

УДК 35.075

О. І. ЧЕРЧАТИЙ

**ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ВИМІРИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ**

*Простежено взаємозв'язок євроінтеграційних прагнень України з послідовним удосконаленням діяльності органів влади шляхом проведення їх модернізації на основі європейських принципів публічного управління та з урахуванням досвіду посткомуністичних країн. Проаналізовано досвід, проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи.*

**Ключові слова:** євроінтеграція, адміністративно-територіальна реформа, посткомуністичні країни, Україна.

*The article touches upon the interaction between euro integrating tendencies of Ukraine and consistent improvement of authority activity by means of their modernization on the base of European principles of public administration with a glance to the experience of post communist countries, which are taken into account by the author as well. The experience, problems and prospects of administrative and territorial reform are analyzed and submitted for consideration.*

**Key words:** euro integration, administrative and territorial reform.

Удосконалення публічного управління як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях належить до проблем, важливість яких усвідомлена в усіх колишніх соціалістичних державах, реалізується з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів і має певне наукове обґрунтування. Аналіз свідчить, що ця проблема існувала і в радянські часи і постала по-новому вже в перші роки незалежності України. Так, у доповіді Президента України Л. Кравчука на науково-практичній конференції в 1993 р. відзначалася необхідність розробки нової концепції управління територіями, місцева влада розглядалася як коренева система держави, пропонувалося створити ефективну і дійову виконавчу владу, зміцнити засади місцевого самоврядування, чітко визначити компетенцію кожного органу державного управління на основі децентрації і делегування центром своїх функцій місцевим органам влади [5].

У наступні роки було прийнято низку законів, спрямованих на забезпечення формування державної служби, інституціонування місцевого самоврядування та служби в ньому. Проводилася підготовка до адміністративно-територіальної реформи, відбулися суттєві зміни в інформатизації органів влади. Проте основна проблема залишилася. Спроби здійснення АТР на початку 2000 р. та в 2005 р. виявилися невдалими з низки причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Тому з грудня 2010 р. Президентом України зініційовано проведення адміністративної реформи на центральному рівні, а з 2012 р. – її продовження на місцевому рівні. У перспективі має бути проведена і територіальна реформа, підготовка якої вимагає особливої ретельності, врахування попередніх помилок і зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дозволяє зробити висновок про нагромадження теоретичних матеріалів для обґрунтування реформ. Питання проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням зарубіжного досвіду у своїх роботах досліджували О. Бойко-Бойчук, П. Ворона, Н. Гнидюк, О. Дем'янчук, М. Дністрянський, А. Заєць, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Лісничий, А. Максюта, В. Малиновський, М. Орзіх, М. Пухтинський, С. Романюк, С. Телешун та ін. Нами дане питання вивчалось як з теоретичної точки зору, так і на практиці діяльності органів влади обласного та районного рівнів в Україні, а також у Республіці Польща та Російській Федерації.

Метою цієї роботи є розкриття євроінтеграційних вимірів адміністративно-територіальної реформи в Україні, аналіз попередніх спроб реформ, виявлення проблем і шляхів їх вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду.

Проблему пошуку найбільш оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні важливо, на наш погляд, пов'язати із посиленням державної регіональної політики як необхідної складової соціально-економічних перетворень і забезпечення територіальної цілісності й суспільно-політичної стабільності в державі.

Методологічною основою АТР в Україні має бути забезпечення відповідності управління європейським вимогам і принципам управління. Важливо врахувати вітчизняний історичний і зарубіжний досвід. Актуальною є проблема пошуку найбільш доцільної для нашої держави моделі регіонального розвитку. Ураховуючи, що сьогодні в Україні діє модель муніципального дуалізму, коли часто одні й ті ж функції одночасно виконують і державні органи й органи місцевого самоврядування, важливо виробити таку систему регіонального управління, яка б зняла такий дуалізм та дозволила використати кращі риси громадянської та державницької теорій [12, с. 12].

