

УДК 352.001.73(4ЄС)

## Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу

Л.Л. ПРОКОПЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

### Авторське резюме

Проаналізовано зміни територіальної організації публічної влади в країнах ЄС, в результаті яких відбувся переорозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади. Розкрито причини реформування територіальної організації влади та охарактеризовано його етапи. Визначено сутність функціональної та органічної концепцій реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу. Акцентовано увагу на досвіді реалізації функціональної концепції у Франції, висвітлено найбільш поширені форми міжмуніципального співробітництва в країнах Європи. Розкрито досвід реалізації органічної концепції у Великій Британії, Бельгії, Данії, Швеції, ФРН, країнах Балтії тощо. Робиться висновок, що у процесі реформування територіальної організації влади в Україні важливе значення має врахування як позитивних, так і негативних аспектів «функціональної» та «органічної» концепцій і забезпечення поліваріантності шляхів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою.

**Ключові слова:** реформування територіальної організації влади, функціональна концепція, органічна концепція, міжмуніципальне співробітництво.

## The experience of reforming local government in the European Union countries

L.L. PROKOPENKO

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

### Abstract

The changes of territorial organization of the public authorities in the EU countries are analyzed. The end of these changes was re-distribution of powers and responsibilities between different levels of government. Reasons for reforming the territorial organization are given and its stages are described. The essence of functional and fundamental concepts of reforming local government in the European Union countries is defined. The focus is made on the experience of realization of the functional concept in France; the most common forms of intermunicipal cooperation in European countries are explained. The experience of realization of the fundamental concept in Great Britain, Belgium, Denmark, Sweden, Germany, the Baltic States, etc. is considered. It is concluded that it is important to take into account both the positive and negative aspects of «functional» and «fundamental» concepts and polyvariance of ways of the system of administrative-territorial division improvement in the process of reforming the territorial organization of power in Ukraine.

**Keywords:** reforming the territorial organization of power, functional concept, fundamental concept, intermunicipal cooperation.

**Постановка проблеми.** Проголошення Україною європейського вектора своєї зовнішньої політики і наміру інтегруватися в Європейський Союз ставить на порядок денний необхідність досягнення в найкоротші терміни стандартів ЄС з

© Л.Л. Прокопенко, 2015

метою забезпечення відповідності копенгагенським критеріям. Важливе місце у цих перетвореннях посідає здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. Передусім мова йде про реформування системи державного управління в Україні на засадах децентралізації і деконцентрації владних повноважень і ресурсів відповідно до принципу субсидіарності.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблемам реформування територіальної організації влади за рубежом присвячено досить широке коло праць, серед яких слід відзначити дві фундаментальні публікації: двотомник під редакцією Тамаша М. Хорвата [4] та спільне дослідження німецьких, російських, монгольських і киргизьких учених [3]. Серед публікацій останнього часу, в яких розглядається дана проблематика, варто назвати видання під редакцією В.В. Толкованова [15].

**Метою дослідження** є спроба узагальнити досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу на основі реалізації функціональної та органічної концепцій та можливість його адаптації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Останні десятиліття позначилися серйозними змінами територіальної організації публічної влади в країнах ЄС, в результаті яких відбувся перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади. Причому цей процес, як підкреслюють російські дослідники, охопив як традиційно централізовані держави, так і країни, що історично сповідують децентралізм. На їх думку, децентралізація стала, з одного боку, результатом еволюції функцій держави щодо місцевого рівня управління, а з іншого – наслідком змін економічної ситуації і бурхливого розвитку технічного прогресу. Суттєве розширення функцій держави було обумовлено багатьма реальними потребами життя, які найбільше проявили себе в економіці, охороні здоров'я та соціальній сфері. Необхідність наближення обслуговуючої інфраструктури до споживачів послуг гостро поставило проблему управління вели-

кою кількістю державних установ, розкиданих по території держави [13, с.20, 28-30].

Що стосується країн Центральної та Східної Європи, то децентралізація та формування місцевого самоврядування, як мінімальні передумови для становлення локальних демократичних режимів, були визнані тут також необхідними елементами постсоціалістичних трансформацій. В основу процесу децентралізації як країн ЄС-15, так і країн-кандидатів на членство в ЄС були покладені принципи, що визначають функціонування всієї системи публічного управління: побудова громадянського суспільства, ефективність, прозорість, відкритість і підзвітність функціонування органів влади, гнучкість та субсидіарність [10, с.11; 11, с.24].

