

УДК 35.071.55(477)+(1–2/–4)

**О. Немцінов**

## **ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ**

Досліджено проблеми, пов'язані із ймовірним адміністративно-територіальним реформуванням в Україні. Проаналізовано європейські підходи до організації системи територіального управління з точки зору доцільності їх адаптації в умовах очікуваної адміністративно-територіальної реформи в Україні. Акцентовано увагу на розвитку місцевої демократії, соціально-економічній активізації місцевих спільнот та утвердженні місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, територіальне управління, місцеве самоврядування, Центрально-Східна Європа.

Від початку 90-х рр. ХХ ст. більшість держав Центрально-Східної Європи пройшли процес трансформації системи територіальної організації влади у вигляді децентралізації. Цей процес супроводжувався розвитком місцевої демократії, соціально-економічної активізації місцевих спільнот та утвердження місцевого самоврядування.

На сьогодні європейська модель організації територіального управління відзначається прозорістю, відкритістю, дієвістю, гнучкістю, націленістю на забезпечення інтересів громадян. Завдяки цьому більшість європейських держав відзначається високим рівнем життя населення, забезпечення їх прав та свобод і можливістю вільно реалізовувати власні інтереси та потреби. Україна у цьому відношенні суттєво відстає від своїх європейських сусідів, проте намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування, зокрема у питанні утвердження інституту місцевого самоврядування.

Досвід європейських демократичних країн підтверджує, що за умови розвинутого місцевого самоврядування державна влада дійсно стає підконтрольною громадянам, залучення яких до місцевих справ забезпечує перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад. Вважається, що місцеве самоврядування є незамінним елементом громадянського суспільства і сприяє розвитку реальної демократії.

Останнім часом в Україні опубліковано низку наукових досліджень, присвячених питанням організації системи територіального управління та проблематиці реформування адміністративно-територіального устрою. Науково-теоретичною основою праці стали дослідження фахівців у галузі державного управління та місцевого самоврядування: М. Гірняка, М. Долішнього, А. Доценка, О. Кучабського, В. Олуйка, С. Пирожкова, В. Яцуби та інших. Однак комплексного дослідження зарубіжного досвіду реформування системи територіального управління у світлі завдань, які на сьогодні стоять перед Україною, поки що немає, а цілісне уявлення про організацію ефективного територіального управління в умовах демократизації суспільних відносин із опублікованих праць почерпнути складно.

У статті ставимо за мету проаналізувати європейські підходи до організації системи територіального управління з точки зору доцільності їх адаптації в умовах очікуваної адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Одразу ж після здобуття державної незалежності України у 1991 році сформувався європейський вектор геополітичних інтересів Української держави. Важливе значення для євроінтеграції України став її вступ до Ради Європи, що засвідчило прагнення наблизитися до європейських стандартів у різноманітних сферах людського життя. Для України період вступу до Ради Європи тривав 3 роки: тільки у 1995 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про приєднання до Статуту Ради Європи”. У цьому контексті Україна взяла на себе зобов’язання ратифікувати Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., що було зроблено Верховною Радою у липні 1997 р. [1].

О. Кучабський пов’язує становлення України як незалежної держави із складними трансформаційними процесами, характерними для більшості посткомуністичних держав Центрально-Східної Європи [2]. Однак відзначає, що ситуація, в якій опинилася Україна, є значно складнішою, оскільки вона паралельно переживає три фази суспільної трансформації. По-перше, відбувається деколонізація управління, система якого потребує реорганізації, відповідно до національних, а не імперських інтересів. По-друге, триває еволюція тоталітарного режиму у демократичний, що забезпечується децентралізацією управління. По-третє, відбувається роздержавлення економіки, що призводить до відмови від директивного управління на користь регулювання та стимулювання.

Вважається, що кожні зміни в управлінській системі повинні бути націлені на реалізацію стратегічних управлінських цілей. За демократичних умов основною причиною адміністративно-територіальних перетворень є прагнення підвищити ефективність територіального управління. Як слушно зазначає А. Доценко, “Метою реформування адміністративно-територіального устрою України є формування принципово нової системи устрою, яка б цілком відповідала новим умовам і завданням соціально-економічного та суспільного розвитку, сприяла б підвищенню ефективності територіального управління країною” [3].

