

УДК 342.26.001.73(477)

## Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації

І.В. ПИСЬМЕННИЙ, Л.Л. ПРОКОПЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: acad@vidr.dp.ua

### Авторське резюме

У статті здійснено ретроспективний аналіз адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації. З позицій теорії самоорганізації розглянуто історію здійснення адміністративно-територіальних реформ, що відбувалися на українських землях у різні часи та в результаті яких у соціумі або виникали процеси упорядкування і якісно нової самоорганізації, або навпаки – процеси дезінтеграції та деградації. Обґрунтовано, що відсутність самостійності територіальних громад та невизнання муніципальної влади неодмінно призводитиме до постійних державних криз. Доведено, що без формування спроможних територіальних громад та відповідної конструктивної суспільної самоорганізації всі інші реформи приречені на невдачу, як це було у попередні роки.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, самоорганізація, органи публічної влади, децентралізація, місцеве самоврядування, суспільний розвиток, адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада.

## Retrospective view on administrative and territorial reforms in Ukraine in the context of public self-organization

I.V. PYSMENNYI, L.L. PROKOPENKO

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: acad@vidr.dp.ua

### Abstract

The retrospective analysis on administrative and territorial reforms in Ukraine in the context of public self-organization is made in the article. From the point of the theory of self-organization view the article considers the history of administrative and territorial reforms realization that have taken place in Ukraine in different times; as the results of these reforms the processes of regulation and qualitatively new self-organization or vice versa – processes of disintegration and degradation arose. It is substantiated that absence of independence of territorial communities and non-recognition of municipal authority can bring to constant state crises for certain. It is proved that without forming able territorial communities and appropriate constructive public self-organization all other forms can fail as it was in the previous years.

**Keywords:** administrative and territorial reform, self-organization, public authorities, decentralization, local government, public development, administrative and territorial order, territorial community.

**Постановка проблеми.** В умовах децентралізації системи публічного управління актуалізується проблема реформування адміністративно-територіального устрою України, який виступає простою основою для ефективної діяльності органів державної влади та місцево-

го самоврядування. У сучасних умовах фактично єдиною можливістю провести повноцінну реформу місцевого самоврядування є її поєднання з реформою адміністративно-територіального устрою, орієнтованого на укрупнення громад. Будь-який інший варіант реформи не

© І.В. Письменний, Л.Л. Прокопенко, 2015

в змозі комплексно розв'язати проблеми місцевого самоврядування, оскільки ця реформа має включати два аспекти: підвищення спроможності громад виконувати покладені на них функції та перерозподіл функцій і повноважень для їх відповідності можливостям виконання. Слід також зазначити, що розвиток сучасного суспільства вимагає нових підходів до аналізу організації місцевої публічної влади, у тому числі в контексті розуміння місцевого самоврядування як однієї із найважливіших форм суспільної самоорганізації. Водночас обов'язково слід враховувати власну історію здійснення адміністративно-територіальних реформ, що відбувалися на українських землях у різні часи та в результаті яких у соціумі або виникали процеси упорядкування і якісно нової самоорганізації, або навпаки – процеси дезінтеграції та деградації.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Адміністративно-територіальні реформи привертали увагу вищих посадовців, учених, громадських діячів з перших днів незалежної України. Зокрема, цими питаннями займалися Л. Кравчук, І. Плющ, В. Литвин, Ю. Єхануров, В. Яцуба, Р. Безсмертний, І. Коліушко, І. Грицьок, В. Журавський, М. Орзіх, С. Пирожков, А. Павлюк та інші. Крім цього, створювалися спеціальні міжвідомчі комісії, розроблялися концептуальні положення (розділ у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998, Проект концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою Кабінету Міністрів України, 2003), законопроекти «Про територіальний устрій України» (1997), «Про адміністративно-територіальний устрій» (1998) та багато інших ініціатив щодо реалізації місцевих реформ.

Водночас практичних кроків у цьому напрямі до останнього часу не було, що пов'язано насамперед з ретельним вивченням цього питання, вибором оптимальної моделі адміністративно-територіальної реформи, її обґрунтуванням, врахуванням багатьох чинників у процесі її реалізації тощо. На наш погляд, таке надзвичайно складне явище, як

суспільна самоорганізація, у тому числі в аспекті розвитку місцевого самоврядування, слід розглядати за допомогою синергетики, яка по своєму поставила проблему становлення «сучасного» стану системи із її «минулих станів». Роботи І. Пригожина та Г. Хакена означили ряд фундаментальних питань, на які дослідники по сьогоднішній день у різних формах шукають відповідь з метою чіткого розуміння процесу самоорганізації та саморозвитку.

