрос, 1993. — 544 с.
59. Гунаев Е.А. Территория Республики Калмыкия: особенности конституцинно-правового статуса / Е.А. Гунаев // Вестник Калмыцкого университета. — 2012. — № 4 (16). — С. 114-121.
60. Дацко О. Українські «реформи» і народ: критерії несумісності [Електронний ресурс] / О. Дацко, І. Гурняк // Дзеркало тижня. Україна. — 2014. — №48-49. — 19 грудня. — Режим доступу : http://gazeta.zn.ua/internal/ukrainskie-reformy-i-narod-kriterii-nesovmestimosti-_.html.
61. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 16 квітня.
62. Дєгтяр А. О. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів : монографія / Дєгтяр А.О. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. — 300 с.

63. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики / М. Дністрянський // Дзвін. — 1996. — № 8. — С. 103-104.
64. Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі / Дністрянський М. — Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2000. — 310 с.
65. Долішній М. Глобалізація і регіональні детермінанти ренаціоналізації / М. Долішній, С. Вовканич // Регіональна економіка. — 2001. — № 3. — С. 7-16.
66. Долішній М. І. Регіональна політика: методологія, методи, практика / [М. І. Долішній, П. Ю. Бєлєнький, В. Я. Бідак, Є. І. Бойко, С. Й. Вовканич, М. М. Габрель, Я. М. Гадзало, З. В. Герасимчук, М. В. Гладій, Г. П. Гоголь] ; ред. : М. І. Долішній. — Л. : Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2001. — 719 с.
67. Донченко Ю.Г. Територіальна організація виборів. Практика і проблеми / Ю.Г. Донченко // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. –№4. — С. 37-38.
68. Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/25775.html.
69. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні / Доценко А.І. ; НАН України, Рада з вивчення продуктивних сил України. — К. : РВПС України НАН України, 2003. — 76 с.
70. Енгибарян Р.В. Конституционное право : учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. — М. : Юристъ, 2000. — 492 с.
71. Енциклопедія сучасної України : т. 1. А ; НАН України. — К. : Координаційне бюро ЕСУ НАН України, 2001. — 824 с.
72. Етнос. Нація. Держава: Україна у контексті світового етнодержавницького досвіду / [Ю. І. Римаренко, О.В. Картунов [та ін.] ; ред. Ю. І. Римаренко. — К. : Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, 2000. — 516 с.
73. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія [Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х.]. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 326 с.

74. Желєзняк В.М. Губернатор в системі місцевого управління Російської імперії 1796-1914 рр. (на матеріалах Волинської губернії) / В.М. Желєзняк : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : 07.00.01 ; Тернопільський національний педагогічний ун-т ім. Володимира Гнатюка. — 2013. — 20 с.
75. Жовнірчик Я.Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Я.Ф. Жовнірчик. — К., 2005. — 20 с.
76. Жуган М. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації / М. Жуган, В. Марченко // Право України. — № 2. — 2011. — С. 193–200.
77. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади / [Ворона П. В., Пухтинський М.О., Власенко О. В., Лахижа М. І., В. А. Лопатинський, Панченко Т. В.]. — Полтава : ПолтНТУ, 2009. — 287 с.
78. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою України : монографія / [Шевчук Л.Т., Кравців В.С., Вовканич С.Й. та ін.]. — Л. : Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2007 — 254 с.
79. Заяць І.Я. Ґенеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / І.Я. Заяць, В.С. Куйбіда. — Х. : Книжковий «Клуб Сімейного дозвілля», 2010. — 480 с.
80. Землеустройство, использование и охрана земельных ресурсов. Словарь-справочник [Троицкий В.П., Волков С.Н., Зак И.М.] / под ред. В.П. Троицкого. — М. : ГУЗ, 1997. — 193 с.
81. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учебник для студ. вузов / Златопольский Д.Л. — М. : Зерцало, 1990. — 320 с.
82. Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России / В.В. Иванов // Правоведение. — 2002. — №3. — С. 61-66. — С. 64.
83. Ильиных А.В. О некоторых аспектах соотношения административно-территориального и муниципально-территориального деления / Ильиных А.В. // Конституции новой России 20 лет : истоки, теория и современная практика : материалы Всероссийской научно-практической конференции (25 октября

2013 г.). — Челябинск : РАНХиГС, Челябинский филиал, 2013. — С. 36-39.
84. Іжа М.М. Європейські моделі регіонального розвитку / М.М. Іжа // Держава і право. — 2010. — Вип. 49. — С. 634-638.
85. Іжа М.М. Повноваження обласних рад як органів регіонального самоврядування / М.М. Іжа // Держава і право. — 2010. — Вип. 50. — С. 668-673.
86. Іжа М.М. Проблеми дослідження регіонального рівня в західноєвропейських країнах / М.М. Іжа // Держава і право. — 2009. — Вип. 45. — С. 600-604.
87. Іжа М.М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна : монографія / Іжа М.М. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — Одеса : Друкарський дім, 2011. — 367 с.
88. Іжа М.М. Територіальні чинники регіонального розвитку / М.М. Іжа // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв : Наук. журнал. — 2010. — № 3. — С.195-199.
89. Історія держави і права України: Академічний курс : у 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. — К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2000. — Т.2. — 580 с.
90. Картунов О.В. Західні теорії етнічності, нації та націоналізму [Текст] : навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Картунов О.В. — К. : Ун-т економіки та права «КРОК», 2007. — 192 с.
91. Картунов О.В. Інформаційне суспільство: аналіз політичних аспектів зарубіжних концепцій / О.В. Картунов, О.О. Маруховський. — К. : Ун-т економіки та права «КРОК», 2012. — 343 с.
92. Кастельс М. Информационная епоха : экономика, общество и культура / Кастельс М. — М. : ГУ ВШЭ, 2000. — 608 с.
93. Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства / Керимов Д.А. — М. : [б. и.], 2003. — Т.3. — 283 с.
94. Кіссе А. Майбутнє етнічних конфліктів / А. Кіссе // Політичний менеджмент. — 2005. — № 6. — С. 82-88.
95. Кіссе А.І. Етнічний конфлікт : теорія і практика управління. Політологічний аналіз : монографія / Кіссе А.І. — К. : Логос, 2006. — 379 с.

96. Кіш Є. Б. Українсько-угорське транскордонне співробітництво: можливості та пріоритети у XXI столітті = Az Ukran-Magyar Hatarmenti Egyuttmukodes: Lehetosegek es Prioritasok a XXI Szazadban / Кіш Є.Б. — Ужгород : Ліра, 2003. — 124 с.
97. Кіш Є. Б. Центральна Європа в сучасній системі єврорегіональної інтеграції : монографія / Кіш Є.Б. — Ужгород : Ліра, 2008. — 440 с.
98. Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права / Клименко Б.М. — М. : Международные отношения, 1974. — 168 с.
99. Коваленко А.А. Виконавча влада в сучасних умовах: Проблеми розвитку / А. А. Коваленко // Держава і право. — 2002. — Вип.18. — С. 383-390
100. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Теорія і практика : монографія / Коваленко А.А. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. — 512 с.
101. Колосов В. Теоретическая лимология: новые подходы / В. Колосов // Международные процессы : Журнал теории международных отношений и мировой политики. — 2003. — № 1. — С. 44-49.
102. Комарова В.В. Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) / В.В. Комарова // Право и власть. — 2002. — № 2. — С. 46-55.
103. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / О.С. Конотопцев. — Х., 2003. — 18 с.
104. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б.А. Страшуна. — М. : Бек, 1996. — 778 с.
105. Конституционное право / под ред. А.Е. Козлова. — М. : Бек, 1996. — 264 с.
106. Конституционное право / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юристъ, 1999. — 592 с.
107. Конституция Азербайджанской республики, принята на референдуме 12 ноября 1995 года // Конституции стран мира. Хрестоматия / сост. Д.В. Кузнецов : в 7 частях. — Ч. 1 : Россия и

постсоветское пространство. — Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. — С. 122-145.
108. Конституция Республики Узбекистан, принята Верховным Советом Узбекистана 8 декабря 1998 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия / сост. Д.В. Кузнецов : в 7 ч. — Ч. 1 : Россия и постсоветское пространство. — Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. — С. 176-189.
109. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / за заг. ред. В.О. Ріяки. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 512 с.
110. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
111. Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования / И.А. Конюхова // Государство и право. — 2007. — №2. — С. 37-45.
112. Кордони України: історія та проблеми формування (1917-1940 рр.) [О. Ганжа, Б. Захарчук, В. Боєчко] // Український історичний журнал. — 1992. — № 1. — С. 67-78.
113. Корнієнко М.І. Автономія територіальна / Корнієнко М.І // Юридична енциклопедія. — К. : Укр. енциклопедія, 1998. — Т. 1. — С. 24.
114. Корнієнко М. Територіальна організація влади в Україні : якою вона має бути? / М. Корнієнко // Право України. — 2010. — № 4. — С. 239-248.
115. Котигоренко В. Бути чи не бути етнічним конфліктам в Україні? / В. Котигоренко // Політичний менеджмент. — 2008. — № 5. — С. 85-103.
116. Котигоренко В.О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні : політологічний концепт : монографія / Котигоренко В.О. — К. : Світогляд, 2004. — 722 с.
117. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : автореф. дис. на соискание учен. степени доктора юрид. наук / В.Ф. Коток. — М., 1965. — 30 с.
118. Кочубей Л.О. Виборчі технології: Політологічний аналіз на прикладі виборів до парламенту сучасної України / Кочубей Л.О. — К. : Юридична думка, 2006. — 280 с.

