

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто проблему вдосконалення адміністративно-територіальної структури в Україні з точки зору реалізації адміністративної, муніципальної та регіональної реформ. З'ясовано причини пробуксовування адміністративної, регіональної та муніципальної реформ в Україні.*

*The problem of improvement of administrative-territorial structure in Ukraine is examined from the point of view realization of administrative, municipal and regional reforms. Reasons of hindering of administrative, regional and municipal reforms turn out in Ukraine.*

Тривалий час в Україні піднімається питання вдосконалення адміністративно-територіальної структури. Його доцільність обґрунтовується зазвичай системними змінами, що супроводжують трансформацію України від тоталітаризму до демократії. Однак приступити до практичного вирішення проблеми адміністративно-територіальної реорганізації України досі не вдалося. Серед основних причин зволікання з удосконаленням адміністративно-територіального устрою в Україні чільне місце належить пробуксовуванню в реформуванні інших сфер суспільної життєдіяльності. Таким чином зміни адміністративно-територіальної структури в Україні слід розглядати, виходячи з системного бачення реформ в Україні.

За останні роки проблеми адміністративно-територіальної реформи в Україні почали досліджуватися значно ґрунтовніше та різнобічно. Видано низку фундаментальних наукових робіт, присвячених теоретико-методологічним аспектам удосконалення адміністративно-територіального устрою. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили фахівці в галузі державного управління та регіональної економіки. Заслужують на увагу публікації М. Долішнього, В. Корженка, М. Лесечка, Н. Нижник М. Пухтинського та ін. Важливим аспектом подальших досліджень у цьому напрямку можуть стати аналіз реформ у тих сферах суспільної життєдіяльності, які тісно пов'язані з системою адміністративно-територіального устрою України.

Вважаємо за доцільне розглянути проблему реалізації адміністративно-територіального реформування в Україні з точки зору просування адміністративної, муніципальної та регіональної реформ. Крім

цього важливо з'ясувати причини пробуксування організаційно-управлінських реформ в Україні та проаналізувати наслідки, до яких може призвести імітація реформування системи управління в державі.

Процеси демократизації в Україні можна розглядати у вигляді системи конкретних реформ. За ієрархічним принципом ці реформи доцільно класифікувати на три основні групи: трансформаційні, організаційно-управлінські та методологічні. Стратегічні завдання переходу від тоталітаризму до демократії в Україні покликані вирішити реформи трансформаційного характеру – політична, соціальна та економічна. Якісні перетворення в умовах демократизації повинні супроводжуватися системним удосконаленням усього управлінського механізму. Таким чином адміністративну, регіональну та муніципальну реформи доцільно об'єднати в окремий ієрархічний рівень реформування – організаційно-управлінський. У свою чергу інфраструктурно-технічному забезпеченню реформам стратегічного та організаційного рівнів слугують такі реформи методологічного характеру, як судова, фінансова, фіскальна, земельна тощо.

Концептуальні засади трансформаційних процесів, які знаходять своє втілення в політичній, економічній та соціальній реформах, створюють підвалини для низки інших механізмів підвищення ефективності суспільної життєдіяльності. Якщо політична реформа покликана привести у відповідність до задекларованих політично цінностей суспільно-політичного та соціально-економічного характеру, то інші, доповнюючі реформи, націлені на підвищення дієздатності суспільної системи як в умовах процесу трансформації, так і після досягнення основних стратегічних цілей. Серед низки такого роду реформ центральне місце належить адміністративній реформі. Відзначаючи принципову спорідненість політичної і адміністративної реформ, Ю. Сурмін відзначає, що “вони органічно доповнюють одна одну, вимагають системної узгодженості” [17, с. 182]. Аналізуючи перебіг трансформаційних процесів в Україні, Я. Гонцяж і Н. Гнидюк стверджують, що “політична реформа неминуча і лише її результати дозволять точно визначити конкретну, реальну програму адміністративної реформи” [4, с. 25].

Оскільки фундаментальною стратегічною метою розвитку України на сучасному етапі залишається демократизація та побудова розвинутого громадянського суспільства, адміністративна реформа ґрунтуватиметься та реалізовуватиметься з чіткою прив'язкою до конкретних успіхів на цьому шляху. На підставі цього аналітиками відзначається, що саме розвинене громадянське суспільство й інститут місцевого самоврядування повинні зіграти роль прискорювача адміністративної реформи [16, с. 134].

Адміністративну реформу в Україні слід оцінювати як принциповий, але наступний, після формування громадянського суспільства, крок у процесі

трансформацій. Цю особливість можна вважати основною причиною пробуксовування адміністративної реформи в Україні. Для її повномасштабної реалізації досі немає всіх необхідних передумов. У цьому контексті доречно навести принципове зауваження М. Лесечка та А. Чемериса про те, що спроби реформувати управлінську вертикаль в Україні приймалися не раз, однак кожен раз “зупинялись на півдорозі” [12, с. 94].