Т. Качмарек у цьому контексті стверджував, що “у витоків адміністративних реформ лежить зростання завдань і водночас зниження ефективності публічного управління, необхідність раціоналізації його структур і формування нових просторових рамок, які відповідатимуть змінам економічним, суспільним, демографічним, технологічним, комунікаційним, а також новопосталим просторово-функціональним утворенням” [4]. Водночас автор застерігає, що реформа адміністративно-територіальної структури є крайнім засобом покращення функціонування органів управління, оскільки пов’язується із значними як матеріальними, так і нематеріальними видатками [5].

Йдеться про необхідність врахування усіх можливих факторів, які впливають на ефективність територіального управління. М. Долішній, зокрема, зазначав, що при формуванні нової мережі адміністративно-територіальних утворень потрібно враховувати економічні, демографічні, етнографічні та соціально-релігійні фактори, а також вимоги національної безпеки та оборони [6]. Провідними вітчизняними науковцями неодноразово наголошувалося на тому, що складність проведення реформи адміністративно-територіального устрою України полягає у тому, що її територія “складається з різних територій з неоднаковою історією адміністративно-територіальних перетворень” [7].

Таким чином, окрім вирішення проблем суто територіального розмежування, ретельного наукового обґрунтування потребують питання доцільності, масштабності та соціально-економічних наслідків передбачуваних перетворень чи їх ігнорування. У цьому контексті слушним можна вважати застереження В. Яцуби такого змісту: “Не факт, що проведення реформи АТУ буде виключно успішним, але факт, що негативні наслідки від її непроведення будуть численні й важкі” [8].

У контексті врахування вітчизняної специфіки та загроз волонтаристського вирішення проблеми територіального управління М. Долішній наполягає, що “Адміністративно-територіальна реформа не може бути впроваджена миттєво, бо в такому випадку буде приречена на провал, що зумовить величезні збитки для держави” [9]. У цьому плані слушним є твердження С. Пирожкова про те, що “Реформу треба проводити поетапно, проте в досить стислий проміжок часу” [10].

Належна наукова обґрунтованість адміністративно-територіальної реформи дає змогу суттєво знизити видатки на її реалізацію, масштаби зниження управлінської ефективності в ході її реалізації та максимізувати зиски від реалізації реформи в стратегічній перспективі. Складність проблеми полягає ще й у відсутності універсальної методології адміністративно-територіального реформування. Як зазначає Я. Гонцяж, “Немає єдиного рецепту як поділити країну на регіони, скільки рівнів державного управління потрібно запровадити та яким має бути їх перелік повноважень” [11].

Однак відсутність належних соціально-економічних передумов для здійснення широкомасштабної реформи загрожує непередбачуваними наслідками. Зокрема, на переконання В. Олуйка, адміністративно-територіальна реформа “не повинна проводитись наспіх, непродумано, оскільки може призвести не тільки до розбалансування і дезорганізації системи державного управління, але й катастрофічного загострення політичної та соціально-економічної кризи” [12]. А за твердженням О. Свергунова, “укрупнення й перекроювання в Україні в умовах безробіття, жаливих доріг та відсутності транспорту неминуче суттєво вплинуть на економічну та соціально-політичну ситуацію” [13].

В усіх державах Центрально-Східної Європи спостерігаються суттєві відмінності в організації системи територіального управління. Водночас існує консенсус у розумінні пріоритетного значення місцевого самоврядування для забезпечення ефективного управління територіями. Самоврядування є основою гарантування демократичності державного управління та інструментом підвищення його ефективності.

Ключовим елементом європейської цивілізації вважають високий рівень самоорганізації населення, що відображається, насамперед, у дієвості самоврядних інститутів. Т. Нагалецький з цього приводу зазначає: “цивілізованим народом правлять не президент, не парламент і не уряд. Цивілізований народ править собою сам через систему самоврядування, а органи центральної влади (законодавчої, виконавчої та судової) повинні захищати це самоврядування від втручання зовнішніх чинників, маючи для цього силові структури та збираючи податки на своє та їхнє утримання. Решта коштів залишається у територіальних громадах для здійснення того ж таки самоврядування” [14].

Згідно з сучасними європейськими підходами, важлива роль у системі територіального управління відводиться жителям конкретних територіальних громад. Як зазначив з цього приводу М. Гірняк, “саме населення повинно стати основним фактором вирішення своїх проблем” [15]. Це не передбачає самоусунення

центральної влади від управління територіальними громадами та регіонами, а забезпечує лише делегування права на здійснення такого управління з одночасним здійсненням контролю за його законністю та надання всебічної допомоги в умовах нездатності органів місцевого самоврядування реалізувати його власними силами.