Варто відзначити звернення українських дослідників до використання досвіду країн розвинутої демократії. Так, В. Малиновський пропонує застосовувати французькі напрацювання [10, с. 86–94], цей же досвід аналізує Л. Пашко. П. Ворона акцентує увагу на японському, бельгійському, ізраїльському досвіді [3] тощо. Проте, на наш погляд, більш доцільним є звернення до досвіду реформ у посткомуністичних країнах.

Вивчення світового досвіду переконливо свідчить, що проблеми регіональної політики держави та оптимізації регіонального управління здавна є предметом особливої турботи органів влади. Формування національних держав в Європі XIX ст. привели до необхідності опікуватися розвитком регіонів. Свої підходи до вирішення цієї проблеми мали і тодішні імперії, зокрема Росія та Австро-Угорщина, до складу яких входили українські землі.

У кінці 20-х – на поч. 30-х рр. ХХ ст. у багатьох європейських країнах було здійснено спроби вирівнювання розвитку регіонів. У другій половині ХХ ст. яскраво простежується процес перетворення “Європи націй” на “Європу регіонів”, що пов’язано з еволюцією Європейського Співтовариства в Європейський Союз. Саме досвід регіоналізації країн Західної Європи сьогодні вважається показовим, а практика економічного та соціального вирівнювання регіонів позитивно проявилася і в нових членах Європейського Союзу та має вплив на країни, які є його потенційними членами.

Тому проблему оптимізації регіонального управління в Україні необхідно розглядати в контексті її європейської інтеграції, звертаючи увагу в першу чергу на досвід колишніх соціалістичних країн. Зокрема, варто звернути увагу на інституціоналізацію регіонального управління, констатуючи, що досі не вироблено єдиних підходів до цієї проблеми. Так, в Угорщині регіональною політикою опікується міністерство сільського господарства, в Естонії та Польщі – міністерства внутрішніх справ, в Чехії з 1996 р. діє Міністерство регіонального розвитку. Існують і Центри чи Ради регіонального розвитку. Загальною є тенденція до створення системи планування, координації та моніторингу регіональної політики держави.

В Україні питання трансформації територіальної організації влади є однією із важливих проблем, яка стоїть з перших років незалежності, але й досі залишається невирішеною. Її розглядають як важливу складову конституційної та політичної реформи, як “адміністративно-територіальну” реформу чи “адміністративну” і “територіальну”. На сучасному етапі розвитку держави не існує єдиного підходу до модернізації адміністративно-територіального устрою. Проте необхідність адміністративно-територіальної реформи є очевидною, зважаючи на недосконалість адміністративно-територіального устрою України, зокрема, такі деформовані показники АТУ: кратність АТО (кількість одиниць нижчого рівня, що припадають на одиницю відповідного вищого рівня); сумірність параметрів (площі і кількості населення) одного таксономічного рівня; морфометричність (особливості розміщення центру адміністративних одиниць); наявність анклавів (територія населених пунктів, відокремлена від основної території АТО [9].

Адміністративні реформи проводяться з метою оптимізації управління як на центральному, так і на регіональному рівнях, як у країнах зі стабільними політичними системами, так і державах, що недавно стали на шлях демократичного розвитку. Отже, по суті мова йде про осучаснення управління, його модернізацію з урахуванням кращого світового досвіду [7].

Особливістю проведення адміністративних реформ у посткомуністичних країнах є їх паралельність із соціально-економічними та політичними змінами. Тому мова йде про розробку нового законодавства, реорганізацію державного апарату, децентралізацію та деконцентрацію управління тощо. Метою таких реформ є прискорення переходу до демократичної моделі державного управління, яка має відповідати завданням сьогодення. Слід звернути увагу на застереження ідеолога польської адміністративно-

територіальної реформи М. Кулеші про необхідність радикального проведення реформи АТР, оскільки мова йде про корінні зміни державного устрою та врядування [6].

Адміністративно-територіальні реформи більше характерні для держав, що недавно стали незалежними, На думку М. Дністрянського, вони є “стратегічною проблемою”, оскільки від того, яка географія адміністративних центрів і меж, які взаємовідносини центру і обслуговуючої території, залежить рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об’єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів [2, с. 28].

