

P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. – Cambridge : Cambridge University Press, 1985. – P. 8. **6.** *Scott R. W.* The Adolescence of Institutional Theory / R. W. Scott // *Administrative Science Quarterly*. – 1987. – Vol. 32. – P. 15. **7.** *March J. G.* The new institutionalism: Organizational factors in political life/ J. G. March, J. P. Olsen // *American political science review*. – 1984. – Vol. 78, № 3. – P. 18–20. **8.** *Crawford S. E.* A Grammar of Institutions/ S. E. Crawford, E. Ostrom // *American Political Sciences Review*. – 1995. – Vol. 89, No. 3. – P. 12. **9.** *Pejovich S.* The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development / S. Pejovich // *Journal of Markets & Morality*. – 1999. – №2. – P. 164–181. **10.** *Shepsle K.A.* Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions. *New Institutionalism in American politics Series* / K.A. Shepsle, M.S. Bonchek. – Castle Rock: W W Norton & Company Incorporated, 1997. – P. 11. **11.** *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Норт Д. – М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997. – С. 17. **12.** *Дюверже М.* Политические институты и конституционное право / М. Дюверже. // Антология политической мысли: в 5 т. Т. 2: Зарубежная политическая мысль: XX в. Нац. общественно-научный фонд; отв. ред. Т. А. Алексеева. – М.: Мысль, 1997. – С. 133–134. **13.** *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М.: Прогресс- Традиция, 2004. – С. 14–15. **14.** *Lipset S. M.* Political man: The social bases of politics / Lipset S.M. – N.Y.: Doubleday, 1960. – P. 23. **15.** *Lane J. E.* The New Institutional Politics: Performance and Outcomes / S. Ersson, J. E. Lane. – London and New York: Routledge, 2000. – P. 24. **16.** *Бергер П.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. – М.: Медиум, 1995. – С. 98–99. **17.** *Theory and Methods in Political Science* / 3rd ed. Ed. by D. Marsh, G. Stoker // *Series: Political Analysis*. – London: Palgrave Macmillan, 2010. – P. 97–106. **18.** *Peters G.* *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»* / Peters G. – London, New York: PINTER, 1999. – P. 17–18. **19.** *Патрушев С. В.* Институционализм в политической науке: Этапы, течения, идеи, проблемы / С. В. Патрушев // *Политическая наука*. – 2001. – № 2. – С. 149. **20.** *Crawford S. E.* A Grammar of Institutions / S. E. Crawford, E. Ostrom // *American Political Sciences Review*. – 1995. – Vol. 89, No. 3. – P. 28. **21.** *Di Maggio P.* The New Institutionalisms : Avenue of Collaboration / P. DiMaggio // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. – 1998. – Vol. 154(4). – P. 696–705. **22.** *Checkel J.T.* International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework / J. T. Checkel // *International Organization*. – 2005. – № 59. – P. 801. **23.** *Nielsen K.* Institutional Theory and Social Reality / K. Nielsen // *Research Paper*. – Roskilde University. – 2002. – № 8. **24.** *Peters G.* *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»* / Peters G. – London: PINTER, 1999. – P. 19–20.

УДК 321.01; 352.07

К. А. ДОНЧЕНКО

ПРО РЕФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ (В КОНТЕКСТІ ІНІЦІАТИВ МІНІСТЕРСТВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖКГ)

Аналізується проект Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Проект зберігає континентальну модель. В умовах зміни влади в Україні проект потребує суттєвого доопрацювання.

© **ДОНЧЕНКО Костянтин Анатолійович** – аспірант кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

Ключові слова: регіональне управління, модель місцевої влади, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації.

Донченко К.А. О реформировании модели территориальной организации власти (в контексте инициатив Министерства регионального развития, строительства и ЖКХ)

Анализируется проект Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти. Проект сохраняет континентальную модель. В условиях изменения власти в Украине проект требует существенной доработки.

