

10. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. - К. : МАУП, 2003. - 567 с.

11. Любченко П. Переваги і недоліки пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад / П. Любченко // Право України. - 2005. - № 8. - С. 11-15.

12. Максакова Р. Особливості організації і проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р. Максакова // Вісн. Центр. виборч. коміс. - 2006. - № 2 (4). - С. 86-92.

13. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. - К. : Атіка - Н, 2006. - 744 с.

14. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. - К. : Заповіт, 1997. - 186 с.

15. Ярощук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах / О. В. Ярощук. - Тернопіль : Екон. думка, 1999. - 62 с.

Олександр Кучабський,
кандидат географічних наук,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

Адміністративно-територіальна реформа в системі суспільних реформ в Україні

У статті пропонується розглядати адміністративно-територіальну реформу як один з етапів посткомуністичної трансформації українського суспільства. Обґрунтовується доцільність реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в державі після досягнення конкретних результатів реформ соціально-економічного характеру та реорганізації системи управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, територіальна організація влади, трансформація.

In the article it is suggested to examine administrative-territorial reform as one of the stages of post-communist transformation of Ukrainian society. Expedience of realization of reform of administrative-territorial device is grounded in the state after achievement of concrete results of socio-economic reforms and conformable reorganization of the state administration system.

Key words: administrative-territorial reform, decentralization, territorial organization of power, transformation.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Трансформаційні процеси, які сьогодні відбуваються в Україні, є характерними для більшості посткомуністичних держав Центрально-Східної Європи. Водночас суспільно-політична ситуація, в якій опинилася Україна, відзначається певною специфікою і є значно складнішою, ніж у її сусідів. Сьогодні Україна паралельно пережи-

ває три фази суспільної трансформації. З одного боку, відбувається деколонізація управління, система якого потребує реорганізації відповідно до національних, а не імперських інтересів. З другого - триває еволюція тоталітарного режиму в демократичний, що забезпечується децентралізацією управління. З третього - відбувається роздержавлення економіки, що веде до відмови від директивного управління на користь регулювання та стимулювання.

Різновекторність трансформаційних процесів та їх взаємне накладання є постійним джерелом ускладнень та кризових проявів у політичному та соціально-економічному житті держави. У таких умовах особливого значення набуває проблема ефективності системи державного управління. Значною мірою вона залежить від досягнення органічної відповідності нових суспільних цінностей та пріоритетів з методами державного управління. Зокрема, особливої актуальності набуває територіальний аспект державного управління. Це зумовлює суттєве посилення наукового інтересу до проблем удосконалення системи територіального управління в цілому та реформування адміністративно-територіального устрою зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. За останні роки в Україні опубліковано низку досліджень, які містять конкретні пропозиції щодо вдосконалення чи реформування адміністративно-територіального устрою. Йдеться про дослідження в галузі державного управління, соціально-економічної географії та регіональної економіки. Більшість із них ґрунтується на прогресивних поглядах, а висунуті пропозиції мають важливе практичне значення. Разом з тим проблема ефективності системи територіального управління в Україні досі залишається актуальною. Однією з причин є розбіжності в методологічних підходах до вирішення проблем адміністративно-територіального характеру та їх системна неузгодженість. Зокрема, проблематика реформування адміністративно-територіального устрою часто аналізується поверхово, відірвано від трансформаційних процесів в інших сферах суспільної життєдіяльності.