Формально завдання адміністративної реформи в Україні реалізуються уже впродовж тривалого часу. Головною метою адміністративної реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. У Концепції адміністративної реформи в Україні підкреслено, що важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління [7]. Серед заходів, передбачених адміністративно-територіальною реформою, окремо відзначалося “формування сучасної системи місцевого самоврядування” та “запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою” [7].

Вітчизняний досвід показав, що адміністративна реформа не може бути самодостатньою. Вона тісно пов’язана з іншими складовими реформування. Наприклад, В. Корженко наголошує, що адміністративна реформа в Україні має здійснюватись, “ґрунтуючись на пріоритетності регіонального розвитку” [10, с. 39]. Схожої точки зору дотримується також М. Лендсел, відзначаючи, що “адміністративна реформа має узгоджуватися із концепцією здійснення регіональної політики і повинна враховувати її перспективу” [11, с. 94]. У процесі здійснення адміністративної реформи в Україні виявилось також, що одним з її найважливіших структурних елементів є реформування системи регіонального управління та місцевого самоврядування, а також вироблення нових підходів до державної регіональної політики [16, с. 138]. В. Князев взагалі пропонує розглядати державну регіональну політику як “один з основних напрямів адміністративної реформи” [6, с. 25]. Поряд з цим засади державної регіональної політики в Україні знайшли своє віддзеркалення в іншому офіційному документі. Концепція державної регіональної політики була схвалена Указом Президента України в 2001 р. і передбачала зокрема впорядкування адміністративно-територіального устрою держави, розроблення Генеральної схеми економічного районування України [8].

Розробка Концепції державної регіональної політики відбувалася на тлі жвавого обговорення проблем та завдань регіонального управління в Україні. Схвалена Концепція стала своєрідним компромісним варіантом

між радикальними науковими новаціями та консервативним управлінським чинником. Через це низка аналітиків визнала ухвалену Концепцію як таку, що “не заслуговує окремої уваги”, оскільки абсолютна більшість конструктивних ідей щодо реального реформування адміністративно-територіального устрою, основ місцевого самоврядування тощо в процесі її “доопрацювання” були вихолощені [1, с. 22].

Декларування з боку Президента та Уряду намагання впритул приступити до реалізації конкретних завдань адміністративної реформи не знайшли відповідного втілення на практиці. За висновком М. Долішнього, Україна, отримавши у 1991 р. у спадок від СРСР управлінську структуру, що мали забезпечувати цілісність і стійкість велічезної імперії, “так і не спромоглася до сьогоднішнього дня практично ні на один крок просунути на шляху здійснення адміністративної реформи” [5, с. 481]. С. Сьомін та М. Ситник вважають, що проведені останнім часом в Україні заходи з адміністративної реформи дали лише окремі позитивні результати [18, с. 65].

Ще одним важливим фактором пробуксовування адміністративної реформи в Україні є її несинхронність з реалізацією інших складових трансформації. Крім неузгодженості з політичною реформою, науковці звертають увагу на невідповідність адміністративної реформи перебігу економічної реформи. На думку С. Вдовенка, “одним з факторів, який призвів до негативних наслідків реформування економіки, було відставання реформування державного управління від процесів, які відбуваються в матеріальній та соціальній сферах” [3, с. 89].

Аналізуючи процес адміністративних перетворень в Україні, низка науковців дійшли до невтішного висновку, що політичні та управлінські еліти, які на словах активно закликають розпочати реформування, в дійсності можуть бути її прихованими противниками. Доволі критично окремі аналітики оцінювали роль у реалізації адміністративної реформи Л. Кучми під час його президентства. Небезпідставно зазначалося, що увага до адміністративної реформи у Л. Кучми з’являлася, зазвичай, перед приїздом іноземних “донорських” делегацій [1, с. 24]. А. Чемерис та М. Лесечко стверджували, що причини повільної та непослідовної реалізації адміністративної реформи в Україні полягають не лише у спротиві бюрократичного апарату, а й у невпевненості “батьків реформи”, “як саме конструювати нові системи управління різних ієрархічних рівнів” [19, с. 12].

В умовах демократизації та децентралізації перебудова системи управління державою не торкається лише організаційних моментів. Основна суть змін полягає у формуванні системи нових суб’єктів управлінської автономії в державі – муніципальних органів. Завдяки цьому виникає можливість досягти якісно нового рівня ефективності управлінського процесу. Таким чином муніципальна реформа є надзвичайно важливою складовою трансформації сучасного українського суспільства. Відзначається, що зміцнення місцевого самоврядування внаслідок

муніципальної реформи зумовить прискорення адміністративної реформи. Небезпідставно стверджується, що “неможливо сформувати високоєфективне державне управління, що діє безвідносно до інтересів місцевого самоврядування і громадянського суспільства в цілому” [16, с. 136].

Вітчизняні науковці знаходять тісний зв’язок муніципальної реформи з іншими напрямками реформування. Зокрема М. Оніщук та В. Кампо відзначають, що “інституціоналізація місцевого самоврядування в сучасній незалежній Україні пов’язана з проведенням муніципальної реформи, яка тісно пов’язана з конституційною та адміністративною реформою” [14, с. 10]. Н. Нижник відзначає, що “органічною частиною регіональної політики є реформа місцевого самоврядування, комплекс відносин, що виникають між органами регіону та місцевого самоврядування” [13, с. 434]. Очевидно, що муніципальна реформа безпосередньо пов’язана з адміністративно-територіальною реформою. У Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів у 2002 р. відзначається зв’язок реформи місцевого самоврядування та трансформації низової ланки системи адміністративно-територіального устрою країни [9].