Ключевые слова: региональное управление, модель местной власти, местное самоуправление, местные государственные администрации.

Donchenko Kostantyn. About reforming of the model of territorial organization of power (in the context of the initiatives of the Ministry of Regional Development, Construction, and Communal Living of Ukraine)

The article analyzes the draft of the Concept of reforming local government and territorial organization of power. The project retains the Continental model. The project requires significant improvement in the conditions of change of power in Ukraine.

Key words: regional management, model of local self-government, local self-government, local state administration.

Реформа моделі організації влади на регіональному та місцевому рівнях є актуальною проблемою з перших років незалежності. Це пов'язано з неможливістю проведення реформ лише наявними у держави інструментами. Їх реалізація потребує активізації суспільства, регіонів, соціальних груп. Наразі актуалізація цієї проблеми пов'язана зі зростанням від 2008 р. кризових явищ в фінансово-економічній, соціальній сферах та необхідністю модернізації економіки та суспільства в цілому. Одним з її елементів є реформування управління регіонами, підвищення ролі місцевого самоврядування. Але наразі не існує консенсусу політичних сил щодо заходів реформування.

Проблеми реформування влади на регіональному та місцевому рівнях досліджувалися вітчизняними політиками і науковцями. Серед перших виділимо Р. Безсмертного, С. Гриневецького, В. Литвина, В. Тихонова та ін. До цієї групи слід віднести й авторів доповіді Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування Конституційної Асамблеї¹. Серед науковців ці проблеми вивчали О. Батанов, Ю. Бойко, В. Логвиненко, В. Журавський, М. Їжа, А. Коваленко, І. Кресіна, А. Матвієнко, А. Некряч, М. Пітцик, Т. Тараренко, Т. Шахматова та ін.

Але потребують осмислення нові факти політичного розвитку. Одним з них є оприлюднений у 2013 р. проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні та територіальної організації влади в Україні². Хоча політичні події на зламі 2013–2014 рр. в Україні вірогідно призведуть до появи нових документів у цій сфері, можна припустити, що нова влада використовуватиме й напрацьовані попередників. Тому аналіз оприлюдненого у 2013 р. проекту Концепції зберігає актуальність.

Ієрархічність адміністративно-територіального устрою держави, розвиток системи суспільних комунікацій, які обумовили наявність на місцевому рівні як місцевих, так і загальнодержавних інтересів, врешті існування в науці державницької та громадівської концепції місцевого самоврядування обумовили розрізнення понять місцевого управління, яке здійснюють, як правило, призначу-

вані «згори» органи державної влади, та місцевого самоврядування, яке здійснюють органи влади та посадові особи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Існують кілька моделей організації влади на регіональному та місцевому рівнях. Найбільш презентативними є англо-саксонська (або англо-американська) та континентальна. Перша передбачає широку автономію, відсутність органів державної влади на місцевому рівні та здійснення регіонального та місцевого управління виборними органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) та посадовими особами. На відміну від неї, континентальна модель поєднує місцеве державне управління та місцеве самоврядування³. При цьому державні органи, як правило, здійснюють контроль за діяльністю ОМС, який поділяється на контроль доцільності (за виконанням повноважень, які ОМС делеговані державою) та законності (за виконанням як делегованих, так і власних повноважень ОМС). Але континентальна модель має різні модифікації, про що свідчить досвід Франції до й після «реформ Міттерана».

В Україні систему місцевої влади нині становлять місцеві державні адміністрації (далі – МДА), територіальні органи центральних органів виконавчої влади (далі – ТО ЦОВВ) та ОМС, зокрема ради. На рівні області та району ради не мають виконавчих органів, а делегують повноваження МДА. Останні функціонують на рівні районів та областей, у Києві та Севастополі. Таким чином, в Україні прийнята континентальна модель. Вона стала наслідком політичного компромісу 1995–1996 рр. і була закріплена в Конституції, законах «Про місцеве самоврядування»⁴, «Про місцеві державні адміністрації»⁵ тощо. Ця модель забезпечувала керованість процесами регіонального та місцевого управління з боку держави та водночас можливість впливу місцевих політичних еліт на діяльність органів виконавчої влади.

