

елементом” двосторонніх взаємин. З іншого боку, прагнучи відігравати дедалі конструктивнішу роль у рамках відносин ЄС з іншими суб’єктами міжнародних відносин та роблячи “ставку” на довготривалу перспективу, очевидним є застосування італійською стороною таких механізмів постійного моніторингу ключових тенденцій в Україні та українсько–російських відносинах як неурядові організації і дослідницькі центри, чие бачення та оцінки щодо доцільності здійснення подальших кроків або модифікації зовнішньополітичних пріоритетів країни, не можуть носити офіційний підтекст.

#### Список використаних джерел

1. L'Italia in equilibrio fra Mosca e Kiev. Renzi: Violazione sovranità inaccettabile, ma Ucraina rispetti le minoranze. – La Repubblica. – 02 Marzo 2014. – P. 1–2.
2. Vincenzo Nigro. Mogherini “Putin deve fermarsi. Nessuno vuole una guerra nel cuore dell’Europa”. – La Repubblica. – 9 Marzo 2014. – P. 3–4.
3. Interview a Tobias Bayer. Angela Merkel si è scusata con me. Die Welt. – 18 Mai 2014. – P.1–5.
4. Berlusconi: antistorico escludere Russia da G8. E sulle divisioni interne a Fi: di magico ci sono solo io. Il Sole 24 Ore, 25 Marzo 2014. – P. 2.
5. Dopo gli appelli di Laura Comi e Renato Brunetta arriva Twitter: “Solo Berlusconi può risolvere la crisi in Ucraina”. L’Huffington online. – 04 Marzo 2014. – Post [http://www.huffingtonpost.it/2014/03/04/berlusconi-putin-ucraina-twitter\\_n\\_4895741.html](http://www.huffingtonpost.it/2014/03/04/berlusconi-putin-ucraina-twitter_n_4895741.html).

*Nelin M.V., aspirant of Petro Mohyla Black Sea State University(Ukraine, Mykolaev), nelin@mail.ru*

#### Perspectives of Ukrainian–Italian relationship in terms of Ukraine’s domestic instability in 2014

*The article is dedicated to comprehensive exploration of current state and perspectives of Ukrainian–Italian relations in terms of domestic instability in Ukraine. The method of research is content analysis. The main conclusion of research is articulated by importance of deepening Ukrainian–Italian trade, economic and energetic cooperation in order to provide Italy’s leadership support of Ukraine towards EU.*

**Keywords:** Ukraine, Italy, Russia, EU, strategic partnership, energetic factor, trade and economic cooperation.

*Нелин М.В., соискатель, Черноморский государственный университет им. Петра Могилы (Украина, Николаев), nelin@mail.ru*

#### Перспективы украинско–итальянских отношений в условиях внутригосударственной нестабильности в Украине 2014 г.

*Целью статьи является комплексное рассмотрение современного состояния и перспектив украинско–итальянских отношений в условиях внутригосударственной нестабильности в Украине. Метод исследования – контент-анализ. Главный вывод исследования состоит в важности углубления украинско–итальянского торгового–экономического и энергетического сотрудничества для обеспечения поддержки итальянским руководством Украины на пути в ЕС.*

**Ключевые слова:** Украина, Италия, Россия, ЕС, стратегическое партнёрство, энергетический фактор, торгово–экономическое сотрудничество.

\* \* \*

УДК 342.25:321.01

**Панченко Т. В.**

доктор політичних наук, доцент кафедри політології,  
Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна  
(Україна, Харків), [panchenkotetyna@gmail.com](mailto:panchenkotetyna@gmail.com)

#### РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ВІДПОВІДНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ДОСВІДУ

*Розглядаються концептуальні засади реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою статті є з оцінка основних напрямів запланованих інституційних змін з точки зору їх відповідності досвіду європейських країн, де мали місце адміністративно–територіальні реформи останнім часом. Зокрема, на основі вивчення вітчизняного досвіду територіальної організації влади та регіональної політики, а також*

*порівняльного аналізу досліджується доцільність зміни територіальної основи для місцевого та регіонального самоврядування, інституціональної організації, компетенції та фінансування регіонів України. Розроблено рекомендації щодо здійснення укрупнення територіальних громад, розвитку повноцінного регіонального самоврядування та реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між різними адміністративними рівнями.*

**Ключові слова:** територіальна організація влади, місцева/ регіональне самоврядування, адміністративно–територіальна реформа, децентралізація, принцип субсидіарності.