Формулювання цілей статті. Вважаємо за доцільне з'ясувати такі проблемні питання. По-перше, чи трансформаційні процеси в суспільному та соціально-економічному житті України дійсно ведуть до неминучих кардинальних змін її адміністративно-територіальної структури. По-друге, якою мірою адміністративно-територіальна реформа повинна корелювати з реформами інших управлінських механізмів. По-третє, чи доцільно початок адміністративно-територіальної реформи прив'язувати до досягнення певних конкретних показників соціально-економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу та обґрунтування отриманих наукових результатів. Провідні вітчизняні аналітики сходяться на думці, що процеси демократизації в Україні відбуваються надто повільно. Історично зумов-

лена глибинність тоталітарного типу державного устрою України, навіть попри певні паростки демократії, на думку О. Віннікова та Г. Морозової, не дозволяють сподіватися на швидкі зміни в плані реформ [3, с. 2]. Серед причин називають також розмитість кінцевих цілей перебудови, розбіжності в стратегії їх реалізації та неузгодженість окремих складових реформування. Крім того, специфічною рисою України залишається різновекторність трансформаційних процесів та їх взаємне накладання. Саме це, на нашу думку, вплинуло на порушення стабільності держави, що вилилося в тривалу соціально-економічну кризу 90-х рр. ХХ ст. [6, с. 234]. Як зазначають А. Чемерис та М. Лесечко, "подібних завдань соціальні системи управління ніколи не розв'язували, та вони й суперечать загальній об'єктивній тенденції розвитку людства" [22, с. 17].

Відсутність спільного бачення стратегії політичної трансформації вітчизняного суспільства призвела до суттєвих прорахунків і поступового згортання темпів реформ. Безсумнівною помилкою слід вважати намагання політичного керівництва здійснити реформування централізовано - "згори", недооцінюючи першочерговості стимулювання громадянської активності на місцях. Вважається, що реалізувати радикальні перетворення силами лише центральних владних структур, не спираючись на підтримку всього населення, нереально [9, с. 148].

Зокрема, до найважливіших прорахунків у цьому відношенні дослідники зараховують намагання "згори" впровадити в Україні повністю децентралізовану систему територіальної організації влади. Вважається, що "проведений експеримент був заздалегідь приречений на невдачу, оскільки не врахував вимог об'єктивно діючих законів діалектики, не базувався на дослідженні зазначеного процесу з позицій внутрішньо суперечливої діалектичної єдності форми та змісту об'єкта, що розвивається" [21, с. 34].

Специфіка трансформаційних процесів в Україні продемонструвала, що намагання прискорити реформування на практиці обернулося його провалом, або в кращому випадку - гальмуванням чи відтермінуванням. Найбільшу проблему становить відсутність узгодженості між конкретними реформаторськими заходами та їх розумінням з боку суспільства. Є. Марчук, аналізуючи проблеми вітчизняних перетворень, дійшов висновку, що динаміка реформ має бути такою, "щоб більшість соціально активних, працездатних громадян встигала за подіями, пристосовувалась до нових економічних реалій та мала змогу реалізувати свої обдарування й професійний досвід" [8, с. 33].

Важливим фактором гальмування суспільно-політичних змін залишається відсутність комплексного бачення шляхів та методів їх реалізації. Впродовж тривалого часу в Україні здійснювалися спроби реформувати окремі складові життєдіяльності суспільства неузгоджено, відірвано від загального контексту. Аналітики констатують, що характер пострадянського

суспільного процесу значною мірою стихійний та некерований, який визначався великою мірою безсистемним реагуванням на поточні ситуації та впливом скороминущих егоїстичних корпоративних інтересів [19, с. 88].

Нищівній критиці піддав перший етап реформ в Україні М. Пухтинський. Дослідник, зокрема, констатував накладання в Україні таких сумнівних явищ, як: "непослідовність розвитку процесу політичного та економічного реформування суспільства, "тупцювання на місці", викликані некомплексним, безсистемним підходом до вирішення завдань державотворення, панування "радянсько-партійного" стереотипу "демократичного централізму" в розбудові владних інституцій, "більшовицький" синдром висмикування окремої ланки з єдиного ланцюга організації влади, патерналістська психологія у середовищі державного апарату та пересічних громадян" [16, с. 78].