Водночас ця модель породжувала юридичні колізії та політичні суперечності, а також звинувачення у недемократичності. Тому на зламі ХХ–ХХІ ст. почали топитися політичні дискусії щодо необхідності корегування прийнятої моделі. В їх центрі були ідеї недоцільності збереження системи делегованих повноважень, надання обласним та районним радам права формувати власні виконавчі органи тощо. У 2004 р. було навіть ухвалено у першому читанні проект закону про внесення відповідних змін до Конституції. Але подальші події, розбалансованість системи державної влади не дали змоги довести цей процес до завершення. До цього питання повернулися незадовго до президентських виборів 2010 р. та після їх проведення.

Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади був підготовлений робочою групою, утвореною згідно з Постановою уряду⁶. У квітні 2013 р. уряд схвалив проект⁷ та передав його на розгляд громадськості. У липні Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства оприлюднило проект Указу Президента України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади».

Обґрунтування проблеми внесення змін до моделі місцевої влади в проекті Концепції змістовно повторює попередні проекти. Зокрема, у монографії «Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи» видання 2009 р.⁸ було названо ті самі причини незадовільного функціонування місцевого самоврядування. Основними проблемами у проекті Концепції визначені:

– збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи нераціональної територіальної організації влади;

– відсутність якісного розвитку місцевого самоврядування як у частині функціонування, так і в законодавчому забезпеченні;

– подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні при одночасному зменшенні населення, особливо сільського;

– дотаційність місцевих бюджетів та неможливість реалізації самоврядуванням власних функцій без допомоги держави.

Концепція виділяє виклики, які потребують реагування, конкретні явища, які є негативною складовою діяльності місцевого самоврядування, зокрема:

– зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування;

– корпоратизацію ОМС, закритість і непрозорість їх діяльності, корупцію, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості;

– надмірну централізацію повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів;

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, політичну та соціальну напругу через відсутність повсюдності місцевого самоврядування.

Основною проблемою розвитку місцевого самоврядування проект Концепції виділяє неспроможність здійснення самоврядуванням покладених на нього законом повноважень у повному обсязі та на достатньому рівні.

Важливим для аналізу є виокремлення концептуальних основ, які становлять сутність Концепції. До них слід віднести реформування адміністративно-територіального устрою України, а також організаційні зміни у дизайні місцевої влади та відповідний перерозподіл повноважень між ОМС та місцевими органами виконавчої влади. Оскільки аналіз адміністративно-територіальної реформи потребує окремого дослідження, ми зосередимось саме на другій проблемі, а саме на реформуванні моделі організації влади на місцях.

Проект Концепції передбачає існування на кожному адміністративно-територіальному рівні виконавчих органів місцевих рад. Згідно з проектом, адміністративно-територіальний устрій включає три рівні. На базовому рівні, який становлять територіальні громади, органи влади представлені сільськими, селищними та міськими радами та їх виконавчими органами, а також представництвами (або представниками) окремих органів виконавчої влади. На районному рівні це районні ради та їх виконавчі органи, районні державні адміністрації та ТО ЦОВВ, на регіональному – Верховна Рада та Рада міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні держадміністрації та ТО ЦОВВ.

В умовах конфронтації різних політичних груп перерозподіл повноважень може стати спробою досягнення компромісу за рахунок передачі частини ресурсів місцевим елітам. Способом реалізації в цьому разі є передача ОМС відповідальності за становище регіонів.

Створення виконкомів обласних та районних рад має супроводжуватися наданням їм відповідних повноважень. Проект Концепції передбачає, що, з одного боку, виконкоми виконуватимуть функції місцевого самоврядування, з іншого – держава делегуватиме їм власні повноваження. Конкретний розподіл повноважень планується визначити законом. На нашу думку, в Концепції слід було все ж прописати підходи до диференціації власних повноважень органів місцевого самоврядування та повноважень, які їм має делегувати держава.

