

УДК 35.075 352/354 001(477)

К. Х. Герасимюк

аспірант,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

АРХІТЕКТОНІКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ

У статті проаналізовано поняття і складові територіального процесу. Виділено механізми утворення, ліквідації та перетворення територіальних одиниць. Досліджено європейські вимоги й стандарти щодо територіального процесу з метою їх адаптації в Україні.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, територіальний процес, європейські стандарти.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення адміністративно-територіальної реформи як частини широкомасштабної реформи територіальної організації влади. Безперечно, успішна реалізація зазначеної реформи сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з Європейськими інституціями. Незважаючи на всі заходи держави, більшість із близько 12 тисяч територіальних громад України залишаються неспроможними до виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування, що є наслідком недосконалої територіальної організації місцевого самоврядування.

Політико-правові документи, що були прийняті Верховною Радою України [1; 2; 3], Президентом України [4] та Кабінетом Міністрів України [5; 6] у 2014–2015 рр., засвідчили їхнє прагнення до рішучих дій у сфері децентралізації та реформи територіального поділу, яка, по суті, вступила у нову фазу й переводиться в новий формат. Метою реформи є побудова такої системи місцевого самоврядування, яка надала б можливість територіальним громадам самостійно й за рахунок власних ресурсів вирішувати всі питання місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблем адміністративно-територіального устрою та процесів його зміни за останні роки зробили вітчизняні фахівці в галузі державного управління й місцевого самоврядування (Т. Безверхнюк, Ю. Ганущак, В. Корженко, О. Коротич, Ю. Куц, О. Кучабський, В. Мамонова, С. Саханенко, С. Телешун, В. Яцуба та ін.), соціально-економічної геогра-

фії (М. Багров, М. Дністрянський, А. Доценко, О. Шаблій) і регіональної економіки (О. Амосов, А. Дегтяр, М. Долішній, Л. Шевчук) тощо. У полеміку науковців потрапили проблеми невідповідності сучасного адміністративно-територіального устрою України демократичним принципам територіального управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак наукові розвідки з проблеми територіальних змін ще не дали бажаного результату стосовно обґрунтування та впровадження оптимальної адміністративно-територіальної організації України. Загалом бракує комплексного проблемно-управлінського дослідження, де б становлення ефективної адміністративно-територіальної організації розглядалось у контексті демократизації суспільних відносин. Додаткової уваги потребує дослідження європейського досвіду та європейських вимог у цій сфері.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення складових механізму проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні в контексті європейських стандартів.

Вклад основного матеріалу. Важливим елементом територіальної основи публічної влади є територіальний процес. У контексті проблеми оптимізації територіальної основи публічної влади територіальний процес відіграє чи не ключове значення, адже саме в його межах відбуваються відповідні зміни.

За визначенням С. Саханенка, під територіальним процесом розуміється сукупність механізмів і процедур вирішення питань територіальної організації влади. У широкому розумінні територіальний процес включає в себе таке:

1) порядок вирішення питань територіального поділу; 2) порядок вирішення питань територіального устрою; 3) порядок вирішення питань цілісності державної території й кордонів [7, с. 125]. У більш вузькому розумінні, яке ми також поділяємо, територіальний процес стосується лише процесу змін територіального поділу [8, с. 171].

Основними механізмами змін територіального поділу є утворення, перетворення, ліквідація територіальних одиниць різних видів і типів [9]. Як інструменти зазначених механізмів, на нашу думку, можна визначити об'єднання, виділення, розділення тощо.

Утворення територіальних одиниць є процесом створення територіальних одиниць, що супроводжується набуттям обов'язкових для територіальної одиниці ознак – адміністративних меж, органів публічної влади, назви, адміністративного центру тощо. Утворення територіальних одиниць може відбуватися шляхом:

- об'єднання (укрупнення) двох або більше територіальних одиниць у єдину територіальну одиницю;
- розділення (розукрупнення) територіальних одиниць на дві або більше територіальних одиниць;
- виділення однієї територіальної одиниці з іншої.

