

УДК 351+342

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.24>

**А. А. Бернацький**

аспірант кафедри державного управління  
філософського факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті зазначається, що адміністративно-територіальне реформування – це зміни на законодавчій основі системи поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.*

*Визначається, що адміністративно-територіальне реформування в країні на будь-якому етапі історичного розвитку є важливою та складною проблемою державної політики. Саме адміністративно-територіальне реформування є територіальною та соціально-економічною основою для побудови й функціонування всіх рівнів влади, поліпшення діяльності різних ланок апарату управління та вимагає належного наукового обґрунтування структури території регіонів, що забезпечує організацію ефективного освоєння, розвитку й використання ресурсів, сприяючи швидкому стабільному регіональному й місцевому розвитку окремих регіонів держави, створенню правових і матеріальних передумов для прискорення соціально-економічного й культурного розвитку країни в цілому.*

*Зазначається, що бюрократизація та надмірна централізація публічної адміністрації, її закритість від суспільства гальмують процес проведення соціально-економічних перетворень. Сучасна адміністративна реформа повинна розглядатися не як нова або чергова кадрово-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що вимагає проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади. Широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа повинна забезпечити кардинальні перетворення нинішньої неефективної системи державного управління, перетворивши її з гальма економічних і соціальних процесів в один із визначальних факторів прискорення розвитку держави.*

*Звертається увага, що реформа повинна мати чітку науково-практичну модель радикального оновлення всіх основних елементів, інститутів та аспектів системи державного управління на основі вивчення та осмислення досвіду країн, де адміністративно-територіальні реформи успішно здійснено, й вони діють ефективно.*

**Ключові слова:** державне управління, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація.

**Постановка проблеми.** В умовах сучасного економічного, управлінського й політичного становища, що проявилось в протистоянні різноманітних сил, перед Україною гостро постала проблема територіальної організації держави. Від її якнайшвидшого розв'язання багато в чому залежить ефективний розвиток держави, зміцнення територіальної єдності й цілісності країни, реальне підвищення життєвого рівня основної маси народу.

В Україні зміни адміністративно-територіального устрою переконують нас, що поділ держави на адміністративно-територіальні одиниці має здійснюватися не для розв'язання ситуативних проблем, а базуватись на певних перспективних принципах, дотримання яких має сприяти поліпшенню стандартів життя, розвитку місцевого самоврядування, наближенню різного роду послуг до населення. Серед таких принципів можна відзначити: пропорційність; компактність; доступність; спадкоємність; гнучкість, адаптивність і саморегульованість.

Нині всі розуміють, що проблеми адміністративно-територіального устрою України складні й надважливими для її життєдіяльності. На цей процес впливають природні умови, соціально-економічні, культурні, національні й інші фактори. В історії країни важливе місце займає і політичний фактор, який часто відіграв значущу роль у становленні адміністративно-територіального устрою держави.

У такому аспекті слід відзначити, що адміністративно-територіальний устрій є однією з найважливіших складових частин територіальної організації суспільства. В умовах розвитку України роль адміністративно-територіального устрою особливо важлива через «просторовість» території та різноманітність економічних, географічних, демографічних, природних і національних умов [1, с. 43].

Також варто акцентувати увагу на тому, що адміністративно-територіальний устрій у сучасному суспільстві – це не просто перелік географічних назв території, а складний державно-правовий механізм, тісно пов'язаний із державною та суспільною формами управління, який є базою для економічної, політичної, ідеологічної та організаторської діяльності держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження сфери державного управління щодо адміністративно-територіального реформування подані в наукових працях таких дослідників, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Р. Безсмертний, Ю. Битяк, Р. Войтович, В. Воротін, І. Горленко, Б. Данилишин, М. Долішній, Ф. Заставний, Р. Калюжний, В. Князев, О. Копиленко, Н. Лікарчук, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Паламарчук, М. Пістун, В. Поповкін, М. Пухтинський, С. Саханенко, С. Серьогін, А. Чемерис, В. Цветков, О. Шаблій, В. Шаповалов, Ю. Шемшученко, В. Яцуба.