Можна виділити два етапи процесу децентралізації: перший охоплював кінець 70-х – середину 80-х рр. ХХ ст., другий – кінець 1980-х – 2000-і рр. Метою реформування на першому етапі були передача максимально можливого обсягу повноважень від центру місцям, передусім у сфері бюджетних послуг, та вироблення своєрідної шкали критеріїв, яка дозволяла оцінювати ефективність здійснення власних і делегованих повноважень на регіональному та місцевому рівнях. На другому етапі акцент був перенесений на зміцнення фінансової самостійності місцевих влад, зменшення навантаження на центральні уряди, в окремих випадках на розширення обсягу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування відносно обсягу повноважень представницьких органів місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що на місцеві влади поклалися все більш багаточисельні та технічно складні функції [13, с. 22].

Необхідність подібної перебудови територіальних меж діяльності місцевих органів обумовила появу двох основних концепцій, які умовно отримали назву «функціональної» та «органічної». Прихильники першої виходять з того, що сучасні комуни не можуть забезпечити багато функцій комунального управління, зокрема ті з них, які породжені на-

уково-технічним прогресом, новими соціально-економічними та суспільними потребами. У цьому зв'язку вони пропонують, не торкаючись сучасних місцевих структур, створити мережу організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правових установ, поклавши на них функції, які здійснюють чи мають здійснювати нинішні комуни. Сутність «органічної» концепції, яка виходить з тієї ж посилки, полягає в ідеї радикального вирішення – укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць зі збереженням традиційних демократичних інститутів (прямі вибори, норми представництва та ін.) [16, с.90].

Функціональна концепція була застосована, зокрема, у Франції, чий досвід представляє значний інтерес. Автори книги «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід», посилаючись на французький досвід, слушно підкреслюють, що жорстка форма проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом об'єднання комун може бути замінена більш гнучкою формою співпраці, якою є міжмуніципальне співробітництво. Дійсно, у Франції налічується 36,8 тис. комун і за їх чисельністю вона випереджає всі інші європейські країни. Причому більшість з них невеликі: 22 тис. комун нараховують менше 500 осіб. Тому у повоєнний час здійснювалися неодноразові спроби їх укрупнення, проте всі вони закінчилися невдачею: з 1945 р. до кінця 70-х рр. було проведено всього близько 2 тис. злиттів комун. Однією з основних причин достатньо незначного успіху був опір населення, яке виступає за збереження ідентичності власних комун. Практика показала також, що вирішення в руслі «органічної» концепції не може бути повністю задовільним, якщо обмежується тільки укрупненням, бо віддалення адміністрації від населення вимагає, у свою чергу, розвитку «внутрішньомунальної» децентралізації [15, с.14, 16; 16, с.91-92].

Вихід був знайдений у розвитку гнучких форм міжкомунального співробітництва шляхом утворення синдика-

тів, дистриктів або міських об'єднань, які розглядаються як єдина можливість для малих громад ефективно надавати численні послуги. Виникли різноманітні форми кооперації, а примноження числа відповідних структур супроводжувалося ускладненням організаційно-правових форм і фінансових форм функціонування. Найбільш поширеною формою такого співробітництва стали синдикати комун. Вони можуть бути як одноцільовими, тобто вирішувати якийсь одне завдання (наприклад, прибирання сміття та його переробка, водопостачання, спортивні споруди та ін.), так і багатозільовими. Синдикати частіше за все управляються комітетом, в якому кожна комуна, що до нього входить, представлена двома делегатами. Дистрикти були запроваджені у 1959 р., вони звичайно здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Представництво комун у раді дистрикту, як правило, визначається кількістю жителів. Міські об'єднання почали формуватися згідно з Законом від 31 грудня 1966 р., вони наділені більш широкими обов'язковими повноваженнями, ніж дистрикти. Міські об'єднання відкриті для приєднання нових членів, але закон не передбачає можливості виходу з них. Законом від 12 липня 1999 р. була зроблена спроба раціоналізувати форми міжкомунальної кооперації, залишивши тільки три структури (ЕРСІ), з окремою системою оподаткування: міські спільноти, об'єднання агломерацій, об'єднання комун [6, с.305; 14, с.353; 17, с.147-148].