Ліквідація територіальних одиниць – це процес припинення існування територіальних одиниць у системі територіального поділу. Процес ліквідації є протилежним процедурі утворення нових територіальних одиниць, а його сутність полягає в утраті територіальною одиницею констатуючих ознак – території, органів влади тощо. Ліквідація територіальних одиниць може бути пов'язана з таким:

- з об'єднанням двох або більше територіальних одиниць в одну територіальну одиницю;
- розділенням територіальної одиниці на дві або більше нових територіальних одиниць;
- із входженням однієї територіальної одиниці до складу іншої.

Ліквідація територіальних одиниць також може бути пов'язана з утратою мешканців або спроможності до самостійного розвитку.

Перетворення територіальних одиниць – процес суттєвої зміни форми або статусу наявних територіальних одиниць без їх скасування. Перетворення територіальних одиниць може здійснюватися шляхом:

- зміни меж поміж суміжними територіальними одиницями;

- виділення з територіальної одиниці нової територіальної одиниці без ліквідації першої;
- перетворення внутрішньотериторіальної організації територіальної одиниці;
- перенесення адміністративного центру територіальної одиниці;
- зміни назви територіальної одиниці.

Складовими територіального процесу, що кореспондується з видами публічної влади, є адміністративно-територіальний процес [10] і муніципально-територіальний процес [11], що характеризуються специфікою використання інструментів вирішення питань територіальної організації. Зокрема, для муніципально-територіального процесу вкрай важливим є з'ясування точки зору місцевого населення шляхом різноманітних політичних засобів. Адміністративно-територіальний процес, навпаки, може відбуватися через суто адміністративні заходи з метою реалізації інтересів держави на території, що призводить до певного нехтування інтересів місцевих.

Ураховуючи актуальність завдань територіального реформування для України, дуже важливими є європейські підходи в зазначеній сфері. У XXI ст. країни Європи увійшли зі значним досвідом територіальних реформ і сформованою значною мірою архітектонікою територіального процесу. Основними напрямками перетворень територіальної основи публічної влади були оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм і демократизація [12, с. 27]. Територіальні реформи в Європі на початку XXI ст. були не самоціллю, а виступали, як правило, одним із етапів комплексного вдосконалення врядування. Вони були покликані закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин.

Упровадження реформи територіальної основи публічної влади в країнах Європи, як правило, здійснюється на підставі окремого закону. Закон про територіальну реформу включає переважно такі положення:

- загальну модель реформи: мету, завдання, засоби й етапи реформи;
- установлення критеріїв формування нових територіальних одиниць;
- процедурно-процесуальні аспекти реформи, а саме: порядок прийняття рішень про територіальні перетворення, розв'язання органі-

заційних і правових питань, зумовлених такими рішеннями, у тому числі особливостями управління територіальною одиницею в перехідний період;

– визначення компетенції суб'єктів реалізації реформи, у тому числі, як правило, передбачається визначення одного органу як відповідального виконавця;

– заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій.

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у ХХІ ст. дає підстави виокремити кілька векторів удосконалення територіальної основи публічної влади, головним із яких є укрупнення одиниць базового рівня. Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

– по-перше, стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;

– по-друге, адміністративне укрупнення.

Є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, тоді як деякі застосовують їх на альтернативній основі. Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана, наприклад, Фінляндією та Чехією. Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії.

Важливою умовою цілеспрямованого і зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов і поетапності їх укрупнення. Із цього питання на загальноєвропейському рівні було прийнято низку концептуальних документів, у тому числі Рекомендації по проведенню територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» [13]. Вони були підготовлені на основі аналізу територіальних реформ 14 західно– та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії).

Європейський досвід свідчить, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових територіальних одиниць покладається таке:

– територія й кількість населення;

– функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;

– ступінь політичної та фінансової автономії територіальних одиниць;

– механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора).