Незалежна Україна успадкувала механізм державної влади, яка діяла в радянські часи згідно з Конституцією УРСР 1978 р. До прийняття Конституції України в 1996 р. реформаторські дії відображали стан політичної кон’юнктури і спроби реформ у сфері організації системи влади основним чином змін на центральному рівні. Тривала також боротьба щодо необхідності та ролі виконавчих органів Рад народних депутатів як місцевих органів виконавчої влади. Як в інших колишніх республіках СРСР, в Україні помітним був конфлікт законодавчої і виконавчої влади, що певною мірою було врегульовано укладанням Конституційного договору, а потім прийняттям Конституції України, яка стала основою для наступних реформ.

У липні 1997 р. Було утворено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, яка доопрацювала проект концепції, розроблений у Верховній Раді, і 25 березня 1998 р. рішенням Державної комісії її було схвалено. 22 липня 1998 р. Указом Президента № 810 положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачалися кілька етапів реформ: розроблення та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи; запровадження організаційно-правових засад реформування основних елементів системи державного управління; формування нових інститутів, організаційних структур, механізмів та інструментів державного управління.

Щоб оптимізувати структуру виконавчої влади необхідно було провести функціональні обстеження. У 1999-2000 рр. за підтримки Програми розвитку ООН було проведене функціональне обстеження шести міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Україні. Робочі групи у складі працівників цих міністерств, політиків і науковців склали перелік функцій, що виконувалися цими органами влади, порівнювали їх зі структурою та завданнями і проводили оптимізацію цих функцій через розробку відповідних пропозицій. Було визначено низку проблем і рекомендовано шляхи їх вирішення [1, с. 36].

На виконання поставлених завдань Президент України 15 грудня 1999 р. прийняв Укази “Про систему органів виконавчої влади” № 1572, “Про зміни

у структурі центральних органів виконавчої влади” № 1573 та “Про склад Кабінету Міністрів України” № 1574. Указом Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 р. № 345 запроваджено інститут державних секретарів у міністерствах.

Були прийняті “Комплексна програма підготовки державних службовців” (Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212), “Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953), “Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання” (постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444).

Отже, уже в другій половині 90-х рр. ХХ ст. було закладено підвалини для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Але не можна погодитися з авторами Національного звіту з людського розвитку за 2001 р., які стверджували, що “було досягнуто історичного прогресу в запровадженні адміністративної реформи [11, с. 48].

Як наголошує О. Дем’янчук, “незважаючи на фінансову і організаційну підтримку різних міжнародних структур. Зокрема, Світового Банку та програми розвитку ООН, тогочасна реформа була швидко згорнута” [1, с. 34]. Це ж стверджують І. Коліушко та А. Кірмач [4].

Проте події 2004 р. знову поставили на порядок денний питання реформ. Було прийнято державну цільову програму “Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” (постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746). 8 грудня 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про внесення змін до Конституції України”, який передбачав: перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом; зміну статусу, механізмів формування та засад діяльності уряду; запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради; децентралізацію влади та запровадження трирівневої системи адміністративно-державного устрою.

Основні положення закону стали предметом дослідження Конституційного Суду України, Венеціанської комісії, експертів вітчизняних аналітичних центрів та науковців, які, у свою чергу, вказали на низку недоліків законопроекту, переважна більшість яких виправлена не була. Зрештою, за рішенням Конституційного Суду, відбулося повернення до варіанту Конституції 1996 р.

Слід відзначити як позитив прийняття низки Указів Президента України, які стосувалися європеїзації державного управління та державної служби, зокрема – підготовки фахівців з європейської інтеграції.

У 2005 р. було розгорнуто широку інформаційну кампанію щодо проведення АТР, ключовою, на наш погляд, помилкою було акцентування

уваги насамперед на територіальних змінах і пропозиції реформування “зверху”.

На даний час сферу державного управління, місцевого самоврядування, регіонального розвитку регулюють більше 70 нормативно-правових актів, але можна стверджувати, що передбачені в Концепції реформування державного управління України та в Концепції державної регіональної політики України зміни досі не реалізовано.