119. Кочубей Л.О. Перспективи розвитку виборчого процесу в Україні: уроки «помаранчевих подій» / Кочубей Л.О. // Кроки до громадянського суспільства. Постмайданове громадянське суспільство України: уроки для країни та світу : Наук. альм. / за ред. Рубцова В.П., Шестакової А.В., Рябенка В.О. — К. : Укр. Всесв. Координ. Рада, 2006. — С. 247-254.
120. Кочубей Л.О. Теорії еліт: зарубіжний досвід для України / Л.О. Кочубей // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. — 2008. — Вип.14. — С.10-18.
121. Кочубей Л.О. Проблеми дослідження електорального простору: методологічний контекст / Л.О. Кочубей // Політичний менеджмент. — 2005. — № 2. — С.108-117.
122. Круталевич В.А. Административно-территориальное устройство БССР / Круталевич В.А. — Мн. : Издв-во «Наука и техника», 1966. — 133 с.
123. Куйбіда В. С. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / [Куйбіда В. С., Павленко В. П., Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Ткачук А. Ф., Негода В. А., Карпінський Ю. О., Пухтинський М. О., Ганущак Ю. І., Бабич О. М.] ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. — К. : Геопринт, 2009. — 615 с.
124. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / Куйбіда В.С., Куйбіда М.С., Бабінова О.О. — Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. — 467 с.
125. Кулініч О. Земельна децентралізація: спростування міфів [Електронний ресурс] / О. Кулініч // Дзеркало тижня. Україна. — 2015. — №15. — 24 квітня. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemelna-decentralizaciya-sprostuvannya-mifiv-_.html.
126. Куц Ю. О. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / [Куц Ю. О., Сінченко В. М., Мамонова В. В., Газарян С. В., Алексєєв В. М.] ; ред.: Ю. О. Куц ; Національна академія державного управління при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х. : Віровець А. П., 2011. — 338 с.
127. Кучабський О. Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О.Г. Кучабський. — Х., 2010. — 35 с.
128. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / Лазор О.Д. [та ін.]. — К. : Дакор, 2007. — 576 с.
129. Лебедева Е. Асимметрия и территориальное устройство как факторы, влияющие на стабильность государства / Лебедева Е. // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности : сборник докладов. — М. : МГИМО — Университет, 2010. — С. 61-74.
130. Лексин И.В. О некоторых методологических проблемах конституционно-правовых исследований территориального устройства государства / И.В. Лексин // Вестник Московского университета ; Сер. 11 : Право. — 2013. — № 5. — С. 69–86.
131. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика [Електронний ресурс] / И.В. Лексин // Государственное управление. Электронный вестник. — 2012. — № 35. — Режим доступу : http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm.
132. Лексин И.В. Проблема выработки юридической концепции реформирования территориального устройства государства / И.В. Лексин // Научные труды. Российская академия юридических наук. — 2013. — Вып. 13. Т. 1. — С. 236-241.
133. Лексин И.В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты / И.В. Лексин // Государство и право. — 2014. — № 2. — С. 5–14.
134. Лексин И.В. Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы : монография / И.В. Лексин. — М. : ИД КДУ, 2013. — 342 с.
135. Лендьел М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія / Лендьел М.О. — Ужгород : Мистец. лінія, 2011. — 687 с.
136. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права / Лепешкин А.И. — Т. 2. — М. : Госюриздат, 1961. — 591 с. — С. 207.
137. Лойко Л.І. Громадські організації етнічних меншин України : природа, легітимність, діяльність : монографія / Лойко Л.І. — К. : Поліграф. центр «Фоліант», 2005. — 633 с.

138. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов / Лукашук И.И. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — 415 с.
139. Луніна І. З «небес» на землю. Як має виглядати бюджетна децентралізація в Україні [Електронний ресурс] / І. Луніна // Дзеркало тижня. Україна. — 2014. — №47. — 12 грудня. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/finances/z-nebes- na-zemlyu-yak-maye-viglyadati-byudzhetna-decentralizaciya-v-ukrayini-_.html.
140. Лухтерхандт О. Территориальная целосность / Лухтерхандт О. // Энциклопедия изгнаний: Депортация, принудительное выселение и этническая чистка в Европе в XX веке. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2013. — С. 553-554.
141. Любченко П. Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні / П. Любченко // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 4 (43). — С. 187-197.
142. Лялюк А.Ю. Правовое регулирование вопросов территориальной организации власти в Украине / А.Ю. Лялюк // Проблемы законности. — 2012. — № 121. — С. 68-78.
143. Максименко С. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Максименко С., Кіш Є., Лендьел М., Студенніков І. ; ред. : С. Максименко ; Київ. центр Ін-ту Схід-Захід. — К. : Логос, 2000. — 70 с.
144. Малиновський В. Територіальна організація влади України: європейські орієнтири реформування / В. Малиновський // Зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України. — 2007. — № 1. — С. 156-167.
145. Малиновський В. Територіальна організація влади: підходи до розуміння поняття / В. Малиновський // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2007. — № 2. — С. 165-171.
146. Малиновський В.Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / Малиновський В.Я. — Луцьк : РВВ Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки, 2010. — 450 с.

147. Мамонова В.В. Територіальна організація влади в Україні : опорний консп. лекцій / В.В. Мамонова, Є.Л. Кисельов. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005 — 32 с.
148. Манохин В.М. Производственный принцип в организации органов государственного управления в современный период / Манохин В.М. — М. : «Юрид. литература», 1964. — 217 с.
149. Маркс К. Сочинения /К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 21. — М. : Гос. изд-во по-лит.лит-ры, 1961. — 746 с.
150. Матвиенко А.С. Особенности процесса территориальной консолидации государств Европы и США / А.С. Матвиенко // Сравнительные правовые и политические исследования. — 2014. — Т. 2. — Вып. 1. — С. 83-92.
151. Матвієнко А.С. Складові територіальних реформ у країнах Європи / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2014. — Вип. 64. — С. 387-391.
152. Матвієнко А.С. Вплив ідеологічних підходів до розуміння держави на її територіальну організацію / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2013. — Вип. 62. — С. 442-448.
153. Матвієнко А.С. Вплив політичних партій на територіальні реформи у Європі / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2014. — № 63. — С. 392-397.
154. Матвієнко А.С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2013. — Вип. 59. — С. 506-512.
155. Матвієнко А.С. Особливості європейських реформ територіальної організації влади / А.С. Матвієнко // Політологічний вісник. — К. : «ІНТАС», 2014. — Вип. 74. — С. 201-208.
156. Матвієнко А.С. Правове регулювання реформування територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2014. — Вип. 65. — С. 314-321.
157. Матвієнко А.С. Представництво регіональних інтересів у федеративних і регіональних державах / А.С. Матвієнко // Порівняльно-правові дослідження. — 2014. — № 1. — С. 221-226.
158. Матвієнко А.С. Процеси детериторіалізації в умовах глобалізації / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2013. — Вип. 61. — С. 420-435.

159. Матвієнко А.С. Реорганізація територіальної організації державної влади у Франції / А.С. Матвієнко // Політологічний вісник. — К. : «ІНТАС», 2014. — Вип. 73. — С. 538-545.
160. Матвієнко А.С. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2011. — Вип. 54. — С. 645-652.
161. Матвієнко А.С. Теоретико-методологічні підходи до визначення територіальної організації публічної влади / А.С. Матвієнко// Політологічний вісник. — К. : «ІНТАС», 2012. — Вип. 68. — С. 283-291.
162. Матвієнко А.С. Територіальна реорганізація виборчої системи Великобританії / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2013. — Вип. 58. — С. 643-648
163. Матвієнко А.С. Територіальний вимір транскордонного співробітництва / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2013. — Вип. 60. — С. 449-455
164. Матвієнко А.С. Територіальний устрій як основа системи соціального забезпечення Швеції / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2012. — Вип. 57. — С. 506-511.
165. Матвієнко А.С. Територіальні автономії в Європі / А.С. Матвієнко // Порівняльно-правові дослідження. — 2013. — № 1-2. — С. 92-98.
166. Матвієнко А.С. Територіальні реформи у Норвегії / А.С. Матвієнко // Політологічний вісник. — К. : «ІНТАС», 2014. — Вип. 71. — С. 515-523.
167. Матвієнко А.С. Територія як предмет дослідження суспільствознавчих наук / А.С. Матвієнко // Держава і право. — 2011. — Вип. 55. — С. 562-567.
168. Махновський І.Й. Удосконалення амдінстративно-територіального устрою України як одна з основних складових забезпечення прав і свобод людини і громадянина / І.Й. Махновський // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. — 2008. — Вип. 20. — С. 65-72.
169. Медведев Н.П. Политическая регионалистика / Медведев Н.П. — М. : Альфа-М, 2005. — 447 с.

170. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / під ред. Б.М. Данилишина. — К. : Основи, 2011. — 149 с.
171. Михайлишин Л.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз / Михайлишин Л.Р. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — 188 с.
172. Михайлишин Л.Р. Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку : аналіз зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] / Л.Н. Михайлишин // Державне будівництво. — 2009. — №1. — Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/01.pdf.
173. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні рекомендації / [Пітцик М.В., Ганущак Ю.І., Шиманке Д., Циммерманн Х.]. — К. : Асоціація міст України та громад, 2008. — 120 с. —
174. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, розроблена Інститутом трансформації суспільства [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ist.osp-ua.info/index.php?m=modeltext.
175. Мрінська О.В. Регіональна політика в країнах Європейського Союзу і можливості використання її досвіду в Україні (суспільно-географічне дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. географічних наук : спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія» / О.В. Мрінська. — К., 2005. — 19 с.
176. Мяловицька Н.А. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи) : монографія / Мяловицька Н.А. — К. : Логос, 2009. — 504 с
177. Надолішній П.І. Децентралізована модель урядуваня: сутність, чинники і межі застосування / П.І. Надолішній // Регіональна політика на сучасному етапі державотвореня: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. — С. 229–232.
178. Надолішній П.І. Теоретико-методологічні засади аналізу і практики регіонального управління / П.І. Надолішній // Актуальні

проблеми державного управління: зб. наук. праць. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2001. — Вип. 7. — С. 44–50.
179. Некряч А.І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А.І. Некряч. — К., 2003. — 32 с.
180. Нудельман В. Адміністративно-територіальна реформа: не нашкодь! [Електронний ресурс] / В. Нудельман // Дзеркало тижня. Україна. — 2015. — №15. — 24 квітня. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/administrativno-teritorialna-reforma-ne-nashkod-_.html.
181. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіональна економіка. — 2001. — № 3. — С. 126-130.
182. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. — М. : Юристъ, 2001. — 575 с.
183. Общая теория права и государства: Академический курс / под ред. М.Н. Марченко. — М. : Юристъ, 1998. — 548 с.
184. Октисюк А. На виборах у Києві «нарізають округи» // [Електронний ресурс] / Октисюк А. — Режим доступу : http://ukr1.pravda.com.ua/columns/2014/05/8/7024712/?attempt=1.
185. Олещенко В.І. Основні положення національної політики з питань збереження біологічного та ландшафтного різноманіття / В.І. Олещенко, Н.Р. Малишева // Біорізноманіття Карпатського біосферного заповідника. — К. : Інтерекоцентр, 1997. — С. 23-28.
186. Олуйко В.М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / [Олуйко В. М., Слободнюк П. Я., Баюк М. І., Смолій В. А. (ред.)]. — Хмельницький : Інститут історії НАН України 2005. — 400 с.
187. Основи держави і права України : підручник / [за ред. В.Л. Ортинського, В.К. Грищука, М.А. Мацька]. — К. : Знання, 2008. — 359 с.
188. Основы советского государственного строительства и права. — М. : Госюриздат, 1961. — 543 с.
189. Павленко Ю.В. Історія світової цивілізації: Соціокультурний розвиток людства / Павленко Ю.В. — К. : Либідь, 2001. — 357 с.

190. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації) / Павлов В.І. — Луцьк : Настир'я, 2000. — 580 с.
191. Павловский Р.С. Административно-территориальное устройство Советского государства / Р.С. Павловский, М.А. Шариф. — М. : Госюриздат, 1989.– 127 с.
192. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. — 2007. — №1. — С. 159-164.
193. Панченко Т. Політична регіоналістика в системі регіональних і політичних дисциплін: огляд концептуальних підходів / Т. Панченко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. — К., 2009. — Вип. 44 (підсерія «Курасівські читання»). — С. 47–56.
194. Перегуда Є.В. Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації : монографія / Перегуда Є.В. — К. : Логос, 2013. — 405 с.
195. Петрів Р. Адміністративно-територіальний поділ і місцеві органи управління Східної Галичини (70-ті роки XVIII ст. — 70-ті роки XIX ст.) / Р. Петрів // Право України. — 2000. — № 9. — С. 114-115.
196. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 195 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 16 квітня.
197. Піч Р. Магдебурзьке право в Україні / Піч Р. — К. : Ґенеза, 1998. — 187 с.
198. Планування місцевого економічного розвитку: можливості та загрози. — К. : Інститут Реформ, 2005. — 120 с.
199. Політологічний енциклопедичний словник. — К. : Ґенеза, 1997. — 400 с.
200. Політологія / [за заг. ред. Ф.М. Кирилюка]. — К. : Здоров'я, 2004. — 775 с.
201. Пономарьов А.П. Етнорегіональні барви України / А.П. Пономарьов // Наукові записки ІПіЕНД. — 2001. — Вип. 13. — С. 158–161.

202. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування «як у Польщі»: хто більше? [Електронний ресурс] / О. Попова // Дзеркало тижня. Україна. — 2015. — №4. — 6 лютого. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/reformuyemo-misceve-samovryaduvannya-yak-u-polschi-hto-bilshe-_.html.
203. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / [Кресіна І.О., Береза А.В., Вітман К.М., Грицяк Д.І., Коваленко А.А., Кукуруз О.В., Лойко Л.І., Матвієнко А.С., Олещенко В.І., Панкулич Л.А., Стойко О.М., Ходаківський М.Д., Явір В.А.]. — К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Логос 2013. — 296 с.
204. Правові проблеми реформування регіональної влади : матеріали науково-практичної конференції м. Харків, 12 квітня 2002 р. / [за ред. проф. Ю.П. Битяка]. — Х. : НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. — 179 с.
205. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Голос України. — 2011. — 10 грудня.
206. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2012 № 567-р // Урядовий кур'єр. — 2012. — 1 вересня.
207. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // Голос України. — 2015. — 27 лютого.
208. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів : Закон України від 16.10.2012 № 5459-VI // Голос України. — 2012. — 17 листопада.
209. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України від 16.10.2012 № 5456-VI // Голос України. — 2012. — 17 листопада.

210. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів : Закон України від 13.02.2012 № 10042 // Голос України. — 2012. — 4 серпня.
211. Про внесення зміни до статті 10 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 17.03.2015 № 256-VIII // Голос України. — 2015. — 20 березня.
212. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2012. — С. 121-122.
213. Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 23.04.2015 № 237/2015 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 24 квітня.
214. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Голос України. — 2015. — 4 березня.
215. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII // Голос України. — 2014. — 26 квітня.
216. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Голос України. — 2015. — 4 березня.
217. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1088 від 01.12.2010 // Урядовий кур'єр. — 2010. — 8 грудня.
218. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 8 квітня.
219. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2009 № 1456-р (втратило чинність) // Урядовий кур'єр. — 2009. — 16 грудня.
220. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р // Урядовий кур'єр. — 2014. — 23 липня.

221. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України 16.09.2014 № 1680-VII // Голос України. — 2014. — 18 жовтня.
222. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 № 1654-X / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10.
223. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон від 02.09.2014 № 1664-VII // Урядовий кур'єр. — 2014. — 3 жовтня.
224. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // Голос України. — 2014. — 23 липня.
225. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р (втратило чинність) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 60. — Ст. 2130.
226. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. — 2014. — 11 квітня.
227. Про транскордонне співробітництво : Закон України № 1861-IV від 24.06.2004 // Голос України. — 2007. — 22 липня.
228. Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : Наказ Мінрегіону України від 17.03.2015 № 75 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-17-03-2015-n-75-pro-utvorennya-robochoyi-grupi-z-pitan--reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-t-983088/.

229. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Голос України. — 2011. — 9 квітня.
230. Програма Ради Європи щодо підтримки впровадження Плану дій Ради Європи для України на 2008-2011 роки «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» на 2010-2012 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.coe.kiev.ua/projects/slgu.htm.
231. Продан Ю. Завдання регіональної політики та структура управління в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / Ю. Продан // Нова політика. — 2000. — № 8. — С. 17–21.
232. Проект Декларации прав и обязанностей государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://daccess-ods.un.org/TMP/8664929.27074432.html.
233. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 2489 від 30.03.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.
234. Проект Закону України «Про внесення змін у Конституцію України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування» №4178а від 26.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
235. Проект Закону України «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» № 1159 від 02.12.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596.
236. Проект Закону України «Про муніципальну варту» № 2890 від 18.05.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192.
237. Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні. — К. : [Робочі документи], 1998. — 28 с.
238. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / [за ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф.Петітвілля]. — К. : К.І.С., 2003. — 346 с.

239. Пухтинський М. Територіальна організація влади в Україні / М. Пухтинський // Українське право. — 1996. — № 1(3). — С. 24-39.
240. Региональное развитие : опыт России и ЕС / [отв. ред. А.Г. Гранберг]. — М. : ЗАО «Изд-во Экономика», 2000. — 435 с.
241. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / [ред. З.С. Варналій]. — К. : НІСД, 2004. — 520 с.
242. Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку / [за заг. ред. Ю.Тищенко]. — К. : УНЦПД, 2006. — 332 с.
243. Регіони України : проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [за ред. З.С. Варналія]. — К. : Знання України, 2005. — 498 с.
244. Регионализация посткоммунистической Европы : сб. научн. статей / [под ред. А. Миллера]. — М. : РАН Институт научной информации по общественным наукам, 2001. — 188 с.
245. Регионализм и регионализация в странах Запада и России. — М. : МГУ, 2001. — 340 с.
246. Регионы и регионализм в странах Запада и России. — М. : Институт всеобщей истории РАН , 2001. — 260 с.
247. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / упоряд. : І. Коліушко, В. Тимощук. — К. : Центр політико-правових реформ, 2005. — 192 с.
248. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід : монографія / [Кресіна І.О., Береза А.В., Вітман К.М., Дівак В.В., Іжа М.М., Коваленко А.А., Кучабський О.Г., Лойко Л.І., Матвієнко А.С., Перегуда Є.В., Стойко О.М., Явір В.А.] / за ред. І.О. Кресіної. — К. : Інститут держави і права ім.В.М. Корецкього НАН України, 2011. — 420 с.
249. Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій № 1-39/2001 від 13.07.2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327. — Код акту 19478/2001.
250. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / під ред. В.В. Толкованова. — К. : Видавництво «Крамар», 2011. — 261 с.

251. Розвиток України в регіональній перспективі: політичні, економічні, соціальні проблеми регіоналізації. — К. : Стилос, 2002. — 409 с.
252. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні : сучасний стан і нові можливості / С.А. Романюк // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів. — К. : Центр Інт-ту Схід-Захід, 2001. — С. 11-41.
253. Русанова С.И. О государственном устройстве в системе советского государственного права / С.И. Русанова // Советское государство и право. — 1962. — № 9. — С. 58-64.
254. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы / В.Б. Рушайло. — М. : Изд-во «Щит-М», 2000. — 264 с.
255. Саломаткин С.А. Административно-территориальное устройство Российской Федерации : Вопросы теории и практики / Саломаткин С.А. — М. : Манускрипт, 1995. — 342 с.
256. Самаєва Ю. Міністерський саботаж децентралізації [Електронний ресурс] / Ю. Самаєва // Дзеркало тижня. Україна. — 2015. — №18. — 22 травня. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/macro-level/ministerskiy-sabotazh-decentralizacii-_.html.
257. Саханенко С.Є. Територіальна організація влади в Україні : навч.-метод. посіб. / Саханенко С.Є., Попов М.П., Чебан О.І. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. — 278 с.
258. Свянєвич П. Територіально-адміністративна реформа — досвід Центральної та Східної Європи / Свянєвич П. — К. : Ларгіс, 2004. — 30 с.
259. Середньостроковий звіт щодо впровадження Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (січень-червень 2012 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Середньостроковий-звіт_січень-червень-2012.pdf.
260. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С. Серьогіна. — Режим доступу : http://cau.in.ua/?p=614.

261. Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / Серьогіна С.Г. — Х. : Право, 2011. — 768 с.
262. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / Симоненко В.К. — К. : Наукова думка, 1997. — 263 с.
263. Скрипнюк О. В. Адміністративно-територіальна реформа і проблеми реалізації сучасної регіональної політики в Україні / О.В. Скрипнюк // Правова держава. — 2010. — Вип. 21. — С. 158-165.
264. Скуратович І.М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920-1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження : монографія / Скуратович І.М. — Х. : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2004. — 192 с.
265. Слабенко-Ванжула В. Історичне підґрунтя адміністративно-територіального поділу в Україні / В. Слабенко-Ванжула // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. Ін-ту держ. упр. — 2009. — №2. — С. 37-42.
266. Снайдер Л. Регіоналізм / Л. Снайдер // Політологічний енциклопедичний словник. — К. : Ґенеза, 1997. — С. 293-294.
267. Советское государственное право / под ред. С.С. Кравчука. — М. : Юрид. лит., 1983. — 351 с.
268. Соляннік К. Територіальна організація влади в Україні: проблеми і перспективи розвитку / К. Соляннік // Аспекти самоврядування. — 2004. — № 1. — С. 14-18.
269. Сорокин П. Социальная и культурная динамика: Исследования изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений / Сорокин П. — СПб. : Изд-во рус. христиан. гуманитар. ин-та, 2000. — 1054 с.
270. Соціально-економічна географія України / за ред. О. І. Шаблія. — Львів : Світ, 1994. — 160 с.
271. Ставнійчук М. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. Україна. — 2012. — 30 листопада.
272. Стратегічне планування регіонального розвитку / ред. : М.І. Долішній. — Л. : Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2004. —

330 с. — (Соц.-екон. дослідж. в перехід. Період : зб. наук. пр. Ін-ту регіон. дослідж. НАН України ; Вип. 5(49)).
273. Сурилов А. Теория государства и права / Сурилов А. — Киев-Одесса : Выща школа, 1989. — 439 с.
274. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади / Сушинський О.І. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 61 с.
275. Сысовева Е.А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / Е.А. Сысовева. — Ростов-на-Дону, 2006. — 20 с.
276. Татаренко Т. М. Адміністративно-територіальний устрій у системі територіальної організації України / Т. М. Татаренко // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. — 2007. — Вип. 38. — С. 693-700.
277. Тварковська Л. До питання про концептуальні підходи у реформуванні системи адміністративно-територіального устрою в Україні / Л. Тварковська // Віче. — 2011. — №8. — С. 27-29.
278. Телешун С. Державний устрій України. Перспективи розвитку / С. Телешун // Віче. — 2000. — № 7 (100). — С. 33-37.
279. Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики : монографія / Телешун С. О. — Івано-Франківськ : Лілея, 2000. — 317 с.
280. Територіальна організація влади в Україні : навч.-метод. посібник / упор. С.В. Зозуля. — Чернігів : ЦППК, 2009. — 68 с.
281. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / ред. А. П. Заєць. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 928 с.
282. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / за ред. А. Ткачука ; Інститут громадянського суспільства. — К. : ІКЦ «Леста», 2007. — 116 с.
283. Територіальна організація суспільства (основи теорії) : навч. посіб. / Луцишин П.В, Клімонт Д., Луцишин Н.П. — Луцьк : РВВ «Вежа», 2001. — 334 с.