Європейський досвід свідчить, що ефективність застосування тих чи інших критеріїв територіальних перетворень визначається такими чинниками:

• критерії повинні мати різноаспектний характер, урахувати не лише кількісні, а і якісні показники;

• перелік їх не повинен бути надто великим, щоб забезпечити прозорість, простоту й доступність сприйняття;

• критерії повинні мати однозначний і об'єктивний характер, не допускати оцінних категорій («належний», «достатній» тощо);

• виключення із загального порядку повинні мати вичерпний характер і не допускати довільності застосування;

• критерії мають бути усталеними, а для цього вони повинні мати нормативно-правове закріплення.

Законодавство про територіальне реформування в країнах Європи, як правило, передбачає заходи щодо пом'якшення реалізації реформи, а саме:

– по-перше, часова адаптація, перетворення займають досить тривалий проміжок часу;

– по-друге, поступовість, що вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій;

– по-третє, широке урахування думки населення;

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

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

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

В умовах поступового втілення в систему державного управління країн Європи принципу «демократичного врядування» [14] особливе значення в механізмі територіального процесу

надається участі громадськості. Невипадково, що ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування виходить з того, що зміни територіальних кордонів муніципалітетів не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [15]. Водночас у пояснювальній записці до Хартії зазначено, що порядок і час консультацій мають бути такими, щоб органи місцевої влади мали реальну можливість впливу, але можливо, що надзвичайні обставини можуть і перешкодити такій вимозі щодо консультацій. Тоді консультації мають проводитися безпосередньо з відповідним органом чи органами влади або опосередковано – за посередництва їхніх об'єднань, якщо йдеться про кілька органів влади. Пропозиції щодо зміни меж, серед яких найскладніша – це злиття з іншими територіальними одиницями, є, очевидно, найважливішими для органу місцевої влади та населення, якому він служить. Референдуми, можливо, зможуть забезпечити відповідні процедури для проведення таких консультацій, проте в багатьох країнах немає належного законодавчого механізму. Там, де законодавство не передбачає звернення до обов'язкового референдуму, можна використовувати інші форми консультацій [16, с. 181].

Розвиваючи цей підхід, ст. 16 проекту Європейської хартії регіональної демократії [17] також закріплює, що територія регіону не може бути змінена без його попередньої згоди, яка виявляється через використання процедур прямої демократії, що передбачаються внутрішнім законодавством. У разі проведення територіальної реформи в масштабах всієї країни ясно висловлена згода кожного регіону може бути замінена консультаціями зі всіма зацікавленими регіонами згідно з процедурами, що передбачені внутрішнім законодавством. До того ж держави мають зробити там, де це потрібно, так, щоб завдання, методи й результати процесу змін відповідали зобов'язанням держав за Європейською Хартією регіональних мов або мов меншин і Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Аналіз зазначених норм свідчить, що зміна територіальної основи публічної влади може бути здійснена, по-перше, через удосконалення чинної системи територіального поділу (наприклад, через зміни кордонів між територіальними одиницями одного рівня; через створення

(ліквідацію) територіальної одиниці в складі наявних); по-друге, через масштабну територіальну реформу в межах країни, що призводить до створення нових видів територіальних одиниць того чи іншого рівня.

Щодо першого варіанта європейські вимоги містять досить жорстку вимогу стосовно необхідності отримання згоди території через ті чи інші форми прямої демократії. Європейські норми не закріплюють конкретний механізм безпосередньої участі громадян у зв'язку з тим, що в різних країнах Європи національне законодавство закріплює різні її форми. Проте найбільш ефективною й найбільш поширеною серед останніх є інститут референдуму.

Механізм здійснення територіальних перетворень у межах другого варіанта також зорієнтований на виявлення позиції регіонів. Однак тут закріплюється більш загальна формула – консультування. Це може втілюватися, зокрема, у консультативному опитуванні, що не має виключно юридичної сили, або в загальнонаціональних консультативних органах за участю представників регіонів, через рішення регіональних представницьких і виконавчих органів тощо.