Законодавче закріплення інституту територіального самоврядування в Україні зумовлене доцільністю підвищення ефективності територіального управління. Вважається, що розвиток місцевого самоврядування має стати початком адміністративно-територіальної реформи. До того ж, процес утвердження ефективного самоврядування в Україні є далеким від логічного завершення. Основним стримуючим чинником залишається неформованість ефективних місцевих громад як основного суб'єкта самоврядування. Проблемним залишається питання унезалежнення інституту самоврядування від вертикалі виконавчої влади.

Загалом територіальне управління в ЄС, зокрема у низці держав Центрально-Східної Європи, можна розглядати, з одного боку, як механізм втілення народовладдя на місцевому (або останнім часом нерідко також регіональному) рівні, а з іншого – як засіб підвищення ефективності управлінської діяльності (насамперед в обслуговуванні адміністративних потреб громадян) [16].

Європейська хартія місцевого самоврядування чітко визначає інституційний механізм забезпечення права на місцеве самоврядування через формування на місцях відповідних дієздатних автономних органів влади. Необхідність функціонування системи органів місцевого самоврядування обґрунтовується категорією управлінської ефективності: “існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління”. Визначається, що муніципальні функції повинні здійснюватися “переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином” [17].

Сучасний європейський досвід, на думку А. Автомова, свідчить про ключову роль самостійності муніципальних органів влади. У цьому контексті науковець наводить приклад німецької державної доктрини місцевого самоврядування, основою якої є принцип “п’яти суверенітетів громад”, серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає у праві приймати акти громад, які мають загальнообов’язкову юридичну силу [18].

На нашу думку, принцип самоврядування треба розуміти ширше, ніж виключно підтримка інституту місцевого самоврядування. Йдеться про весь комплекс територіальних форм соціальної активності громадян: від самоорганізації груп людей за місцем проживання до об’єднань громадян за етнічною та релігійною ознакою. Підтвердженням вагомості принципу самоврядування може слугувати твердження М. Долішнього, що реформу адміністративно-територіального устрою “необхідно починати зі створення повноцінної територіальної основи місцевого самоврядування” [19].

З іншого боку, децентралізуючи територіальне управління, центральна влада повинна, насамперед, на думку О. Кучабського, подбати про умови соціальної активізації, самоорганізації та самоврядування (не лише територіального) населення на місцях [20].

На основі аналізу соціально-економічних перетворень у державах Центрально-Східної Європи можна виділити дві основні тенденції. Перша тенденція полягає у зростанні ролі економічних механізмів управління порівняно з

політичними. Ринкові механізми дають змогу обмежити політичний вплив на економічне життя. Друга тенденція відображає розвиток місцевої демократії у вигляді зростання обсягу владних повноважень самоврядних органів у питаннях місцевого розвитку. Ця тенденція пов'язана з наслідками децентралізації публічної влади, що є характерним для посттоталітарних суспільств. На думку М. Баранського, більшість держав Центрально-Східної Європи створила соціально-політичні системи, які відповідають стандартам західноєвропейської демократичної правової держави та ототожнюють свободу та індивідуальний інтерес з суспільним благом [21].

### **Висновки**

Від початку 90-х рр. ХХ ст. більшість держав Центрально-Східної Європи пройшли процес трансформації системи територіальної організації влади у вигляді децентралізації. Цей процес супроводжувався розвитком місцевої демократії, соціально-економічної активізації місцевих спільнот та утвердження місцевого самоврядування.

Одним із пріоритетів розвитку Української Держави на сьогодні визначено фундаментальну реформу системи управління. Ключове значення відводиться територіальній складовій реформ. Доцільність реформування системи адміністративно-територіального устрою впливає з системних змін, які пов'язані з трансформацією від тоталітаризму до демократії. Здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні вимагає системної підготовки в науково-методологічному та організаційному аспектах. Для розвитку ефективного територіального управління необхідно, насамперед, сформуванню дієздатні самоврядні структури на базовому (низовому) рівні адміністративно-територіальної організації.

Попри спільність у баченні сутності місцевого самоврядування та єдиному політико-правовому підході щодо його організації, кожна держава має право розвивати власну конкретну самоврядну модель. Ця обставина впливає з традицій, історичного минулого, або ж зумовлена функціональною доцільністю. З огляду на це, на сьогодні не існує єдиної універсальної моделі організації місцевого самоврядування, яку можна було б безпосередньо впровадити у вітчизняну практику.