У Франції правила об'єднання та міжмуніципального співробітництва містяться у Загальному кодексі місцевого самоврядування. Як правило, ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії представник держави – префект. Він має визначити схему розвитку міжмуніципального співробітництва в ході консультацій з комісією, яка створюється на рівні департаменту за участі всіх голів та керівників спільних органів влади. За певних обставин префекта можна зобов'язати голосуванням

кваліфікованою більшістю. Створення об'єднаного спільного органу влади («communaute») не потребує референдуму, але, як правило, більшість у межах території проведення консультацій має становити або 2/3 муніципальних рад, що представляють 1/2 населення, або навпаки, 1/2 муніципальних рад, що представляють 2/3 населення [5; 8].

З метою стимулювання об'єднання комун держава запровадила додаткові дотації: у 1999 р. було прийняте рішення надавати додатково комунам, які об'єднуються, по 40 євро на особу цього року. Тобто на об'єднання в 100 тис. мешканців додатково надходило 4 млн. євро. Таке фінансове заохочення суттєво вплинуло на процес міжмуніципального співробітництва, протягом декількох років було створено на добровільній основі майже 2 600 нових глибокоінтегрованих громад, що об'єднали 90% комун і в яких проживало 85% населення країни. Зараз діє понад 2 700 міжмуніципальних органів. Як приклад можна навести міжмуніципальне об'єднання міста Ліль (200 тис. населення) та ще 87 великих та малих комун, в якому проживає близько 1 млн. мешканців. Хоча в об'єднання, як бачимо, входять різні за чисельністю комуни, але законом передбачено, що великі міста не можуть мати більшості у представницькому органі такого об'єднання [5; 8; 15, с.14].

Органи міжмуніципального співробітництва є юридичними особами публічного права. Представницькі органи об'єднань мають досить значні повноваження, зокрема мають право збирати податки, розробляти стратегії розвитку, відповідають за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Члени цих рад зараз призначаються відповідними муніципальними радами, що викликає нарікання, оскільки голосуючи за запровадження податків, ради не відповідають перед виборцями. Тому передбачено пряме обрання міжмуніципальних органів, що значно посилить їх

легітимність: на наступних виборах виборці мають голосувати в списках кандидатів за депутатів, які будуть входити до ради об'єднання комун [5; 8].

Таким чином, не змінюючи територіальної основи (території юрисдикції) комуни, не змінюючи їх повноважень, у Франції відбулася передача багатьох функцій від одних комун до інших, або їх об'єднанням, а також передача повноважень на рівень таких об'єднань від держави. Протягом короткого часу основна маса комун уже увійшли до об'єднань. Новий закон про реформу місцевого врядування, схвалений парламентом 17 листопада 2010 р., передбачив завершення формування міжмуніципальних об'єднань до кінця 2013 р. [5]. Подібним шляхом пішли в Угорщині та Італії і збираються піти в Іспанії, хоча там його важче реалізувати через повноваження автономних регіонів. Хоча уже сьогодні в Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Але навіть у тих країнах, які пішли шляхом реалізації органічної концепції (Велика Британія, Бельгія, Данія, Польща, Швеція, ФРН та ін.), досить широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіальних утворень, зокрема у приміських зонах столиць та інших мегаполісів, наприклад у ФРН. Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громадян. Міжмуніципальне співробітництво налагоджене у Польщі, Португалії, Македонії, Чехії, Словаччині тощо [8; 15, с.14, 22].

У Баварії (Німеччина) муніципальна взаємодія відбувається відповідно до приписів закону про муніципальне співробітництво та Порядку управління спільнотою. Співробітництво на місцевому рівні поширюється на: спільне забезпечення питною водою, очищення стічної води, збирання сміття; спільні шкільні установи; спільні лікарні; установи з проблем міграційних потоків; установи з питань роботи з молоддю,

дитячими садками; організація руху, а в міжсезонні періоди і муніципальний нагляд за транспортними потоками. У ході територіальної реформи 1970-1980 рр. з 7 000 малочисельних обшин залишилося 2 050, з яких 1 200 стали членами адміністративних спільнот. Така особлива форма міжмуніципального співробітництва була запроваджена задля збереження існування максимально можливої кількості обшин. Створення адміністративних спільнот дозволило, за оцінкою німецьких учених, звільнити громади-члени від рутинних управлінських завдань, виконання яких згідно із законом вони взяли на себе. Адміністративні спільноти, наприклад, виконують обов'язки органу влади, який займається видачею паспортів, посвідчень, оформленням дозволу на проживання. Спільнота несе відповідальність за будь-які завдання, пов'язані з виконанням норм, що регулюють порядок запису цивільного стану, зокрема, офіційне засвідчення випадків народження і смерті, веде облік податку на трудові доходи, готує всі вибори – від муніципальних до європейських [3, с.269, 271, 282].

