



## МЕТОДОЛОГІЯ. ДЖЕРЕЛОЗНАВСТВО

Я.В.Верменич\*

### ТЕРИТОРІАЛЬНА УПРАВЛІНСЬКА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ

*У статті висвітлюються теоретико-методологічні підходи, придатні для осмислення й оптимізації процесів сучасного адміністративно-територіального устрою. Аналізується співвідношення понять «глобалізація» й «регіоналізація», «центр» і «периферія», «централізація» й «децентралізація», простежується ієрархія рівнів територіального управління, пропонуються механізми його реформування в контексті вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.*

Глобалізаційні процеси, які на наших очах набрали всеохопного характеру, змінюють усталені уявлення про роль територіального чинника в житті соціумів. З одного боку, сучасні комунікаційні системи послаблюють значення простору, обмеженого державними кордонами. Але, з іншого, – збільшення мобільності капіталу й виникнення транснаціональних корпорацій по-новому висвітлюють проблеми територіального суверенітету й посилюють роль важелів управління та значення функціонально диференційованої регіональної політики. У цих умовах, як зазначає відомий теоретик сучасного регіоналізму М.Кітінг, саме територія «задає рамки політики й соціальної взаємодії. Вона підтримує системи влади в державі – на національному, субнаціональному чи наднаціональному рівні – і в широкому спектрі недержавних структур, включаючи релігійні, соціальні й економічні... Рівною мірою територія – це рушійна сила у виробництві й відтворенні культури, мови, звичаїв. Вона служить основою ідентичності, пропонуючи символи, простори й міфи для колективних уявлень і солідарності»<sup>1</sup>.

Особливо важливою є роль територіальної управлінської системи в державах, які виникли на пострадянському просторі й упродовж 15 років проходять складний процес соціальних і політичних трансформацій. Шлях від суцільного одержавлення всіх сфер суспільного життя до ринку й демократії, який судилося здолати Україні, виявився тернистим як унаслідок об'єктивних, так і ще більшою мірою суб'єктивних причин. Однією з останніх був розрив між об'єктивно зумовленими темпами перетворень і їх теоретичним осмисленням. Влада здійснила докорінну ломку наявних важелів суспільного регулювання, не потурбувавшись не лише про модель майбутніх структур, але й про неупередже-

\* Верменич Ярослава Володимирівна – д-р іст. наук, провід. наук. співроб. Інституту історії України НАНУ.

ний аналіз минулих прорахунків і помилок. Наслідком стала кричуща невідповідність збережених старих схем територіальної організації викликам часу й тим новим вимогам, які були задекларовані в багатьох законодавчих актах, але так і не втілені в життя.

Непідготовлена адміністративно-територіальна реформа, розпочата 2005 р., уже вкотре продемонструвала небезпеки, які випливають із відсутності продуманої стратегії територіальної організації. Існуючий стан адміністративно-територіального устрою України не задовольняє ні владу, ні суспільство. Але перші ж реформаторські кроки наштовхнулися на активний опір «знизу». І сталося це не в останню чергу тому, що запропонована «згори» система організації влади на місцевому рівні залишала неврегульованими кардинальні проблеми відносин між владою і громадянським суспільством, що перебуває у стадії становлення. Розробники проекту реформи так і не зуміли вирватися з полону радянських стереотипів територіальної організації, які в умовах ринку постійно доводять свою непридатність. Адже вони створювалися для обслуговування авторитарної влади і планово-розподільчої економіки. Для виконання інших функцій вони органічно не пристосовані.

Система територіальної організації в Україні являє собою доволі аморфну цілісність, на стан якої виразно впливають консервативні рудименти далекого минулого, відлуння колишньої розчленованості, «революційних» експериментів радянської доби, наслідки протистояння регіональних еліт. У ході перманентних політичних криз, які стали відмітною рисою «післяпомаранчевого» протистояння, яскраво виявилася «ахіллесова п'ята» української державності – невміння або небажання враховувати в політичній стратегії чинник регіональної біполярності. Самі розробники проекту адміністративно-територіальної реформи визнали, що неможливість забезпечити організацію ефективної влади створюється не тільки наявністю суперечностей у законодавстві, але й недосконалістю ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою, термінологічною плутаниною та методологічною невизначеністю<sup>2</sup>. Але в процесі вироблення нової моделі адміністративно-територіального устрою було зроблено надто мало для теоретико-методологічного осмислення витоків наявних проблем, більшість яких сягає своїм корінням в історію.

Очевидно, що з реформуванням територіальної організації не можна зволікати, але й поспішність тут може відіграти злий жарт, як уже не раз бувало в українській історії. Проблема регіоналізації як оптимального облаштування політичного простору неможливо розв'язати серією директивних ухвал. Потрібне серйозне наукове осмислення всього попереднього досвіду територіальної організації, причому обов'язково на міждисциплінарній основі, із залученням не лише економістів і теоретиків управління, але й географів, істориків, демографів, етнополітологів, екологів тощо.

Автор даної статті вже мала нагоду висловити свої міркування з приводу еволюції адміністративно-територіального устрою в Україні й уроків, що випливають із радянського досвіду адміністративно-територіального реформування<sup>3</sup>. Не вдаючись цього разу до докладних історичних екскурсів, слід викласти тут власне бачення придатності чи непридатності для сучасної України тих методологічних підходів і моделей територіальної організації, які напрацьовані вітчизняною і світовою суспільною думкою.