Суттєве значення для втілення зазначених стандартів мала Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи щодо процесів реформування території та / або структури місцевих та регіональних влад [18]. Відповідно до неї, інтереси місцевого й регіонального співтовариства повинні виявлятися на етапах вироблення проекту реформи, прийняття рішення щодо її проведення, упровадження та оцінювання.

Зокрема, підготовчий етап територіального реформування має полягати в ґрунтовному аналізі п'яти основних параметрів: розміру територіальних одиниць, повноважень органів влади, що утворюються в їхніх межах, ступеня організаційної автономії територіальних одиниць, фінансової та організаційної основи врядування в територіальних одиницях. Зазначені параметри є взаємопов'язаними, і, відповідно, зміна одного з них спричинює зміну другого чи кількох інших. Підготовчий етап має на меті досягнення серед учасників та інших сторін, зацікавлених у змінах, достатньої згоди, що надасть можливість визначити чітку мету реформи.

Початковим пунктом розгляду питання про територіальні зміни має бути вирішення питання щодо розміру територіальних одиниць і їхніх повноважень, адже без цього неможливе формулювання чіткої стратегії подальших дій.

Комітет Міністрів Ради Європи в питаннях щодо розміру виходить з такого:

а) розмір територіальних одиниць суттєво впливає як на можливість органів влади ефективно виконувати свої завдання, так і на ефективність застосування демократичних засобів управління;

б) у пошуках досягнення оптимального розміру потрібно виходити з того, що немає жодного стандарту оптимального розміру, який можна було б використовувати для всіх без винятку ситуацій. Оптимальний розмір залежить від таких чинників, як розподіл повноважень між ланками управління, ступінь фінансової автономії, існування систем фінансового вирівнювання тощо;

в) неминуче відхилення від оптимального розміру територіальних одиниць може до певної міри компенсуватися альтернативними заходами, зокрема внутрішньою децентралізацією й деконцентрацією у великих утвореннях, а також створенням організаційної моделі та налагодженням співробітництва між невеликими територіальними утвореннями;

г) вплив розміру територіальних одиниць може мати різний характер, навіть протилежний очікуваному, якщо говорити про ефективність і дієвість надання послуг чи зміну якості місцевої й регіональної демократії. Більше того, вплив розміру на ефективність і дієвість може різнитися між окремими різними повноваженнями або політичними сферами;

ґ) немає жодного чіткого зв'язку між розміром та ефективністю надання послуг: великі територіальні одиниці можуть вигравати від ефекту масштабу, але поза певною межею утворюється велика бюрократична система, яка впливає на ефективність і дієвість;

д) немає жодного чіткого зв'язку між розміром і якістю місцевої й регіональної демократії. Особиста участь громадян може бути успішнішою в невеликих територіальних одиницях, тоді як колективна участь при цьому виявляється нижчою. У великих регіонах внутрішня децентралізація й деконцентрація можуть допомогти поліпшити участь (наприклад, обраним органам влади районного рівня в містах);

е) існує єдиний чіткий зв'язок між розміром і фінансовою/бюджетною автономією – дуже малі територіальні одиниці майже не мають фінансової незалежності внаслідок низького доходу та високих накладних витрат;

є) важливими показниками оптимального розміру є як рівень задоволення наданням по-

слуг, так і рівень надійності й уміння органів місцевої та регіональної влади реагувати;

ж) Е-уряди (так звані інтерактивні сторінки публічних органів влади, за допомогою яких відбувається спілкування з громадою) можуть впливати на взаємозв'язок між розміром територіальних одиниць, з одного боку, і наданням послуг і якістю місцевої й регіональної демократії – з іншого. Крім цього, нові технології сприяють співробітництву й громадській діяльності на вищому рівні. Водночас Е-уряди збільшують для громадян можливість участі;

