

НЕБЕЗПЕКА ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ ТА ФОРМАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

Анализируются две крайности при определении объема полномочий, передаваемых на региональный уровень: слишком большой (федерализация) и слишком малый (формализация). Представлен краткий обзор становления идеи федерализма в Украине и ее дальнейшие перспективы. Рассмотрена возможность внедрения в Украине нескольких иерархических уровней управления. Сделан вывод о необходимости сохранения унитарного устройства страны и существующей трехуровневой системы административно-территориального устройства.

The article analyzes two extreme points of view on the scope of authority at the regional level: too much (federalization) and too little (formalization). The short review of the development and perspectives of federal idea in Ukraine is presented. The author examines the possibility of introducing several hierarchical levels of government. It concludes that unitary state and three levels of government should be preserved.

При розв'язанні проблеми запровадження повноцінного регіонального рівня управління в Україні важливо уникнути крайнощів при визначенні обсягу повноважень, які йому будуть передані. У цьому контексті можна виділити дві крайнощі, яких слід уникнути: федералізації та формалізації. Перша полягає у наділенні регіонів максимум повноважень, що фактично означає перехід до федеративного устрою України. Формалізація полягає у збереженні існуючого статус-кво регіонів, без надання їм ширших прав щодо вирішення власних, локальних проблем або ж створення додаткових управлінських рівнів, що призведе до розпорошення владних повноважень між ними.

Можна виділити три етапи розвитку ідеї федеративного устрою України. Перший, історичний, тривав з ХІХ до кінця ХХ століття. Його початок ознаменувався діяльністю Кирило-Мефодіївського братства, яке займалося розробкою моделі федерації для країни. Пізніше ідеї братства розвинув М. Драгоманов, який вважав, що основу федерації повинні становити вільні громади та землі, які об'єднуються у «вільний союз-спілку» на основі сучасних принципів конституціоналізму і представницьких органів на всіх рівнях управління. Федералізм є результатом процесів децентралізації та визнання повноважень самоврядних одиниць, насамперед громад. Для представництва інтересів усього населення та національної держави створюється двопалатна дума. Розробивши план федеративного устрою Росії, М. Драгоманов виділив 20 автономних земель, 4 з яких знаходилися на території України: Поліська, Київська, Одеська, Харківська. Власну концепцію федеративного устрою України запропонував і С. Подолинський. На його думку, вільні громади повинні стати основою такої федеративної республіки, ухвалювати загальнообов'язкові норми у всіх сферах діяльності, а спільна Рада громад виступає в ролі арбітра у випадку виникнення конфліктів. Спільними федеративними органами були б поліція, армія, статистичні управління та деякі відомства економічного планування та управління.

Другий етап почався із здобуття Україною незалежності і тривав до прийняття Конституції України у 1996 р., яка остаточно закріпила унітарний устрій держави. Так, у жовтні 1991 р. група наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради України в загальних рисах підтримала ідею запровадження федеративної форми державного устрою¹. За федеративний устрій активно виступали громадські та політичні діячі Донбасу, півдня України та Криму. Декілька проектів Конституції України на початковій стадії їх розробки містили елементи обмеженого федералізму. Так, у проекті Конституції у редакції від 29 січня 1992 р. передбачалося запровадження на рівні областей (земель) і Республіки Крим адміністративної автономії. Це означало формування державно-територіальних одиниць на засадах розмежування нормотворчих, установчих, контрольних і виконавчих функцій, які мали здійснюватись відповідно радами і виконавчими комітетами областей (земель). А проект Конституції від 27 травня 1993 р. передбачав не лише земельний поділ, а й прямо вказував на суб'єкта відображення регіональних інтересів, територіального представництва – Раду територій Верховної Ради України². У 1993 р. ідею федералізації регіонального управління Україною підтримав В. Поповкін, який вважав, що це дозволить погасити можливі регіональні конфлікти, демократизувати адміністративно-територіальний поділ, а Україна від цього тільки виграє³. Обґрунтування необхідності для України федеративної форми територіального устрою здійснено в дослідженнях В. Гриньова⁴, який пропонує трактувати федералізм не як «лазівку для потенційного «сепаратизму»», а як механізм самозахисту регіонів перед надмірним зосередженням влади у центрі. Земельно-федеративний устрій, на його думку, створив би «потужні стимули до прискорення економічних реформ, зокрема до приватизації й до розвитку підприємництва», посилив би «зацікавленість регіонів у підтриманні стабільності в державі, в ефективному здійсненні державою притаманних їй функцій», зняв би «ті суперечності, які перешкоджають консолідації суспільства й формуванню спільності інтересів».

Ідею федералізації України в контексті надання укрупненим регіонам ширших самоврядних прав, на противагу «національному самовизначенню у вигляді територіальних автономій, в тому числі у формі республік, держав у державі» обстоювали також С. Друзюк⁵, М. Федчишин та В. Фрончко⁶.