\* \* \*

Зростання питомої ваги територіальних чинників у житті суспільства, свідками якого ми стали, відбувається під безпосереднім впливом сучасних глобалі-

заційних процесів. Простір розвивається за своїми законами, і процеси притягання і відштовхування у ньому рідко є врівноваженими. Жодна держава не може ігнорувати пряму залежність людини і соціуму від дії просторових чинників. Успішність її внутрішньої політики прямо залежить від врахування територіального імперативу, насамперед від вироблення оптимальних критеріїв адміністративно-територіального устрою. Кращих форм структурування суспільства з метою впорядкування суспільних відносин, ніж територіальна організація, людство поки що не знає.

Не випадково питання співвідношення глобального і локального, глобалізації й регіоналізації опинилися у фокусі сучасних наукових дискусій. Американський соціолог Б.Мазліш справедливо зауважує, що у термінах дихотомій «глобальне/локальне», «ми/вони» сфокусовані явища космополітизму, цивілізацій, модерну, інших понять, за допомогою яких концептуалізується потік соціального буття. Складне переплетення глобального й локального найчастіше позначається гібридним поняттям «глокалізація» (Б.Мазліш чомусь вважає його провокаційним)<sup>4</sup>. Більшість дослідників, однак, охоче користується цим уведеним в обіг Р.Робертсоном терміном на означення складного переплетення явищ глобалізації й локалізації, зокрема, перенесення на місцевий, локальний рівень глобальних цілей і перспектив. Ідею доповнення глобалізації глокалізацією вважає продуктивною, приміром, І.Дзюба: на думку відомого культуролога, вона здатна забезпечити «не тільки збереження, але й піднесення регіональних, господарських, суспільно-звичаєвих, культурних потенціалів. Це дало б можливість, не протидіючи позитивним тенденціям глобалізації, зменшити її уніфікаторську дію та повніше розкрити творчий потенціал усіх людських спільнот»<sup>5</sup>.

Дві тенденції, які виразно простежуються у сучасній соціогуманітаристиці, базуються на відмінному баченні співвідношення глобалізації та регіоналізації. Одні фокусують увагу на зростанні ролі нелінійних утворень і світових потоків, уособлюваних певним «центром». Інших цікавить насамперед проблема маргіналізації, кордонів, «лімітрофів» – усе те, що може бути об'єднане поняттям «периферія». Соціологія Е.Шилза (послідовниками якого виступають Ш.Айзенштадт, К.Гірц, С.Каспе) виходить із представлення кожного суспільства у вигляді центру й периферії. Природа центру двоєдина – це і центральна ціннісна система (CVS) і центральна інституційна система (CIS). Перша ієрархічно впорядковує простір символічних уявлень, друга так само ієрархічно організує простір соціальних дій, санкціонує одні і забороняє інші. Центр існує остільки, оскільки досягає панування над периферіями. Відповіді периферій різноманітні: від пасивної покори до спроб відділення від центру. Еліти кожної з периферій, перебуваючи в лоні «материнського» співтовариства, до пори до часу виконують завдання переведення імперських настанов на локальні мови і їх поєднання з місцевою традицією, насамперед шляхом здійснення місцевого самоврядування. Але, втягуючись у сферу глобального істеблішменту, вони часто протиставляють себе центрові, прагнуть до власної легітимації<sup>6</sup>.

Зрозуміло, що у самому співвідношенні понять «центр» і «периферія» закладено високий ступінь метафоричності. Але не можна не бачити й того, на що звертає увагу С.Каспе: «серед «безсмертних» метафор, що використовуються для описання соціальних феноменів, чи не найпомітніше місце займають метафори просторові». І саме ця метафорика дає змогу не тільки прояснити причини розпаду імперських форм та їх заміщення моделлю територіальної держави, але й зрозуміти, як і чому збанкрутілі імперські ідеї відроджуються знову і знову<sup>7</sup>.

Однією з тих предметних сфер, які неможливо досліджувати без застосування просторових метафор, є царина адміністративних поділів і переділів. Рамковий (адміністративний) контекст – обов'язкова умова конкретних регіональних досліджень. Йому притаманна диференціація образів залежно від історії адміні-

стративних відносин відповідних територій. Приміром, території, що підпорядковувалися Москві, а потім стали самостійними, за інерцією часто сприймаються нею як «свої»<sup>8</sup>.

У сучасних умовах проблема організації території і територіального суверенітету держави переростає у своєрідний центр усієї системи соціогуманітарних наук, у тому числі й регіонології. У поняття «територіальна організація суспільства» вкладається просторова організація (територіальна структура) життя людей, що склалася на певному етапі соціально-економічного розвитку. Вона включає в себе розміщення населення й галузей виробничої та невиробничої сфер, природокористування, територіальний поділ праці, економічне чи національно-етнічне районування, територіально-політичну й адміністративно-територіальну організацію держави. Під це поняття може підводитися також: 1) сукупність територіальних спільнот різного рівня та відносин між ними; 2) сукупність процесів чи дій, спрямованих на територіальне структурування суспільства<sup>9</sup>.