Виділяють 4 найбільш поширені форми міжмуніципального співробітництва в країнах Європи: неформальне міжмуніципальне співробітництво, яке не потребує юридичного оформлення; слабо формалізоване міжмуніципальне співробітництво, яке може базуватися на угодах або контрактах; міжмуніципальне співробітництво у сфері діяльності комунальних підприємств (стосується головним чином менеджменту публічних послуг технічного характеру: водозабезпечення, утилізація відходів, водовідведення, інфраструктури або комунальних закладів – культурні установи, спортивні об'єкти, центри охорони здоров'я); міжмуніципальне співробітництво як модель інтегрованого територіального співробітництва (про що йшлося вище) [15, с.20-22].

На відміну від Угорщини, Італії, Іспанії досить радикальні реформи місцевого управління на основі органічної концепції були здійснені у Великій Британії, Бельгії, Данії, Швеції, ФРН, ряді інших країн. У Великій Британії, ска-

жімо, у 1950 р. було понад 1 600 місцевих органів влади різного типу. У 1970-х рр. було здійснено їх укрупнення шляхом злиття. Перша реформа 1972 р. скоротила в Англії та Уелсі число графств чи їхніх аналогів із 145 до 54, а округів чи муніципалітетів – з 1 383 до 402 (тобто втричі), у 1975 р. подібна реформа стала в Шотландії. У 1985-1986 рр. нова реформа ліквідувала в Англії, Шотландії та Уелсі рівень графств в зонах великих міських агломерацій. У Бельгії з ініціативи міністерства внутрішніх справ у 1975 р. чисельність муніципалітетів була скорочена з 2 359 до 596, у Данії після реформи 1962-1970 рр. замість 86 міських та 1 300 сільських комун було створено 275 муніципалітетів [7, с.142; 9, с. 91; 17, с.145].

У Швеції законодавство про місцеве самоврядування 1862 р. встановлювало кількість сільських комун на рівні 2 400. Крім того, існувало 90 комун-міст і 10 комун-чопінгів, що являли собою дещо середнє між містом і сільською комунною. Процеси урбанізації призвели до того, що невеликі сільські комуни стали зовсім малонаселеними, тому у 1946 р. риксдаг прийняв принципове рішення про реформування комун, яке набрало чинності у 1952 р. У підсумку злиття передбачалося довести середню чисельність населення комун до 3 тис. осіб. Реформа торкалася лише сільських комун, кількість яких знизилася від 2 282 до 816, а середня чисельність населення зросла з 1,5 до 4,5 тис. осіб. Наприкінці 50-х рр. уряд створив комісію із завданням вивчити питання про необхідність подальшого реформування комун. Вихідним у роботі комісії було положення, що кожна комуна має являти собою єдиний господарсько-географічний регіон, а населення її на середину 70-х рр. має скласти не менше 8 тис. осіб. Згідно з проектом країна поділялася на блоки комун, які мали стати основою для утворення нових, значно більших за розмірами комун. Пізніше уряд визначив кількість блоків, що дорівнювала 282. Проте реформування велося низькими темпами і у 1961 р. парламент прийняв рішення про відміну принципу добровільності і завершенні реформи не пізніше 1 січня

1974 р. На момент її завершення кількість комун становила 278, у наступні роки унаслідок поділів деяких комун їх кількість зросла до 289 [12, с.10-12, 15].

Протягом 1979-1981 рр. урядова комісія вивчила наслідки реформістської діяльності. За її оцінкою кількість доручень членам муніципальних зборів і комітетів знизилася більш ніж удвічі; майже втричі зменшилася кількість виборних представників; політика на місцях набула більш виражений партійний характер; ЗМІ почали відігравати активнішу роль в інформуванні суспільства на місцях; політика на місцях стала більш професійною, зокрема, за рахунок введення посад муніципального радника, радника опозиції і виборних представників, які працюють на неповну ставку; помітно зросла чисельність службовців (майже вдвічі); зросла обізнаність громадян з таких питань, як: ким представлена політична більшість у місцевих органах управління, які передвиборні програми тих чи інших партій, власне як і участь громадян у формуванні політики на місцях; децю знизилася різниця у наданні послуг комунами та їх службами, хоча й залишилася суттєвою [12, с.12-13].