284. Територіальне управління : проблеми, рішення, перспективи / [за заг. ред. В.В. Корженка]. — Х. : ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. — 214 с.
285. Ткачук А. Децентралізація: тиск і спротив [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Дзеркало тижня. — 2015. — №4. — 6 лютого. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-tisk-i-sprotiv-_.html.
286. Ткачук А.Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії : корисний досвід для України / А.Ф. Ткачук // Університетські наукові записки. — 2007. — №3. — С. 20–26.
287. Ткачук П. Адміністративно-територіальний устрій України: досвід та уроки / П. Ткачук // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 5-7 (14). — С. 141-151.
288. Тойнби А. Дж. Исследование истории: Цивилизации во времени и пространстве / Тойнби А. Дж. — М. : АСТ Москва, 2009. — 863 с.
289. Томпсон Е. Регіони, регіоналізація та регіоналізм у сучасній Європі / Томпсон Е. // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. — Луганськ : Альма-Матер — Знання, 2002. — С. 76–120.
290. Топчієв О.Г. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики / Топчієв О.Г., Безверхнюк Т.М, Тітенко З.В. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. — 224 с.
291. Туровский Р.Ф. Политическая география : учебное пособие / Туровский Р.Ф. — Москва-Смоленск : Изд-во СТУ, 1999. — 381 с.
292. Туровский Р.Ф. Центр и регионы : проблемы политических отношений / Туровский Р.Ф. — М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007. — 399 с.
293. Узагальнена резолюція громадських обговорень у Вінницькій, Одеській, Івано-Франківській та Луганській областях по проекту Закону України «Про територіальний устрій України» // Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К. : Вид-во «Геопринт», 2005. — 120 с.
294. Файбусович Э.Л. Тенденции и перспективы изменения административно-территориального деления России / Э.Л. Файбусович, В.Л. Мартынов // Псковский регионологический журнал. — 2006. — № 2. — С. 28-36.

295. Федоров Г. Еврорегионы — новый формат взаимодействия / Г. Федоров, В. Корнеевец // Космополис. — 2008. — №2. — С. 78-79.
296. Фоміцька Н.В. Реалізація державної влади на територіальному рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н.В. Фоміцька. — Х., 2007. — 20 с.
297. Формирование новых государств: внешние и внутренние факторы консолидации / Ильин М.В, Мелешкина Е.Ю., Мельвиль А.Ю. // Полис. — 2010. — №3. — С. 26-39.
298. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник / Фрицький О.Ф. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 536 с.
299. Хабриева Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е.Чиркин. — М. : Норма, 2005. — 320 с.
300. Хиршман А.О. Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств / Хиршман А.О. — М. : Новое издательство, 2009. — 156 с.
301. Хорев Б.С. Территориальная организация общества : актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР / Хорев Б.С. — М. : Мысль, 1981. — 268 с.
302. Черкаський І. Копний (громадський) суд на Україні-Русі XVI-XVIII вв. / Черкаський І ; з передмовою Н.П. Василенка / Українська Академія наук : збірник Соціально-Економічного Відділу. — №13. — К. : з друкарні Української Академії Наук, 1928. — 714 с.
303. Чертков А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект / Чертков А.Н. — Брянск : Изд-во ГУП «Клинцовская гродская типография», 2011. — 472 с.
304. Чиркин В. Современное федеративное государство / Чиркин В. — М. : Издательство Московского независимого института международного права, 1997. — 128 с.
305. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / Чиркин В.Е. — М. : Манускрипт, 1996. — 728 с.
306. Чужиков В.І. Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи / В.І.Чужиков. — К. : ТОВ «Кадри», 2003. — 297 с.

307. Шаблій О. І. Суспільна географія: теорія, історія, українознавчі студії / Шаблій О.І. — Львів : Львів. нац. ун-т ім.І.Франка, 2001. — 744 с.
308. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм / Шаповал В.И. — К. : Юридична фірма «Салком», Юрінком Інтер, 2005. — 560 с.
309. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / Шаповал В.Н. — К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. — 416 с.
310. Шарий В. Становлення в Україні європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми і перспективи [Електронний ресурс] / В. Шарий // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2012. — № 2 (13). — Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12svispp.pdf.
311. Шемшученко Ю.С. Конституція України і права людини / Ю.С. Шемшученко // Право України. –2001. — №8. — С.13-16.
312. Шемшученко Ю.С. На шляху до оновлення Конституції України / Ю.С. Шемшученко // Часопис Київського університету права. — 2013. — № 2. — С. 4-5.
313. Шемшученко Ю.С. Правові чинники формування соціально-економічної моделі України / Ю.С. Шемшученко // Вісник НАН України. — 2001. — №3. — С.7-11.
314. Шемшученко Ю.С. Проблеми розбудови української державності / Ю.С. Шемшученко // Право України. — 1997. — №1. — С.26-30.
315. Шемшученко Ю.С. Проблеми розвитку екологічного права та законодавства на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко, В.І. Олещенко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 9-10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. — С. 10-13.
316. Шишков М.К. Территориальное устройство России: проблемы и перспективы / Шишков М.К. — Самара : Наука, 2009. — 364 с.
317. Эйгель Ф. Объединение субъектов Федерации: опыт Берлина и Бранденбурга [Електронний ресурс] / Ф. Эйгель // Рынок ценных бумаг. — 1999. — №5. — Режим доступу : http://old.rcb.ru/archive/articles.asp?id=376.

318. Этносоциология / [Арутюнян Ю. В., Дробижева Л. М., Сусоколов А.А.]. — М. : Аспект Пресс, 2003. — 596 с.
319. Ярмистий М.В. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / Ярмистий М.В. — Чернівці : Прут, 2003. — 39 с.
320. Яцунська О.М. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / О.М. Яцунська. — Одеса, 2001. — 19 с.
321. Agnew J. A companion to political geography / Agnew J., Mitchell K., Toal G. — Oxford : Wiley-Blackwell, 2007. — 512 p.
322. Agnew J. Making political geography / Agnew J. — L. : Arnold Publishers, 2012. — 296 p.
323. Agnew J. Mastering space: Hegemony, territory and international political economy / J. Agnew, S. Corbridge. — L. : Routledge, 2002. — 276 p.
324. Agnew J. Sovereignty regimes : territoriality and state authority in contemporary world politics / J. Agnew // Annals of the Association of American Geographers. — 2005. — Vol. 95. — P. 437-461.
325. Akzin B. States and nation / Akzin B. — N.Y. : Hutchinson, 1966. — 180 p.
326. Albert M. On boundaries, territory and postmodernity / M. Albert // Geopolitics. — 1998. — Vol. 3 (1). — P. 53-68.
327. Albaek E. Nordic local government: Developmental trends and reform activities in the postwar period / E. Albaek, L.E. Rose. — Helsinki : The Associations of Finnish Municipalities, 1996. — 284 p.
328. Alexander J. Contradictions: The uncivilising pressures of time, space and function / J. Alexander // Soundings: A Journal of Politics and Culture. — 1997. — Vol. 16. — P. 96-112.
329. Alexander J. Contradictions: Uncivilizing pressures of space, time, and function / J. Alexander // Soundings. — 2000. — №3. — P. 96-112.
330. Altman M. Modeling the effect of mandatory district compactness on partisan gerrymanders / M. Altman // Political Geography. — 1998. — Vol. 17. — P. 989-1012.
331. Anderson G. Federalism: An introduction / Anderson G. — Toronto : Oxford University Press, 2008. — 192 p.

332. Anderson J. Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance / J. Anderson, L. O'Dowd // Regional Studies. — 1999. — Vol. 33 (7). — P. 593–604.
333. Anderson M. Territory and state formation in the modern world / Anderson M. — Cambridge : Polity Press, 1996. — 272 p.
334. Appadurai A. Modernity at large / Appadurai A. — Minneapolis : University of Minnesota Press, 1996. — 229 p.
335. Assessing South Carolina's congressional districting / [C. Cirincione, T.A. Darling, T.G. O'Rourke] // Political Geography. — 2000. — Vol. 19. — P. 189-212.
336. Aykac A. Transborder regionalisation: An analysis of transborder cooperation structures in Western Europe / Aykac A. — Sindelfingen : Libertas, 1994. — 180 p.
337. Bache I. Multi-level governance / I. Bache, M. Flinders. — Oxford : Oxford University Press, 2005. — 256 p.
338. Baldersheim H. Territorial choice: The politics of boundaries and border / H. Baldersheim, L. Rose. — Palgrave Macmillan, 2010. — 288 p.
339. Banting K. Redesigning the state : The politics of constitutional change / K. Banting, R. Simenon. — Toronto : Toronto University Press, 1985. — 257 p.
340. Barth F. Ethnic groups and boundaries : The social organization of cultural difference / F. Barth. — Boston : Little, Brown and Co, 1998. — 153 p.
341. Bartolini S. Restructuring Europe : Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union / Bartolini S. — N.Y. : Oxford University Press, 2005. — 420 p.
342. Bassin M. Imperialism and the nation state in Friedrich Ratzel's political geography / M. Bassin // Progress in Human Geography. — 1987. — Vol. 11. — P. 473–495.
343. Bednar J. The robust federation. Principles of design / Bednar J. — Cambridge : Cambridge University Press, 2009. — 256 p.
344. Beer S.H. To make a nation : The redescovery of American federalism / Beer S.H. — Cambridge, MA : Harvard University Press, 1993. — 420 p.
345. Bensel R.F. Sectionalism and American political development: 1880-1980 / Bensel R.F. — Madison, WI : University of Wisconsin Press, 1987. — 494 p.