з) вплив можливої зміни розміру територіальної одиниці треба розглядати як у межах ефективності й дієвості надання послуг, так і як місцеву й регіональну демократію. Такий розгляд має також стати предметом глибокого аналізу ще до ухвалення будь-яких рішень, ураховувати наслідки ефективності й дієвості в усіх окремих сферах політики чи повноважень так само, як вплив на демократію в місцевій громаді;

и) якщо територіальні одиниці занадто малі з огляду на певні аспекти, то як вихід може бути розглянуто об'єднання та співпраця з іншими територіальними одиницями. Така співпраця може бути горизонтальною, вертикальною і транскордонною (якщо відповідне національне законодавство це дозволяє);

і) якщо орган місцевої або регіональної влади з огляду на певні аспекти занадто великий, виходом із цього становища можуть стати внутрішня децентралізація й деконцентрація;

ї) якщо злиття малих територіальних одиниць є найдоцільнішим рішенням, потрібно приділити увагу, зважаючи на історію й традиції, створенню такої нової інституційної структури, за якої відчуття належності населення до попередньо існуючих утворень по можливості збереглося б.

Із погляду європейських підходів реформи, що ґрунтуються на добровільній участі органів місцевої або регіональної влади певного рівня, є більш бажаними, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Але задля здійснення успішної реформи ініціативу «знизу догори» може бути доповнено рішенням вищого органу влади, навіть усупереч волі деяких нижчих органів влади, що беруть участь у реформуванні. Задля успішності реформи ініціатива «згори донизу» має шукати добровільну підтримку відповідної ланки територіальної адміністрації, яка підлягає реформуванню. Разом із тим

злиття й інші реформи, пов'язані зі зміною меж територіальних одиниць, необхідно здійснювати лише відповідно до принципів, гарантованих Європейською хартією місцевого самоврядування (наприклад, консультації з відповідними місцевими громадами, можливо, через референдум). Але це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули органам місцевої чи регіональної влади для співробітництва, злиття, децентралізації або участі в деконцентрації.

Підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-якої територіальної реформи мають ґрунтуватися на інституційному діалозі між органами влади різних рівнів, який повинен відповідати вимогам ефективності, прозорості, підзвітності, представницького характеру й дієвості. Учасники інституційного діалогу мають бути підзвітними демократично обраним органам влади (зборам). З метою забезпечення ефективності інституційного діалогу треба дотримуватися такого:

- він має відбуватися в потрібний час;
- він має відбуватися на основі чітко визначених процедур;
- уся відповідна інформація має бути доступною для всіх учасників, зокрема відповідні дати, порядок денний і заходи мають бути відомі заздалегідь;
- результати варто розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення;
- за умови поваги норм публічного доступу до інформації та з метою забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками, необхідно забезпечити доступ громадськості до інформації про процес реформи, а також потрібна згода між усіма учасниками.

З метою забезпечення представницького характеру діалогу треба залучати до нього всі рівні місцевої або регіональної влади, які мають відповідний інтерес, незалежно від їхньої політичної належності. Участь у діалозі загалом не повинна обмежуватися тільки тими, хто належить до політичної більшості. Оскільки учасники представляють органи місцевої чи регіональної влади, вони мають представляти саме ці органи місцевої чи регіональної влади.

Відповідно до європейських підходів, у процесі проведення адміністративно-територіального реформування важливо вивчити попередній досвід як у себе в країні, так і за кордоном. Проте конкретне рішення майже неможливо запозичити без адаптації, тому для більшої користі порів-

няльну роботу варто зосередити на визначенні типу (широкого кола) завдань, які ставилися під час інших реформ, процедур, які використовувалися, і на проблемних питаннях, що розв'язувалися під час здійснення реформ.