Загалом фахівці прийшли до висновку, що відбулася своєрідна зміна системи, яку можна охарактеризувати таким чином: реформування комун привело до того, що непрофесійне управління, при якому виборні представники в основному самі здійснювали як обговорення питань, прийняття рішень по них, так і їх виконання, було замінено професійним управлінням, при якому службовці взяли на себе не тільки виконання рішень, але й важливі функції підготовки і обговорення питань, що належали раніше політикам. Це значило, що місцеве самоврядування змінило свій характер і стало більшою мірою нагадувати державну політичну систему [12, с.14].

Для нас особливий інтерес представляє досвід реформування місцевого управління в країнах Балтії. У Латвії Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» був прийнятий 21 жовтня 1998 р., метою реформи визначалося створення адміністративних територій,

які управляються муніципальними і регіональними органами влади, здатними сприяти економічному розвитку задля забезпечення надання якісних послуг населенню цих територій. Закон передбачав проведення реформи в два етапи до 30 листопада 2004 р.: на I-му етапі (до 31 грудня 2003 р.) передбачалося здійснення об'єднання територіальних громад на добровільній основі; на II-му етапі планувалося визначити межі регіонів урядом. Проте, протягом шести років було утворено лише 26 об'єднаних громад, або менше 5%. Головною причиною невдачі першого етапу реформ, на думку латвійських політиків, стала відсутність дієвих механізмів заохочення та державної підтримки перетворень «знизу». Такі механізми фактично почали запроваджуватися з осені 2005 р., а їх правовою основою стали зміни і доповнення до Закону про адмінтерреформу, схвалені Сеймом Латвії 14 жовтня 2005 р. [1].

Відповідно до рішень уряду від 4 вересня 2007 р. та 19 грудня 2008 р. про новий адміністративний поділ Латвії замість 553 самоврядувань (райони, волості та ін.) були створені 109 країв (novads), 9 міст отримали статус республіканських міст (republikas pilsēta). У ході реформи були ліквідовані районні самоврядування, а новади створювалися шляхом злиття декількох колишніх волостей і міст районного значення в одне самоврядування. На території новади мало постійно проживати не менше 4 тис. осіб, а в адміністративному центрі – не менше 2 тис. Відстань від адміністрації новади до будь-якого населеного пункту не повинно перевищувати 50 км. Волості як територіальні одиниці не були ліквідовані, на місці колишніх волосних рад створені центри послуг. Офіційно реформа була завершена до 1 липня 2009 р., з початком роботи нових дум, обраних на виборах до самоврядувань 6 червня 2009 р. Таким чином, був закінчений перехід від радянської системи місцевої влади [2].

У процесі реформування територіальної організації влади в Литві також можна виділити декілька етапів. Перший етап реформування системи місцевого управління розпочався ще до від-

новлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого самоврядування. Закон визначав місцеве самоврядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала цілий ряд недоліків: по-перше, вона базувалася на попередньому адміністративно-територіальному поділі; по-друге, нечітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади; по-третє, не створювалася реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади [4, с.195].

Все це обумовило перехід до другого етапу реформ. 7 червня 1994 р. був прийнятий новий Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» (законами від 12 жовтня 2000 р. та від 15 вересня 2008 р. приймалися його нові редакції). Одночасно йшла підготовка реформи адміністративно-територіального поділу країни, основними цілями якої визначалася необхідність формування адміністративно-територіальних одиниць, здатних якісно надавати публічні послуги, наближення місцевої влади до жителів, створення жителям умов для участі у вирішенні місцевих проблем, створення рівних економічних і культурних умов для розвитку всіх самоврядувань, створення такої системи адміністративно-територіальних одиниць, яка гарантує сприятливі умови для ефективного управління державою взагалі та регіонального управління державою зокрема, наближення адміністративно-територіального поділу країни до стандартів європейських країн. У якості критеріїв формування самоврядувань визначалися такі: чисельність жите-

лів не менше 10-12 тис., в тому числі в центрі самоврядування не менше 5 тис., відстань від центру самоврядування не більше 20 км, рівень забезпеченості самоврядування ресурсами, формування бюджету (податок з фізичних осіб мав складати не менше 20%).