346. Benz A. Inter-regional competition in co-operative federalism: New modes of multi-level governance in Germany / A. Benz // Regional & Federal Studies. — 2007. — Vol. 17. — № 4. — P. 421-436.
347. Berg R. Transforming local political leadership / R. Berg, N. Rao. — Houndmills : Palgrave Macmillan, 2005. — 248 p.
348. Bermeo N. The import of institutions / N. Bermeo // Journal of Democracy. — 2002. — Vol. 13. — № 2. — P. 96–110.
349. Bishai L. Forgetting ourselves: Secession and the (im)possibility of territorial identity / L. Bishai. — Lanham, MD : Lexington Books, 2006. — 190 p.
350. Blake G.H. Borderlands under stress: some global perspectives / Blake G.H. // Pratt M., Brown J. Borderlands Under Stress . — L. : Kluwer Law International, 2000. — P. 1-16.
351. Blochliger H. Going beyond zero-sum game : Reforming fiscal relations / H. Blochliger, C. Vammale // eJournal of tax Research. — 2012. — Vol. 10. — №1. — P. 49-64.
352. Bohm A. Local politics in border regions in Central Europe / A. Böhm // The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. — 1995. — №540. — P. 137-144.
353. Bogdanor V. Federalism and devolution : Some juridical and political problems / V. Bogdanor // Morgan R. Regionalism in European politics. — L. : Policy Studies Institute, 1986. — P. 43–57.
354. Borge L.-E. Local government in Norway / Borge L.-E. // Moisio A. Local Public sector in transition: A Nordic perspective. — Helsinki : Government Institute for Economic Research, 2010. — P. 95-121.
355. Borraz O. France: The intermunicipal revolution / O. Borraz, P. Le Gales // Denters B., Rose L. Comparing local governance: Trends and developments. — L. : Palgrave, 2005. — P. 217-244.
356. Boundary Commission for England [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.lgbce.org.uk/.
357. Brancati D. Peace by design: Managing intrastate conflict through decentralization / Brancati D. — Oxford : Oxford University Press, 2009. — 320 p.
358. Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 / N. Brenner // Review of International Political Economy. –2004. — Vol. 11. — № 3. — P. 447-488.

359. Brilmayer L. Consent, contract and territory / L. Brilmayer // Minnesota Law Review. — 1989. — Vol. 74. — №1. — P. 1-35.
360. Brock G. Global justice : A cosmopolitan account / Brock G. — Oxford : Oxford University Press, 2009. — 384 p.
361. Brunn S. A treaty of Silicon for the Treaty of Westphalia? New territorial dimensions of modern statehood / S. Brunn // Geopolitics. — 1998. — Vol. 3 (1). — P. 106-131;
362. Buchanan A. Justice, legitimacy, and self-determination: Moral foundations for international law / Buchanan A. — Oxford : Oxford University Press, 2007. — 520 p.
363. Buchanan A. Nations and borders: The ethics of making boundaries / A. Buchanan, M. Moore. — Cambridge : Cambridge University Press, 2003.
364. Bundgaard U. Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark / U. Bundgaard, K. Vrangbaek // Scandinavian Political Studies. — 2007. — Vol. 30. — №4. — P. 491-520.
365. Burgess M. Comparative federalism: Theory and practice / M. Burges. — L. : Routledge, 2006. — 376 p.
366. Burgess M. Federalism and the EU: The building of Europe, 1950-2000 / Burgess M. — L. : Routledge, 2000. — 304 p.
367. Byrnes J. Do economies of scale exist in Australia local government? A review of the research evidence / J. Byrnes, B. Dollery // Urban Policy and Research. — 2002. — №4. — P. 391-414.
368. Borzel T. Europeanization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism? / Borzel T. // In Cowles M. G., Caporaso J., Risse T. Transforming Europe: Europeanization and domestic change. — Ithaca, NY : Cornell University Press, 2001. — P. 137-158.
369. Caramani D. The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in Western Europe / Caramani D. — Cambridge, N.Y. : Cambridge University Press, 2004. — 347 p.
370. Caulfield J. Local Government at the Millenium / Caulfield J., Larsen H. — Opladen : Leske Budrich, 2002. — 350 p.
371. Chauvin F. La Nouvelle administration regionale de l'Etat / F. Chauvin // Actualit´ e Juridique — Droit Administratif. — 2010. — Vol. 14. — P. 829-834.

372. Cheshire P. Territorial competition in an integrated Europe / P. Cheshire, I.R. Gordon. — Aldershot: Avebury, 1995. — 180 p.
373. Christofilopoulou P. Local government reform in Greece / P. Christofilopoulou // Hesse J.J. Local government and urban affairs in international perspective. — Baden-Baden : Nomos, 1991. — P. 551-572.
374. Clark W.A.V. Geography in court: Expertise in adversarial settings / W.A.V. Clark // Transactions, Institute of British Geographers, NS. — 1991. — Vol. 16. — P. 5-20.
375. Cohen S.B. A geographical model for political systems analysis / S.B. Cohen, C.D. Rosenthal // Geographical Review. — 1971. — Vol. 61. — № 1. — P. 5–31.
376. Cohen F.S. Proportional versus majoritarian ethnic vonflict management in democracies / F.S. Cohen // Comparative Political Studies. — 1997. — Vol. 30. — № 5. — P. 607-630.
377. Collinge C. Spatial articulation of the state: reworking social relations and social regulation theory / Collinge C. — Birmingham : Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, 1996. — 153 p.
378. Common Declaration on European governance, Brussels, 27 March 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.scotland.gov.uk/Publications/2002/05/14749.
379. Cornell S.E. Autonomy as a source of conflict: Caucasian conflicts in theoretical perspective / S.E. Cornell // World Politics. — 2002. — Vol. 54. — №2. — P. 245-276.
380. Cosgrove D. Social formation and symbolic landscape, with a new introduction / D. Cosgrove. — Madison : University of Wisconsin Press, 1998. — 293 p.
381. Cox K.R. Locational approaches to power and conflict / K.R. Cox, D.R. Reynolds, S. Rokkan. — N.Y. : Praeger, 1974. — 345 p.
382. Daftary F. Insular autonomy: A framework for conflict resolution? A comparative study of Corsica and the Aland Islands / F. Daftary // The Global Review of Ethnopolitics. — 2001. — №1. — P. 19-40.
383. Dahl R. Democracy in the United States: Promise and performance / Dahl R. — Chicago : Rand McNally, 1976. — 289 p.
384. De-coding new regionalism : Shifting socio-political contexts in Central Europe and Latin America. — Burlington : Ashgate, 2009. — 262 p.

385. Debar A. La Gestion des hommes dans l'Administration territoriale de l'Etat : Entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens / A. Debar // Revue Francaise d'Administration Publique. — 2010. — № 132. — P. 757–770.
386. Decret № 2009-1484 du 3 decembre 2009 relatif aux DDI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021373095.
387. Delaney D. Territory: a short introduction / Delaney D. — Oxford : Blackwell, 2005. — 165 p.
388. Democratization, political institutions, and ethnic conflict : A pooled time-series analysis, 1985-9 [Saideman S. M., Lanoue D. J., Campenni M., Stanton S.] // Comparative Political Studies. — 2002. — Vol. 35. — № 1. — P. 103-129.
389. Demokrati over granser : Demokratiradets rapport 1997 [Petersson O., Hermansson J., Micheletti M., Westholm A.]. — Stockholm : SNS Forlag, 1997. — 134 p.
390. Denters B. Comparing Local Governance: Trends and Developments / B. Denters, L.E. Rose. — Houndmills : Palgrave, 2005. — 288 p.
391. Denters B. Comparing local governance: Trends and developments / B. Denters, L.E. Rose. — Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005. — 288 p.
392. Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions [Filippov M., Shvetsova O., Ordeshook P.]. — Cambridge : Cambridge University Press, 2003. — 384 p.
393. Detterbeck K. Party politics in multi-level systems : Party responses to new challenges in European democracies / K. Detterbeck, E. Hepburn // Swenden W., Erk J. New direction in federalism studies. — L. : Routledge, 2009. — P. 106-125.
394. Diez Th. The paradoxes of Europe's borders / Th. Diez // Comparative European Politics. — 2006. — Vol. 3. — №2. — P. 235-252.
395. Duchacek I. Comparative federalism: The territorial dimension of politics / Duchacek I. — N. Y. : St. Martins' Press, 1970. — 370 p.
396. Edwards M. Annexation, local government spending, and the complicating role density / M. Edwards, Y. Xiao // Urban Affairs Review. — 2009. — № 2. — P. 147-165.

397. Eisenstadt S.N. Building states and nations : Models and data resources: Vol. 1 / S.N. Eisenstadt, S. Rokkan. — Beverly Hills, CA : Sage, 1973. — 347 p.
398. Elazar D. Exploring federalism / Elazar D. — Uscaloosa : University of Alabama Press, 1991. — 335 p.
399. Elden S. Governmentality, calculation, territory / S. Elden // Environment and Planning D. Society and Space. — 2007. — Vol. 25. — №3. — P. 562-580.
400. Elden S. How should we do the history of territory? / S. Elden // Territory, Politics, Governance. — 2013. — Vol. 1. — P. 5-20.
401. Esping-Anderson G. The three worlds of welfare capitalism / Esping-Anderson G. — Cambridge : John Wiley & Sons, 2013. — 260 p.
402. European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities CETS № 106 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=106.
403. Faguet J.P. Decentralization and governance / J.P. Faguet // Economic Organization and Public Policy Discussion Paper Series. — 2011. — № 27. — P. 24-26.
404. Faludi A. Territorial cohesion ; an unidentified political objective / A. Faludi // Town Planning Review. — 2005. — Vol. 76. — №1. — P. 3-12.
405. Fawcett L. Exploring regional domains : A comparative history of regionalism / L. Fawcett // International Affairs. — 2004. — Vol. 80. — №3. — P. 429-446.
406. Feltenius D. Relations between central and local government in Sweden during the 1990s : Mixed patterns of centralization and decentralization / D. Feltenius // Regional & Federal Studies. — 2007. — Vol. 17. — № 4. — P. 457-474.
407. Fleiner L. Can ethnic federalism work? Paper for the Conference «Facing Ethnic Conflicts» / Fleiner L. — Bonn, Germany, 14-16 December 2000. — 12 p.
408. Ghai Y. Autonomy and ethnicity: Negotiating competing claims in multi-ethnic states / Ghai Y. — London : Cambridge University Press, 2000. — 328 p.