**Метою дослідження** є ретроспективний аналіз адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із видів розвитку складних систем, точніше особливим видом розвитку – є процес самоорганізації. Самоорганізація – еволюційне впорядкування (самовдосконалення) системи за рахунок її власного внутрішнього потенціалу та певного поєднання факторів зовнішнього середовища. Фактично самоорганізація виступає механізмом, що перетворює вплив зовнішнього середовища в енергію і мотив певної перебудови системи з метою підвищення її життєздатності, стійкості та ефективності функціонування. Такі процеси мають подвійний характер: з одного боку, вони цілеспрямовані, з іншого – спонтанні, важко передбачувані. Але в будь-якому випадку – ці процеси є внутрішньо системними і реалізуються конкретною системою автономно, за рахунок її внутрішнього потенціалу і виключно в інтересах цієї системи. Тобто спрямованість самоорганізаційних процесів обумовлена внутрішніми властивостями підсистем в їх індивідуальному та колективному виявленні, а також впливом з боку середовища, в якому знаходиться система.

Соціальну самоорганізацію слід розрізняти на онтологічному, гносеологічному та аксіологічному рівнях. На онтологічному рівні вона проявляється в формі диференціації та інтеграції соціальних інститутів; на гносеологічному – в формі диференціації та інтеграції знань; на аксіологічному – в формі диференціації та інтеграції цінностей.

Водночас на всіх рівнях соціальна самоорганізація виявляє себе як здатність соціальної системи підтримувати рівень своєї організації при різкій зміні внутрішніх або зовнішніх умов [10, с. 156–157]. Значення соціальної самоорганізації зростає по мірі збільшення мережевих суспільств, які починають суттєво впливати на характер розвитку світових політичних, економічних, екологічних та інших процесів [2]. При цьому внутрішнім джерелом самоорганізації є взаємодія таких протилежних тенденцій розвитку, як стійкість та нестійкість, дезорганізація та організація, випадковість та необхідність, справедливість і несправедливість тощо.

Будь-яка соціальна система, у тому числі і система публічного управління, вибудовує своєрідну організаційну структуру, що сприяє підтриманню її оптимальної життєдіяльності. Разом з цим вона взаємодіє з навколишнім середовищем, отримуючи від нього людські, організаційні, матеріальні ресурси, відчуваючи на собі відповідні впливи (стихийні чи свідомі) з боку суспільства, що робить її нерівноважною. Нерівноважність визначається як стан відкритої системи, за якого відбувається зміна її макроскопічних параметрів, таких як її склад, структура і поведінка [12, с.109].

Оскільки система завжди прагне до стійкості, будь-які зовнішні або внутрішні збурення викликають її опір. Причому, чим сильніше збурення, тим сильніший опір чинить система. До певного часу альтернативами у неї є або підтримка старої структури і подальша напруга «сил» для опору збуренню, або перехід до нової структури. Проте врешті-решт настає такий момент (біфуркація), коли при даній організаційній структурі система вже не може успішно протистояти збуренням. І тоді система перебудовується, утворюючи нову стійку структуру, найбільш оптимальну в справі опору збуренням середовища за даних умов. Цей процес сприяє безперервному відбору досконаліших форм існування системи [18, с. 44].

В складних, ієрархічних різноякісних системах самоорганізація або зов-

нішня організація в чистому вигляді зустрічаються дуже рідко, зазвичай вони поєднуються і виступають у вигляді змішаної самоорганізації, тобто такого впорядкування системи, де органічно сполучаються і переплітаються одночасно процеси зовнішнього впливу та внутрішньої самоорганізації [6, с.86]. Саме до таких систем відноситься система місцевого самоврядування. Адже саме на рівні села, селища, міста головні компоненти громадянського суспільства – громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян можуть отримати найповнішу реалізацію. Це обумовлено тим, що на місцевому рівні беруть початок усі суспільно-політичні процеси та закладаються підвалини взаємодії між людиною і державою. При цьому конструктивна суспільна самоорганізація має відбуватися шляхом широкого залучення громадян до процесу управління, що максимально можна забезпечити передусім на найближчому до людей рівні публічного адміністрування. Відповідною просторовою основою суспільної самоорганізації, в межах якої починають згруповуватись елементи соціальної системи, слід вважати адміністративно-територіальний устрій.