Принциповим для європейського стандарту проведення територіальних перетворень є те, що не може бути повної уніфікації територіальних одиниць у межах країни. Там, де населення нерівномірно розподілено по території, а економічні умови відрізняються, треба передбачити застосування різних рішень:

- у державі не обов'язково має бути однаковий рівень місцевого й регіонального управління;
- повноваження органів місцевої й регіональної влади одного рівня можуть відрізнятися;
- інституційні стосунки органів місцевої й регіональної влади одного рівня можуть відрізнятися.

Отже, етап підготовки проекту реформи є найбільш відповідальним і вимагає великих організаційних зусиль. Наступний етап – етап ухвалення рішення щодо проведення територіальної реформи – має виходити з такого:

- рішення про початок проведення реформи треба ухвалювати на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями; це рішення може бути змінено або підтверджено на референдумі, якщо це дозволено законодавством;
- програму реформи та її здійснення має бути ухвалено на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями;
- заручитися підтримкою для проведення реформи можна або беручи участь у консультаціях із зацікавленими сторонами, або надаючи органам місцевої й регіональної влади повноваження в національних межах, визначених на центральному рівні.

Нарешті, алгоритм проведення територіальної реформи, відповідно до європейських вимог, містить таке:

1. Визначення щодо керівного органу з проведення реформи.
2. Оскільки в процесі реформування наголос зміщується з центральної влади на децентралізовані органи влади, дуже важливо під час реформування чітко передати функцію керівництва децентралізованій ланці.
3. Політичні зобов'язання центральної влади щодо реформ обов'язкові для розв'язання всіх

вагомих проблем, що виникають під час реформування.

4. На період реформування потрібно визначити спільне коло повноважень, яке, наприклад, передбачає процедури планування за участю всіх зацікавлених сторін.

5. На етапі реформування експериментальний підхід «знизу догори» може також дати корисні результати.

6. Центральна влада має зазвичай скласти програми підтримки, спрямовані на забезпечення інформаційною технологією та іншими потрібними інфраструктурами. Такі програми можуть бути передбачені в процесі планування, про який ішлося вище.

7. Для підтримання нормальної бюджетної дисципліни під час перехідного етапу, збереження власності й забезпечення належного процесу переведення персоналу органів місцевої й регіональної влади, які підлягають реформуванню, треба встановити відповідні межі.

8. Нагляд за здійсненням реформ важливий із погляду вчасного визначення так званих вузьких місць і порівняння досвіду всіх зацікавлених органів місцевої й регіональної влади.

9. Такий нагляд на всіх рівнях державного управління, залучених до участі в реформуванні, мають здійснювати як ті, хто бере участь у цьому процесі, так і незалежні експерти. Нагляд не треба обмежувати лише реформуванням адміністративних структур як таких, він має бути значно ширшим.

Заключним етапом будь-якої територіальної реформи має бути її оцінювання, що передбачає таке:

– після закінчення реформування потрібно дати незалежну оцінку широкому колу питань, не обмежуючись лише оцінюванням реформи адміністративних структур як таких, з метою визначити, чи виконано завдання реформи й у якому обсязі;

– оцінку мають дати також безпосередні учасники реформування;

– результати оцінювання потрібно оприлюднити;

– необхідно вжити заходів для забезпечення можливості впровадження реформ або навіть їх скасування, якщо їхні результати виявилися багато в чому протилежними завданням. Ці заходи мають охоплювати створення правових меж, якщо таких немає, для регулювання прав і обов'язків, які зазнають змін унаслідок упровадження чи скасування реформи;

– потрібно вжити заходів для забезпечення того, щоб підсумки оцінювання враховувалися під час формування загальної політики реформування та в пов'язаних із цим процесах;

– підсумки оцінювання мають бути доступними для держав-членів Ради Європи й передані як інформація Конгресові місцевих і регіональних влад Ради Європи.

У повній відповідності із зазначеним стандартом у 2007 р. була проведена територіальна реформа в материковій частині Данії. Як зазначалося в Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 164 (2005) про місцеву та регіональну демократію в Данії [19], із кожним із округів були проведені консультації, їм було запропоновано висловити побажання щодо їхнього об'єднання, що в підсумку призвело до успіху реформи й утворення більш дієвого регіонального самоврядування.