409. Ghai Y. Global prospects of autonomies / Y. Ghai // Jansson H., Salminen J. The second Åland islands question: autonomy or independence? — Mariehamn : Julius Sundblom Memorial Foundation, 2002. — P. 29-54.
410. Giddens A. The consequences of modernity / Giddens A. — Cambridge : Stanford University Press, 1990. — 186 p.
411. Giddens A. The constitution of society. Outline of the theory of structuration / Giddens A. — Cambridge : John Wiley & Sons, 2013. — 438 p.
412. Giddens A. The nation-state and violence / Giddens A. — Oakland : University of California Press, 1985. — 399 p.
413. Glassman J. State power beyond the «territorial trap» : The internationalization of the state / J. Glassman/ Political Geography. — 1999. — Vol. 18. — P. 669–696.
414. Goblet Y. Political geography and the world map / Y. Goblet. — N.Y. : Praeger, 1955. — 234 p.
415. Goldsmith M. Normative theories of local government: A European comparison / M. Goldsmith // King D., Stoker G. Rethinking local democracy. — L. : Macmillan, 1996. — P. 135-182.
416. Gottman J. La Politique des Etats et Leur Geographic / Gottmann J. — Paris : Colin, 1981. — 228 p.
417. Gottmann J. The significance of territory / Gottmann J. — Charlottesville : University Press of Virginia, 1973. — 169 p.
418. Grabbe H. Europeanisation goes East : Power and uncertainty in the EU accession process / Grabbe H. // Featherstone K., Radaelli C. The politics of Europeanisation. — Oxford : Oxford University Press, 2003. — P. 303–329.
419. Greenfeld L. Nationalism: Five roads to modernity / Greenfeld L. — Cambridge, MA : Harvard University Press, 1992. — 581 p.
420. Gualini E. Cross-border governance: Inventing regions in a transnational multi-level polity / E. Gualini // DISP. — 2003. –№ 152. — P. 43-52.
421. Gudgin G., Taylor P.J. Seats, votes and the spatial organisation of elections / G. Gudgin, P.J. Taylor. — L. : ECPR Press, 2012. — 314 p.
422. Gurr T. Minorities at risk: A global view of ethnopolitical conflicts / Gurr T. — Washington DC : USIP Press, 1993. — 448 p.

423. Gustafsson A. The changing local government and politics of Sweden / A.Gustafsson // Batley R., Stoker G. Local government in Europe — trends and developments, government beyond the centre. — L. : Macmillan, 1991. — P. 170-189.
424. Gustafsson G. Local government reform in Sweden / Gustafsson G. — Malmo : CWK Gleerup, 1980.– 140 p.
425. Hale H.E. Divided we stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse / H.E. Hale // World Politics. — 2004. — Vol. 56. — №2. — P. 165-193.
426. Hanley D. Parties and hovernance — Extending the territory? / D. Hanley // Regional & Federal Studies. — 2007. — Vol. 17. — № 4. — P. 475-486.
427. Hannum H. Autonomy, sovereignty, and self-determination : The accommodation of conflicting rights (Procedural aspects of international law) / Hannum H. — Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1996. — 552 p.
428. Hannum H. The concept of autonomy in international law / H. Hannum, R. Lillich // American Journal of International Law. — 1980. — Vol. 74. — P. 858-889.
429. Hardt M. Empire / M. Hardt, A. Negri. — Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 2001. — 496 p.
430. Harff B. Ethnic conflict in world politics / B. Harff, T.R. Gurr. — Boulder CO : Westview Press, 2004. — 256 p.
431. Hartshorne R. Perspective on the nature of geography / R. Hartshorne. — Chicago : Praeger, 1959. — 260 p.
432. Hartshorne R. The functional approach in political geography / Hartshorne R. // Reprinted in Kasperson R., Minghi J. The structure of political geography. — Chicago : Aldine, 1969. — P. 7-53.
433. Hassner P. Obstinate and obsolete : non-territorial transnational forces versus the European territorial state / P. Hassner // Tunander O. Geopolitics in the post-wall Europe: Security, territory and identity. — L. : Sage, 1997. — P. 127-168.
434. Heike B. Double transformation at the eastern border of the EU : the case of the Euroregion pro Europa Viadrina / B. Heike // GeoJournal. — 1998. — Vol. 44. — №3. — P. 215-224.

435. Held D. Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance / D. Held. — Stanford : Stanford University Press, 1995. — 336 p.
436. Held D. Governance / D. Held. — Cambridge : Polity, 1995. — 336 p.
437. Henderson A. Hierarchies of belonging and political inclusion: National identity and political culture in Scotland and Quebec / Henderson A. — Montreal-Kingston : McGill-Queen's University Press, 2007. — 250 p.
438. History and progress of administrative-territorial reform in Latvia. — Riga : Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, 2009. — 80 p.
439. Hlepas N.-K. Local government reform in Greece / N.-K. Hlepas / Kersting N., Vetter A. Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency. — Opladen : Leske & Budrich, 2003. — P. 221-239.
440. Hooghe L. Multi-level governance and European integration / L. Hooghe, G. Marks. — Oxford : Rowman and Littlefield, 2001. — 251 p.
441. Hooghe L. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks // American Political Science Review. — 2003. — Vol. 97. — №2. — P. 233-243.
442. Hudson C. Local education policies: Comparing Sweden and Britain / C. Hudson, A. Lidstrom. — Houndmills : Palgrave Macmillan, 2002. — 265 p.
443. Hutchcroft P. Centralisation and decentralisation in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power / P. Hutchcroft // Governance. — 2001. — Vol. 14 (1). — P. 23-53.
444. Investing together: Working effectively across levels of governments. — Paris : OECD Publishing, 2013. — 168 p.
445. Ishiyama J. Institutions and ethnopolitical conflict in post-communist politics / J. Ishiyama // Nationalism and Ethnic Politics. — 2000. — №3. — P. 51-67.
446. Jameson F. Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism / Jameson F. — Durham, NC : Duke University Press, 1992. — 438 p.
447. Jeffery C. The challenge of territorial politics / C. Jeffery // Policy and Politics. — 2008. — Vol. 36. — № 4. — P. 545-557.

448. Jeffery C. The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe? / Jeffery C. — L. : Routledge, 2015. — 240 p.
449. Jeffery Ch. The challenge of territorial politics: beyond methodological nationalism / Ch. Jeffery, D. Wincott // Hay C. New directions in political science: Responding to the challenges of an interdependent world. — Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010. — P 167-188.
450. Jerneck M. Europeanization, territoriality and political time / M. Jerneck // Yearbook of European Studies. — 2000. — Vol. 14. — P. 25-33.
451. Jewell M.E. The politics of reapportionment / Jewell M.E. — New York : Atherton, 1962. — 180 p.
452. Johansson J. Demokrati i regioner: Utvecklingsdrag och mojligheter / Johansson J. // Anma E. Maktdelning: Demokratiutredningens forskarvolym I. — Stockholm : Regeringskansliet, 1999. — P. 71-84.
453. Johansson J. Regionreformer i Sverige: Regionalisering i Skane och Vastra Gotaland / Johansson J. // Mydske P. Skandinaviske regioner — plass for politikk? — Bergen : Fagbokforlaget, 2006. — P. 13-38.
454. Johnson C. Cross-border regions and territorial restructuring in Central Europe : Room for more transboundary Space / C. Johnson // European Urban and Regional Studies. –2009. — Vol. 16. — №2. — P. 177-191.
455. Johnston R. J. The geography of federal spending in the United States of America / Johnston R.J. — Chichester : Research Studies Press, 1980. — 179 p.
456. Johnston R.J. Developments in electoral geography / Johnston R.J. — L. : Routledge, 1990. — 278 p.
457. Johnston R.J. Manipulating maps and winning elections: measuring the impact of malapportionment and gerrymandering / R.J. Johnston // Political Geography. — 2002. — Vol. 21. — P. 1-31.
458. Jones M. R. Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance / M. R. Jones // Environment and Planning A. — 1997. — Vol. 29. — № 5. — P. 831-864.
459. Jones M. The rise of the regional state in economic governance : «partnerships for prosperity» or new scales of state power / M. Jones // Environment and Planning A. — 2001. — Vol. 33. — № 7. — P. 1185-1211.

460. Kada N. La Regionalisation des prefectures / N. Kada // Pouvoirs Locaux. — 2008. — № 77. — November, 29–34.
461. Keating M. Plurinational democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era / Keating M. — Oxford : Oxford University Press, 2005. — 197 p.
462. Keating M. Renegotiating the state of autonomies : Statute reform and multi-level politics in Spain / M. Keating, A. Wilson // West European Politics. — 2009. — Vol. 32 (3). — P. 536-558.
463. Keating M. The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring political change / Keating M. — Cheltenham, UK : Edward Elgar, 1998. — 256 p.
464. Kennard A. Cross-border governance at the future edges of the EU / A. Kennard // Kramsch O., Hooper B. Cross-border governance in the European Union. — L.: Routledge, 2004. — P. 107-120.
465. King G. Democratic representation and partisan bias in Congressional elections / G. King, R.X. Browning // American Political Science Review. — 1987. — Vol. 81. — P. 1251-1273.
466. Kinga G. Minority governance in Europe / Kinga G. — Budapest : European Centre for Minority Issues, 2002. — 380 p.
467. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. — Oslo : Kommunal departementet, 1992. — 88 p.
468. Kommune- og fylkesinndelingen. — Oslo : Kommunal departementet, 1995. — 70 p.
469. Kommuneinndelingskomitéen. Om revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer, Innstilling II. — Oslo : Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1952. — 90 p.
470. Koselleck R. The practice of conceptual history : Timing history, spacing concepts / R. Koselleck. — Stanford, CA : Stanford University Press, 2002. — 384 p.
471. Krantz T. Makten over regionen: En idekritisk studie av svensk regiondebatt 1963–1996 / Krantz T. — Uppsala : Uppsala University, Department of Political Science, 2002. — 220 p.
472. Kratochwil F. Of systems, boundaries, and territoriality : An inquiry into the formation of the state system / F. Kratochwil // World Politics. — 1986. — Vol. 34. — P. 27-52.