Існуючий адміністративно-територіальний устрій України, що залишився у спадок від СРСР, в більшості випадків не забезпечує належної ресурсної бази для самоврядування територіальних громад, особливо сільських, а також не враховує впливу кількості жителів громад та їх демографічний склад на потреби у послугах (іноді мінімальних), які необхідно надавати жителям цих громад. При цьому український досвід формування та розвитку муніципальної влади, здійснення адміністративних реформ і запровадження відповідних форм суспільної самоорганізації передусім пов'язаний із зовнішнім впливом країн, які нав'язували нашій державі власні моделі місцевого самоврядування та територіального устрою.

В «Енциклопедії державного управління» адміністративно-територіальні реформи визначаються як зміна

поділу території держави на систему адміністративних одиниць, відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління [8]. У XVII–XX ст. в Україні неодноразово здійснювались адміністративно-територіальні реформи. У ході Визвольної війни була запроваджена модель системи державного управління, в основу якої було покладено військово-адміністративну полково-сотенну організацію реєстрового козацтва, а прототипом державного апарату стали установи Запорозької Січі, в якій вся повнота влади належала козацькому війську. У підсумку в Україні замість воєводств і повітів був запроваджений полково-сотенний устрій. У 1649 р. територія Української козацької держави поділялася на 16 полків: 9 полків на Правобережжі (Білоцерківський, Брацлавський, Кальницький, Канівський, Київський, Корсунський, Уманський, Черкаський, Чигиринський) і 7 полків на Лівобережжі (Кропив'янський, Миргородський, Ніжинський, Переяславський, Полтавський, Прилуцький, Чернігівський), в яких нараховувалась 271 сотня [8; 13].

У 1650 р. число полків зросло до 20. Полки і сотні не були однаковими за територією і чисельністю населення, кількість сотен в полках коливалася від 7 до 20. Нові адміністративно-територіальні одиниці були меншими, ніж воєводства і повіти, тому легше і ефективніше можна було здійснювати керівництво на місцях, що особливо важливо під час воєнних дій. З 60-х рр. XVII ст. Гетьманщина поділялася на 10 полків: Стародубський, Чернігівський, Ніжинський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Лубенський, Миргородський, Гадяцький і Полтавський. У 1774 р. в них нараховувалися 164 сотні. На нижньому щаблі цієї адміністративно-територіальної будови козацької держави знаходилися окреме місто чи село, в якому діяв відповідний апарат управління: у великих містах – магістрати, в малих привілейованих – отамани, у звичайних містах – городові, які обиралися, а в селах – сільські отамани.

Полково-сотенна організація виявилася напрочуд дієздатною та проіснувала у несприятливих умовах до 1783 р. (135 років) [5, с.61; 7, с.213; 8; 11, с.82].

Традиції полково-сотенного устрою були перенесені і на територію Слобідської України, де утворилося 5 полків: Острогозький, Сумський, Охтирський, Харківський та Ізюмський, в яких у 1734 р. було 98 сотень. На наш погляд, саме під час козацької доби найкращим чином були продемонстровані народна воля та національний характер, власна гідність і державне мислення. Цей був рух, який не нав'язаний зверху, а свідоме виявлення національної самоорганізації та самоствердження.

Після ліквідації автономії на Україну поширюється дія «Установлення для управління губерній Всеросійської імперії» 1775 р. і встановлюється поділ на губернії та повіти. Нова адміністративно-територіальна реформа повністю ігнорувала економічні зв'язки окремих територій та їх національні особливості. Вона базувалася виключно на кількості населення, що мало на меті полегшення здійснення завдань податкової і каральної політики держави. Кожна губернія, щоб «порядочно могла быть управляема», повинна була мати 300–400 тис. ревізьких душ (тобто осіб чоловічої статі з податних станів), а повіт – 20–30 тис. [17, с.231-232]. Дія «Установлення про губернії» поширювалася спочатку на ті українські землі, що входили до складу Слобідсько-Української, Азовської та Новоросійської губерній, а з 1782 р. – і на територію колишньої Гетьманщини. Після входження до складу Російської імперії Правобережної України за поділами Польщі адміністративно-територіальний устрій тут також був приведений у відповідність до загальноімперського [8]. Перманентний процес трансформації адміністративно-територіального поділу завершився на початку XIX ст., коли остаточно склалися 9 українських губерній: Київська (12 повітів), Волинська (12), Подільська (12) на Правобережжі, Слобідсько-Українська, з 1835 р. – Харківська (11), Чернігівська (11), Полтавська (15) на Лівобережжі і Катерино-

славська (8), Таврійська (8), Херсонська (6) на Півдні.