**Метою статті є** дослідження адміністративно-територіального устрою держави та його двоякої ролі, яку він відіграє в соціально-економічному розвитку суспільства, виступаючи одночасно і як фактор розвитку, і як його результат. Саме це натеper важливо для нашої держави, адже не завжди соціально-економічний розвиток суспільства відповідає стандартам європейських держав.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-територіальне реформування в країні на будь-якому етапі історичного розвитку є важливою та через свою комплексність досить складною проблемою державної політики. Саме адміністративно-територіальне реформування є територіальною та соціально-економічною основою для побудови й функціонування всіх рівнів влади, поліпшення діяльності різних ланок апарату управління та вимагає належного наукового обґрунтування структури території регіонів, що забезпечує організацію ефективного освоєння, розвитку й використання ресурсів, сприяючи швидкому стабільному регіональному й місцевому розвитку окремих регіонів держави, створення правових і матеріальних передумов для прискорення соціально-економічного й культурного розвитку країни в цілому [2, с. 101]. Крім того, адміністративно-територіальна реформа – це зміни на законодавчій основі системи поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.

Для початку слід відзначити, що загальні результати реформи оцінюються неоднозначно, багато що залежить від ефективної (якісної) діяльності органів державної влади.

Стосовно України слід зауважити, що зміни адміністративно-територіального устрою за радянських часів переконують нас, що поділ держави на адміністративно-територіальні одиниці має здійснюватися не для розв'язання ситуативних проблем, а базуватись на певних перспективних принципах, дотримання яких врешті-решт має сприяти поліпшенню стандартів життя, розвитку місцевого самоврядування, наближати надання різного роду послуг населенню. Серед таких принципів можна відзначити: пропорційність; компактність; доступність; спадкоємність; саморегульованість; гнучкість та адаптивність.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України, що сформувався за відсутності самостійної методології та визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР, в основних рисах зберігається вже досить тривалий час. До недавнього часу,

по суті, не було політичних умов для розвитку України як цілісного державного утворення, а тим більше проведення реформ щодо адміністративно-територіального устрою.

Лише взявши курс на європейські цінності, наша держава отримала шанс реформувати застарілу систему територіального устрою. Слід зазначити, що найважливішим завданням ЄС із модернізації публічного управління є регіоналізація [3, с. 456]. У такому напрямку Україна зробила кілька важливих кроків, але недостатніх для того, щоб назвати їх успішними. Подальші реформи адміністративно-територіального устрою повинні спиратися на принципи економічної ефективності, а не на політичні критерії.

Чітке закріплення адміністративно-територіального устрою служить забезпеченню стабільності країни. Однак це не означає його незмінність і нерухомість. Історія України свідчить про те, що в разі якісних перетворень політико-економічних основ змінювався і територіальний устрій держави.

Також від розв'язання таких магистральних завдань залежить: формування соціально орієнтованої ринкової економіки; будівництво демократичного суспільства, соціальної правової держави; створення цивілізованого громадянського суспільства, якому повинна сприяти й відповідна система державного управління, а також оптимальна система територіальної організації влади.

Система організації публічної влади й управління тісно пов'язана з територіальною організацією держави, й між ними існує тісний зв'язок і зумовленість. Той адміністративно-територіальний устрій, що склався в тридцятих роках минулого століття в Україні, не дав можливості сформуванню територіальних спільнот, що володіють достатнім обсягом матеріальних, фінансових ресурсів, розвиненою соціальною інфраструктурою.

Бюрократизація та надмірна централізація публічної адміністрації, її закритість від суспільства нині гальмують процес проведення соціально-економічних перетворень. Застосовані останнім часом окремі неузгоджені між собою спроби перебудувати виконавчу владу

й пристосувати наявну систему управління до суспільних потреб у перехідний період виявилися невдалими. На нашу думку, сучасна адміністративна реформа повинна розглядатися не як нова або чергова кадрова структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що вимагає проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади (проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22 лютого 2018 р.). Широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа повинна забезпечити кардинальні перетворення нинішньої неефективної системи державного управління, перетворити її з гальма економічних і соціальних процесів в один із визначальних факторів прискорення розвитку держави.

Реформа повинна мати чітку науково-практичну модель радикального оновлення всіх основних елементів, інститутів та аспектів системи державного управління. Тобто повинен бути вивчений та осмислений досвід країн, де адміністративно-територіальні реформи успішно здійснено (завершено) й ефективно діють (насамперед це Польща, Франція, Іспанія, Південно-Африканська Республіка й інші) [4, с. 59], але враховуючи українські реалії.

Перетворення унітарної української держави із централізованої в децентралізовану унітарну державу – це необхідна умова для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України, для ефективного розвитку місцевого й регіонального самоврядування.

Головною метою зваженої та ефективної державної регіональної політики має стати підвищення рівня матеріального добробуту населення, забезпечення єдиних соціальних стандартів, поліпшення екологічних умов життєдіяльності на основі створення сприятливого організаційно-економічного режиму для ефективного використання природноресурсного, трудового й науково-технічного потенціалу регіонів, обліку історико-культурних, природних, соціальних та економічних особливостей регіонів [5, с. 11].