Концепція передбачає контроль за органами місцевого самоврядування з боку МДА, які відтак отримують статус контрольно-наглядових органів. Сама ідея такого контролю не викликає заперечень. Але закладений у проекті механізм реалізації контрольної функції викликає неоднозначне тлумачення.

По-перше, визначено, що МДА здійснюють контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування законодавства та якістю надання адміністративних та соціальних послуг, тобто й контроль законності, й контроль доцільності. Водночас не вказано, чи здійснюється контроль доцільності лише в частині делегованих державою повноважень, чи він стосується усіх повноважень органів місцевого самоврядування.

По-друге, проект передбачає, що МДА, здійснюючи контроль за законністю рішень ОМС, мають право зупинки дії їх рішень з одночасним зверненням до суду. Така схема схожа на механізми контролю за місцевим самоврядуванням з боку префектур у Франції. Але префект не має права зупиняти рішення ОМС. За умов України виникає низка проблем.

З одного боку, вертикаль судів донедавна знаходилась під жорстким контролем вузького кола політичних угруповань, керівники яких входили до найближчого політичного оточення Президента України. Після зміни влади у лютому 2014 р. та скасування Верховною Радою України судової реформи ситуація в цій сфері може змінитися, зокрема, можливе повернення до ситуації плюралізму політичного впливу на судові органи. Але й за цих умов об'єктивний розгляд в судах спорів між МДА та ОМС не може бути гарантований.

З іншого боку, як відомо, у 2007–2009 рр. Президент України, маючи право зупиняти рішення урядів з одночасним зверненням до Конституційного Суду, фактично блокував роботу уряду. За аналогією право МДА зупиняти рішення ОМС з одночасним зверненням до суду щодо їх скасування загрожує паралічем діяльності місцевого самоврядування.

На противагу цьому ОМС, як і уряди у зазначений період, не матимуть прямих важелів впливу на МДА. Проект Концепції передбачає, що вони позбавляються низки прав, наприклад, висловлювати недовіру главам держадміністрації як представникам контролюючої інстанції. Відтак останні повністю залежатимуть від політичних угруповань, які здійснюють вплив на рішення глави держави або керівництва уряду (залежно від того, яка форма державного правління впроваджена на центральному рівні). Це відповідає міжнародним стандартам, коли контролюючі інститути відокремлюються від впливу об'єктів контролю, але в зазначених у попередньому абзаці умовах загрожує диктатом виконавчої влади над місцевим самоврядуванням.

Концепція передбачає розширення повноважень ОМС у частині оподаткування та право розпоряджатися земельними ресурсами. Останній пункт дає підстави для роздумів про зміну моделі земельних відносин. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності»⁹, розділив землі місцевої громади та державні, відніс до останніх землі поза населеними пунктами. Рішення щодо їх використання знаходяться у віданні органів державної влади з можливістю передачі у комунальну власність і навпаки. Проведення земельної реформи є ідеєю-фікс кожної партії при владі, оскільки забезпечить швидку капіталізацію. Вірогідним є зведення ситуації до двох варіантів: передача територіальним громадам прав розпорядження лише на частину земельних ресурсів (лише в населених пунктах) або й, зокрема,

на державні землі, але під контролем з боку органів виконавчої влади (контролем не лише за законністю, а й за доцільністю).

Проект повністю не вирішує проблему ТО ЦОВВ. Він зберігає їх в структурі регіональної влади. За МДА зберігаються повноваження з координації діяльності ТО ЦОВВ. Але слід звернути увагу на Указ Президента України від 24 травня 2013 р.¹⁰, яким передбачено розробку механізму передачі повноважень органів виконавчої влади вищого рівня до відання МДА. Враховуючи, що проект Концепції допускає можливість не лише передачі виконкомом рад повноважень місцевого самоврядування, які раніше були делеговані МДА, а й делегування повноважень держави, виникає проблема – чи будуть передаватись виконкомом повноваження, які можуть бути передані держадміністраціям на виконання зазначеного Указу Президента?

Врешті, слід зазначити ще один момент. Проект Концепції декларує заходи, спрямовані на підвищення впливу населення на діяльність ОМС, зокрема, звітування цих органів на вимогу зборів громадян, утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів, забезпечення права на місцевий референдум тощо. Водночас проект нічого не каже про можливість впливу громадян на діяльність МДА та ТО ЦОВВ. Але ця проблема зберігає актуальність, враховуючи як ті події, які відбулись в Україні на зламі 2013–2014 рр., так і збереження, згідно з проектом Концепції, за місцевими держадміністраціями досить суттєвих повноважень.

Отже, проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є спробою намітити основні лінії можливих змін у системі регіональної та місцевої влади. Головним його недоліком є неясність з вирішенням низки концептуальних моментів. Створення виконкомів обласних та районних рад має стати кроком до стимулювання розвитку територій. Виконкоми «відтягнуть» частину повноважень, однак невизначеність цієї частини залишає простір для широкого тлумачення. Модель місцевого самоврядування, що має бути утворена, зберігає близькість до континентальної, яка в найбільш чистому вигляді властива державам з сильною президентською владою. Відтак, на нашу думку, другим недоліком проекту є невідповідність проекту тим політичним реаліям, які склалися після зміни влади у державі у лютому 2014 р. та вимагають посилення громадського контролю над діяльністю місцевих органів виконавчої влади. Тому, хоча положення проекту Концепції і можуть бути використані при підготовці реформи організації влади на місцях, вони потребують суттєвого доопрацювання не лише з точки зору юридичної техніки, а й концептуально.

1. *Серьогіна С.* Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні: Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Серьогіна С. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/narjjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614/>. 2. *Проект* Указу Президента України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади»: Оприлюднено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennja-koncepciji-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi/>. 3. *Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади:* [монографія] / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін.; за заг. ред.

П.В. Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с. 4. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – №20. – Ст. 190. 6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування» від 29 лютого 2012 р. № 169 // Офіційний вісник України. – 2012. – №4018. – С. 22. – Ст. 660. 7. Розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Повідомлення Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату КМУ від 8 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246235854&cat_id=244276429. 8. *Адміністративно-територіальний устрій України*. Історія. Сучасність. Перспективи: [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.]; заг. ред. О. В. Турчинова; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: [Геопринт], 2009. – 615 с. 9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI // ВВР України. – 2013. – №36. – Ст. 472. 10. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 р. № 307/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – №40. – Ст. 1420.

УДК 328.183

А. С. МАТВИЄНКО

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ТЕРИТОРІАЛЬНІ РЕФОРМИ У ЄВРОПІ

Розглянуто ступінь вивчення впливу політичних партій на територіальний устрій держави; виділено три підходи (генетичний, просторовий, організаційний) до розуміння взаємозв'язку між політичною партією та територією; визначено основні чинники (електоральний, ідеологічний та територіальний) та рушійні сили (функціонування регіоналістських партій та європеїзація), що визначають позицію політичних партій щодо територіальної реформи.

Ключові слова: політична партія, територія, вибори, федерація, автономія, європеїзація.

Матвиєнко А.С. Влияние политических партий на территориальные реформы в Европе

Рассмотрены степень изучения влияния политических партий на территориальное устройство государства; выделено три подхода (генетический, пространственный и организационный) к пониманию взаимосвязи между политической партией и территорией; определены основные факторы (электоральный, идеологический и территориальный) и движущие силы (функционирование регионалистских партий и европеизация), определяющие позицию политических партий по отношению к территориальной реформе.

Ключевые слова: политическая партия, территория, выборы, федерация, автономия, европеизация.

© МАТВИЄНКО Анатолій Сергійович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України