Спонтанність та певний авантюризм організаторів реформ набули в Україні загрозливих ознак. Н. Нижник справедливо застерігає, що для конструктивності одночасної реалізації реформ у різних сферах "доцільно спрогнозувати їх пріоритети, невідкладність і терміни проведення" [11, с. 427]. На актуальності проблеми неузгодженості реформ в Україні звертає увагу В. Нанівська: "Коли кілька реформ падають нам на голову, то часто виявляється, що вони зовсім неузгоджені між собою, кожна пропонує певні рекомендації, програми, створює свій окремий світ, який проте не співставний з тим світом, який реально існує в житті" [10].

Через це певні нововведення були взаємно суперечливими та не наближали до стратегічної мети, а нерідко навпаки - віддаляли від неї. Наприклад, зусилля муніципальної реформи щодо формування дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування були знівельовані впровадженням жорстко централізованої фіскальної та бюджетної системи. Водночас невдалий досвід перетворень перших років державної незалежності України спонукав державних діячів до більш системного бачення проблем реформування. Як зазначив Р. Безсмертний у 2005 р., "в результаті ми прийшли до висновку про необхідність проведення комплексної реформи". Державний діяч запропонував пов'язати в одному пакеті такі реформи, як територіальна, адміністративна, бюджетна, фіскальна тощо [2, с. 81]. Реформа територіального устрою, взята окремо, в жодному випадку не здатна привести до кардинальних змін у функціонуванні системи органів державної (публічної) влади. Зрушення такого рівня визначаються реформуванням державної служби, зміною принципів побудови органів державної влади, створенням дійових механізмів контролю і відповідальності за ефективність управління, впорядкуванням фінансово-кредитної системи, комплексним перетворенням всієї системи влади тощо [14, с. 7].

Принциповим прорахунком українського досвіду реформування була відсутність не лише комплексного бачення реформ, а й розуміння логіки, взаємоузгодженості та дотримання стійкого аглоритму нововведень. Пер-

шою важливою ознакою вітчизняної специфіки є бегатовекторність перетворень. Як зазначив Ю.Павленко, "перехід від колишніх форм соціального устрою до нових потребує змін практично в усіх сферах" [12]. Натомість на практиці виявилось, що ефективна реалізація структурних реформ не супроводжувалася координацією різних напрямів реформування управлінських механізмів, на необхідності чого у своїх дослідженнях наголошували, зокрема, вітчизняні експерти [17, с. 48].

Логічна послідовність реформ залишається слабким місцем реформування в Україні і сьогодні. Насамперед це стосується адміністративно-територіальної реформи. Окремі вітчизняні аналітики необгрунтовано закликають до початку реалізації широкомасштабного реформування адміністративно-територіальної структури ще перед завершенням низки фундаментальних реформ: адміністративної, муніципальної, бюджетної, фіскальної. На переконання Р. Безсмертного, "тема територіальної реформи є базовою, але вона має проводитися разом із темою зміни чи перерозподілу повноважень, бюджетною реформою і фіскальною реформою" [1, с. 14]. Проте необхідно усвідомлювати, що будь-яка трансформація адміністративно-територіальної структури є лише приведенням загальної форми до конкретного змісту, продиктованого такими складовими реформування, як політична, адміністративна чи бюджетна.

Часто необгрунтовано пропонується перетворити адміністративно-територіальну реформу із завершального етапу загальносуспільних перетворень на початковий. Стверджується, що "територіальна реформа потягне за собою сукупність інших реформ - це і адміністративна реформа, коли змінюються повноваження між різними територіальними рівнями, це і муніципальна реформа - збільшення повноважень самоврядування, а відповідно і збільшення ресурсу для їх реалізації" [20, с. 132]. Вважається, що "адміністративно-територіальна реформа спонукає до фінансової, бюджетної, податкової, адміністративної, муніципальної реформ" [5, с. 177]. Такі пропозиції не дають відповіді на питання, яким чином уникнути ситуації, коли після реалізації адміністративно-територіальної реформи відбулося б пробуксовування в інших напрямках реформування. Адже якби мало місце хоча б незначне запізнення або зволікання із здійсненням заходів муніципальної чи бюджетної реформ, адміністративно-територіальна трансформація стала б початком загального колапсу управління в державі.