За М.Шафіром, поняття «територіальна організація», хоч і відповідає в загальних рисах поняттю «адміністративно-територіальний устрій», не рівнозначне останньому і є самостійним об'єктом державного права<sup>10</sup>. Першим поняттям охоплюється як система географічної і соціально-економічної таксономізації, так і організація стосунків між державою та її територіальними частинами, а також сукупність і діяльність органів публічної влади на місцях. У такому широкому трактуванні поняття «територіальна організація» розглядається як чи не найширше міждисциплінарне поняття у сфері регіональних досліджень<sup>11</sup>.

Оскільки просторова організація соціумів являє собою об'єктивний у своїй основі й водночас «рукотворний» процес, методологічно коректним є її розгляд крізь призму співвідношення цілого і частини. У нашому випадку ціле репрезентує держава, а частини – регіони і поселення. Російські політологи зазвичай розглядають співвідношення цілого і його частини у категоріях «свободи/несвободи», пояснюючи його через «закон ієрархічних компенсацій». За Є.Седовим, реальне зростання різноманіття на верхньому поверсі структури ієрархії обертається обмеженням різноманіття на нижніх поверхах. І навпаки – зростання розмаїття на нижніх поверхах загрожує руйнацією елементів вищих рівнів. Звідси виводиться і надзвичайно важливий для управлінської практики „закон збереження структурного різноманіття», який спирається на термодинамічні ідеї Л.Больцмана і сучасні напрацювання теорії інформації. Максимально спрощена його схема зводиться до констатації: система дістає могутній імпульс для свого розвитку тоді, коли її складовим частинам надається високий ступінь свободи. „Але коли суверенізація частин у взаємовідносинах із цілим стає надмірною, вона загрожує зруйнуванням цілого»<sup>12</sup>.

У системі одного з напрямів соціальної психології – психонетики – існує поняття «техноорганізмичний об'єкт» (ТОО). Ним позначаються складні об'єкти й системи, над якими надбудована система управління, що дає змогу не тільки змінювати характеристики об'єкта у межах зумовлених його побудовою допустимих варіацій, але й здійснювати зміни його форми, коригувати спрямованість основного організмичного процесу і змінювати його індивідуальність за умови збереження безперервності його існування<sup>13</sup>. Під це визначення досить легко підвести систему територіальної організації і управління нею.

Зрозуміло, що структурним розмаїттям у територіальних суспільних системах треба управляти вдумливо: підвищувати свободу їхніх складових частин, коли тотальна зарегульованість стає на заваді їх розвитку, і, навпаки, зменшувати ступінь свободи у разі появи виразних відцентрових процесів. З усвідомлення цієї простої істини виникла практика доповнення механізмів державного управління (які уособлюють єдність системи) інститутом місцевого самоврядування (покликаного підтримувати «структурне різноманіття»). Світовий дос-

від підтверджує: без ефективної системи самоврядування ніяка держава не здатна забезпечити стабільний розвиток соціуму. Єдиний засіб уникнення криз державності і створення надійного фундаменту для самоорганізації суспільства полягає в оптимальному співвідношенні владних імпульсів, що ідуть із центру, і автономності місцевого самоврядування.

Світова практика знає кілька відмінних моделей побудови відносин по лінії «центр – регіон». Перша, яку можна назвати управлінською, виходить із нормативного уявлення про владу як про єдину корпорацію, нижчою ланкою якої виступають регіональні й місцеві органи управління. У цій моделі існує жорстка владна вертикаль, за допомогою якої здійснюється адміністративний контроль за діяльністю низових ланок управлінської ієрархії. Антиподом такої моделі є самоуправлінська, ґрунтована на нормативних ідеалах демократії і громадянського суспільства. Вона передбачає відносну автономність (не в політичному, а лише в організаційному сенсі) регіонального і місцевого рівнів управлінської діяльності. У російській політичній думці побутує і проміжна модель, побудована в рамках утилітаристської ідеології – вона трактується у дусі лібералізму і мінімальної відповідальності держави за стан економіки і добробуту в регіонах<sup>14</sup>.

Від ідеології лібералізму відштовхується і та нова методологічна парадигма регіонального саморозвитку, яка дедалі більше утверджується у світовій науці й управлінській практиці, починаючи з другої половини ХХ ст. В її основі – розведення процесів організації (державного управління) та самоорганізації (державного регулювання), трансформація адміністративно-управлінських функцій держави у інтеграційно-координуючі. Провідна роль теоретичного знання у мережевому (інформаційному) суспільстві зумовлює нові підходи до організації і підтримки зв'язків між суб'єктами політично-управлінської діяльності різних рівнів, проблем конституювання публічної самоврядної (муніципальної) влади. Виклики сьогодення диктують необхідність формування муніципального управління як нової сфери управлінської діяльності. Муніципальна влада при цьому розглядається як самоврядна організація публічного управління територіальними спільнотами і водночас як одна з форм політичної влади, спеціальна форма народовладдя<sup>15</sup>. На відміну від системи державного управління, яка будується за принципом ієрархії, муніципальна система в ідеалі будується за принципом мережі, на основі комбінації публічної влади і асоціацій громадянського суспільства.

У зв'язку із цими новими тенденціями в арсеналі політичної науки останнім часом з'явилося поняття «політико-адміністративне управління». Воно трактується як важлива функція виконавчої влади, що виступає не лише в ролі адміністратора, але й у ролі політичного актора. Співвідношення політичного й адміністративного компонентів у системі державного управління осмислюється як серйозна проблема у багатьох країнах, особливо в ході здійснення адміністративних реформ<sup>16</sup>. Уважно вивчаються контакти виконавчої влади із бізнес-структурами, партіями, профспілками, ЗМІ, іншими групами інтересів, дискутуються проблеми створення прозорої системи взаємодії влади із суспільством. В Україні інтерес до цих проблем поки що рідко виходить за рамки взаємодії виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. При цьому увага фокусується переважно на структурних, а не на процесуальних проблемах.