На третьому, нинішньому етапі ренесанс ідеї федерації відбувся завдяки представникам Партії регіонів України у 2004 р. і був спровокований в першу чергу політичними чинниками, а не об'єктивною потребою оптимізувати територіальний устрій держави.

Більше того, ідея перетворення України на федеративну державу не користується популярністю серед населення. В свою чергу, майже половина населення України виступає за унітарність: якщо б сьогодні Україні проводився референдум щодо введення федеративного устрою у країні з метою максимальної децентралізації влади, то 58,4% опитаних проголосували б за унітарну державу і лише 22,7% – за федеративний устрій. Такі результати було отримано в ході соціологічного опитування «Територіально-адміністративний устрій України», яке проводилось Київським інститутом проблем управління ім. Горшеніна з 1 по 15 травня 2008 року в 129 населених пунктах України⁷. На запитання «Яким Ви уявляєте політико-адміністративний устрій України через 20 років?» 45,8% респондентів відповіли унітарна (неподільна) держава з адміністративним поділом території; 12,1% – федерація економічно самостійних республік з єдиним

політичним центром; 7,7% – Україна розділиться на кілька самостійних незалежних держав; 7,4% – Україна буде у складі іншої держави; 6,2% – конфедерація самостійних держав, що об'єднані спільними економічними та політичними інтересами. Визнати кращим устроєм унітарну державу опитуваних спонукає: страх наступного розпаду України – 35,2%; невміння місцевої влади успішно управляти – 25,2%; страх перетворення регіональних керівників на місцевих князків – 22,2%; деякі регіони є економічно слабкими і потребують дотацій – 21,6%; неготовність до радикальних змін – 22,1%; інше – 0,6%. Що стосується федеративного устрою, то підставами до його запровадження респонденти вважають: національні особливості регіонів – 33,5%; соціально-економічні особливості регіонів – 28,45%; неефективність центральної української влади – 27,0%; історичні особливості – 12,5%; культурні відмінності регіонів – 11,6%; вплив зовнішніх факторів, сил – 10,6%; природні особливості регіонів – 8,8%.

Результати всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова з 31 травня по 18 червня 2007 р., свідчать, що українці усвідомлюють важливість належного функціонування регіонального рівня управління і готові надати більше повноважень регіонам. Зокрема, 45,3% опитаних виступили за розподіл повноважень між гілками влади як у центрі, так і на місцях, а 34,2% – за жорстку владну вертикаль, що керується з одного центру⁸. Крім того, найбільш прийнятним шляхом державного розвитку 36,3% респондентів назвали унітарну державу з розширеними повноваженнями регіонів, 34,8% – збереження існуючого статус-кво, і лише 10,3% – зазначили федеративну державу⁹.

Що стосується іншої небезпеки – формалізації, то уникнути необхідності передачі значних повноважень на регіональний рівень можна шляхом збільшення ієрархічних рівнів управління, в результаті чого владні повноваження будуть надто розпоршені. Нині в Україні, як і у Великобританії, діє трьохрівнева система адміністративно-територіального устрою (АТУ). Її первинний рівень представлений селами, селищами, містами, районами у містах, середній – районами та містами з районним поділом, верхній – Автономною Республікою Крим (АРК), 24 областями, містами зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь. Прикладом двохрівневого АТУ є США, чотирьохрівневого – Німеччина. Водночас за часів СРСР на території України виділялося 4 ієрархічні рівні організуючих центрів: місцеві – 5–20 тис. осіб, міжрайонні – 50–100 тис., обласні – 200–500 тис. та регіональні – 700–1000 тис. осіб¹⁰. П'ятий, сублокальний рівень окремо не виділявся, оскільки поселення цього рівня не відзначалися організуючим впливом на оточуюче середовище. Діюча сьогодні Генеральна схема планування території України передбачає формування і розвиток, крім загальнодержавної системи розселення, також п'яти інших систем розселення: міжобласних, обласних, міжрайонних, районних і внутрішньорайонних¹¹.

Питання кількості управлінських рівнів в адміністративно-територіальному устрої України викликає жваві дискусії у науковців. До табору «мінімалістів», тобто тих, хто виступає за незначну кількість ієрархічних рівнів ми відносимо прихильників двох- і трьохступеневої організації управлінської вертикалі. Двохступенева модель, яка складається з регіонального та локального рівнів, була особливо популярна в перші роки незалежності України, оскільки сприяла б зміцненню територіальної цілісності країни та підвищенню ефективності управління. Двоступеневий формат адміністративно-територіального устрою України запропонував у 1994 р. О. Шаблій. Регіональними одиницями, на думку вченого,

могли б стати округи, утворені внаслідок розукрупнення областей. Відповідно у кожній з областей мало б утворитися по 2-6 округів¹². Аналогічну пропозицію впровадження двоступеневої ієрархічної системи територіального управління в Україні висунув у 1996 р. М. Дністрянський, який пропонував замість обласного і районного ступенів створити нову адміністративну одиницю вищого рівня – округу, що мала б територіально охоплювати 5-6 сучасних районів¹³. Однак у своїх подальших дослідженнях М. Дністрянський відмовився від ідеї двоступеневого поділу, віддавши перевагу існуючому трьохступеневому поділу, оскільки «територія України загалом дещо завелика для організації двоступеневої системи»¹⁴.