473. Kropas S. Vietos savivaldos bruozai Lietuvoje atkurus Nepriklausomybe / S. Kropas // Savivaldybe. — 1993. — № 1-2. — P. 15-18.
474. Kushner J. Are services delivered more efficiently after municipal amalgamations? / J. Kushner, D. Siegel // Candian Public Administration. — 2005. — № 2. — P. 252-267.
475. L'avancement de la reforme de l'administration territoriale de l'Etat. — Paris : RGPP, 12 mai 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.modernisation.gouv.fr/.
476. L'Etat en mouvement. Directive nationale d'orientation des prefectures. — Paris : Ministere de l'Interieur, 2010. — 120 p. — P. 78.
477. Lapidoth R. Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts / Lapidoth R. — Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 1997. — 298 p.
478. Law on the territorial boundaries of local authorities (1698/2009) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vm.fi/vm/en/15_municipal_affairs/01_legislation/03_act/index.jsp.
479. Lechner F.J. Simmel on social space / Lechner F.J. // Frisby D. Georg Simmel: Critical assessments. — L. : Routledge, 1994. — 1232 p.
480. Lefebvre H. The production of space / Lefebvre H. — Oxford : Wiley, 1992. — 464 p.
481. Legare A. Rethinking the forms of autonomy at the dawn of the 21st century / A. Legare, M. Suksi // International Journal on Minority and Group Rights. — 2008. — Vol.15. — № 2-3. — P. 143-155.
482. Lemco J. Political stability in federal governments / Lemco J. — N.Y. : Praeger Publishers, 1991. — 289 p.
483. Les Collectivites locales en chiffres. — Paris : Ministere de l'Interieur, 2011. — 30 p.
484. Lidstrom A. Sweden: The end of the Swedish model? / Lidstrom A. // Loughlin J. Subnational democracy in the European Union: Challenges and opportunities. — Oxford : Oxford University Press, 1999. — P. 36-52.
485. Lidstrom A. Swedish regions and the European Union / Lidstrom A. // Jones R., Scully R. Europe, regions, and European Regionalism. — Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009. — P. 231-284.
486. Lidstrom A. Territorial governance in transition / A. Lidstrom // Regional and Federal Studies. — 2007. — № 4. — P. 499-508.

487. Lipset S.M. Party systems and voter alignments. Cross-national perspectives / S.M. Lipset, S. Rokkan. — N.Y. : The Free Press, 1967. — 554 p.
488. Local and regional governments in Latvia. — Riga : The Union of Local and Regional Governments of Latvia, 2004. — 160 p.
489. Loughlin J. Federalism, regionalism and local government : Comparative perspectives on transforming the nation-state / J. Loughlin // European Political Science. — 2008. — №6. — P. 475-484.
490. Loughlin J. Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe / J. Loughlin // Regional and Federal Studies. — 2000. — Vol. 10. — №2. — P. 10–34.
491. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) №70, 15 juni 2001. — Oslo : Kommunal- og regionaldepartementet, 2001. — 90 p.
492. Lyman S. Territoriality: A neglected sociological dimension / S. Lyman, M. Scott // Social Problems. — 1967. — Vol. 15. — P. 236-249.
493. MacCormick N. Questioning sovereignty: Law, state, and nation in the European Commonwealth / MacCormick N. — Oxford : Oxford University Press, 2002. — 224 p.
494. Macmillan J. Boundaries in question: New directions in international relations / J. Macmillan, A. Linklater. — L. : Bloomsbury Academic, 1998. — 288 p.
495. Making reform happen: Lessons from OECD countries. — Paris : OECD Publishing, 2010. — 296 p.
496. Marcou G. Die Regionalisierung in Europa / G. Marcou // Regional policy series. — 2000. — №4. — S. 7-18.
497. Marks G. Regional authority in 42 Countries, 1950-2006 : A measure and five hypotheses [Marks G., Hooghe L., Schakel A.] // Regional & Federal Studies. — 2008. — Vol. 18. — №2-3. — P. 111-121.
498. Marks G. Types of multilevel governance / G. Marks, L. Hooghe // European Integration Papers Online. — 2000. — Vol. 5. — № 11. — P. 1-24.
499. Marshall T. Citizenship and social class and other essays / Marshall T. — Cambridge : Cambridge University Press, 1950. — 380 p.
500. McCann K. Will boundary changes affect local government? / K. McCann // The Guardian. — 2011. — September 26.

501. Meisels T. Liberal nationalism and territorial rights / T. Meisels // Journal of Applied Philosophy. — 2003. — Vol. 20. — №1. — P. 31-43.
502. Meisels T. Territorial rights / Meisels T. — Dordrecht : Springer, 2005. — 173 p.
503. Meligrana J. Redrawing local boundaries : An international study of politics, procedures, and decisions / J. Meligrana. — Vancouver-Toronto: UBC Press, 2004. — 246 p.
504. Meng W. Stimson doctrine / W. Meng // Ecyclopedia of public international law / ed. R. Bernhardt. — Vol. IV. — P. 690-693.
505. Mick C. Probleme des Foederalismus in Russland / C. Mick // Osteuropa. — 1994. — №44. — S. 611-629.
506. Milward A. The European rescue of the nation-state / Milward A. — L. : Routledge, 2000. — 455 p.
507. Moellendorf D. Cosmopolitan justice / Moellendorf D. — Boulder CO : Westview, 2002. — 180 p.
508. Moore M. National self-determination and secession / Moore M. — Oxford : Oxford University Press, 1998. — 296 p.
509. Morrill R.L. Ideal and reality in reapportionment / R.L. Morrill // Annals of the Association of American Geographers. — 1973. — Vol. 63. — P. 463-477.
510. Motyl A. Autonomy // Encyclopedia of nationalism: Leaders, movements and concepts / Motyl A. — L. : Academic Press, 2001. — P. 35.
511. Newman D. Into the millennium : the study of international boundaries in an era of global and technological change / D. Newman // Boundary and Security Bulletin. — 1999. — Vol. 7 (4). — P. 63-71.
512. Nine C. A Lockean theory of territory / C. Nine // Political Studies. — 2008. — Vol. 56. — № 1. — P. 148-165.
513. Nordquist K.-A. Autonomy as a conflict-solving mechanism / Nordquist K.-A. // Suksi M. Autonomy: Applications and implications. — Hague : Kluwer Law International, 1998. — P. 59-78.
514. Nozick R. Anarchy, state and utopia / Nozick R. — N.Y. : Basic Books, 1974. — 280 p.
515. O'Brien R. Global financial integration: The end of geography / O'Brien R. — L. : Pinter, 1992. — 120 p.
516. O'Dowd L. The changing significance of European borders / O'Dowd L. // Anderson J., O'Dowd L., Wilson T. M. New borders for

a changing Europe : Cross-border cooperation and governance. –L. : Frank Cass, 2003. — P. 13-36.
517. O'Loughlin J. Spatial models of international conflicts : extending current theories of war behaviour / J. O'Loughlin // Annals of the Association of American Geographers. — 1986. — Vol. 76. — P. 63-80.
518. OECD Regional outlook 2014: Regions and cities — where policies and people meet. — Paris : OECD Publishing, 2014. — 288 p.
519. Ohmae K. The borderless world : Power and strategy in the global marketplace / Ohmae K. — N.Y. : Harper, 1990. — 223 p.
520. Olausson Pär M. Autonomy and islands: a global study of the factors that determine island autonomy / Olausson Pär M. — Abo : Abo Akademi University Press, 2007. — 275 p.
521. Olsson J. Sweden / J. Olsson, J. Astrom // Dosenrode S., Halkiev H. The Nordic regions and the European Union. — Aldershot : Ashgate, 2004. — P. 271-298.
522. Olwig K. Landscape, nature and the body politic : From Britain's renaissance to America's New World / K. Olwig. — Madison : University of Wisconsin Press, 2002. — 336 p.
523. Om prinsipielle retningslinjer for en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling. — Oslo : Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1955. — 48 p.
524. Paasi A. Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life / A. Paasi // Environment and Planning A. — 1991. — Vol. 23. — №2. — P. 239-256.
525. Page E. Central and local government relations. A comparative analysis of Western European unitary states / E. Page, M. Goldsmith. — L. : Sage, 1987. — 179 p.
526. Parliamentary boundaries: England's anguish // The Guardian. — 2012. — March 6.
527. Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents/enacted.
528. Practical guide to cross-border cooperation. — Enschede : AEBR, 1997. — 90 p.
529. Prosperity or new scales of state power? / M. Jones // Environment and Planning A. — 2001. — Vol. 33. — № 7. — P. 1185-1211.

530. Public services at the local level: the Finnish way [Moisio A., Loikkanen H.A., Oulasvirta L.]. — Helsinki : Government Institute for Economic Research, 2010. — 96 p.
531. Quinn D. Self-determination movements and their outcomes / Quinn D. // Hewitt J.J., Wilkenfeld J., Gurr T.R. Peace and conflict 2008. — Boulder CO : Paradigm Publishers, 2008. — P. 33-38.
532. Ratzel F. Die Gesetze des raumlichen Wachstums der Staaten / Ratzel F. — Petermanns Mitteilungen, 1896. — P. 97-107.
533. Ratzel F. The territorial growth of states / F. Ratzel // Scottish Geographical Magazine. — 1896. — Vol. 12. — №7. — P. 351–361.
534. Regionala roller — en perspektivstudie. — Stockholm : Allmanna forlaget, 1992. — 78 p.
535. Regionale fortrinn — regional framtid. — Oslo : Kommunal- og regionaldepartementet, 2006. — 120 p.
536. Regionale fortrinn — regional fremtid. Stortingsmelding №12 (2006-2007). — Oslo : Kommunaldepartementet, 2006. — 120 p.
537. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its 46 session // Yearbook of the Iinternational law commission. — 1994. — Vol. 2. — Part 2. — 140 p.
538. Roeder P.G. Soviet federalism and ethnic mobilization / P.G. Roeder // World Politics. — 1991. — Vol. 43. — №2. — P. 196-232.
539. Roeder P.G. Where nation-states come from: Institutional change in the age of nationalism / Roeder P.G. — Princeton NJ : Princeton University Press, 2007. — 417 p.
540. Rokkan S. Cities, states and nations : A dimensional model for the study of contrasts in development / Rokkan S. / Ed. by Eisenstadt S., Rokkan S. // Building states and nations: Models and data resources. — L. : Sage, 1973. — V. 1. — P. 73–91.
541. Rosenbaum A. Why now is time to rethink regionalism / A. Rosenbaum, M. Mermel // Cornell Journal of Planning and Urban Issues. — 1995. — Vol. 10. — P. 14–32.
542. Rothbard M.N. For a new liberty: The libertarian manifesto / Rothbard M.N. — San Francisco CA : Fox and Wilkes, 1978. — 192 p. — P. 26-37.
543. Rush M.E. Redistricting and partisan fluidity : do we really know a gerrymander when we see one? / M.E. Rush // Political Geography. — 2000. — Vol. 19. — P. 249-260.