Окремі губернії об'єднувалися у генерал-губернаторства: Київське у складі Київської, Волинської, Подільської губерній (1832–1914), Новоросійське з центром в Одесі, яке включало Херсонську, Таврійську та Катеринославську губернії, а з 1812 р. й Бессарабську область (1805–1873), Малоросійське у складі Полтавської та Чернігівської губерній (1802–1856).

У ході здійснення селянської реформи 1861 р. і запровадження сільського та волосного самоврядування з 1866 р. була встановлена чотириступенева система управління (центр – губернія – повіт – волость). У ході земської (1864 р.) і міської (1870 р.) реформ були створені органи місцевого самоврядування у повітах, губерніях і містах [11, с.128].

Адміністративний поділ на воеводства та повіти був скасований і в Галичині після її входження у 1774 р. до складу Австрійської імперії. Спочатку вона була поділена на 6 округів (циркулів) у межах колишніх польських воеводств, що, у свою чергу, поділялися на 18 дистриктів. У 1782 р. поділ на дистрикти ліквідували, залишивши поділ на 18 циркулів. З приєднанням Буковини їх кількість зросла до 19. Після 1848 р. була проведена нова адміністративно-територіальна реформа, за якою коронні краї замість циркулів почали поділятися на повіти. Напередодні Першої світової війни налічувалося 82 повіти, із них 51 повіт – у Східній Галичині.

Важливі кроки у напрямку введення нового територіального устрою були зроблені за часів УНР, коли був прийнятий Закон УНР від 6 березня 1918 р. «Про поділ України на землі», згідно з яким замість губерній і повітів мали бути створені 32 землі. Але революційні події та надзвичайно складна військово-політична ситуація завадили цьому.

Період 20-х – початку 30-х рр. ХХ ст. позначився проведенням перманентних адміністративно-територіальних реформ, коли йшов пошук найбільш ефективних важелів управління. Декретом РНК РСФРР «Про порядок зміни кордо-

нів губернських, повітових та інших», прийнятим 27 січня 1918 р., місцевим радам надавалися досить широкі права щодо цих питань. Як наслідок, у 1920 р. кількість адміністративно-територіальних одиниць порівняно з 1917 р. зросла на 15%, а чисельність волостей досягла 1 900.

Робота над підготовкою адміністративно-територіальної реформи розпочалася в 1922 р. Постановою ВУЦВК від 25 жовтня 1922 р. «Про адміністративно-територіальний поділ УСРР та про спрощення радянського апарату» встановлювалася наступна кількість населення при створенні нових адміністративно-територіальних одиниць: для округу – 400–600 тис., для району – 25–40 тис. і для сільської адміністративної одиниці – не менше 1 тис. осіб. Іншими критеріями утворення адміністративно-територіальних одиниць були: наявність об'єктів промисловості, посівів технічних культур, тяжіння населення до промислових і торговельних центрів, характер та напрямки транспортних шляхів, національний склад населення, культурні, побутові та інші місцеві особливості [8; 14, с.792].

12 квітня 1923 р. ВУЦВК своєю постановою «Про новий адміністративно-територіальний поділ» замість 102 повітів і 1 989 волостей створив 53 округи, які поділялися на 706 районів, у тому числі у Волинській губернії створювалися 3 округи (Житомирський, Коростенський, Шепетівський), у Донецькій губернії – 7 округів (Бахмутський, Луганський, Маріупольський, Старобільський, Таганрозький, Шахтинський, Юзівський), у Катеринославській – 7 округів (Бердянський, Запорізький, Катеринославський, Криворізький, Мелітопольський, Олександрійський, Павлоградський), у Київській – 7 округів (Бердичівський, Білоцерківський, Київський, Малинський, Уманський, Черкаський, Шевченківський), в Одеській – 6 округів (Балтський, Єлисаветградський, Миколаївський, Одеський, Первомайський, Херсонський), у Подільській – 6 округів (Вінницький, Гайсинський, Кам'янецький, Могилів-

ський, Проскурівський, Тульчинський), у Полтавській – 7 округів (Золотоніський, Красноградський (Костянтиноградський), Кременчуцький, Лубенський, Полтавський, Прилуцький, Роменський), у Харківській – 5 округів (Богдуський, Ізюмський, Куп'янський, Сумський, Харківський) і в Чернігівській – 5 округів (Конотопський, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Сновський, Чернігівський). В цілому по Україні кількість адміністративно-територіальних одиниць зменшувалася майже на 43% і відповідно на 46% скорочувалася кількість працівників місцевих органів влади [8].