Для забезпечення успіху реформи необхідно гарантувати реформування публічної служби (державної служби й служби в органах місцевого самоврядування) та переглянути практику оплати праці й пенсійного забезпечення службовців органів державної влади й органів місцевого самоврядування. На нашу думку, з метою гарантування прав працівників організацій та установ, що надають послуги в громадах, слід закріпити за ними статус громадських службовців. Для формування основ громадянського суспільства в сільській місцевості необхідно заохочувати створення органів самоорганізації населення, засобів масової інформації та організацій «третього сектору».

Важливою умовою забезпечення успіху адміністративно-територіальної реформи, яка торкається інтересів всього населення країни, повинна бути «прозорість» і громадська підтримка щодо вжитих заходів. Слід забезпечити широку інформаційну кампанію щодо необхідності адміністративно-територіальної реформи й реформи місцевого самоврядування, вжити заходів для консолідованої позиції всіх або більшості політичних сил для розв'язання цих завдань.

Для визначення принципів державної політики в питаннях реформи, її інституційного, матеріально-фінансового, інформаційного й іншого забезпечення необхідно, на наш погляд, підготувати й прийняти ряд законодавчих актів, пов'язаних із територіальним устроєм і місцевим самоврядуванням в Україні. Для зміцнення територіального самоврядування в Україні необхідно найближчим часом ухвалити закони, що регламентують діяльність: органів місцевого самоврядування та громад, місцевого самоврядування району, місцевого самоврядування області, фінансові основи місцевого самоврядування, про розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Без прийняття цих нормативних актів та їх реалізації реформа залишиться тільки у вигляді намірів.

На перших етапах реалізації реформи необхідно підвищити роль державної муніципальної політики й зміцнити місцеве самоврядування [6, с. 324]. Для роз-

робки об'єктивних критеріїв, алгоритму дій, чітких еталонів оптимізації районного й обласного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших факторів необхідно відпрацювати оптимальні схеми формування місцевих громад, щоб уникнути помилок і прорахунків у такому життєво важливому для населення питанні. На нашу думку, слід було б на прикладі кількох суміжних районів певної області (можливо областей різних регіонів) провести державно-правовий експеримент.

Важливо зазначити, що реформування адміністративно-територіального устрою України має відбуватися на основі обережного ставлення до проєктів кожних змін адміністративних кордонів. Вважаємо, що розробка відповідних проєктів у контексті різнобічних думок із цього питання повинна враховувати:

- історію розвитку адміністративно-територіального устрою за тривалий період, стійкість конкретних територій сучасних адміністративних кордонів;
- природні й історичні основи адміністративного районування;
- поділ країни (наприклад, на спеціалізовані одиниці, в разі необхідності, сукупність яких відбиває реальний господарський, транспортний і соціальний розподіл територій);
- наявні й інтегровані схеми економічного, соціального й інших видів районування;
- ареали тяжіння основних міст (наприклад, трудові й інші зв'язки населення);
- територіальні, культурно-географічні й інші розбіжності й розмежування (рівень життя в регіонах, бар'єрність наявних адміністративних кордонів).

Адміністративно-територіальний поділ відіграє важливу роль в умовах будь-яких суспільно-політичних перетворень. З цього випливає, що він необхідний під час посилення влади в країні, зміцнення системи цінностей та єдності всієї держави.

Основними напрямками адміністративної реформи є оптимізація структури й функцій державної влади тією мірою, в якій вона виступає як діяльність з управління економікою, а разом із нею й іншими соціальними процесами; підвищенням ефективності роботи всього

державного апарату. Кожна адміністративно-територіальна одиниця – це своєрідна частка соціально-економічної структури самої держави. Адміністративно-територіальний поділ, що відбиває економіко-географічні й демографічні показники й враховує розподіл продуктивних сил в суспільстві, виступає як соціально-економічна база для створення та побудови системи місцевих органів.

Новий принцип територіального поділу країни може мати далекосяжні наслідки – насамперед це відмова від колишньої адміністративної системи, яка відрізнялася громіздкістю адміністративного апарату, дублюванням функцій органів влади й визнання, наприклад, за містами, провідної політичної та економічної ролі.