Україна є найбільшою за територією європейською країною і є єдиною державою в Східній Європі, чия територіальна структура практично не змінилася з часів СРСР. Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно–правих актів розвиток місцевого самоврядування фактично призупинився на рівні міст обласного значення, а переважна більшість територіальних громад інших рівнів через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову основу виявилася неспроможною до виконання повноважень місцевого самоврядування. Через надмірну централізацію виконання самоврядних повноважень також ускладнено на рівні областей та районів. Таку ситуацію неодноразово намагались змінити, як наслідок Україна пережила три хвилі адміністративних реформ, хронологічні рамки яких збігаються з терміном повноважень трьох українських президентів (1999–2004 рр. – другий термін президентства Леоніда Кучми; 2004–2010 – президентство В.Ющенка; 2010–початок 2014 рр. – президентство В.Януковича). Кожна хвиля починалась з адміністративної реформи, як правило, на рівні уряду та центральних органів влади й завжди очікувався наступний етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Якщо заходи з реформування уряду та центральних органів виконавчої влади тією чи іншою мірою втілювались у життя, то на реформування територіальної організації влади не вистачало часу або політичної волі. За цей час в Україні напрацьовано чимало концепцій реформування й проблеми, які потребують вирішення–визначення територіальної основи місцевого самоврядування, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для реалізації місцевого самоврядування, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є очевидними.

Події останніх місяців – анексія Криму та загрози територіальної цілісності на Південно–Східних кордонах країни – не дозволяють далі відкладати реформу. Сьогодні на порядку денному концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1.04.2014 [1], яка акумулює у собі ідеї та принципи, що висувались під час попередніх спроб реформування. Дослідженню останніх присвячені публікації Я.Веремича, Б.Данилишина, М.Їжи, І.Коліушко, І.Кресіної, В.Маліновського, А.Ткачука та ін.

У межах даної публікації здійснюються оцінка основних напрямів запланованих інституційних змін з точки зору їх відповідності досвіду європейських країн, де мали місце адміністративно–територіальні реформи останнім часом.

Першочерговим завданням реформи є удосконалення системи територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком.

Міжнародний досвід свідчить, що неможливо перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально. Чимало європейських країн здійснили укрупнення муніципалітетів (не завжди на добровільній основі), націлене на компенсації економічних збитків, пов'язаних з їхнім невеликим розміром (недостатні фінансові ресурси для виконання повноважень, обмежена податкова база тощо). Стратегію укрупнення муніципалітетів задля економічної ефективності часто називають Північноєвропейською моделлю, яка також характеризує великі за розміром муніципальні структури (наприклад, середня чисельність населення муніципалітету в Великобританії 139000 жителів, в Данії – 55000, Швеції – 31000).

Інший спосіб досягнення оптимального розміру муніципалітету – міжмуніципальне співробітництво, до якого звертались країни з протилежною Південноєвропейською муніципальною структурою. Муніципалітети цих країни, як правило, мають населення менше 10000 (наприклад, середня чисельність населення муніципалітету у Франції 1720 жителів, в Угорщині – 3170, в Іспанії – 5400, в Італії – 7200) [2, р.5]. Міжмуніципальне співробітництво досягається через створення проміжних структур – міжгромадських органів, що знаходяться у віданні рад та директорів, що обрані або призначені муніципалітетами. Воно дозволяє муніципалітетам об'єднати свої ресурси для того, щоб покращити надання місцевих громадських послуг, в той же час, зберігаючи при цьому свою власну муніципальну структуру. Міжмуніципальне співробітництво було домінуючою стратегією у посткомуністичних країнах у 1990-ті під час відродження самоврядних структур та форм низової демократії. Однак з часом в деяких випадках (наприклад, в деяких східних землях Німеччини) створені міжмуніципальні структури замінили колишні дрібні муніципалітети.

Деякі країни також пережили укрупнення проміжних адміністративних рівнів (деякі землі Німеччини, Польща) та регіонів (Данія, Чехія, Словаччина, Польща та ін.).

Питання створення просторової основи нової системи органів публічного управління традиційно було каменем спотикання під час чисельних спроб реформування, тоді як достатньо сміливо обговорювались інші проблеми місцевого самоврядування – перерозподіл повноважень та ресурсів, надання більшої автономності органам місцевого самоврядування тощо. При цьому протягом тривалого часу обговорюються різноманітні моделі територіального устрою, серед яких найбільш суперечливим залишається майбутнє обласного поділу (розглядаються чисельні варіанти укрупнення та розукрупнення областей, а також збереження чинного поділу). В теперішніх умовах росту регіональної ідентифікації перегляд кордонів областей не може бути прийнятним, отже йдеться, передусім, про укрупнення місцевих громад та окремих районів.