Створення округів обумовлювалося прагненням поєднання економічного і адміністративного районування. Округи були майже вдвоє більші за скасовані повіти. Якщо останні в середньому нараховували 256 тис. осіб, то в кожному окрузі проживало 492 тис. [19].

Губернії, передавши частину своїх функцій округам, певним чином втратили своє значення як керівних, так і організаторських центрів. Відповідно до постанови ІХ Всеукраїнського з'їзду Рад Президій ВУЦВК 3 червня 1925 р. своєю постановою «Про ліквідацію губернь й про перехід на трьохступеневу систему управління» взагалі їх скасувала. Одночасно було розформовано вісім слабких в економічному відношенні округів: Ахтирський (Харківська губ.), Олександрійський й Бердянський (Катеринославська губ.), Золотоніський й Красноградський (Полтавська губ.), Шевченківський (Київська губ.), Гайсинський (Подільська губ.), Сновський (Чернігівська губ.) [15].

У підсумку адміністративно-територіальної реформи замість 9 губерній, 102 повітів 1 989 волостей і 15 696 сільрад наприкінці 1925 р. було створено 41 округ, 680 районів, 10 314 сільрад, 70 міських і 155 селищних рад, у тому числі 549 національних сільрад (162 російські, 160 німецьких, 87 польських, 62 молдавські, 33 єврейські, 25 болгарських, 8 грецьких, 7 чеських, 3 албанські, білоруська, шведська) і 37 національних селищних рад. Водночас

розгортався процес створення національних районів: у 1932 р. в республіці діяли 23 національні райони, 1 112 сільських і 65 селищних національних рад. У 1930 р. пройшла чергова реорганізація: згідно з постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління» округи скасовувались і запроваджувалося безпосереднє підпорядкування 484 районів центру [8; 9].

Досить швидко стала зрозумілою незручність такої системи управління. На позачерговій четвертій сесії ВУЦВК 9 лютого 1932 р. з метою «забезпечення успішного виконання величезних завдань 1932 р. та другої п'ятирічки — завершення соціалістичної реконструкції всього народного господарства на базі найновішої техніки, посилення конкретного оперативно-господарського керівництва всіма галузями народного господарства й культурного будівництва стосовно до економічних та виробничих умов окремих районів України і зважаючи на недоцільність подальшого збільшення кількості районів», ухвалюється рішення про нову адміністративно-територіальну реформу в Україні і перехід до системи: центр – область – район [16].

Спочатку було створено 5 областей: Вінницька в складі 71 адміністративно-територіальної одиниці (районів і міст, виділених на окремі адміністративно-господарські одиниці), Дніпропетровська (54 адміністративно-територіальні одиниці), Київська (100 адміністративно-територіальні одиниці), Одеська (50 адміністративно-територіальні одиниці) і Харківська (82 адміністративно-територіальні одиниці). На цьому етапі 17 промислових районів Донбасу, в тому числі Маріупільська міська рада, були залишені в безпосередньому підпорядкуванні центру, але влітку 1932 р. були створені ще дві області – Донецька і Чернігівська. Процес створення областей в основному завершився у 1939 р. На кінець 1980-х – початок 1990-х рр. в Україні налічувалося 25 областей, 469 районів, 434 міста, у тому числі 2 міста (Київ, Севастополь) республіканського підпорядкування, 820 селищ

міського типу, 8 805 сілрад [8; 16].

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Так, починаючи з 1991 р., чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1 067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, більш як у 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4 809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а в 1 129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено, відповідно до законодавства, виконавчих органів місцевих рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Врешті-решт після довготривалих розмов про децентралізацію, які точилися в Україні вже багато років, 1 квітня 2014 р. урядом затверджено Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ця концепція готувалася не один рік, причому робота над нею була розпочата задовго до нинішніх подій на Донбасі та ультиматумів Росії, відтак можна стверджувати, що це не кон'юнктурний документ. За Концепцією в Україні має бути побудована проста і логічна система місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити нормальне і комфортне життя українських громадян на рівні відповідних територіальних громад.