544. Sack R. Homo geographicus : A framework for action, awareness and moral concern / R. Sack. — Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1997. — 340 p.
545. Sack R.D. Human territoriality: its theory and history / Sack R.D. — Cambridge : Cambridge University Press, 1986. — 256 p.
546. Safran W. Identity and territorial autonomy in plural societies / W. Safran, R. Maiz. — L. : Frank Cass, 2000. — 296 p.
547. Sandholtz W. The institutionalization of Europe / W. Sandholtz, A. Sweet, N. Fligstein. — Oxford : Oxford University Press, 2001. — 386 p.
548. Sassen S. Territory, authority, rights : From medieval to global assemblages / S. Sassen. — Princeton, NJ : Princeton University Press, 2006. — 512 p.
549. Schneckener U. Making power sharing work : Lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation / U. Schneckener // Journal of Peace Research. — 2002. — Vol. 39. — № 2. — P. 203-228.
550. Scholte J.A. The geography of collective identities in a globalizing world / J.A. Scholte // Review of International Political Economy. — 1996. — Vol. 3. — № 4. — P. 565-607.
551. Schondorf-Haubold B. L'emergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe / B. Schondorf-Haubold // Revue francaised' administration publique. 2007. — №121 (2). — P. 203-218.
552. Sellers J. Decentralization, local government and the welfare state / J. Sellers, A. Lidstrom // Governance. — 2007. — №4. — P. 609-632.
553. Sidgwick H. The elements of politics / Sidgwick H. — Cambridge : Cambridge University Press, 2012. — 670 p.
554. Simmons J. On the territorial rights of states / J. Simmons // Philosophical Issues. — 2001. — Vol. 11. — № 1. — P. 300-326.
555. Skowronek S. Building a new American state. The expansion of national administrative capacities 1877-1920 / Skowronek S. — Cambridge : Cambridge University Press, 1987. — 389 p.
556. Skurbaty Z. Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy? / Skurbaty Z. — Leiden : Hotei Publishing, 2005. — 578 p.
557. Smith A. The political landscape : Constellations of authority in early complex polities / A. Smith. — Berkeley : University of California Press, 2003. — 250 p.

558. Soja E.W. Postmodern geographies : The reassertion of space in critical social theory / Soja E.W. — L. : Verso, 1989. — 266 p.
559. Spruyt H. The sovereign state and its competitors: An analysis of system change / H. Spruyt. — Princeton (NJ) : Princeton University Press, 1994. — 302 p.
560. State / J. Glassman // Political Geography. — 1999. — Vol. 18. — P. 669-696.
561. Steiner H. The natural right to the means of production / H. Steiner // Philosophical Quarterly. — 1977. — Vol. 27. — P. 41-49.
562. Steiner R. The causes, spread and effects of intermunicipal co-operation and municipal merges in Switzerland / R. Steiner // Public Management Review. — 2003. — № 4. –P. 551-571.
563. Stilz A. Nations, states, and territory / A. Stilz // Ethics. — 2011. — Vol. 121. — № 3. — P. 572-601.
564. Stoker G. Trends in European local governments / G. Stoker // Batley R. Local government in Europe. Trends and developments. — L. : MacMillan, 1991. — P. 3–81.
565. Storey D. Territory: the claiming of space / Delaney D. — Harlow, Pearson Education, 2001. — 195 p.
566. Storper M. The regional world. Territorial development in a global economy / M. Storper. — N.Y. : The Guilford Press, 1997. — 338 p.
567. Suksi M. Autonomy: Applications and implacations / Suksi M. — Hague : Kluwer Law International, 1998. — 370 p.
568. Swenden W. Territorial party politics in Western Europe / W. Swenden, B. Maddens. — Basingstoke : Palgrave, 2008. — 320 p.
569. Swianiewic P. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An hast European perspective / P. Swianiewic // Local Government Studies.– 2010. — №. 36. — P. 183-203.
570. Swianiewicz P. Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe / P. Swianiewicz. — Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative-OSI, 2002. — 170 p.
571. Swianiewicz P. Poland and Ukraine : Contrasting paths of decentralization and territorial Reform / P. Swianiewicz // Local Government Studies. — 2006. — Vol. 32. — №5. — P. 599-624.

572. Swianiewicz P. The values of local democracy as seen by mayors in East-Central Europe / P. Swianiewicz // Baldersheim H., Illner M., Wollmann H. Local democracy in post-communist Europe. — Opladen : Leske and Budrich, 2003. — P. 263-273.
573. Swyngedouw E. The mammon quest: «Glocalisation», interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales / Swyngedouw E. // Dunford M., Kafkalas G. Cities and regions in the New Europe. — L. : Belhaven, 1992. — P. 39-78.
574. Swyngedouw E.A. Globalisation and «glocalisation»? Networks, territories and re-scaling / E.A. Swyngedouw // Cambridge Review of International Affairs. — 2003. — Vol. 17. — №1. — P. 25-48.
575. Swyngedouw E.A. Governance innovation and the citizen : The Janus face of governance-beyond-the-state / E.A. Swyngedouw // Urban Studies. — 2005. — Vol. 42. — №11. — P. 1991-2006.
576. Tan K-Ch. Toleration, diversity, and global justice / Tan K-Ch. — University Park PA : Penn State Press, 2001. — 229 p.
577. Taylor P.J. Political geography : World-economy, nation-state and locality / P.J. Taylor. — L. : Sage, 2007. — 207 p.
578. Taylor P.J. The state as container : territoriality in the modern world-system / P.J. Taylor // Progress in Human Geography. — 1994. — Vol. 18. — №3. — P. 151-162.
579. The Boundary Commissions: Redrawing the United Kingdom's map of parliamentary constituencies [Rossiter D. J., Johnston R.J., Pattie C.J.]. — Manchester : Manchester University Press, 1999. — 429 p.
580. The Finnish Local Government Act, 17 March 1995, № 365 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf.
581. The politics of local taxation in Sweden : Reform and continuity [Loughlin J., Lidstrom A., Hudson C.] // Local Government Studies. — 2005. — Vol.31. — №.3. — P. 334–368.
582. The size of municipalities, effeciency and citizen participation // Local and Regional Authorities in Europe. — 1995. — № 56. — 180 p.
583. Tilly C. The formation of nation states in Western Europe / C. Tilly. — Princeton, NJ : Princeton University Press, 1975. — 320 p.

584. Torsten M. Human territoriality: Survey of behavioural territories in man with preliminary analysis and discussion of meaning / M. Torsten. — The Hague : Mouton Publishers, 1980. — 346 p.
585. Treisman D. S. Russia's «ethnic revival»: The separatist activism of regional leaders in a postcommunist order / D. Treisman // World Politics. — 1997. — Vol. 49. — №2. — P. 212-249.
586. Turnock D. Cross-border cooperation : A major element in regional policy in East Central Europe / D. Turnock // Scottish Geographical Journal. — 2002. — Vol. 118. — №1. — P. 19-40.
587. Unpacking globalization [Dicken P., Tickell A., Peck J.] // Lee R., Wills J. Geographies of economies. — L. : Arnold, 2014. — P. 158-166.
588. Urban-regional governance in the European Union. Practices and prospects / Hendriks F., van Stipdonk V., Tops P. — Amsterdam : Elsevier, 2005. — 218 p.
589. Urry J. Consuming places / Urry J. — L. : Routledge, 1995. — 272 p.
590. Urry J. Social relations and social structures / J. Urry, D. Gregory. — L. : Macmillan, 1985. — 228 p.
591. Vanags E. Development of local government reforms in Latvia / E. Vanags // Viesoji politika ir administravimas. — 2005. — №13. — P. 17-22.
592. Vanags E. Local government reform in the Baltic countries / E. Vanags, I. Vilka // Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency. — Opladen : Leske-Budrich, 2002. — P. 309-322.
593. Vilka I. Local government reforms and regional development in Latvia / Vilka I. — Riga : University of Latvia, 2004. — 38 p.
594. Vuonna 2013 kuntia on 320 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/Sivut/Vuonna-2013-kuntia-on-320.aspx.
595. Waever O. The Baltic Sea : A region after postmodernity? / O. Waever // Joenniemi P. Neo-nationalism or regionality? The re-structuring of political space around the Baltic Rim. — NordREFo, Report 1997/5. — P. 293–342.
596. Walker N. Taking constitutionalism beyond the state / N. Walker // Political Studies. — 2008. — Vol. 56. — P. 519-543.

597. Walker N. The idea of constitutional pluralism / N. Walker // Modern Law Review. — 2002. — Vol. 65. — № 3. — P. 317-359.
598. Wangmar E. Brist pa svensk federalism 1634–2015 / Wangmar E. // Karlson N., Nergelius J. Federalism pa svenska. — Stockholm : Ratio, 2007. — P. 61-128.
599. Watts R. Islands in comparative constitutional perspective / Watts R. // Baldacchino G., Milne D. Lessons from the political economy of islands. The resourcefulness of jurisdiction. — Basingstoke : Macmillan, 2000. — P. 23-29.
600. Werlen B. Society, action and space. An alternative human geography / Werlen B. — L. : Psychology Press, 1993. — 249 p.
601. Wiebe R.H. Self rule: A cultural history of American democracy / Wiebe R.H. — Chicago : Chicago University Press, 1995.
602. Wolff S. Complex power-sharing and the centrality of territorial self-governance in contemporary conflict settlements / S. Wolff // Ethnopolitics. — 2009. — Vol. 8. — № 1. — P. 27-45.
603. Wollmann H. Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multifunction and singlepurpose organisations / H. Wollmann // Local Government Studies. — 2004. — Vol. 30 (4). — P. 639-665.
604. Wollmann H. Rebuilding local democracy and administration in East Germany: A «special case» of post-communist transformation? / H. Wollmann // Baldersheim H., M. Illner, Wollmann H. Local democracy in post-communist Europe. — Wiesbaden : VS Verlag, 2003. — P. 29-60.
605. Wollmann H. The development and present State of local government in England and Germany / Wollmann H. // Wollmann H., Schroeder E. Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. — Ashgate : Aldershot, 2000. — P. 107 — 131.
606. Wollmann H. The two waves of territorial reform of local government in Germany / H. Wollmann // Meligrana J. Redrawing local government boundaries. — L. : UBC Press, 2004. — P. 106-129.
607. Wright S. Nigeria: Struggle for stability and status / Wright S. — Boulder CO : Boulder Westview Press, 1998. — 188 p.
608. Yoder J. Decentralisation and regionalisation after communism. Administrative and territorial reform in Poland and the Czech Republic / J. Yoder // Europe–Asia Studies. — 2003. — Vol. 55. — №2. — P. 263-286.

Наукове видання

Матвієнко Анатолій Сергійович

Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна

Монографія

Редактор *О. М. Кузьміна*
Художнє оформлення *В. С. Жиборовського*

Підписано до друку 14.05.2015 р.
Формат 60 х 84 $^{1}/_{16}$.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 21,86. Обл.-вид. арк. 26,80.
Наклад 300 прим. Зам. №