Експертному середовищі вже кілька років обговорюється дві можливих моделі реформи – активна (жорстка) та пасивна (м'яка) [3, с.53]. Активна модель передбачає системне реформування, яке запроваджується рішенням повноважних органів дер-

жави, проводиться у досить короткі терміни і має на меті утворення муніципалітетів за північноєвропейською моделлю. Саме цю модель намагались втілити в Україні у під час спроби реформи 2005 р. Втілення пасивної моделі є досить тривалим шляхом реформи, що розрахована на стимулювання територіальних одиниць до добровільного об'єднання, у тому числі через міжмуніципальну кооперацію. Ця модель знаходить більшу підтримку останніми роками (розроблено законопроекти про співробітництво територіальних громад, про право територіальних громад на об'єднання тощо) і саме вона здебільшого знайшла втілення в Концепції реформи від 01.04.2014. Вже на першому її етапі (2014 р.) передбачається створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації. Окрім того, на першому етапі передбачено законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою (АТУ), що є скоріше елементом активної моделі реформи. У попередніх концепціях питання створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання підіймалось, однак власне оптимізація АТУ передбачалась на наступних етапах реформи, які хронологічно планувались після переобрання керівних органів держави.

Потребують детальної розробки механізми стимулювання для добровільного об'єднання громад та міжмуніципальної кооперації. Може бути корисним досвід Естонії, яка запропонувала органам місцевого самоврядування певну альтернативу: якщо протягом визначеного періоду вони розпочали об'єднання згідно встановленим параметрам, то вони отримують додаткові фінансові ресурси (чим раніше розпочато процес об'єднання, тим більше коштів отримують громади). Після закінчення відведеного на добровільне об'єднання часу, об'єднання відбувається за урядовими рішеннями, але вже без додаткової фінансової підтримки [3, с.54].

Окрім того, європейський досвід підтверджує, що добровільному об'єднанню громад кооперації передують значна підготовча робота з місцевим населенням та його залучення до вироблення відповідних рішень через громадські слухання, зустрічі за місцем проживання, місцеві референдуми та консультативні опитування. Нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, неспроможність жителів до солідарних дій у співпраці з органами місцевої влади є значними перешкодами на шляху добровільного об'єднання та співпраці громад. Тому створення сприятливих умов для участі громадськості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні також важливе завдання нинішньої реформи.

В умовах соціальної дезінтегрованості територіальних громад дуже важливо, щоб ідеї об'єднання та співробітництва знайшли підтримку серед місцевих лідерів (передусім чинних та потенційних сільських голів). Саме їхній опір був однією з головних причин провалу реформи 2005 р. Тому важливим завданням при розробці нормативно-правової бази нової територіальної основи місцевого самоврядування є по-

шук стимулів для залучення у реформу місцевих лідерів (через створення інституту старости, залучення сільських голів громад, що об'єдналися, у виконавчі органи об'єднаної громади тощо).

Отже, фінансове стимулювання, залучення громадськості і місцевих лідерів є запорукою успіху територіальної реформи.

По-друге, важливішим аспектом інституційних змін у межах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є удосконалення **інституціональної організації** як запоруки створення належних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Відповідно до Закону про місцеве самоврядування в Україні діють виборні асамблеї на всіх субнаціональних рівнях, але тільки місцеві асамблеї базового рівня (місцеві ради міст, селищ та сіл) утворюють власні виконавчі органи. Обласні та районні ради делегують виконавчі функції відповідним місцевим державним адміністраціям, які є складовою виконавчої вертикалі центральної влади. Основний закон України і Закон про місцевої державної адміністрації констатують, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються за пропозицією Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України і звільняється з посади Президентом України. Вони несуть відповідальність перед президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та контролюються виконавчими органами вищих рівнів. Президент України може припинити повноваження глав місцевих адміністрацій та прийняти їхню відставку, якщо дві третини депутатів ради висловили йому недовіру. Українські президенти досить часто користувались цим правом, як наслідок середній термін повноважень голови обласної адміністрації в Україні становить 1,5 року [3]. Специфіка кадрової політики демонструє, що посада голови місцевої адміністрації є адміністративною відповідно до чинного законодавства і політичною по суті.