Отже, ретроспективний аналіз свідчить, що місцеве самоврядування – «ма-

терія» чутлива, рухлива, можна навіть сказати реактивна. В ній мають свій вияв особливості історичного моменту, типу та стану політичної системи, суспільного та державного буття кожної конкретної країни або групи країн, національних традицій, правової культури та політичної волі народу. Суспільна самоорганізація має циклічно-хвильовий характер, коли на різних етапах державотворення відбувалося порушення балансу інтересів між державою та територіальною громадою. Водночас історія людської цивілізації переконує, що місцеве самоврядування надає додаткової стійкості державному ладу. Держава, яка одночасно не обмежена і не посилена місцевим самоврядуванням, є нестабільною та непередбачуваною. Відсутність самостійності територіальних громад та невизнання муніципальної влади неодмінно призводитиме до постійних державних криз з можливою зміною державного ладу [1].

Вітчизняний та зарубіжний досвід державотворення свідчить, що надмірна централізація, яка властива владній вертикалі, суперечить сучасній суспільній динаміці в принципі. Процес не тільки прийняття, а й реалізації рішень стає досить громіздким. Зберігаючи здатність вирішувати рутинні проблеми, система, як правило, неадекватно реагує на нові проблеми, губиться перед ними. Лінійна вертикаль породжує абсолютну залежність управлінських структур від вищестоящих ланок. Вирішального значення набуває не саме «зроблена справа», а здатність «подати» її керівництву, одночасно мінімізується значення оцінки результатів «справи» знизу [3, с. 5]. З цього приводу В. Граждан зазначає, що при формуванні управлінських структур централізація використовується задля вирішення стратегічних питань, а децентралізація – задля вирішення питань тактичних і оперативних. Будь-яка державна система тільки тоді є достатньо стійкою в нерівноважних соціальних ситуаціях, коли всі її основні структурні частини (підсистеми) наділені автономністю (відносною самостійністю). Автономність державних підсистем є важли-

вим фактором підвищення стійкості та активності державної системи в цілому. У державних підсистемах нерідко бувають випадки, коли виникає потреба в миттєвій реакції (відповідній дії) на ті або інші внутрішні та зовнішні впливи, але вищестоящий орган не в змозі відразу ж розробити лінію поведінки та надати нижчестоящим органам відповідні рішення. У таких випадках саме відносна автономність дозволяє державним підсистемам гнучко пристосовуватися до умов, що змінюються, та самостійно вирішувати виникаючі питання [4, с. 117 – 118.].

Однозначно можна стверджувати, що складні завдання можуть вирішуватися лише структурами, де немає монопольної авторитарності, де відбувається поліцентричний розподіл повноважень. Тому на наш погляд, саме децентралізація в системі публічного управління має значно посилити її самоорганізаційний потенціал, що у свою чергу дозволить більш ефективно та швидко реагувати на потреби соціуму та різного роду впливи навколишнього середовища.

У випадках, коли держава у будь-якій формі, у будь-які часи, з тих чи інших причин створює перепони розвитку самодіяльності територіальних громад або інакше – перешкоджає проявам самоорганізації у формі територіальних соціальних систем, то самоорганізація як невід’ємна (об’єктивна) властивість соціуму може знайти «вихід» в утворенні «тіньових» (позазаконних) спільностей, люмпенізації суспільства та поширенні революційних або інших деструктивних настроїв. Як наслідок – вигнання вічем або вбивство князів, пугачовщина, народництво, розвал СРСР, походи у столицю студентів та шахтарів, ностальгія за минулим, соціально-політична апатія, криміналізація «муниципального господарства» та всього державного апарату [1, с. 114]. Тому активізація розвитку місцевого самовря-

дування є механізмом прискореного суспільного розвитку за рахунок зростання самоорганізаційних процесів в усьому середовищі (у даному випадку – державі).

**Висновки.** Фактично жодна програма модернізації або реформування в суспільстві не може бути реалізована без індивідуальної та колективної самоорганізації. Як правило, соціальна самоорганізація продукує суспільний розвиток, здійснюючи таким чином виклик стабільності існуючих структур соціуму, а соціальна організація, яка переважно забезпечується системою публічного управління, має ефективно відповідати на ці виклики, що можливо лише за умов узгодження та гармонізації цілей організаційних та самоорганізаційних процесів. Просторовою основою суспільної самоорганізації, в межах якої починають згруповуватись елементи соціальної системи, слід вважати адміністративно-територіальний устрій. Український досвід формування та розвитку муніципальної влади, здійснення адміністративних реформ і запровадження відповідних форм суспільної самоорганізації передусім пов’язаний із зовнішнім впливом країн, які нав’язували нашій державі власні моделі місцевого самоврядування та територіального устрою.