У сучасній політичній науці специфіка держави як суб'єкта прийняття рішень досліджується під кутом зору визначення кількох рівнів цілепокладання. Як правило, виділяють два таких рівні: політичний і адміністративний; останнім часом, однак, західні політологи (М.Аллісон, П.Зеліков) запропонували виділяти ще й третій, проміжний рівень – макроекономічний. На політичному рівні, який являє собою первинний пласт перетворення влади на управлінські ак-

ції, здійснюється переважно ідейний нагляд за громадською діяльністю і відповідна уніфікація засобів досягнення мети. На макроекономічному рівні сформульоване у політичній сфері цільове завдання переноситься у практичну площину і структурується у вигляді завдань, спрямованих на здійснення раціонального планування ресурсів, поділ відповідальності між конкретними державними структурами тощо. І, нарешті, на нижчому, адміністративному рівні розв'язуються переважно технічні, управлінські завдання, налагоджуються ділові зв'язки з контрагентами, підтримуються апаратні контакти. Саме тут, на цьому рівні, і відбувається переважно розмежування державних і самоврядних функцій<sup>17</sup>.

Із наявності складної ієрархії рівнів територіального управління випливає констатація різних параметрів свободи у прийнятті управлінських рішень. Те, що органи місцевого самоврядування повинні мати широку автономію (у тому числі й фінансову) для успішного виконання своїх функцій, – аксіома, зафіксована поміж іншим у Європейській хартії місцевого самоврядування. Але водночас очевидним є право органів державної влади мати певний (досить високий) ступінь свободи втручання у всі механізми територіального управління – інакше важко забезпечити пріоритетність загальнодержавних інтересів і запобігти регіональному еґоїзмові. Суперечність, що виникає на ґрунті автономності самоврядування і підзаконності місцевої влади, розв'язується на основі принципу «обмеженості контролю». Органи державної влади повинні чітко витримувати визначену законом дистанцію у взаємовідносинах із демократично обраними органами місцевого самоврядування, здійснюючи нагляд і контроль, але уникаючи прямого втручання й диктату.

Перехід від адміністративно-командної системи господарювання до ринкових відносин поставив на зовсім нову основу проблеми саморегуляції й саморозвитку, у тому числі і в регіональному вимірі. Саме ідея саморозвитку й самоорганізації стала фундаментом нового розуміння регіоналізму й регіоналізації. У рамках регіону чи поселення найкращим чином реалізується «просторова форма демократії» і водночас забезпечуються умови для запровадження сучасних, інноваційних моделей розвитку. Але можливість переведення регіоналізму в режим дезінтеґрації теж не виключена, і квазікорпоративні, клієнтопатрональні відносини здатні цю тенденцію посилювати. Тому дилема «централізація/децентралізація» стає однією з найгостріших у практичній регіональній політиці і в адміністративно-територіальному районуванні.

По суті, вся історія системи публічної влади – це постійне протиборство двох начал – централізації й децентралізації. Централізація являє собою процес концентрації функцій управління в єдиному вузлі і жорсткого контролю згори донизу. У рамках політичного процесу централізації формується централізм – управлінська система з вертикальною структурою і чіткою субординацією. Ефективна у надзвичайних ситуаціях, у мирні часи централізація внаслідок тотальної зарегульованості неминує породжує спротив місць і може стати деструктивним чинником.

Стурбованість світової спільноти й вітчизняного політикуму з приводу породжуваних надмірною централізацією небезпек відбив Національний звіт із людського розвитку 2003 – «Сила децентралізації»; його спільна презентація Верховною Радою України та Програмою розвитку ООН (ПРООН) відбулася восени 2003 р. у Києві. Звіт став результатом тісної співпраці міжнародних та українських експертів, представників органів виконавчої та законодавчої влади України, громадськості та неурядових організацій. Глибоко і всебічно проаналізувавши тенденції людського розвитку в Україні у контексті цілей розвитку тисячоліття, автори звіту дійшли висновку, що тільки децентралізація в розумних межах забезпечить сталий розвиток України. Децентралізація розглядається у звіті ООН як комплексний процес перетворень, спрямованих на посилення ролі

місцевих органів державного управління та органів самоврядування, розширення участі громадянського суспільства у процедурах прийняття важливих політичних рішень. На думку В.Олуйка, першим кроком для неї має бути формування «законодавства децентралізації» – сукупності законодавчих актів, здатних забезпечити перехід на якісно новий принцип взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, та держави і суспільства загалом<sup>18</sup>.

Упродовж останніх років політична і правова науки істотно просунулися вперед у розмежуванні понять децентралізації і деконцентрації влади – вони розглядаються у теоретико-методологічній площині і на тлі світового досвіду. Основи такого підходу закладалися ще у 1970-х рр. працями французького державознавця Ж.Веделя, який розумів під деконцентрацією «всього лиш техніку управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії», а під децентралізацією – передачу прав на прийняття рішень виборним органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади. На основі такого розмежування Ж.Ведель виділяв три типи основних режимів адміністративного управління регіонами: заснованих на засадах деконцентрації і, отже, залежності регіональної адміністрації від центральної влади; ґрунтованих на фундаменті децентралізації (часткової автономності служб регіону від центральної влади) і таких, яким притаманна одночасно і концентрація, і централізація – коли вся регіональна адміністрація цілковито залежить від центральної влади<sup>19</sup>.