У підсумку було створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування. Населені пункти Литовської Республіки підрозділяються на міські і сільські населені пункти. Містами, відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» від 19 липня 1995 р., є компактно забудовані населені пункти з чисельністю населення більше ніж 3 тис. осіб, з яких понад 2/3 зайняті у промисловості, бізнесі, виробничій і соціальній інфраструктурі. До міст віднесені і населені пункти з населенням менше 3 тис. жителів, районні міста і селища міського типу, які мали статус міста до набуття чинності закону. Містечками вважаються компактно забудовані населені пункти з чисельністю населення від 500 до 3 тис. осіб, де більше половини працюючих зайняті у сфері промисловості, бізнесу, виробничої і соціальної інфраструктури, а також традиційні містечки. Селами є інші населені пункти, які не мають ознак міста і містечка [4, с.196-197; 18].

**Висновки.** Аналіз досвіду реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу показує, що у процесі реформування територіальної організації влади в Україні важливе значення має врахування як позитивних, так і негативних аспектів «функціональної» та «органічної» концепцій і забезпечення поліваріантності шляхів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ванасгс Едвінс. Местное самоуправление в Латвии/ Эдвинс Ванасгс, Инга Вилка. – Режим доступа : <http://www.nala.ge/uploads/files/4de653e5b36b3.pdf>. – Загл. с экрана.
2. Государственный строй Латвии. – Режим доступа : <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/>. – Загл. с экрана.
3. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации / совместные исследования германских, российских, монгольских и киргизских ученых. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 384 с.
4. Децентрализация: эксперименты и реформы/ под ред. Тамаша М. Хорвата: в 2 т. –Будапешт: Local Government and Public Service Reform Instiative, 2000. – Т.1. – 484 с.
5. Децентралізація по-французьки. Чи можна замінити реформу адміністративно-територіального устрою міжмуніципальним співробітництвом?? – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2199>. – Назва з екрана.
6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підруч. / авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, О.С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2010. – 400 с.
7. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз/ Жак Зіллер; пер. з фр. В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 420 с.
8. Експертна оцінка проекту Закону України про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад. – Режим доступу : <http://www.msdp.undp.org.ua>. – Назва з екрана.
9. Курочкин А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. – 2003. – № 3. – С. 89 – 97.
10. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Лелеченко Анжела Павлівна ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 18 с.
11. Лендьел М.О. Функціонування місцевої демократії у постсоціалістичних суспільствах Центральної і Східної Європи : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Лендьел Мирослава Олександрівна ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2011. – 36 с.
12. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы/ С. Хэггрут, К. Крунваль и др. – Стокгольм: Швед. Ин-т, 2000. – 120 с.
13. Основы Европейской хартии местного самоуправления: метод. пособие/ под ред. В.А. Черникова. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Б.и., 2000. – 108 с.
14. Поже Жан-Люк. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України/ Жан-Люк Поже // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. мат-лів та док-тів/ наук. ред. М.Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – С.350-358.
15. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід/ В.В. Толкованов, Р. Герцог, А.К. Кук, В.О.Купрій, Е.Р.Рахімкулов; під ред. В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011. – 261 с.
16. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства/ А.А. Транин. – М.: Наука, 1984. – 145 с.
17. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика/ А. Черкасов. – М.: Форум – Инфра-М, 1998. – 168 с.
18. Teritorijos administracinis vienetas ir jo ribos: istatymas Lietuvos Respublikos 1994 m. liepos 19 d. Nr.I-558. – Access mode : <http://www3.lrs.lt>.

## REFERENCES:

1. Vanags Edvins. Mestnoe samoupravlenie v Latvii (Local government in Latvia). – Mode of access : <http://www.nala.ge/uploads/files/4de653e5b36b3.pdf>. – Zagl. s ekrana.
2. Gosudarstvennyiy stroy Latvii (Politics of Latvia). – Mode of access : <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/>. – Zagl. s ekrana.
3. Detsentralizatsiya gosudarstvennoy vlasti i mestnoe samoupravlenie: problemy realizatsii / sovместnyie issledovaniya germanskih, rossiyskih, mongolskih i kirgizskih uchenyih (Decentralization of state power and local self-government: Implementation Challenges / joint research German, Russian, Mongolian and Kyrgyz scientists). – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 384 p.
4. Detsentralizatsiya: eksperimentyi i reformyi (Decentralization: Experiments and Reforms). –Budapesht: Local Government and Public Service Reform Instiative, 2000. – Vol.1. – 484 p.
5. Detsentralizatsiya po-frantsuz'ky. Chy mozhna zaminyty reformu administratyvno-terytorial'noho ustroyu mizhmunitsypal'nym spivrobitnytstvom? (Decentralization in French.