З іншого боку, спроба проведення в 1998 р. територіальної реформи в континентальній частині Португалії, що полягала в намаганні центральним урядом створити 8 регіонів, закінчилася невдачею. Як зазначалося в Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 127 (2003) про місцеву та регіональну демократію в Португалії [20], хоча реформа регіонального поділу є вкрай необхідною для цієї країни, але висловлення населення на референдумі проти конкретної схеми регіоналізації свідчить про наявність об'єктивних регіональних інтересів, які надалі мають бути більшою мірою взяті до уваги.

Висновки і пропозиції. Ефективна адміністративно-територіальна реорганізація в Україні може бути реалізована лише за умови сприйняття й реалізації відповідних європейських стандартів. Вихідними положеннями зазначених стандартів можна вважати принципи законності, народовладдя, самоврядування та соціальної справедливості. Адміністративно-територіальну структуру України потрібно вдосконалювати згідно з пріоритетами й цілями демократичного розвитку українського суспільства, забезпечуючи дієздатність громадянського суспільства. У руслі основних цільових пріоритетів повинні здійснюватися адміністративна, муніципальна та регіональна реформи. Завершальним етапом широкомасштабної трансформації системи управління в державі має стати адміністративно-територіальна реформа. Конкретні заходи щодо реформування адміністративно-територіальної структури України мають

визначатися залежно від динаміки соціально-економічних процесів і узгоджуватися з реформуванням різних сфер суспільної життєдіяльності: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, судової системи, бюджетного механізму, земельних відносин тощо.

Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII.
2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.07.2014 № 1508-VII.
3. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385.
7. Саханенко С.Є. Територіальна організація влади в Україні : [навч.-метод. посіб.] / С.Є. Саханенко, М.П. Попов, О.І. Чебан ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Одес. регіон ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 1 : Територіальні основи публічної влади в Україні. – 2011. – 278 с.
8. Чертков А.Н. Территориальные преобразования как процессы (на примере преобразования муниципальных образований в России) / А.Н. Чертков // Держава і право : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – Вип. 54. – С. 170–176.
9. Жила Т.І. Адміністративно-територіальна лексика української мови : автореф. дис. ... канд. філол. наук / Т.І. Жила ; НАН України. Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні. – К., 2006. – 19 с.
10. Гетьман А.Б. Адміністративно-територіальний процес в Україні: окремі питання теорії та практики / А.Б. Гетьман // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 122–125.
11. Саханенко С. Муниципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення / С. Саханенко // Збірник наукових праць УАДУ. – К. : НАДУ, 2002. – Вип. 1. – С. 257–263.
12. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [моногр.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 180 с.
13. Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях : заключний звіт Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії Страсбург, 17 грудня 2002 р.
14. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність проблеми формування та реалізації / П.І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46–52.
15. Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452-1997.
16. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні : [наук.-практ. посіб.]. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
17. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy / REC 240 (2008) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511>.
18. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities / Rec(2004)12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784351>.
19. Local and regional democracy in Denmark / Recommendation 164 (2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866525>.
20. Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Portugal / REC 127 (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=39631>.

Герасимюк К. Х. Архитектоника территориального процесса в контексте европейских подходов

В статье проанализированы понятие и составляющие территориального процесса. Выделены механизмы создания, ликвидации и преобразования территориальных единиц. Исследованы европейские требования и стандарты в части территориального процесса с целью их адаптации в Украине.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, территориальный процесс, европейские стандарты.

Herasymiuk K. Architectonic of the territorial process within the european integration framework

In the article the concept of territorial process (which is treated as a change process of territorial division) is considered. Territorial process is determined through such mechanisms as formation, transformation, liquidation of units of various kinds and types. Consolidation, allocation, separation of territorial units and so on is defined as instruments of territorial process mechanisms.

Key words: administrative-territorial reform, territorial process, European standards.