Зрозуміло, що ніде у світі не існує централізованих і децентралізованих систем у чистому вигляді, що дає підставу говорити про існування різних видів «локально-централізованих систем». Приміром, російський політолог С.Бирюков окремо розглядає модель, ґрунтовану на співіснуванні деконцентрації і автономного локального управління (Великобританія), «кооперативний федералізм» у ФРН, модель «послідовної децентралізації» (США), моделі «периферійної влади» й «функціонального регіоналізму» (Франція)<sup>20</sup>. Л.Чихладзе аргументовано роз'яснює відмінності між романською (Франція, Італія) та германською (ФРН, Австрія, Бельгія, Нідерланди) моделями місцевого управління й місцевого самоврядування, звертаючись паралельно і до аналізу відповідного досвіду у країнах СНД<sup>21</sup>. Утім, у теорії французький погляд на проблему деконцентрації і децентралізації влади, у рамках якого деконцентрація розглядається як зміни в ієрархічному підпорядкуванні і компетенціях органів виконавчої влади, а децентралізація – як відчуження повноважень держави на користь самоуправління місцевих колективів, практично ніким не заперечується. У зв'язку з цим і в Україні увага дедалі більше акцентується на відмінній природі державної влади і влади органів місцевого самоврядування; вони розглядаються як два різних типи «переміщення повноважень» із центру на місця. А відтак видозмінюються усталені поняття про місцеве самоврядування як форму децентралізації виконавчої влади<sup>22</sup>.

Деконцентрація являє собою форму організації політичного управління, яка передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень і формування на місцях юридичних осіб, що мають право прийняття рішень адміністративного характеру. Як правило, вона супроводиться запровадженням інституту намісництва за умови призначення місцевих органів центральним урядом. Децентралізація базується на виборній системі місцевого самоврядування і в ідеалі передбачає подолання державного патерналізму через розмежування функцій влади і самоуправління, запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях. Інакше кажучи, в умовах деконцентрованого управління існує ієрархічна залежність органів регіональної влади від центрального уряду, а децентралізація передбачає наділення органів самоуправління правосуб'єктністю й фінансовою автономією. А проте, як кон-

статують фахівці з розроблюваного спеціально для України європейського проекту сприяння регіональному розвитку, не існує жодної моделі чи методології, яка б дала змогу виробити універсальний механізм передачі повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів. «Розподіл повноважень найчастіше є питанням історичного розвитку і практики, а також рівня розвитку»<sup>23</sup>.

Обов'язковою умовою ефективності децентралізованої системи публічного управління є дотримання принципу субсидіарності, теоретичне обґрунтування якого пов'язане з іменем П.-Ж.Прудона. Цей принцип вимагає покладення максимуму публічних повноважень на органи влади, найбільш близькі до громадян, і прийняття рішень на найнижчому з усіх можливих рівнів. Саме завдяки цьому принципу забезпечується прийнятний рівень автономності нижчих рівнів управління і розумний баланс перерозподілу повноважень. Як правило, принцип субсидіарності має доповнюватися принципом співмірності – відповідності обсягу матеріальних, фінансових, правових ресурсів тому обсягу завдань, який покладається на органи управління. Не менш важливим є і принцип єдності дій, спрямований на усунення дублювання управлінських рішень і забезпечення узгоджених зусиль органів управління різного рівня.

Принцип субсидіарності тісно пов'язаний також із принципом ієрархічності – останній диктує необхідність розгляду державно-управлінських систем як багаторівневих, із поділом на підпорядковані один одному елементи і узгодженням інтересів різних рівнів центрального та місцевого управління. Із цим принципом чітко корелює принцип нелінійності, який визначає сутність самоорганізації багаторівневих систем. Через поняття нелінійності у сучасному ситуаційному аналізі конкретизується зв'язок сталості й нестійкості, яким детермінований вибір одного чи кількох варіантів можливих рішень із досить широкого спектра можливостей. Очевидний тісний зв'язок усіх цих принципів із принципом системності, який формує погляд на об'єкт чи суб'єкт управління як цілісну систему. Фахівці відзначають також зв'язок принципу субсидіарності із принципами департаменталізації (необхідності поєднання в управлінні галузевих і територіальних функцій), а також обов'язковості зворотного зв'язку між керуючою і керованою системами<sup>24</sup>.

Для сучасних суспільств надзвичайно важливим є положення, зафіксоване в п.4 ст.4 Європейської хартії місцевого самоврядування: «Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом»<sup>25</sup>. Послідовне дотримання цієї вимоги потребує чіткої регламентації в законодавстві завдань і компетенцій центральної та місцевої влади.