Жодна європейська країна не має подібної інституційної організації, хоча призначений президентом або урядом губернатора або префекта на регіональному рівні – явище доволі поширене. Зазвичай губернатори виконують контрольні–наглядові функції, а виконавчі функції – сфера відповідальності виконавчих органів відповідних рад. Тобто префект або губернатор, що призначається органами центральної влади, завжди посада адміністративна, а не політична.

Утворення на регіональному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами та перегляд повноважень місцевих державних адміністрацій – завдання, які мали місце в усіх концепціях останніх років й чинна концепція не є виключенням. Але на відміну від попередніх концепцій, створення виконавчих органів обласних та районних рад передбачається вже на першому етапі реформи, тоді як раніше подібні заходи планувались у віддаленій перспективі. Чинна концепція передбачає ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольні–наглядовими і координаційними функціями. Пропоновані державні представництва відповідають інституту префектури як контрольні–наглядового органу центральної виконавчої

влади. Інститут префектури було введено в Італії, Іспанії, Франції та Польщі під час реформ з регіоналізації та децентралізації, коли утворювались регіональні ради та їх виконавчі органи. Нещодавно подібний інститут було введено в Угорщині новою конституцією 2011 р. В Угорщині введення інституту префектури як контрольні–наглядового органу було елементом так званої “рецентралізації” усієї адміністративної системи, що супроводжувалася позбавленням округів багатьох функцій місцевого самоврядування. У Туреччині навпаки перегляд функцій губернатора було складовою реформи децентралізації 2005 р. До реформи призначений президентом губернатор очолював провінційні ради та спеціальні провінційні адміністрації (СПА). Після реформи провінційна рада обирає Президента із свого складу та формує виконавчий комітет, а губернатор залишається головою СПА, який здійснює “управління і адміністрування СПА; призначення персоналу; і представництво СПА у державних установах та на церемоніях” [5].

У Проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”, що було підготовлено на основі Концепції від 1.04.2014, визначені наступні повноваження голів районних та обласних державних представництв: нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану” [6]. Такий перелік повноважень більше відповідає повноваженням префектур у регіоналізованих країнах, ніж турецького голови СПА. Поки залишається відкритим питання про штат державних представництв, який очевидно має бути не чисельним.

Із зміною територіальної основи місцевого самоврядування та інституціональної структури безпосередньо пов'язане питання **розмежування повноважень** у системі органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних рівнях АТУ. Відповідна проблема підіймалась на усіх попередніх етапах реформи, навіть коли згадуваних вище аспектів не було на порядку денному. Її витoki пов'язані з тим, що у законодавстві залишається такий рудимент радянського типу влади, як повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування породжує накладки та дублювання, а, звідси, і втручання одних у справи інших. Хоча повноваження дублюються, існує дуже мало джерел вироблення альтернативних варіантів політики. Отже, взаємовідносини базуються в основному не на принципі співробітництва, а адміністративної підлеглості.

Відповідно до Конституції України, обласні та районні ради: затверджують програми соціально–економічного та культурного розвитку, а також бюджети відповідних областей і районів та контролюють їх виконання. Місцеві державні адміністрації, яким обласні та районні ради делегують виконавчі функції мають широкий спектр повноважень в економічній, культурній і соціальній сферах. За даними Світового

банку, для України властивий відносно високий рівень галузевої децентралізації у порівнянні з іншими країнами Східної Європи. Зокрема, у 2010 р. витрати на оплату праці працівників із місцевих бюджетів склали 57.1% (у середньому в країнах Східної Європи близько 30%), на освіту – 63.9% (в середньому 40%), на охорону здоров'я – 78% (в середньому на 24%) [7]. Ці дані нічого не говорять про незалежну політику субнаціональних урядів або їх здатність до прийняття рішень. Вони виключають тільки повну централізацію, залишаючи стратегії деконцентрації та адміністративної децентралізації.

Концепція вимагає розподілу повноважень між різними адміністративними рівнями, органами місцевого самоврядування та державної влади на основі принципів субсидіарності та децентралізації, що цілком відповідає світовому досвіду та вимогам сьогодення. Чинна концепція бере за основу статичну субсидіарність, коли повноваження віднесені до певного рівня, який виходячи з об'єктивних потреб та ресурсного потенціалу здатний їх виконувати. Динамічна субсидіарність, яка передбачає наявність суміжних компетенцій у різних рівнях врядування й прийняття остаточних рішень відповідно до ситуації, за межами концепції, адже на порядку денному ліквідація суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад, розподіл повноважень між ними на засадах децентралізації, коли пріоритет мають виборні органи.