Ретроспективний аналіз адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації яскраво свідчить, що автономність державних підсистем у вигляді самостійних, спроможних та самодостатніх територіальних громад є важливим фактором підвищення стійкості та активності державної системи в цілому. Тому без системної адміністративно-територіальної реформи та пов’язаною з нею всебічної конструктивної суспільної самоорганізації на рівні повноцінних територіальних громад усі інші реформи приречені на невдачу, як це було у попередні роки.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.



2. Бородкин Л. И. Методология анализа неустойчивых состояний в политико-исторических процессах / Л. И. Бородкин // Международные процессы. – 2005. – Т. 3, № 1 (7). – Режим доступа : <http://cliodynamics.ru>. - Заголовок з екрана. 32
3. Галкин А. А. Раздумья о трансформации политической системы / А. А. Галкин // Власть. – 2010. – № 6. – С. 4 – 12. 5
4. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2009. – 544 с. 6
5. Грицяк І.А. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні/ І.А. Грицяк// Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – №2. – С.57-64.
6. Дудник І. М. Вступ до загальної теорії систем / І. М. Дудник. – К. : Кондор, 2009. – 205 с. 87
7. Історія держави і права України: підр.: у 2 т./ за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. К.: Ін Юре, 2000. – Т.1. – 648 с.
8. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуганко (співголова) [та ін.]. – 748 с.
9. Енциклопедія історії України у 10 т. – К.: Наук. думка, 2010. – Т.7. – 728 с.
10. Карпичев В. С. Организация и самоорганизация социальных систем : словарь / В.С. Карпичев. – 3-е изд. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 282 с. 110
11. Кульчицький В.С. Історія держави і права України/ В.С. Кульчицький, М.І. Настюк, Б.Й. Тищик. – Л.: Світ, 1996. – 296 с.
12. Олійченко І. М. Синергетичний підхід до інформаційного забезпечення системи державного управління // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 109–110. 198
13. Пасічник С.М. Становлення та розвиток системи державного управління Гетьманщини: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / С.М. Пасічник ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Л., 2015. – 19 с.
14. Про адміністративно-територіальний поділ УСРР та про спрощення радянського апарату: постанова 3-ї сесії ВУЦВК від 25 жовтня 1922 р.// Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1922. – №45. – ст.668.
15. Про ліквідацію губернь й про перехід на трьохступеневу систему управління: постанова ВУЦВК від 3 червня 1925 р.// Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1925. – № 29-30. – ст. 233.
16. Про утворення областей на території УСРР: постанова IV позачергової сесії ВУЦВК від 9 лютого 1932 р.// Збірник законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1932. – № 5. – ст. 28.
17. Учреждение для управления губерний Всероссийской империи// Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Т.XX. – С.229-304.
18. Хакен Г. Информация и самоорганизация: Макроскопический подход к сложным системам : пер. с англ. / Г. Хакен. – М. : Мир, 1991. – 240 с. 343
19. Шабельніков В.І. Округ у радянській системі територіального управління/ В.І. Шабельніков. – Режим доступу :<http://www.stattionline.org.ua/histori/66/10028-okrug-u-radyanskij-sistemiteritorialnogo-upravlinnya.html>. – Назва з екрана.

## REFERENCES:

1. Aktual`ni problemy` stanovlennya ta rozvy`tku misceвого samovryaduvannya v Ukrayini : kol. monogr. (Actual problems of formation and development of local self-government in Ukraine: count. monographs). – К. : Atika, 2007. – 864 p.
2. Borodkin L. I. Metodologiya analiza neustoychiviyh sostoyaniy v politiko-istoricheskikh protsessah (Methodology of the analysis of unstable states in political and historical processes) // Mezhdunarodnyie protsessyi. – 2005. – Vol. 3, № 1 (7). – Access : <http://cliodynamics.ru>. - Zagolovok z ekrana. 32
3. Galkin A. A. Razdumya o transformatsii politicheskoy sistemyi (Thinking about the transformation of the political system) // Vlast. – 2010. – № 6. – P. 4 – 12. 5
4. Grazhdan V. D. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba : uchebnik (State civil service: the textbook). – М. : KNORUS, 2009. – 544 p. 6
5. Gry`cyak I.A. Zarodzhennya, stanovlennya i rozvy`tok misceвого samovryaduvannya v Ukrayini (The origin, formation and development of local government in Ukraine)// Misceve samovryaduvannya ta regional`ny`j rozvy`tok v Ukrayini. – 2013. – №2. – P.57-64.
6. Dudny`k I. M. Vstup do zagal`noyi teoriiy sy`stem (Introduction to the general systems theory). – К. : Kondor, 2009. – 205 p. 87
7. Istoriya derzhavy` i prava Ukrayiny` : pidr.: u 2 Vol. (History of State and Law of Ukraine: Piedra