Критики двохланкової моделі адміністративно-територіального устрою вказують на загрозу посилення централізації управління, невідповідність європейській практиці та можливі складнощі із формуванням повноцінного місцевого самоврядування.

Прихильником збереження існуючої трьохступеневої системи є Р. Безсмертний, який у 2005 р. зробив спробу здійснити адміністративно-територіальну реформу. В підготовленому під його керівництвом законопроекті «Про територіальний устрій України» ст. 1 передбачає, що «систему територіального устрою України становлять такі рівні адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади»¹⁵.

Ініціатором запровадження чотирьох управлінських ланок виступає В. Карпенко¹⁶, який пропонує запровадити такі одиниці: I) регіон (1-5 сучасних областей); II) область; III) повіт (3-7 сучасних районів); IV) комуна та міська агломерація¹⁷.

Зарубіжні дослідники, виходячи з європейського досвіду, виділяють п'ять поверхів територіального управління: регіональний (одиниці типу: земля, край, воєводство), субрегіональний А (одиниці типу: департамент, провінція, графство), субрегіональний В (одиниці типу: повіт, район, дистрикт), локальний (одиниці типу: місто, грома, комуна, муніципалітет), сублокальний (одиниці типу: парафія, солецтво, селище, міський район)¹⁸. Така класифікація відповідає статистичній системі Європейського Союзу NUTS, відповідно до якої регіональний рівень представлений статистичними одиницями NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3, а локальний – NUTS-4 та NUTS-5. Негативні наслідки ускладнення процесу управління через запровадження додаткових ієрархічних шаблів у даному випадку компенсуються за рахунок стимулювання самоорганізації населення та використання нових комунікаційних технологій, що знімають обмеження, накладені відстанями між центрами прийняття рішень.

Однак, на нашу думку, нинішня політична ситуація в країні, слабо розвинене місцеве самоврядування та низька якість державного управління загалом не дають підстав для переходу до більш складної ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою. Це можливо лише після кількох років успішного функціонування регіонального рівня, наділеного максимально повними повноваженнями.

Отже, на даному етапі в Україні розвиток повноцінного регіонального рівня можливий лише при збереженні унітарності держави та діючої трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою.

1. *Заяць І.* Область: становлення сучасної регіональної політики в Україні // *Право України.* – 1997. – № 6. – С. 21. 2. *Адміністративно-територіальний устрій*

України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / За заг. ред. В.Г. Яцуби. – К., 2003. – С. 13–14. **3.** Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці. – К., 1993. – С. 101. **4.** Гриньов В.Б. Нова Україна: якою я її бачу – К., 1994. – С. 37. **5.** Друзюк С. Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М.С. Грушевського // Право України. – 1998. – № 3. – С. 88. **6.** Федчишин М., Фрончко В. АГУ вчора, сьогодні і завтра // Віче. – 2000. – № 9. – С. 40 **7.** Результати другого всеукраїнського соціологічного дослідження в рамках річної програми досліджень «Проект країни» «Територіально-адміністративний устрій України». – Режим доступу: http://kipu.com.ua/Sotsyolog_research_proekt_kraina_02.html. **8.** Яка модель побудови державної влади була б кращою для України? – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=156. **9.** Який шлях державного розвитку України Ви вважаєте найбільш прийнятним для себе? – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=155. **10.** Хорев Б.С. Территориальная организация общества: актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР. – М., 1981. – С. 127. **11.** Генеральна схема планування території України: Затверджена Законом України від 7 лютого 2002 року № 3059-III // ВВР України. – 2002. – № 30. – Ст. 204. **12.** Соціально-економічна географія України / За ред. О. І. Шаблія. – Львів, 1994. – С. 81. **13.** Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики // Дзвін. – 1996. – № 8. – С. 103–104. **14.** Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. – Львів, 2000. – С. 181. **15.** Проект Закону України «Про територіальний устрій України». – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=15475685&cat_id=15475285. **16.** Карпенко В.В. Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасне бачення // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 1 (12). – Х., 2002. – С. 39. **17.** Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні. – К.: [Робочі документи, 1998]. – С. 10. **18.** Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. – Poznan, 2005. – S. 59.

В. М. СПІВАК

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ПОЛІТИЧНУ СИСТЕМУ СУСПІЛЬСТВА

Дана характеристика сучасного етапу розвитку політичних систем і глобалізації, характеризується миттєвим розпространенням інформації і обмеженням політичного суверенітету держав. Обґрунтовано, що збільшення ролі транснаціональних корпорацій, розвиток інформаційного суспільства, обострення демографічних і екологічних проблем зобов'язує політичні системи суспільства реагувати на виклики шляхом пошуку етичних підходів до забезпечення співіснування світового суспільства.

The article gives the analysis of the modern stage of political system development and globalization. It states, that the raise of the influence of transnational corporations, the devel-