Нижче наведені регіональні компетенції, які запропоновані у Концепції, у порівнянні з чинними компетенціями регіонів України та 21 європейських країн, що мають регіональний поділ [8].

Регіональний розвиток – головна й найбільш поширена компетенція європейських регіонів. Регіональні уряди 19 з 21 країн несуть відповідальність у сфері регіонального, економічного чи земельного розвитку, просторового та міського планування, економічних і торговельних справах. У нинішній українській ситуації регіональні ради затверджують регіональні програми розвитку, в той час як місцеві державні адміністрації несуть відповідальність за їх виконання.

Охорона навколишнього природного середовища – подібна компетенція характерна для регіонів 9 країн (Австрія, Чехія, Німеччина, Греція, Норвегія, Румунія, Іспанія, Швеція, Швейцарія). У нинішній ситуації в Україні питання навколишнього середовища переважно за межами відповідальності регіональних влад, лише деякі екологічні проблеми можуть бути включені до регіональних програм розвитку.

Розвиток обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування – подібна компетенція характерна для регіонів 9 країн (Австрія, Бельгія, Чеська Республіка, Данія, Франція, Італія, Норвегія, Нідерланди) і тільки утримання доріг – компетенція регіонів 4 країн (Польща, Сербія, Словаччина, Швейцарія). У нинішній ситуації в Україні тільки питання регіонального транспорту включені до регіональних програм розвитку.

Професійно-технічна освіта є вузькою компетенцією, яка охоплює один сегмент освітнього сектора. У багатьох країнах професійна освіта входить

до регіональної компетенції поряд з іншими сегментами галузі – середня освіта, вища освіта, професійна підготовка, адаптація навчальних закладів до потреб регіонального ринку праці. Зокрема, європейські регіони несуть відповідальність у освітній сфері (часто наряду з іншими рівнями) у 10 країнах (Бельгія, Хорватія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Румунія, Сербія, Іспанія, Швейцарія, Туреччина), в системі середньої освіти – в 4 країнах (Чеська Республіка, Франція, Угорщина, Словаччина), у сфері вищої освіти – в 2 країнах (Німеччина та Норвегія) і спеціальної освіти – в Данії. В Україні освітні питання є елементами регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, а більшість питань освітньої інфраструктури (за винятком ВНЗ) знаходяться у віданні місцевих державних адміністрацій.

Надання високоспеціалізованої медичної допомоги – також вузька компетенція, яка охоплює один сегмент охорони здоров'я. Регіони 15 європейських країн несуть відповідальність у різних аспектах охорони здоров'я (Австрії, Бельгії, Хорватії, Чехії, Данії, Фінляндії, Франції, Угорщини, Італії, Румунії, Сербії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Туреччини). Деякі з них (переважно, регіони скандинавських країн) реалізують політику охорони здоров'я з широкого кола питань. У нинішній українській ситуації політика в галузі охорони здоров'я на регіональному рівні реалізуються так само як освітня політика.

Розвиток культури, спорту, туризму – компетенції, щовключені до різних галузей регіональної політики в багатьох країнах. Культура як галузь політики часто включає відповідну інфраструктуру (бібліотеки, музеї, культурні центри); спорт та відпочинок; захист регіональної культури та культурної спадщини в регіоні, в тому числі регіональних мов. Подібна компетенція властива для регіонів 13 країн (Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Угорщина, Нідерланди, Сербія, Словаччина, Іспанія, Швеція, Туреччина). Спорт як окрема регіональна компетенція має місце в 3 країнах (Австрія, Бельгія, Нідерланди). Туризм є компетенцією регіонів 6 країн (Бельгія, Данія, Угорщина, Нідерланди, Сербія, Швеція). В Україні деякі культурні питання включені до програм культурного розвитку, а питання культурної інфраструктури перебувають у віданні місцевих державних адміністрацій. Питання туризму – переважно поза відповідальністю регіонів.

Так, відповідно до Концепції, у компетенції регіонів, перш за все, основні галузі економічної регіональної політики (регіональний розвиток, навколишнє середовище, транспорт, дороги і туризм). Регіони деяких європейських країн також відповідальні за постачання деяких комунальних послуг: регіони Австрії, Бельгії, Італії, Нідерландів – енергопостачання, регіони Румунії – водопостачання тощо. Концепція також передбачає широку компетенцію регіонів у галузі культурної політики і вузьку – в галузях освіти та охорони здоров'я. Із компетенції регіонів України вилучене соціальне забезпечення (будинки престарілих, соціальна допомога, соціальне житло тощо), що є сферою відповідальності регіональної влади у теперішній системі та ще у 13 країнах (Бельгія, Данія, Фінляндія, Нідерланди, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина, Іспанія,

Швейцарія, Туреччина). Деякі європейські регіони також відповідальні у сфері законності та правопорядку (Австрія, Німеччина), поліції (Фінляндія, Німеччина, Швейцарія); такі компетенції регіонів ніколи не розглядалися до порядку денному українських реформ. Здійснений аналіз підтверджує, що реформа не передбачає суттєвого розширення регіональної компетенції (відбувається розширення в економічній сфері і звування у соціальній сфері), але реформа може забезпечити децентралізацію, тобто передачу повноважень виборним органам, і поділ влади між різними адміністративними рівнями на базі принципу субсидіарності.

Й останнє, але значністю, питання **фінансової спроможності територіальних одиниць**, передусім в контексті вирішення обговорюваної протягом багатьох років проблеми регіональної справедливості.

Згідно українському законодавству держава бере участь у формуванні доходів бюджету регіонів і фінансово підтримує їх. Більш того, чимало дослідників вказують на зростаючу тенденцію до централізації фінансових ресурсів через збільшення частки міжбюджетних трансфертів. Традиційно податок на доходи фізичних осіб є найбільшим джерелом доходу субнаціональних бюджетів всіх рівнів (70–80%), податок на землю є другим джерелом (10–20%) (обидва ці податки є національні та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на регіональному рівні), інші податкові та неподаткові доходи, у тому числі місцеві податки і збори, складають менше 5%. Незначна частка місцевих податків і зборів у структурі місцевих бюджетів викликає традиційно найбільшу турботу експертів через невідповідність п.3 ст.9 Європейської хартії про місцеве самоврядування про те, що “принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону” [9].

Разом з тим, дані Світового банку [7] демонструють відносно високий рейтинг України за показниками фіскальної децентралізації. Зокрема, в Україні частка доходів (29.1%) і витрат (25.2%) субнаціональних влад вище, ніж всередньому в країнах Східної Європи (20% і 17% відповідно); витрати субнаціональних влад, що формуються за рахунок власних доходів (52.3%) і витрати, що фінансуються за рахунок субнаціональних податкових надходжень (45.4%) вище за середні в країнах Східної Європи (50 і 30% відповідно); частка вертикальних грантів (49.9%) – середня для країн Східної Європи.

Однак слід зазначити, що частка вертикальних грантів або міжбюджетних трансфертів відрізняється у регіональних і міських бюджетах. Наприклад, в 2014 р. трансферти складають 23.8% доходів Харківського міського бюджету, натомість у структурі бюджету Харківської області частка трансфертів у чотири рази перевищує інші доходи. Очевидно порівняно високий рівень фінансової автономії та галузевої децентралізації досягається за рахунок певної автономії органів місцевого самоврядування великих міст.

Традиційно основним напрямком реформ було визначення адекватної та достатньої податкової бази місцевого самоврядування. Останнім часом це питання

було пов'язане з введенням податку на нерухомість як місцевого податку (ст. 265 Податкового кодексу України (2011)). Очікується, що податок на майно (який стягується з власників квартир, площа яких понад 120 кв. метрів і власників будинків, площа яких перевищує 250 кв. метрів) стане одним з основних джерел місцевого бюджету та фінансової спроможності місцевого самоврядування, як у багатьох країнах. Однак поки це джерело доходу місцевих бюджетів є суттєво теоретичним (стягнення цього податку відкладається з року в рік).

У межах реформи знов підіймаються питання про визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці, надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів, а також обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг, а також надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету [1]. На нашу думку, найбільш принциповим питанням у сфері місцевих фінансів є питання перерозподілу фінансових потоків, яке тільки частково може бути вирішене через надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету. Прибутковий податок з громадян, податок на землю, а також податок на майно повинні бути основними джерелами формування субнаціональних бюджетів.

Таким чином, концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1.04.2014 є результатом багаторічних напрацювань у відповідній сфері. Вона відрізняється від попередніх проектів тим, що такі рішучі заходи як утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, а також законодавче врегулювання нової системи АТУ передбачені вже на першому етапі реформи (у 2014 р.). В ситуації, коли значна частина населення України усвідомлює необхідність реформи (зокрема згідно даним дослідження КМІС що проводилося 8–16 квітня 2014 р. у п'яти областях Сходу та Півдня України, 45.2% опитаних підтримують модель децентралізованої унітарної держави, 24.8% – федеративної та 19.1% – унітарної [10]), ці заходи можуть бути втілені в життя й стати початком масштабної реформи територіальної організації влади, на яку багато років чекає Україна.

#### Список використаних джерел

1. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади № 333-р від 1.04.2014. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/document/0/7/b/a/3/07ba30dc908906effd8b8cb18768587.pdf>
2. Hermenier H. The Quest for “Perfect territorial organization”: Comparison across Europe / H. Hermenier // Balancing democracy: identity and efficiency. Changes in local and regional structure in Europe. – CCRE, Brussels, Paris, 2008. – P. 4–7.
3. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / Анатолій Ткачук. – К.: ІКЦ “Легальний статус”, 2013. – 116 с.
4. Худоба О.В. Голова місцевої державної адміністрації: особливості та роль посади в сучасному державному управлінні / О.В. Худоба. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/4/02.pdf>
5. Local and regional democracy in Turkey: explanatory memo-

randum Rapporteurs: Anders KNAPE, Herwig VAN STAA, CG(20)6, 1 March 2011.

6. Проект Закону України Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – Режим доступу: <http://rada.konotop.org/index.php/home/-q-q>

7. Word Bank. Fiscal decentralization indicators [XLS], 2012. – Available HTTP: <http://web.worldbank.org>.

8. Local and regional government in Europe: structure and competence. –CCRE CERM Paris, Brussels, 2013. – Available HTTP: [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)

9. Європейська Хартія про місце самоврядування. Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

10. Мнения и взгляды населения Юго-востока Украины: Апрель 2014 года. – Режим доступа: [http://zn.ua/UKRAINE/mneniya-i-vzglyady-zhiteley-yugo-vostoka-ukrainy-aprel-2014-143598\\_.html](http://zn.ua/UKRAINE/mneniya-i-vzglyady-zhiteley-yugo-vostoka-ukrainy-aprel-2014-143598_.html)

### Reference

1. Concepția reformy miscevoogo samovyriaduvannya ta territorialnoy ogranizacii vlady № 333-rvid 1.04.2014. – Rezhim dostupu: <http://minregion.gov.ua/attachments/document/0/7/b/a/3/07ba30dc908906effd8b8cb18768587.pdf>

2. Hermerier H. The Quest for “Perfect territorial organization”: Comparison across Europe/ H.Hermerier // Balancing democracy: identity and efficiency. Changes in local and regional structure in Europe. – CCRE, Brussels, Paris, 2008. – P. 4–7.

3. Tkachuk A. Decentralizacia vlady: vid potreby do realizacii (robochij zishit) / Anatolij Tkachuk. – K.: IKC “Legalnyj status”, 2013. – 116 s.

4. Hudoba O.V. Golova miscevoi dergavnoi administracii: osoblyvosti ta rol posady u suchasnomu dergavnomu upravlinni / O.V. Hudoba. – Rezhim dostupu: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/4/02.pdf>

5. Local and regional democracy in Turkey: explanatory memorandum Rapporteurs: Anders KNAPE, Herwig VAN STAA, CG(20)6, 1 March 2011.

6. Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennya zmin do Konstitucii Ukrainy (schodo decentralizacii vlady). – Rezhim dostupu: <http://rada.konotop.org/index.php/home/-q-q>

7. Word Bank. Fiscal decentralization indicators [XLS], 2012. – Available HTTP: <http://web.worldbank.org>.

8. Local and regional government in Europe: structure and competence. –CCRE CERM Paris, Brussels, 2013. – Available HTTP: [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)

9. European Charter of Local Self-Government (1985), Strasbourg.

10. Mneniya i vzglyady naseleniya Ugo-Vostoka Ukrainy: Aprel 2014 goda. – Rezhim dostupa: [http://zn.ua/UKRAINE/mneniya-i-vzglyady-zhiteley-yugo-vostoka-ukrainy-aprel-2014-143598\\_.html](http://zn.ua/UKRAINE/mneniya-i-vzglyady-zhiteley-yugo-vostoka-ukrainy-aprel-2014-143598_.html)

**Panchenko T.V.**, Doctor in Political Sciences, Associate Professor of Political Science, V.KarazinKharkiv National University (Ukraine, Kharkov), [panchenkotetyna@gmail.com](mailto:panchenkotetyna@gmail.com)

### Local government and territorial reform in Ukraine: compliance with European experience

*Conceptual foundations of local government and territorial reform in Ukraine are considered. The paper is aimed to estimate the main areas of planned institutional changes in terms of their compliance with European experience of recent territorial and public administration reforms. In particular, it is investigated a relevance of changing the territorial basis for local and regional governments, institutional organizations, competences and financing of Ukrainian regions, based on the study of national experience of territorial authorities and regional policy as well as comparative analysis. Recommendations for the amalgamation of local communities, establishment of full-fledged regional self-government and implementation of the principle of subsidiarity in territorial separation of power are developed.*

**Keywords:** territorial organization, local/regional self-government, territorial/public administration reform, decentralization, principle of subsidiarity.

**Панченко Т.В.**, доктор политических наук, доцент кафедры политологии, Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина (Украина, Харьков), [panchenkotetyna@gmail.com](mailto:panchenkotetyna@gmail.com)

### Реформа местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: соответствие европейскому опыту

*Рассматриваются концептуальные основы реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Целью статьи является оценка основных направлений запланированных институциональных изменений с точки зрения их соответствия опыту европейских стран, где произошли*

*ли административно-территориальные реформы в последнее время. В частности, на основе изучения отечественного опыта территориальной организации власти и региональной политики, а также сравнительного анализа исследуется целесообразность изменения территориальной основы для местного и регионального самоуправления, институциональной организации, компетенций и финансирования регионов Украины. Разработаны рекомендации по осуществлению укрупнения территориальных общин, развитию полноценного регионального самоуправления и реализации принципа субсидиарности в распределении полномочий между различными административными уровнями.*

**Ключевые слова:** территориальная организация власти, местное/региональное самоуправление, административно-территориальная реформа, децентрализация, принцип субсидиарности.

\* \* \*

УДК 101.32-2

**Прокопенко О. А.**

аспірантка відділу гуманітарної політики,  
Національний інститут стратегічних досліджень  
(Україна, Київ), [o\\_proki@mail.ru](mailto:o_proki@mail.ru)

### ДОМІНАНТНІ АРХЕТИПИ У ЖИТТІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Дослідження присвячено актуальному питанню – аспекту впливу архетипів на формування національної самоідентичності українців. У статті розглядається архетип як засіб несвідомої передачі економічної, політичної, військової, культурно-соціальної поведінки етносу у просторі і часі. Аналізуються домінантні типи архетипів, характерних для українського етносу та їх вплив на суспільні сфери життя і їх вплив на формування національної самоідентичності. Метою статті є визначення та характеристика основних архетипів, властивих сучасному українському суспільству, визначення умов, чинників в яких формуються архетипи українського соціуму. Автором описано основні підходи до вивчення архетипів. На основі аналізу наукової літератури у статті пропонується авторське визначення поняття “архетип”. У статті також описано провідні чинники-вектори формування української ідентичності на сучасному етапі існування українського етносу в контексті дослідження домінантних архетипів українського суспільства.*

**Ключові слова:** архетип, прототип, структура архетипу, домінантний тип архетипу.

Значне місце у розумінні сутності сучасного українського етносу, його самобутності, соціокультурної неповторності і цінності відіграють поняття “традиційне”, “автентичне”, “національне”, “етнічне”. Ці категорії тісно пов’язані з історією, традиціями, звичаями народу. В останні десятиліття все більшої актуальності набувають проблеми пов’язані з поєднанням глибинних етнічних, національних понять (звичаїв, традицій, принципів управління, організації суспільного життя, загалом поведінки окремих індивідів) з сучасними тенденціями глобалізації, інтеграції та модернізації. Виникає низка питань пов’язаних з проблемою самоідентифікації, самовизначення та самоусвідомлення етносу.

Формування планетарного інформаційного простору, світового ринку капіталів, товарів і робочої сили, зародження глобальної свідомості та глобальної культури призводять до того, що життя в сучасному світі вже не вкладається у звичні для більшості людей межі їх традиційної самоідентифікації (цивілізаційної, національної, державної, етнічної, культурної, релігійної, родинної, професійної тощо). Стрімкі зміни сучасного світу, пов’язані зі зростаючими і досить суперечливими процесами глобалізації, різко актуалізують і загострюють насамперед проблему національної ідентичності, оскільки розмивають її традиційні основи. Попри популярність серед дослідників питання глобалізму, етнонаціональні спільноти, феномен їх існування, базові механізми збереження та функціонування залишаються актуальними серед наукового обігу, а пошук національної