- Can I replace the reform of administrative-territorial structure of the IMC ?). – Mode of access : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2199>.
6. Zahal'ni zasady mistsevoho samovvryaduvannya v Ukraini (General principles of local self-government in Ukraine). – K.: NADU, 2010. – 400 p.
  7. Ziller, Zhak. Polityko-administratyvni systemy krayin YeS. Porivnyal. analiz (Political and administrative system in the EU. Compared. analysis). – K.: Osnovy, 1996. – 420 p.
  8. Ekspertna otsinka proektu Zakonu Ukrainy pro stymulyuvannya ta derzhavnu pidtrymku ob'yednannya sil's'kykh terytorial'nykh hromad (Peer review the draft Law of Ukraine on the promotion and support of state association of rural communities). – Mode of access : <http://www.msdp.undp.org.ua>.
  9. Kurochkin A. V. Opyit munitsipalnogo reformirovaniya v gosudarstvakh Baltiyskoy Evropyi (Experience Municipal reform in the Baltic states of Europe). *Polis*. – 2003. – № 3. – P. 89 – 97.
  10. Lelechenko A.P. Detsentralizatsiya v systemi derzhavnoho upravlinnya v Ukraini: teoretyko-metodolohichnyy analiz : avtoref. dys... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 (Decentralization in public administration in Ukraine: theoretical and methodological analysis: Author. Thesis ... candidate. Sciences of the state. Exercise. : 25.00.0). *NADU pry Prezydentovi Ukrainy*. – K., 2006. – 18 p.
  11. Lend'el M.O. Funktsionuvannya mistsevoyi demokratiyi u post-sotsialistychnykh suspil'stvakh Tsentral'noyi i Skhidnoyi Yevropy : avtoref. dys... d-ra polit. nauk : 23.00.02 (The functioning of local democracy in post-socialist societies of Central and Eastern Europe: Author. dis ... Dr. flight. Sciences: 23.00.02). *L'viv. nats. un-t im. Ivana Franka*. – L., 2011. – 36p.
  12. Mestnoe samoupravlenie v Shvetsii: traditsii i reformy (Local government in Sweden: tradition and reform). – Stokholm: *Shved. In-t*, 2000. – 120 p.
  13. Osnovy Evropeyskoy hartii mestnogo samoupravleniya: metod. posobie (Fundamentals of the European Charter of Local Self-Government: the method. allowance). – M.: *B.i.*, 2000. 108 p.
  14. *Pozhe Zhan-Lyuk*. 25 rokov detsentralizatsiyi u Frantsiyi: shcho ye korysnoho dlya Ukrainy ('25 Decentralization in France, which is useful for Ukraine) // *Problemy detsentralizatsiyi: natsional'nyy ta mizhnarodnyy dosvid: zb. mat-liv ta dok-tiv/ nauk. red. M.Pukhtyn's'kyy*. – K.: *Atika-N*, 2006. – P.350-358.
  15. Rozvytok mizhmunitsypal'noho spivrobitnytstva: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid (The development of inter-municipal cooperation: national and international experience). – K.: *Kramar*, 2011. – 261 p.
  16. *Tranin A.A.* Administrativno-territorialnaya organizatsiya kapitalisticheskogo gosudarstva (Administrative-territorial organization of the capitalist state). – M.: *Nauka*, 1984. – 145 p.
  17. *Cherkasov A.* Sravnitelnoe mestnoe upravlenie: teoriya i praktika (Comparative Local Governance: Theory and Practice). – M.: *orum – Infra-M*, 1998. – 168 p.
  18. Teritorijos administracini<sup>4</sup> vienetai ir ju<sup>4</sup> rib<sup>4</sup>: istatymas Lietuvos Respublikos 1994 m. liepos 19 d. Nr.I-558. – Access mode : <http://www3.lrs.lt>.

**Прокопенко Леонід Львович** – доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [l.l.prokopenko@mail.ru](mailto:l.l.prokopenko@mail.ru)

**Prokopenko Leonid L'vovych** – doctor of public administration, Full Prof.  
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of  
public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine  
E-mail: [l.l.prokopenko@mail.ru](mailto:l.l.prokopenko@mail.ru)