Таким чином, місцеве самоврядування виступає в ролі не лише інструмента надання муніципальних послуг, але й інституту регіонального розвитку, роль якого у підвищенні ефективності управління територіями важко переоцінити. А ця ефективність прямо залежить від того, наскільки місцева громада здатна усвідомити себе суб'єктом територіального розвитку. Якщо говорити про Україну, то таке усвідомлення громадою своїх інтересів і прав ще належить виробляти. Система централізованого державного управління, культивована в СРСР, призвела не лише до втрати традицій місцевого самоврядування, але й до домінування утриманських настроїв у суспільстві. Унаслідок непослідовності реформ кінця ХХ – початку ХХІ ст. ресурс систем життєзабезпечення багатьох міських і сільських поселень виявився практично вичерпанним. Водночас величезні зусилля, спрямовані на створення дійових механізмів місцевого самоврядування, постійно напштовхувалися як на проблему недосконалості територіального устрою, так і на економічну несамостійність основної частини населення. У цих умовах



завдання забезпечення інноваційної самоорганізації муніципальних утворень виявилось надто складним.

Непростою як для владних структур, так і для громадян, виявилася і відповідь на запитання про сутність місцевого самоврядування і його функції. Що це – нижній «поверх» владної вертикалі чи елемент громадянського суспільства? Ці на перший погляд прості запитання давно б мали стати темою широкого громадського обговорення, тим більше, що в різних країнах на них відповідають по-різному. Англосаксонській моделі, поширеній у Великобританії, США, Канаді, Австралії, притаманний високий ступінь автономії місцевого самоврядування при практичній відсутності місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня). Виборні органи місцевого самоврядування самостійно вирішують питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Вони діють на початках самоорганізації (self-government) і визначають ступінь розвитку громадянського суспільства.

Континентальна модель поширена у Франції, Італії, Іспанії, у більшості країн Латинської Америки. Тут існує така ієрархія системи управління, за якої місцеве самоврядування є нижчою ланкою в системі державного управління. Виборність сполучається із призначеннями, спеціальні державні уповноважені на місцях здійснюють контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування. Така система краще вкладається у формулу local government; рівень її розвитку визначає ступінь демократичності суспільного ладу.

Між цими двома моделями існує безліч проміжних ланок. Відмінність між ними не має принципового характеру, але визначає певний умонастрій суспільної думки. Для першої групи країн «точкою відліку» є громада, для другої – держава, отже, і типи місцевого самоврядування визначаються як «громадівський» і «державницький». У першій групі країн права громадян усвідомлюються як право на захист від втручання держави у суспільне життя. У другій групі акцент робиться на тому, що державний контроль захищає громадян від зловживань владою з боку місцевих органів і забезпечує високий рівень послуг. Перша модель базується на принципах фіскальної автономії, друга – фіскального вирівнювання за допомогою державних дотацій<sup>26</sup>.

Те, що в Україні розмежування сфер компетенцій правової держави і громадянського суспільства не унормоване, створює чимало методологічних труднощів у дослідженні особливостей українського конституціоналізму. Акценти на самоцінності державності, притаманні українському світобаченню перших років незалежності, суттєво ускладнили аналіз суспільних (позадержавних) відносин. Природно, що до «громадівської» моделі місцевого самоврядування увага була привернута лише після того, як у Конституції 1996 р. з'явилось поняття «територіальна громада».

Прибічники переходу від державницької концепції до громадівської виходять з ідеї децентралізації державної влади і деволюції її повноважень на місцевий рівень – на користь своєрідного «суверенітету» територіальної громади щодо держави і її самодостатності у здійсненні владних функцій. Прихильники такої моделі вважають: мало забезпечити правову, організаційну і матеріально-фінансову автономію системи місцевого самоврядування у межах існуючого механізму реалізації державної влади. Громада (територіальний колектив) має стати джерелом самостійної (муніципальної) публічної влади, яка не належить державі. Зрозуміло, що в межах її компетенції можуть бути лише питання місцевого значення – ті, які віддзеркалюють колективні потреби функціонування територіальної громади.

Як бачимо, в обох підходах є як свої резони, так і свої негатииви. Той тип організації влади, який базується на пріоритеті громадівських начал і який у правовій науці дістав назву англосаксонського, ефективно діє в умовах розвинутого громадянського суспільства і високої активності не лише виборних органів,

але й самих територіальних громад. Там, де громадянське суспільство недосформоване, така система здатна стимулювати відцентрові тенденції і може стати живильним середовищем для місцевого егоїзму і навіть сепаратизму. В Україні ж склався своєрідний правовий парадокс: хоча формально громадівський принцип відносної самостійності органів місцевого самоврядування закріплений (що правда, недосить послідовно) у Конституції (Ст. 5, 7), на практиці діє державницька концепція за «континентальним» типом організації державної влади.

Деякі правознавці, віддаючи належне громадівській концепції, усе ж слухно наполягають на тому, що «в державно організованому суспільстві не може бути двох суверенних публічних влад», і що будь-яке «двовладдя становить потенційну небезпеку для цілісності держави»<sup>27</sup>. А, отже, масштабній реформі адміністративно-територіального устрою обов'язково має передувати широка дискусія навколо принципів «муніципалізації».

Єдине, про що можна впевнено говорити на основі аналізу світового досвіду, це те, що децентралізовані політичні системи виявляються більш життєздатними, ніж ті, що жорстко підпорядковані центру. В останні десятиріччя загальносвітовою тенденцією став процес активізації явищ деконцентрації та децентралізації адміністративної влади. Наприклад, у Франції, починаючи з 1982 р., послідовно проводяться в життя чотири принципи децентралізації: вільне самоврядування місцевих колективів, передача їм певних повноважень держави, забезпечення цього процесу відповідними фінансовими і юридичними ресурсами, нові партнерські відносини між державою та місцевими колективами. На цій основі вдалося забезпечити безболісний процес передачі місцевого самоврядування багатьох питань, що становили раніше державну компетенцію, і водночас істотно послабити систему загального нагляду за господарюванням місцевих громад. Внаслідок цього у Франції склалася досить своєрідна модель співіснування двох систем управління регіонами – заснованої на началах децентралізації «периферійної влади» (функціонери й регіональні нотаблі) і базованої на принципах деконцентрації «функціонального регіоналізму». Адміністративна влада більше не концентрується у столиці, а рівномірно розподіляється по департаментах разом із перенесенням на них відповідальності за стан справ у соціальній і культурній сферах.

Чималих успіхів у реформуванні територіальної організації досягнуто у тих посткомуністичних країнах, які всерйоз опікуються розвитком системи місцевого самоврядування і забезпеченням активної ролі недержавних організацій, що стають дійовими осередками громадянського суспільства. У Польщі, Угорщині, Чехії ще 1990 р. парламенти ухвалили закони або спеціальні акти про розвиток місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Конституції цих країн, прийняті у 1992–1993 рр., закріпили ці зміни, унаслідок чого було здійснено цілий комплекс заходів у напрямі розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Насамперед це стосувалося системи комунальних послуг, освіти, культури, малого бізнесу. Одночасно відбувався перерозподіл державних коштів, звільнення прибутків від податків тощо. Кількість недержавних організацій («третій сектор») упродовж 5–6 років в Угорщині зросла з 800 до 36000, у Польщі – із 600 до 6000, у Чехії – із 2000 до 29000<sup>28</sup>.

Фундаментальні трансформації, здійснені у країнах Центральної Європи, дали змогу радикально змінити не лише політичну систему в цілому, але й адміністративно-територіальний устрій. Вражаючи зміни в усіх сферах життя, приміром, змогла забезпечити Польща, створивши замість дворівневої триступінчатої систему адміністративного поділу й відповідно тривірневу систему самоврядування на принципах субсидіарності. Із 1999 р. низовою одиницею адміністративно-територіального поділу й одночасно елементом самоврядування стала гміна – невелика адміністративна одиниця, яка здійснює всі функції щодо ве-

дення справ громадян. На чолі її стоїть рада, яка обирає виконавчі органи. У містах діють сотні гмін (у Варшаві, приміром, їх 5000).

Наступна одиниця адміністративно-територіального поділу – повіт – не здійснює щодо гмін ані контрольних, ані розподільчих функцій. В його віданні структури поліції, служби санітарно-епідеміологічного контролю, пожежної охорони тощо. На рівні гмін та повітів залишається половина доходів держави. Кожна гміна та повіт мають свої бюджети.

Третій щабель поділу у Польщі – воєводство. На цьому рівні вирішуються всі питання, крім законодавчих. Місцевий сейм визначає стратегію й політику розвитку воєводства на чотири роки, встановлює механізми місцевого регулювання. Воєводство – єдиний орган, що взаємодіє з урядовою адміністрацією. Воєвода як представник уряду спостерігає за діяльністю сейму й відповідає за громадський порядок. У нього немає ніяких прерогатив стосовно гміни й повіту<sup>29</sup>.

В Україні позитивний зарубіжний досвід уважно вивчається, але ступінь його засвоєння є низьким. Існує цілий ряд причин, які перешкоджають оптимізації системи адміністративно-територіального устрою. На перше місце серед цих причин слід поставити соціально-економічні і фінансові труднощі, які не дають змоги профінансувати реформу у тому обсязі, в якому це необхідно. Але існує і цілий ряд інших – слабкість законодавчої бази, недосконалість теорії раціональної територіальної організації, успадкована від радянської влади неприязнь до прогнозного моделювання як такого і до зарубіжних моделей. Надзвичайно гострою лишається проблема кадрів, які добираються часто не за ознаками професіоналізму, а за партійною належністю чи на підставі інших суб'єктивних міркувань.

Очевидно, що перерозподіл сфер відповідальності через децентралізацію потребуватиме уважного врахування в політиці регіональних відмінностей і тих відмінних соціокультурних кодів, якими послуговується населення умовного Заходу і умовного Сходу країни.

Серйозним випробуванням у процесі реформування піддаватиметься вся система рад, ставлення до якої на Заході і на Сході України істотно відмінне. Варто мати на увазі, що система рад лише зовні нагадувала самоуправлінську структуру; на ділі вона була так жорстко підпорядкована інтересам правлячої партії, що реально являла собою антипод самоврядування і заперечення принципу самоорганізації як такого. Сільські ради, які майже в незмінному вигляді дісталися у спадщину незалежній Україні – компонент настільки ж консервативний, наскільки безправний. А досвід територіальних реформувань радянської доби виявився для пересічних громадян настільки болючим, що проведення адміністративно-територіальної реформи переросло у серйозну не лише політичну, але й соціальну і гуманітарну проблему.

На гуманітарну компоненту в адміністративно-територіальному реформуванні доводиться звертати увагу тому, що процеси регіоналізації пострадянського простору супроводяться зростанням питомої ваги регіональної ідентичності в системі ідентитетів сучасної людини. У попередній системі координат на першому плані була безлика „радянська» ідентичність; нині її місце виразно заступають інші, локальні культурно-ментальні моделі. Природно, що це нове регіональне світосприйняття має обов'язково враховуватися в регіональній політиці, особливо на тлі тих економічних перекосів, які склалися в ній історично.

Хоч як би ставитися до тих гострих кризових явищ, які виявилися у політичному житті України влітку 2006 р., варто ясно бачити підґрунтя протистояння – відмінність світоглядних настанов і ціннісних орієнтацій населення умовного Заходу й умовного Сходу України. Вибухонебезпечні ситуації здатні виникати, коли на об'єктивно існуючі регіональні відмінності накладається суб'єктивний фактор: політичні інтереси еліт, некомпетентність і амбіції «народних обранців». Уникнення активізації відцентрових процесів можливе лише

на шляхах уважного аналізу як історичного досвіду, так і тих політичних проєктів, які пропонуватимуться в руслі підготовки адміністративно-територіальної реформи.

<sup>1</sup> *Keating M.* The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restricting and Political Change. – Edward Elgar, 1998. – P.66–68.

<sup>2</sup> Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – С.7.

<sup>3</sup> *Верменич Я.В.* Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації // Укр. іст. журн. – 2005. – №4. – С.114–145; *Її ж.* Радянські моделі адміністративно-територіального устрою України (1917–1932 pp.) // Історичний журнал. – 2006. – №1. – С.3–14.

<sup>4</sup> *Мазлиш Б.* Глобальное и локальное: понятия и проблемы // Социс. – 2006. – №5. – С.23.

<sup>5</sup> *Дзюба І.* Глобалізація і майбутнє культури // День. – 2006. – 12 липня.

<sup>6</sup> *Каспэ С.И.* Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы // Полис. – 2005. – №4. – С.9–10, 27.

<sup>7</sup> *Его же.* Апология центра: о забытом методологическом ресурсе политической науки // Там же. – 2005. – №1. – С.11, 23.

<sup>8</sup> *Замятина Н.Ю.* Вариации географических образов: когнитивно-географические контексты // Там же. – 2004. – №5. – С.85–94.

<sup>9</sup> *Стегній О.* Регіональний чинник розвитку політичної культури населення України // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – №3. – С.94.

<sup>10</sup> *Шафур М.А.* Административно-территориальное устройство советского государства (конституционные основы). – Москва, 1983. – С.20–26.

<sup>11</sup> *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). – Москва, 1981. – С.3.

<sup>12</sup> *Васильев М.А.* Объективные начала местной демократии и местного самоуправления // Политика (Москва). – 2003–2004. – №4. – С.73–75.

<sup>13</sup> *Бахтияров О.Г.* Постинформационные технологии: введение в психонетику. – К., 1997. – С.122.

<sup>14</sup> *Гельман В.Я.* Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. – 2006. – №2. – С.94–95.

<sup>15</sup> Докладніше див.: *Молодцов О.* Світовий принцип місцевого та регіонального розвитку: методологічний аспект // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2005. – №2. – С.258–264; *Малиновський В.* Природа і соціальна сутність муніципального управління // Там само. – С.247–252.

<sup>16</sup> Див., напр.: Политико-административное управление: в поисках дисциплинарности // Полис. – 2005. – №1. – С.177–185.

<sup>17</sup> Докладніше див.: *Соловьев А.И.* Коллебатально-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (II) // Там же. – 2005. – №6. – С.31–52.

<sup>18</sup> Див.: Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність. – Хмельницький, 2005. – С.338–341.

<sup>19</sup> *Ведель Ж.* Административное право Франции. – Москва, 1973. – С.392–393.

<sup>20</sup> *Бирюков С.В.* Модели систем управления регионами и специфика положения институтов региональной власти // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. – 2005. – №3. – С.61–78.

<sup>21</sup> *Чихладзе Л.Т.* Организация местного самоуправления и местного управления в административно-территориальных единицах стран современного мира // Политика и общество. – 2005. – №4. – С.23–42.

<sup>22</sup> Див., напр.: *Карнаух В.* Принцип організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні // Політичний менеджмент. – 2005. – №5. – С.118–124.

<sup>23</sup> Реформа для людини. – С.232.

<sup>24</sup> *Линьов К.О.* Принцип субсидіарності у державному управлінні // <http://www.academy.gov.ua/ej1/txts/LINOV.htm>

<sup>25</sup> Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: Збірник офіційних документів. – К., 2004. – С.107.

<sup>26</sup> Либоракина М.И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Политика. – 2003–2004. – №4. – С.225–237.

<sup>27</sup> Корнієнко М. Місцеве самоврядування: життя йде, проблеми залишаються // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. – К., 2002. – С.27–31.

<sup>28</sup> Парог Ю.В. Реформування системи місцевого самоврядування і розвиток НДО (досвід 80–90-х років) // Наукові записки НаУКМА. – Т.21: Політичні науки. – К., 2003. – С.33–34.

<sup>29</sup> День. – 2005. – 4 березня.

*The article examines methodological theoretical approaches, capable of interpretation and optimization of the processes of the present-day administrative-territorial system. The author analyses relations of the concepts «globalization» and «regionalization», «center» and «periphery», «centralization» and «decentralization», traces the hierarchy of the levels of the territory administration, suggests the mechanisms of its reformation in the context of improvement of the system of local government in Ukraine.*

---