Разом із тим, на наш погляд, існує чимало серйозних застережень щодо загроз, які може спричинити децентралізація управління в Україні. По-перше, шляхом введення елементів децентралізації управління в унітарних державах із метою підвищення його ефективності йдуть високорозвинені європейські країни, які мають давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, дієву систему законодавчо-нормативного регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Про Україну на нинішньому етапі розвитку цього сказати не можна.

По-друге, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального носія у вигляді свідомих, незалежних, забезпечених громадян. В Україні з її тоталітарним минулим, коли упродовж багатьох десятиліть не лише принижувалась гідність людини, а й відбувався надзвичайно низький рівень життя, говорити про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

По-третє, Україна нині характеризується складною внутрішньополітичною

та соціально-економічною ситуацією. Їй потрібно розв'язувати надзвичайно складні соціально-економічні проблеми, зміцнювати інституційно-правове забезпечення всіх сфер життєдіяльності, консолідувати українське суспільство, підвищувати рівень інтегрованості національної економіки, враховуючи події в Донецькій і Луганській областях. Розв'язання такого комплексу проблем, на нашу думку, вимагає зміцнення державної влади й підвищення відповідальності (часто особистої) на всіх рівнях державного управління.

**Висновки і пропозиції.** Адміністративно-територіальний устрій кожної країни – це певний результат історичних процесів, що відбувалися на її території та формувався протягом тривалого періоду: починаючи з найперших зачатків держави аж до його нинішнього часу.

Адміністративно-територіальне реформування України належить до головних завдань трансформації системи державного управління, тому це процес, який є необхідним заходом, розпочатим для зміцнення влади в країні й вдосконалення її територіального устрою. Реформування допомогло б усунути недоліки в територіальному поділі, дало б можливість виявити, що варто докорінно змінити (або залишити) в устрої країни.

З урахуванням наведених аргументів нині доцільно орієнтуватися на державницьку концепцію місцевого самоврядування. Його необхідно зміцнювати на нижчому адміністративно-територіальному рівні, системно розвиваючи відповідну інституційно-правову базу й створюючи сприятливі умови для його розвитку. Тільки коли місцеве самоврядування навчиться ефективно управляти на рівні територіальної громади, населеного пункту, можна буде здійснювати поступові, послідовні кроки до децентралізації управління на субрегіональному й регіональному рівнях.

**Список використаної літератури:**

1. Лікарчук Н.В. Децентралізація органів державного управління: фактори, ознаки, підходи та форми. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. № 2 (9). С. 43–46.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление как наука. *Социс*. 2008. № 8. С. 98–105.
3. Копиленко О.Л. Досвід централізації у країнах Європи : збірник документів / пер. з іноз. мови ; заг. ред. В.Б. Гройсман. Київ, 2015. 768 с.
4. Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich. *e-Politikon*. 2012. Nr. 1. S. 58–76.
5. Baldersheim H., Rose L. Territorial choice: The politics of boundaries and border. Palgrave Macmillan, 2014. P. 1–20.
6. Бахрах Д.Н. Административное право. Москва : Норма, 2007. С. 315–330.

**Bernatskyi A. Administrative and territorial reform as a transformation of the public administration system**

*The article notes that the administrative-territorial reform is a change on the legislative basis of the system of dividing the state into territorial formations, according to which the organization and functioning of public authorities and local Self.*

*It is determined that administrative-territorial reformation in the country at any stage of historical development is an important and complex problem of State policy. It is the territorial and social-economic basis for the construction and functioning of all levels of government, improvement of the various management and demands of the proper, scientific substantiation. Structure of regions, which provides the organization of effective development, development and use of resources, contributing to rapid stable regional and local development of separate regions of the state, establishment of legal and material preconditions for Acceleration of socio-economic and cultural development of the country as a whole.*

*It is noted that bureaucratic and excessive centralization of the public administration, its closeness from the society inhibit the process of conducting social and economic transformations. Modern administrative reform should be considered not as new or regular personnel-structural rearrangement, but as conceptually meaningful transition to a new "philosophy" of management, which requires carrying out not partial changes, and the system update of all of executive bodies. A large-scale administrative-territorial reform should provide a fundamental transformation of the current ineffective public administration system, turning it into a brake of economic and social processes in one of the defining factors Acceleration of the State development.*

*It is noted that the reform should have a clear scientific and practical model of the radical renewal of all major elements, institutes and aspects of the system of public administration based on the study and comprehension of the experience of countries where administrative-territorial Reforms have been successfully implemented and effective, but given the Ukrainian realities.*

**Key words:** *State administration, administrative-territorial structure, administrative-territorial units, administrative-territorial reform, decentralization.*