Вважається, що муніципальна реформа в Україні так і не набула широкого розмаху. Проте аналітиками стверджується, що період, починаючи з 1991 р. був достатньо важливим для розвитку муніципального самоврядування [2, с. 14–15]. Уже у перші роки незалежності утвердилося усвідомлення необхідності зміцнення фінансової, організаційної, матеріальної та кадрової незалежності місцевого самоврядування. Механізми забезпечення самоврядування були закладені в Конституції України 1996 р., інших законодавчих і нормативних актах. Конституція детально визначила суть та особливості самоврядування в Україні на основі врахування вітчизняної специфіки та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Таким чином відбулося продовження реформування місцевих рад на основі місцевого самоврядування, розпочате ще в 1990 р.

Поряд з цим, реалізація муніципальної реформи в Україні далека від свого завершення, насамперед через те, що інститут місцевого самоврядування на сьогодні ще остаточно не сформовано. Принципові положення Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняному контексті набули ознак явної декларативності. Важко стверджувати, що всі суб’єкти місцевого самоврядування однаково активно включилися в реформу. У цьому контексті аналітики застерігають, що “темпи муніципальної реформи в різних містах і регіонах не можуть бути однаковими, бо залежать від специфіки місцевих умов, історичної спадщини та ресурсів, які має місто і, найголовніше, від наявності управлінської команди, зорієнтованої і підготованої для впровадження

змін” [15, с. 56]. Потребують свого вирішення питання оптимізації кількості сільських територіальних громад, реальної їх фінансової, матеріальної та організаційної спроможності тощо [2, с. 14–15].

Ситуація з реформуванням системи влади в Україні відзначається низкою особливостей. По-перше, Україна, задекларувавши доцільність суспільно-політичних та соціально-економічних трансформацій у руслі загальноєвропейського контексту, оголосила про реалізацію також відповідних адміністративної, муніципальної та регіональної реформ. По-друге, реально наблизитись до вирішення конкретних завдань організаційно-управлінських реформ Україна не спроможна внаслідок пробуксовування інших складових трансформації – насамперед політичної. По-третє, імідажеві міркування змусили політичне керівництво держави вдаватися до певного імітування реформаторської активності, зокрема щодо реалізації адміністративної реформи. По-четверте, враховуючи всі попередні особливості, проблема адміністративного, муніципального та регіонального реформування фактично набула ознак бутафорності, гальмуючи нагальні заходи щодо функціонального вдосконалення системи управління в державі.

У подальших публікаціях вважаємо за доцільне зосередитися на аналізі взаємозалежності адміністративно-територіальної реформи з реформами трансформаційного та методологічного характеру.

#### Література:

1. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / [упор. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2002. – 100 с.

2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : Вид-во поліграф. центру Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 321 с.

3. *Вдовенко С.* Вдосконалення управління регіоном (район-область) в умовах ринкових перетворень / С. Вдовенко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 89–98.

4. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.

5. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть : нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 511 с.

6. *Князєв В.* Кадрове забезпечення регіонального розвитку (співдоповідь) / В. Князєв // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 25–26.

7. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] // Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України : за станом на 22 лип. 1998 р.

№ 810/98. – Режим доступу : rada.gov.ua

8. Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України : за станом на 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – 15 лип.

9. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 416-р від 25 серп. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28.

10. *Корженко В. В.* Система влади та самовладдя в контексті соціального пізнання / В. В. Корженко // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 1999. – № 3. – С. 37–43.

11. *Лендсел М.* Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендсел // Регіональна політика в країнах Європи : уроки для України / Центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – С. 62–97.

12. *Лесечко М. Д.* Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – С. 91–105.

13. *Нижник Н.* Державне управління в регіонах України / Н. Нижник // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 425–434.

14. *Оніщук М. В.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. В. Оніщук, В. М. Кампо / за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Освіта і культура, 1998. – 58 с.

15. Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні / [авт. кол. : М. О. Пухтинський (кер. проекту), В. М. Кампо, С. О. Клебан, В. В. Кравченко, В. І. Кравченко, М. В. Пітцик]. – К., 2006. – 70 с.

16. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні стан і перспективи / М. І. Мельник (керівник авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василювська та ін. – К. : Нора-прінт, 2002. – 160 с.

17. *Сурмін Ю.* Співвідношення політичної та адміністративної реформи в Україні / Ю. Сурмін // Адміністративна реформа в Україні : шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 181–183.

18. *Сьомін С.* Процеси глобалізації в контексті адміністративної реформи в Україні / С. Сьомін, М. Ситник // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 61–67.

19. *Чемерис А. О.* Системний підхід до прийняття управлінських рішень / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 224–233.

*Надійшла до редколегії 22.01.2009 р.*