Усе це дозволяє стверджувати про непослідовний характер реформ, вірні положення нормативно-правових актів не реалізуються на практиці. Справедливо буде зауважити, що в цьому відношенні Україна не є унікальною державою, наприклад, М. Лахижа відзначає подібну непослідовність у Польщі [8], що підтверджено й нашим аналізом досвіду перетворень на повітовому та гмінному рівнях у Підкарпатському воєводстві.

Проведений нами в рамках реалізації пілотного проекту “Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції” аналіз свідчить про необхідність більшої уваги до вивчення та зваженого використання досвіду реформ у посткомуністичних державах. Частково цей досвід реалізовано у Концепції обласної програми “Сучасна адміністрація” [13].

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що розвиток суспільства та держави в Україні вимагають проведення адміністративно-територіальної реформи. При цьому важливо творчо використати наявний зарубіжний досвід, насамперед – польський.

Протягом минулих років помітним було різне розуміння суті та пріоритетів адміністративно-територіальної реформи. Наприклад, у 2005 р. наголошувалося насамперед на необхідності територіальних змін, що було однією з головних причин невдалого реформування. У наші дні спостерігається тенденція до виділення власне адміністративної реформи.

Можна констатувати, що на сьогодні в Україні склалася ситуація, яку можна охарактеризувати як початковий етап здійснення реальних реформ. Передумовою для цього є напрацювання проектів нормативно-правових актів, вивчення іноземного досвіду, врахування власних помилок попередніх років. Методологія проведення адміністративної та територіальної реформ має ґрунтуватися на принципах системності, послідовності та безперервності. При цьому важливо визначати на реалізувати певні етапи реформ.

Підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації як на центральному, так і на регіональному рівнях повинне привести до зростання рейтингу органів влади, їх авторитету в очах суспільства, дозволить зекономити матеріальні та людські ресурси та використати їх в інших сферах суспільного життя, поліпшить умови праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що у свою чергу, сприятиме залученню на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування кваліфікованих кадрів.

## Література:

1. Дем'янчук О. Проблеми реформування виконавчої влади в Україні: завдання, підходи і процедури / О. Дем'янчук // *Вибори та демократія*. – 2005. – № 3(5). – С. 34–40.
2. Дністрянський М. Чи потрібно реформувати адміністративно-територіальний устрій України? (політико-географічний погляд) / М. Дністрянський // *Політична думка*. – 2001. – № 1-2. – С. 28–38.
3. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін.; за заг. ред. П. Ворони. – Полтава: ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
4. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: [монографія] / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
5. Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. М. Кравчук // *Актуальні проблеми управління територіями в Україні: матеріали наук.-практ. конф., 26-27 листопада 1992 р.* – К.: Б.В., 1992. – С. 4–18.
6. Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польше (1989 – 1999 гг). Идеи и люди / М. Кулеша. – Режим доступа: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>.
7. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
8. Лахижа М. Теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації: досвід Республіки Польща для України / М. Лахижа // *Актуальні пролеми конституційного права та державотворення*: зб. наук. пр.; за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008, – Ч. 2. – 357 с.
9. Малиновський В. Я. Регіональний рівень України: підходи до реформування / В. Я. Малиновський // *Вісник НАДУ при Президентові України*. – 2009. – № 4. – С. 148–156.
10. Малиновський В. Я. Реформування територіальної організації влади України в контексті досвіду Франції / В. Я. Малиновський // *Вісник НАДУ*. – 2007. – № 1. – С. 86–94.
11. Україна. Національний звіт з людського розвитку. 2001. Сила суспільної взаємодії. – Програма розвитку ООН. – К.: 2002. – 112 с.
12. Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення: [монографія]. – Полтава: ТОВ “АСМП”, 2009. – 72 с.
13. Черчатий О. І. Концепція обласної Програми “Сучасна адміністрація” (модернізація органів влади з урахуванням європейського досвіду) / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // *Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики: матеріали наук.-практ. конф., 2-3 жовтня 2008 р.* – Луцьк: СПД Гадяк Ж.В., 2008. – С. 73–75.

Надійшла до редколегії 25.05.2012 р.