Таким чином, постає загроза, що адміністративно-територіальна реформа перетвориться для її ініціаторів на самоціль, а не інструмент впровадження управлінських новацій у територіальному зрізі. Натомість світовий досвід свідчить, що реформа адміністративно-територіальних структур є лише завершальною стадією широкомасштабного реформування у різних сферах суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави. В.Глухов слушно констатує, що "територіальна реформа повинна стати

вінцем пакета радикальних адміністративних реформ, його логічним завершенням, а зовсім не початком" [4].

На переконання М.Лесечка та А.Чемериса, реформи освіти, охорони здоров'я, судової системи, соціального забезпечення повинні проводитись паралельно або навіть випереджуючи реформу адміністративну [7, с. 103]. У свою чергу, С.Пирожков та А.Павлюк небезпідставно констатують, що лише за умов тісного взаємозв'язку адміністративно-територіальної реформи з реформуванням бюджетним, податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням усього комплексу галузей сфери послуг ця реформа "здатна привести до підвищення ефективності управління в державі та зростання якості життя населення і забезпечення належного рівня послуг кожному громадянину, незалежно від місця його проживання" [14, с. 13].

Тезу про впровадження трансформації адміністративної системи послідовно, в контексті здійснення економічної, політичної, соціальної реформи обстоює також М. Пухтинський [15, с. 33; 18, с. 220]. У свою чергу, Ф.Панасюк переконує, що лише "логічна вибудованість у часі трьох реформ: адміністративно-територіальної, податкової та бюджетної, найважливішим компонентом яких є реформа міжбюджетних відносин, покликана створити умови для прозорого і прогнозованого розподілу матеріальних та фінансових ресурсів" [13, с. 39].

Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Сьогодні українське суспільство можна класифікувати як суспільство транзитивне, яке поряд з яскраво вираженими демократичними ознаками зберегло низку рудиментів тоталітарного минулого. Власне транзитивність зумовлює актуальність проблеми адміністративно-територіального реструктурування. Адже стратегія на децентралізацію системи державного управління зумовлює необхідність приведення чинного адміністративно-територіального поділу до нових реалій територіальної організації суспільства.

До змін у системі адміністративно-територіального устрою держави необхідно підходити лише після досягнення конкретних результатів адміністративної, муніципальної та фінансової реформ. Слід виходити з позиції, що адміністративно-територіальна реформа має стати завершальним етапом широкомасштабної трансформації системи управління в державі, а не самоціллю, відірваною від основних стратегічних завдань демократичних перетворень. Крім цього, конкретні результати адміністративно-територіальної реформи залежатимуть від динаміки соціально-економічних процесів. Зокрема, йдеться про оздоровлення економіки держави, здійснення реформ у соціальній сфері: системі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення.

У подальших дослідженнях доцільно визначити та кількісно охарактеризувати конкретні соціально-економічні критерії, досягнення яких дасть змогу розпочати адміністративно-територіальну реорганізацію в Україні. Крім цього, важливо розробити принциповий алгоритм суспільно-політич-

них та соціально-економічних трансформацій, де заходи адміністративно-територіальної реформи повинні корелювати з конкретними заходами адміністративної, муніципальної та фінансової реформ.

Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : матеріали круглого столу / за ред. З. С. Варналія. - К. : ШСД, 2005. - 73 с.
2. *Безсмертний Р. П.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. - К. : Вид-во "Геопринт", 2005. - С. 76-129.
3. *Вінніков О.* Питання економічного розвитку самоврядних громад в Україні / О. Вінніков, Г. Морозова // Аспекти самоврядування. - 1998. - № 2. - С. 2-5.
4. *Глухов В.* Реформа равнодушия [Електронний ресурс] / В. Глухов // Діалог. - 2005. - 11 июля. - Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3604>
5. *Караванський О. В.* Регіональна політика України на сучасному етапі (Матеріали конференції) / О. В. Караванський // Регіон. економіка. - 2005. - № 4. - С. 173-180.
6. *Кучабський О. Г.* Перспективи становлення адміністративно-територіальної організації України / О. Г. Кучабський // Теоретичні та методологічні проблеми суспільної географії : зб. наук. пр. на пошану Заслуженого професора Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка Олега Шаблія. - Л. : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. - С. 234-242.
7. *Лесечко М. Д.* Адміністративна реформа: досвід Польщі і українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОФ УАДУ. - 2001. - № 5. - С. 92-105.
8. *Марчук Є.* Не чекати поки розсудить історія / Є. Марчук // Місьцеве самоврядування. - 1998. - № 1-2. - С. 30-34.
9. Муніципальне право України / кол. авт. ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 592 с.
10. *Нанівська В.* Я впевнена, що цю реформу реалізують, так само, як і впевнена, що її ще істотно перероблятимуть [Електронний ресурс] / В. Нанівська // Діалог. - Режим доступу : http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=22&op_id=597
11. *Нижник Н.* Державне управління в регіонах України / Н. Нижник // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 2. - Ч. 1. - С. 425-434.
12. *Павленко Ю.* Адміністративно-територіальна реформа. Далі буде... / Ю. Павленко // Дзеркало тижня. - 2004. - 17-23 квіт. - № 15.
13. *Панасюк Ф.* Зміст і завдання системного упорядкування державного регулювання розвитку територій / Ф. Панасюк // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 2. - Ч. 1. - С. 32-43.
14. *Пирожков С.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні : актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. - 2005. - № 7. - С. 4-14.
15. *Пухтинський М.* Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні / М. Пухтинський // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. - К., 2003. - С. 33-35.
16. *Пухтинський М.* Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 1. - С. 68-89.

17. Пухтинський М. Стратегічна мета муніципальної реформи - самостійні територіальні громади / М. Пухтинський, Ю. Чудновський, О. Власенко // Екон. реформи сьогодні. - 2000. - № 29. - С. 45-48.

18. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні : матеріали Всеукр. семінару та координ. наради "Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку", Київ, 10 листоп. 2001 р., та наук.-методол. семінару "Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади", Київ, 27 листоп. 2001 р. / упоряд. : М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. - К. : Логос, 2002. - 308 с.

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

20. Романюк С. А. Прогноз соціально-економічних наслідків реформування адміністративно-територіального устрою / С. А. Романюк // Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. - К. : Вид-во "Геопрінт", 2005. - С. 131-137.

21. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / за заг. ред. В. В. Корженка. - Х. : Вид-во "Магістр", 2004. - 214 с.

22. Чемерис А. О. Системний підхід до проблеми реформування державного управління / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 12-21.

Анатолій Савков,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державного управління
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ*

Активізація участі держави у виборчому процесі як виклик сьогодення

Стаття присвячена теоретичному осмисленню виборчого процесу та участі держави в ньому. Автор пропонує власне бачення проблеми участі держави у виборчому процесі, вважаючи, що така участь у нинішніх умовах має бути значно активізованою.

Ключові слова: виборчий процес, державне управління, концепція "політичних сітей", взаємодія, консенсус, політичне рішення, гравці.

Clause is devoted to theoretical judgement of selective process and participation of the state in it. The author offers own vision of a problem of participation of the state in selective process, including, that such participation at the present stage of the domestic political validity should be made essentially active.

Key words: selective process, the government, the concept "political networks", interaction, a consensus, the political decision, players.

Постановка проблеми та її зв'язок з найважливішими науковими і практичними завданнями. Сучасний етап функціонування Української держави актуалізує проблему осмислення присутності держави в процесі підго-