- ..: 2 tons). K.: In Yure, 2000. – Vol. 1. – 648 p.
8. Encyklopediya derzhavnogo upravlinnya : u 8 Vol. (Encyclopedia of government: 8 tons). – K. : NADU, 2011. – Vol. 1 : Teoriya derzhavnogo upravlinnya / nauk.-red. kol. : V. M. Knyazyev (spivgolova), I. V. Rozputenko (spivgolova) [ta in.]. – 748 p.
9. Encyklopediya istoriyi Ukrayiny : u 10 Vol. (Encyclopedia of History of Ukraine: 10 tons) – K.: Nauk. dumka, 2010. – Vol. 7. – 728 p.
10. Karpichev V. S. Organizatsiya i samoorganizatsiya sotsialnyih sistem : slovar (Organization and self-organization of social systems: the dictionary). – M. : Izd-vo RAGS, 2007. – 282 p. 110
11. Kul'chy`cz`ky`j V.S. Istoriya derzhavy` i prava Ukrayiny` (History of State and Law of Ukraine). – L.: Svit, 1996. – 296 p.
12. Olijchenko I. M. Sy`nergety`chny`j pidxid do informacijnogo zabezpechennya sy`stemy` derzhavnogo upravlinnya (Synergetic approach to providing information governance)// Ekonomika ta derzhava. – 2010. – № 2. – P. 109–110. 198
13. Pasichny`k S.M. Stanovlennya ta rozvy`tok sy`stemy` derzhavnogo upravlinnya Get`manshhy`ny` : avtoref. dy`s... kand. nauk z derzh. upr. (Formation and development of public administration Hetman: Author. Thesis ... candidate. Sciences of state. Exercise). LRIDU NADU pry` Prezy`dentovi Ukrayiny`. – L., 2015. – 19 p.
14. Pro administraty`vno-tery`torial`ny`j podil USRR ta pro sproshhennya radyans`kogo aparatu: postanova 3-yi sesiyi VUCzVK vid 25 zhovtnya 1922 r. (On administrative-territorial division of the USSR and simplification of the Soviet system: Resolution of the 3rd session of VUTSVK October 25, 1922)// Zbirny`k uzakonen` ta rozporyadzen` Robitny`cho-selyans`kogo uryadu Ukrayiny`. – 1922. – №45. – sVol. 668.
15. Pro likvidaciyu gubernen`j pro perexid na tr`oxstupnevu sy`stemu upravlinnya: postanova VUCzVK vid 3 chervnya 1925 r. (On liquidation huberen and the transition to trohstupnevu management system: VUTSVK resolution of 3 June 1925)// Zbirny`k uzakonen` ta rozporyadzen` Robitny`cho-selyans`kogo Uryadu Ukrayiny`. – 1925. – № 29-30. – p. 233.
16. Pro utvorennya oblastej na tery`toriyi USRR: postanova IV pozachergovoyi sesiyi VUCzVK vid 9 lyutogo 1932 r. (On establishment of areas in the USSR: Decision IV VUTSVK extraordinary session of February 9, 1932)// Zbirny`k zakoniv ta rozporyadzen` robitny`cho-selyans`kogo uryadu Ukrayiny`. – 1932. – № 5. – p. 28.
17. Uchrezhdenie dlya upravleniya guberniy Vserossiyskoy imperii (The establishment of provinces to control the Russian Empire)// Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. – SPb, 1830. – Vol. XX. – P. 229-304.
18. Haken G. Informatsiya i samoorganizatsiya: Makroskopicheskiy podhod k slozhnyim sistemam : per. s angl. (Information and self-organization: Macroscopic Approach to Complex Systems: Lane. from English). – M. : Mir, 1991. – 240 p. 343
19. Shabel`nikov V.I. Okrug u radyans`kij sy`stemi tery`torial`nogo upravlinnya (District in the Soviet system of territorial administration). – Access :<http://www.stattionline.org.ua/histori/66/10028-okrug-u-radyanskij-sistemiteritorialnogo-upravlinnya.html>

**Письменный Игорь Владимирович** – доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: acad@vidr.dp.ua

**Прокопенко Леонід Львович** – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

**Pysmennyi Ihor Volodymyrovych** – doctor of public administration, associate professor Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine  
E-mail: acad@vidr.dp.ua

**Prokopenko Leonid L`vovych** – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine  
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru