

ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ СИСТЕМ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Обґрунтовано доцільність класифікації адміністративно-територіальних систем на три еволюційні форми: поділ, устрій та організацію. Розглянуто демократизацію державного управління як чинник еволюції адміністративно-територіальних систем.

In the article expedience of classification of the administrative-territorial systems on three evolutionary forms: division, device and organization is grounded. Democratization of state administration is examined as a factor of evolution of the administrative-territorial systems.

Доцільність адміністративно-територіального реформування в Україні зберігає свою актуальність. На його користь свідчать суттєві зміни в розумінні завдань державного управління, які супроводжують перехід України від тоталітаризму до демократії. Однак на сьогодні ще не вдалося знайти консенсусу в низці концептуальних і методологічних питань. У зв'язку з цим проблеми адміністративно-територіального характеру потребують поглибленого наукового аналізу.

Останніми роками в Україні опубліковано низку фундаментальних наукових досліджень, присвячених питанням адміністративно-територіального устрою. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили фахівці в галузі державного управління та регіональної економіки. Заслужують на увагу публікації Р. Безмертного, М. Дністрянського, М. Долішнього, М. Лесечка, А. Павлюка, С. Пирожкова, Л. Шевчука та ін. Важливим аспектом подальших досліджень у цьому напрямку можуть стати теоретико-методологічні проблеми еволюції адміністративно-територіальних структур.

Метою статті є обґрунтування поняття “адміністративно-територіальна організація” з точки зору еволюції адміністративно-територіальних систем; дослідити вплив демократичних перетворень на формування повноцінної адміністративно-територіальної організації та охарактеризувати сучасний стан адміністративно-територіальної системи України в контексті завдань, пов'язаних із цілеспрямованим реформуванням системи влади в напрямку децентралізації.

Адміністративно-територіальну одиницю можна розглядати як соціально-економічну територіальну систему. Системний підхід до розуміння адміністративно-територіальної одиниці застосовують зокрема Е. Алаєв [4, с. 162], М. Багров [5, с. 88], А. Газарян [8, с. 45], Ю. Чернецький [21, с. 140], які зазначають, що адміністративно-територіальні одиниці виступають не стільки в якості самостійних структур, скільки елементів певної суперсистеми (держави), яка відзначається вищим рівнем самодостатності. Вважається, що “територія держави має свою внутрішню структуру, суть якої полягає в поділі єдиної території держави на складові частини з метою ефективного здійснення функцій і завдань держави” [1, с. 227]. З цієї точки зору адміністративно-територіальні одиниці, структурно об'єднані між собою, є своєрідним інструментом реалізації державного управління.

Сукупність адміністративно-територіальних одиниць та управлінські зв'язки, які виникають між ними та центральним управлінським рівнем, формують адміністративно-територіальну структуру. М. Федчишин та В. Фрончко стверджують про наявність у такої сукупності системних властивостей. Під адміністративно-територіальною системою ці автори розуміють “інтеграцію однотипних за своїм змістом утворень у структурно впорядковану цілісну єдність, відносно самостійну, стійку, автономно функціонуючу і взаємозв'язану із зовнішнім середовищем для досягнення певних цілей” [20, с. 40]. Однак з термінологічних міркувань, уникаючи ототожнення понять територіальної та адміністративно-територіальної систем вважаємо за доцільне вживати термін “адміністративно-територіальна структура”, маючи на увазі її системні якості.

Адміністративно-територіальні структури можна характеризувати за допомогою якісного аналізу як рівня дієздатності окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і принципів, на яких ґрунтуються їх зв'язки із суперсистемою. Підвищення дієздатності територіальних субсистем, що існують у вигляді адміністративно-територіальних одиниць, є передумовою витіснення субординаційних засад формування управлінських зв'язків у суперсистемі зв'язками координаційного характеру. Отже, еволюція суперсистеми, яка супроводжується якісними змінами на рівні територіальних субсистем, є основним чинником еволюційності адміністративно-територіальних структур.

А. Гранін вважає, що “система адміністративно-територіальної організації в кожному типі держави відповідає його сутності і є територіальною базою побудови та розміщення органів влади та управління” [18, с. 12]. Однак можна простежити певну часову неузгодженість між еволюцією територіальної системи та її адміністративно-територіальної структури. На цю обставину звертає увагу М. Дністрянський, стверджуючи, що “з динамічною зміною змісту, структури і типів державного управління, її територіальна форма (адміністративні центри, межі) мінялися повільніше, що є проявом загальної інерційності в еволюції територіальних структур” [10, с. 150]. Таким чином адміністративно-територіальні структури доцільно

аналізувати з точки зору відповідності рівня їх управлінської автономії рівню дієздатності тих територіальних субсистем, які ці адміністративно-територіальні структури представляють. Згідно з таким підходом, адміністративно-територіальні структури можна класифікувати за поділом, устроєм та організацією. На сьогодні в теорії державного управління немає чіткого розуміння різниці між цими поняттями. Зокрема, А. Доценко вважає, що “адміністративно-територіальний поділ та устрій є головними формами територіальної організації держави” [11, с. 25]. Нерідко ототожнюються також поняття адміністративно-територіального поділу та устрою.

Вважаємо за доцільне констатувати принципову термінологічну відмінність між поняттями адміністративно-територіального поділу, устрою та організації, що дозволяє комплексніше оцінити еволюційний характер адміністративно-територіальних структур.

Найпростішою еволюційною формою адміністративно-територіальної структури є адміністративно-територіальний поділ. Часто під адміністративно-територіальним поділом розуміють “систему адміністративно-територіальних одиниць країни” [13, с. 235]. У той же час низка авторів при визначенні поняття адміністративно-територіального поділу наводить його системні властивості. Зокрема, А. Транін під адміністративно-територіальним поділом розуміє “поділ території країни з метою зручності адміністративного управління, структурні одиниці якого розглядаються перш за все в якості об’єктів управління, а місцеві органи влади значною мірою виявляються представниками центру на місцях” [18, с. 10]. Схожої точки зору дотримується С. Саханенко, який визначає адміністративно-територіальний поділ як “поділ центральною владою державної території на універсальні адміністративно-територіальні одиниці з метою впорядкування здійснення функцій, що належать державній владі відносно громадян, які мешкають на окремій території” [17, с. 46]. Таким чином є підстави визначати адміністративно-територіальний поділ як інструмент саме централізованої моделі територіального управління. З цього випливає, що адміністративно-територіальний поділ є першим еволюційним типом адміністративно-територіальних структур, які відповідають тоталітарним (або авторитарним) суперсистемам, побудованим на основі зазвичай слабо дієздатних територіальних субсистем.

Демократизація суперсистеми супроводжується поглибленням її територіальної структуризації, що, у свою чергу, проявляється в підвищенні дієздатності територіальних субсистем. Унаслідок цього відбувається зміна природи адміністративно-територіальних структур. На цю обставину звертає увагу А. Міщук, який зазначає, що “спостерігається тенденція у зміні підходів до розуміння природи адміністративно-територіального поділу. Якщо раніше вважалося, що територіальний поділ є віддзеркаленням “адміністративної сили” держави, то тепер його частіше трактують як її “інфраструктурну силу”. Під останнім слід розуміти пошук інформації про суспільство та вміння впливати на нього в межах певної території” [22, с. 7]. Це свідчить про зростання ролі зворотнього зв’язку у суб’єктно-об’єктних відносинах управлінської системи, що проявляється в намаганні суперсистеми підвищити ефективність за рахунок залучення елементів самоорганізації територіальних субсистем.

Зазначені системні зміни ведуть до еволюції адміністративно-територіального поділу на наступний щабель, який визначається як адміністративно-територіальний устрій. На сьогодні немає однаковості в розумінні цього поняття, при визначенні традиційно домінує географічний підхід. Таким чином адміністративно-територіальний устрій часто розуміють як систему поділу держави на територіальні підрозділи (адміністративно-територіальні одиниці). С. Пирожков та А. Павлюк пропонують розглядати систему територіального устрою держави як “каркасну” (або “скелетну”) частину системи організації держави та суспільства взагалі та системи державного управління зокрема [16, с. 6]. Як “сукупність територіальних утворень” окреслюють адміністративно-територіальний устрій М. Федчишин та В. Фрончко [20, с. 40].

Згідно з функціональним підходом при визначенні поняття адміністративно-територіального устрою на перше місце ставиться його управлінська складова. Зокрема, В. Яцуба та В. Новик визначають адміністративно-територіальний устрій як “систему територіальної локалізації управлінських функцій держави” [3, с. 13; 14, с. 43]. Натомість С. Саханенко розуміє його в першу чергу як “взаємовідносини між державою та її територіальними одиницями, а також останніх між собою” [17, с. 47]. У цьому контексті слушним є твердження В. Гнилорібова, що “адміністративно-територіальний устрій – це не просто проблема розподілу території держави на певні частини. Насамперед – це проблема влади та її організації, як у центрі, так і в територіальних утвореннях” [9, с. 37].

Окремо можна виділити синтетичний підхід, який дозволяє поєднати географічну та функціональну складові поняття адміністративно-територіального устрою під означенням “територіальної організації держави” [1, с. 227; 6, с. 33; 11, с. 4; 15, с. 95; 19, с. 5].

Домінування жорстко централізованої системи державного управління в СРСР вплинуло на досить звужене трактування поняття адміністративно-територіального устрою. Зокрема, тривалий час характерним було його повне ототожнення з адміністративно-територіальним поділом [10, с. 124]. А. Транін намагається пояснити це тим, що “йдеться про два близькі по суті поняття, які включають елемент розподілу державної території” [18, с. 9]. Сутнісну різницю між адміністративно-територіальним поділом та устроєм вдало підмітив М. Дністрянський, який зазначає, що “поняття “устрій”... – ширше, включає власне “поділ”, але із зазначенням системи територіальних органів влади” [10, с. 124].

Згодом адміністративно-територіальний устрій почали трактувати як поділ території держави з метою

організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 21]. Однак і таке розуміння є методологічно неправильним, оскільки управлінська складова в адміністративно-територіальному устрої є первинною по відношенню до територіальної [12, с. 237]. Вважається, що адміністративно-територіальний устрій завжди встановлюється відповідно до прийнятої в державі моделі управління [3, с. 13]. Таким чином, спочатку формується концепція державного управління, а вже після цього їй надається територіальний зміст шляхом формування оптимальних (з точки зору реалізації управлінських завдань) адміністративно-територіальних одиниць. Унаслідок цього, кожна держава приймає свій адміністративно-територіальний устрій, виходячи із особливостей власного механізму управління.

На нашу думку, адміністративно-територіальний устрій належить розуміти як ієрархізовану систему територіального розподілу владних повноважень. Це якісно новий рівень адміністративно-територіальної структури, який, на відміну від звичайного адміністративно-територіального поділу, характеризується більшою різноманітністю форм делегування владних повноважень. Оскільки народ як джерело влади є неподільним, то, характеризуючи адміністративно-територіальний устрій, доцільно говорити не про територіальний розподіл влади як такої, а лише окремих владних повноважень. Здійснення владних повноважень є чітко обмеженим не лише у правовому сенсі, а й у територіальному – кожна адміністративно-територіальна одиниця характеризується територіально визначеними межами та місцем перебування (концентрації) управлінських структур.

Адміністративно-територіальний устрій характерний для достатньо структурованої суперсистеми, територіальні субсистеми якої дієздатні настільки, щоб перебрати на себе частину владних повноважень. Оскільки рівень дієздатності територіальних субсистем зазвичай є неоднаковим, адміністративно-територіальний устрій допускає відмінності в обсягах делегованих повноважень на нижчі управлінські рівні. Іноді також має місце відмінність в обсягах делегованих владних повноважень між адміністративно-територіальними утвореннями одного ієрархічного рівня.

Важливою ознакою адміністративно-територіального устрою є не лише участь територіальних субсистем у визначенні оптимального обсягу делегованих владних повноважень, а й у територіальному розмежуванні відповідних адміністративних одиниць. На відміну від адміністративно-територіального поділу, який зазвичай вводиться централізовано, при формуванні адміністративно-територіального устрою розмежування адміністративно-територіальних утворень відбувається за принципово іншим правовим механізмом, який передбачає відповідне врахування місцевих інтересів.

Децентралізована модель передбачає функціонування такої складової суб'єкта територіального управління, як органи територіального (місцевого та регіонального) самоврядування. Як форма народовладдя і складова суб'єкта державного управління, територіальне самоврядування теж реалізується через систему адміністративно-територіального устрою. Ця обставина дозволила С. Саханенку обґрунтувати наявність у децентралізованій системі державного управління такого особливого механізму, як муніципально-територіальний устрій. С. Саханенко розглядає муніципально-територіальний устрій відокремлено від адміністративно-територіального, вважаючи, що адміністративно-територіальний поділ повинен доповнюватися муніципально-територіальним [17]. Однак, враховуючи триєдиність суб'єкта державного управління, на нашу думку, доцільно трактувати адміністративно-територіальний устрій як цілісну систему, що має різні прояви (залежно від суб'єкта реалізації владних повноважень: держави чи муніципальних утворень). Таким чином, муніципально-територіальний устрій є радше органічною складовою устрою адміністративно-територіального, на рівні із системою територіальної деконцентрації (територіальні структури органів державної виконавчої влади).

Територіальне управління, адміністративно-територіальний устрій значною мірою формуються під впливом цілої низки чинників географічного характеру (природних, історичних, соціально-економічних). Ця обставина дозволила виявити М. Дністрянському залежність адміністративно-територіального устрою від складнішої географічної системи, що характеризується стійким поєднанням елементів територіально-політичного і територіально-соціо-економічного середовища, яке склалося в результаті функціонування органів територіального управління і забезпечує основні просторові пропорції життєдіяльності суспільства [10, с. 126]. У той же час А. Павлюк стверджує, що адміністративно-територіальний устрій сам має здатність визначально впливати не лише на систему територіальної організації влади, а й виступає базою формування всієї територіальної організації суспільства [2, с. 49-50].

Незважаючи на такий очевидний тісний взаємозв'язок між адміністративно-територіальним устроєм та територіальною організацією суспільства, науковці зазвичай уникають дослідження природи цього зв'язку. Причину цього феномена вбачаємо в інерційності тоталітарного мислення. Оскільки в недемократичних умовах суспільство є лише об'єктом управлінської діяльності, його інтереси часто не співпадають, або ж прямо суперечать інтересам реального суб'єкта державного управління. Отже, адміністративно-територіальний устрій виступає інструментом впливу на територіальну організацію суспільства, а не знаходиться з нею в органічній єдності. Наприклад, за допомогою адміністративно-територіального устрою можна послаблювати чи посилювати в інтересах утвердження центральної влади соціально-економічний розвиток окремих територій держави. Цей механізм широко застосовувався щодо України за часів СРСР. Деякі науковці пропонують його використовувати в умовах незалежної України по відношенню до потенційно сепаратистських регіонів [2, с. 52]. Зловживання такими методами веде до входження адміністративно-територіального устрою у пряму суперечність із територіальною організацією суспільства,

а згодом – до розвалу всієї управлінської системи, як це мало місце в СРСР.

У демократичних умовах адміністративно-територіальний устрій перетворюється на інструмент реалізації суспільних інтересів і входить в органічну єдність з територіальною організацією суспільства. Однак і в цій ситуації він ще не набуває якості компонентної форми територіальної організації суспільства, оскільки є лише територіальною формалізацією, своєрідним віддзеркаленням системи державного управління. Основою її формування виступає адміністративно-територіальна організація суспільства. Термін адміністративно-територіальної організації не новий у науці. Однак його розуміння ґрунтується на традиційному уявленні про державу, що функціонує як певна протиположність суспільству, а не є його органічною складовою. Натомість в умовах демократичної моделі державно-правового режиму державу слід розглядати з точки зору англосаксонської (ліберально-утилітаристської) концепції. У цьому випадку держава постає як механізм реалізації загальносуспільних інтересів, інструмент забезпечення керованості суперсистеми. Отже, доцільно говорити не стільки про адміністративно-територіальну організацію держави (у вузькому розумінні), скільки про адміністративно-територіальну організацію всього суспільства.

Під адміністративно-територіальною організацією суспільства розуміємо гармонійну єдність територіальних форм управлінської складової суспільної життєдіяльності. Вона включає в себе, по-перше, сукупність об'єктів системи територіального управління та її забезпечення: державні та муніципальні органи влади (з їх інтелектуально-кадровим наповненням), матеріально-технічну і фінансову основу здійснення управлінської діяльності; по-друге, систему взаємозв'язків між ними та оточенням (включаючи транспортну інфраструктуру та зв'язок, як канали реалізації контактної взаємодії); по-третє, систему адміністративно-територіальних утворень.

Взагалі, адміністративно-територіальна організація характеризується здатністю до еволюції в напрямку саморегулювання та самовдосконалення. Вона існує виключно в умовах демократії і є зв'язуючою ланкою між територіальною організацією суспільства і системою територіального управління. Ознакою сформованості адміністративно-територіальної організації є здатність суспільства до “саморайонування”. Реалізується вона через формування дієздатних територіальних громад, регіональних спільнот, які отримують можливість адміністративно-територіального оформлення. На сьогодні Україна знаходиться лише на етапі зародження адміністративно-територіальної організації. Однак цілеспрямована реформа системи влади в напрямку децентралізації спроможна активізувати досі незадіяний ресурс місцевого та регіонального розвитку.

З точки зору еволюційності адміністративно-територіальних структур можна ближче підійти до розуміння проблеми адміністративно-територіального реформування. Адже зазвичай адміністративно-територіальна реформа не обмежується звичайним переключенням адміністративних меж, а зумовлена набуттям адміністративно-територіальними структурами нових системних якостей.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”: [наук.-практ. коментар] / гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. – К., 1999. – 397 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : матер. “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. – К. : ШСД, 2005. – 73 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / [С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Засць та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Міністерства України, 2003. – 321 с.
4. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология / Э. Б. Алаев. – М., 1977. – 199 с.
5. Багров Н. В. Региональная геополитика устойчивого развития / Н. В. Багров. – К. : Лыбидь, 2002. – 256 с.
6. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії “регіон” / П. Білик // Право України. – 2001. – № 11. – С. 32–35.
7. Бурчак Ф. Г. Адміністративно-територіальний устрій / Ф. Г. Бурчак // Географічна енциклопедія України : в 3-х т. / редкол. : [О. М. Маринич (відп. ред.) та ін.]. – К. : “Українська Радянська Енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 1989. – Т. 1. – С. 21.
8. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе / А. Газарян. – Клайпеда : Центр исследования проблем самоуправления, 1992. – С. 42–65.
9. Гнилорібов В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні / В. Гнилорібов // Вісник державної служби України. – 2005. – №4. – С. 36–39.
10. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі / М. С. Дністрянський. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2000. – 310 с.
11. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні / А. І. Доценко – К., 2003. – 63 с.
12. Кучабський О. Г. Перспективи становлення адміністративно-територіальної організації України / О. Г. Кучабський // Теоретичні та методологічні проблеми суспільної географії : зб. наук. пр. на пошану Заслуженого професора Львівського національного університету ім. І. Франка Олега Шаблія. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. – С. 234–242.
13. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.
14. Новик В. Сучасний стан адміністративно територіального устрою та шляхи його вдосконалення / В. Новик // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 43–49.
15. Орзих М. Интерес в системе местного самоуправления / М. Орзих // Аппарат государственного управления:

интересы и деятельность. – К., 1993. – С. 86–96.

16. *Пирожков С.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 4–14.

17. *Саханенко С.* Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6. – С. 45–53.

18. *Транин А. А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства / А. А. Транин. – М. : Наука, 1984. – 145 с.

19. *Третяк А. М.* Формування меж адміністративно-територіальних утворень : навч.-метод. посіб. / А. М. Третяк, В. М. Другак, Р. А. Третяк. – К. : ТОВ “ЦЗРУ”, 2004. – 85 с.

20. *Федчишин М.* Новий АТУ України і місцеве самоврядування: характер взаємозв’язку / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче. – 2001. – № 4. – С. 38–46.

21. *Чернецький Ю. О.* Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади / Ю. О. Чернецький // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Другого Міжнар. наук. конгресу “Державне управління і місцеве самоврядування” / ред. кол. : Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, В. С. Бакіров та ін. ; ХарPI УАДУ. – Х., 2002. – вип. 2 (13). – Ч. 1. – С. 139–143.

22. *Miszczuk A.* Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość / A. Miszczuk. – Lublin, 2003. – 230 s.

Надійшла до редколегії 25.12.2009 р.