Принципи функціонування місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях у державах Центрально-Східної Європи здебільшого є придатними для впровадження у вітчизняній практиці. Більшість із них визначені законодавчими актами різного спрямування. Наприклад, конституційні положення, що додатково підтверджує визначальне значення місцевого самоврядування в житті сучасного демократичного суспільства. Характерною рисою нових правових актів щодо територіальної організації влади було намагання юридично визначити та закріпити сутність територіальних громад та регіональних спільнот з метою подальшої передачі їм частини владних повноважень для їх виконання від свого імені і на власну відповідальність. Передана законодавчо органам самоврядування самостійність підлягає судовому захисту, ці органи наділені власними фінансовими засобами та володіють майном. Загалом утвердження в державах Центрально-Східної Європи моделі правової демократичної держави спричинило, з одного боку, формування децентралізованого місцевого самоврядування, а з іншого – громадянського суспільства.

Пріоритетами вітчизняної муніципальної реформи визначено заходи, націлені на забезпечення високої громадянської активності в межах локальних спільнот. Зокрема: реформа житлово-комунального господарства, як шлях до створення широкої мережі об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, державне сприяння впровадженню в життя положень Закону України “Про самоорганізацію населення”, насамперед у сільській місцевості. Доведено доцільність реорганізації системи місцевого самоврядування в містах із районним поділом шляхом формування органів самоорганізації населення в межах мікрорайонів (дільниць). Запропоновано впровадити нову систему управління агломераціями на основі формування допоміжних самоврядних адміністративно-територіальних утворень асоціативного спрямування.

У подальших наукових дослідженнях доцільно зосередитися на конкретних механізмах впровадження основних принципів територіального управління держав Центрально-Східної Європи у практику вітчизняного управління та виділити саме ті принципи, які дають змогу підвищити управлінську ефективність в умовах адміністративно-територіального реформування.

### Література

1. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика. — 2001. — № 3. — С. 139.
2. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : монографія / Олександр Кучабський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 4.
3. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні [Текст] / А. І. Доценко. — К. : РВПС України, 2003. — С. 30.
4. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich [Tekst] / Tomasz Kaczmarek. — Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. — S. 18.
5. Ibid. — S. 130.
6. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 482.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування [Текст] / [В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвішин та ін.]. — К. : [б. в.], 2008. — С. 249.
8. Там само. — С. 239.
9. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 494.
10. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 14.
11. Гонціаж Я. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (30 травня 2000 р., м. Київ). — Вип. 2. Ч. І: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. — К. : [б. в.], 2000. — С. 71.

12. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність [Текст] / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка. — Хмельницький : [б. в.], 2005. — С. 322.

13. Свергунов О. Специфіка формування прозорої політики влади в контексті розвитку регіонів / О. Свергунов // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку [Текст] / за заг. ред. Ю. Тищенко ; Український незалежний центр політичних досліджень. — К. : [б. в.], 2006. — С. 265.

14. Нагалецький Т. Україна: вибір моделі розвитку самоврядування / Т. Нагалецький // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні [Текст]. — К. : Україна, 2001. — С. 72.

15. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика [Текст]. — 2001. — №3. — С. 141.

16. Кубай Т. Є. Муніципальне управління в країнах Європейського Союзу: досвід для України / Т. Є. Кубай // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (4 квітня 2013 р.). — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 128.

17. Європейська Хартія “Про місцеве самоврядування” : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 90—94.

18. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб.] / А. С. Автономов. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — С. 320.

19. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 104.

20. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення... — С. 67.

21. Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej [Tekst] / red. : Marek Barański. — Toruń-Katowice : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009. — S. 9.

**O. Nemchinov**

#### **THE TASK OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE IN CONTEXT OF EUROPEAN APPROACHES TO MANAGEMENT EFFECTIVENESS**

**The article deals with problems related to the likely administrative-territorial reform in Ukraine . Analysis of European approaches to the organization of territorial administration in terms of feasibility of adaptation in terms of the expected administrative territorial reform in Ukraine . Attention is focused on the development of local democracy, social and economic revitalization of local communities and the establishment of local self-government.**

**Keywords: administrative divisions, territorial administration, local government, Central and Eastern Europe.**