

4. Крамаренко Г. О. Формування державних механізмів управління житлово-комунальним господарством в сучасних умовах господарювання / Г. О. Крамаренко // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : [зб. наук. пр. ДонДАУ]. - 2005. - № 18. - С. 3-9. - (Серія "Державне управління").

5. Про затвердження Положення про порядок організації і діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні : Постанова Кабінету Міністрів від 31 трав. 1995 р. № 588. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

Валентин Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології Волинського
національного університету ім. Лесі Українки,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби у Волинській області

Логіка і методологія дослідження трансформації територіальної організації влади

У статті розглядається методологічна складова трансформації територіальної організації влади як явище і процес, що має свої особливості. З метою уникнення двозначних трактувань аналізується термінологічне та асоціативне значення понять "трансформація" і "реформа".

Ключові слова: трансформація, реформа, логіка, територіальна організація влади, принципи трансформації.

The methodological constituent of transformation of territorial organization of power is examined in the article, as the phenomenon and process which has the features. With a purpose avoidance of ambiguous interpretations is analysed terminology and associative value of concepts "transformation" and "reform".

Key words: transformation, reform, logic, territorial organization of power, principles of transformation.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливим науковим завданням. Для якісної трансформації національної моделі публічної влади необхідно мати загальне розуміння, теоретико-прикладний виклад стратегічного бачення подальшого поступу суспільства. На жаль, трансформаційні процеси в Україні не мають визначеної спрямованості, спроби нинішньої влади вдосконалити систему управління державою мають спорадичний характер. У широкому просторі соціальної трансформації, в якому опинилася Україна, багато в чому має місце хаотичність, породжена триваючим протистоянням соціальних сил реформації й реставрації та наявним унаслідок цього вакуумом влади, права, моралі [2, с. 27].

Відповідно, вирішення проблем трансформації у цій сфері має обов'язково спиратися на міцний методологічний фундамент, удосконалення якого повинно постійно бути в центрі уваги вітчизняної науки. Її напрацювання мають стати ефективним засобом вирішення проблем демократичної трансформації українського суспільства, основним науковим інструментом, що методологічно обґрунтовує забезпечення новітніх процесів державотворення в Україні. Демократична трансформація Української держави вимагає власних сучасних концепцій політики, які б урахували закономірності взаємодії і відмінності стану та динаміки руху суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій з даної проблеми. У літературі, нормативно-правовій базі щодо здійснення перетворень у системі територіальної організації влади (далі - ТОВ) вживаються різні терміни, найбільш поширеними серед яких є "трансформація", "реформа", "модернізація", "децентралізація", "оптимізація", "удосконалення" тощо. При цьому їх використання позначене легковажністю, без розуміння того, що за кожним із зазначених понять стоїть не тільки цілий комплекс явищ, але й методологічний підхід до практичної політики.

Невирішена частина загальної проблеми. Постановка проблеми трансформації ТОВ як складової політичної системи детермінується, з одного боку, соціальним замовленням, а з другого - недостатнім її науковим вирішенням. Усебічне і глибоке вивчення такого об'єкта вимагає підходити до нього і як до реального явища, і як до теоретичного концепта. У теоретичному контексті існує певна термінологічна двозначність, що виникає, зокрема, при вживанні понять "трансформація" та "реформа". При цьому часто вони вживаються як синоніми, що, на нашу думку, є помилковим.

Мета статті. Для коректного формулювання шляхів розв'язання окресленої проблеми вважаємо за необхідне зробити чіткі акценти з метою уникнення двозначних трактувань, які суттєво впливатимуть на методологію її розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Дослідження трансформації як явища і процесу має свої особливості, пов'язані з вивченням спільних рис, характерних для всіх трансформацій, а саме: логіки, закономірностей, життєвого циклу, передумов та обмежень можливого переростання у процеси з наслідками, протилежними цілям трансформації. Як зазначає О.Бабкіна, трансформаційні процеси в Україні слід розглядати у двох різних векторах: перший пов'язаний зі змінами політичних інститутів, суспільної свідомості у напрямі демократизації; другий - з рухом у зворотному напрямі: збереження й розвиток інститутів авторитарного режиму, процес олігархізації [2, с. 27].

Сьогодні і політики, і експерти оперують термінами "конституційна реформа" "політична реформа", "адміністративна реформа", "адміністративно-територіальна реформа" (далі - АТР), "територіальна реформа", вкладаючи у зміст цих понять різне розуміння.

Однак більшість дослідників розмежовують ці реформи. Так М.Пухтинський розмежує адміністративну реформу і реформу адміністративно-територіального устрою (далі - АТУ), зазначаючи, що перша означає чіткий функціональний розподіл повноважень між органами виконавчої влади (далі - ОВВ) та органами місцевого самоврядування (далі - ОМС), а друга - компетенцію адміністративно-територіальних одиниць (далі - АТО) [11, с. 110]. А.Селіванов узагалі заперечує поняття АТР, наголошуючи на існуванні понять "адміністративна реформа" і "територіальна реформа", називаючи перше управлінською категорією, а друге - економічно-географічною [10, с. 81-82]. Є всі підстави погодитися з міркуванням С.Романюка про те, що локомотивом зазначених реформ є територіальна реформа, що спричиняє сукупність інших реформ: адміністративну, коли змінюються повноваження між різними територіальними рівнями, муніципальну - збільшення повноважень місцевого самоврядування з відповідним збільшенням ресурсу для їх реалізації, податкову, що має забезпечити можливість функціонування економіки територій і бюджетну з реформуванням міжбюджетних відносин [11, с. 444].

Однак усі реформи, що стосуються питань системи ТОВ, на нашу думку, є складовими кардинальних перетворень у цій сфері та безпосередніми механізмами їх реалізації. Логічно сукупність реформ, що стосуються досліджуваного явища, об'єднати більш глобальним поняттям "трансформація", що схематично можна зобразити таким чином (див. рисунок):



Складові трансформації ТОВ

Сьогодні у поняття "трансформація ТОВ" науковці вкладають такі елементи:

1. А) запровадження нового адміністративно-територіального поділу (далі - АТП); б) трансформація системи управління територіями [1, с.148];
2. А) формування ефективної виконавчої влади; б) формування сучасної системи місцевого самоврядування; в) запровадження раціонального АТУ [6];

3. А) інституційна реформа (зміни в системі та структурах ОБВ); б) реформа публічної служби; в) муніципальна реформа (включно з реформою АТУ); г) запровадження регіонального самоврядування; д) реформа відносин органів публічної адміністрації з громадянами [11, с.255];

4. А) формування стабільної та ефективної організації та діяльності виконавчої влади; б) організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби; в) створення системи економічно спроможного, дієздатного місцевого самоврядування; г) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації; г) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [14, с.18];

5. А) реформа системи ОБВ; б) зміни у процедурах розробки політики та ухвалення нормативних актів; в) реформа державної та муніципальної служби; г) реформа адміністративних процедур; г) реформа місцевого самоврядування та АТУ; д) запровадження регіонального самоврядування (у перспективі) [7].

Міжнародний досвід політико-адміністративних перетворень показує наявність двох основних їх типів: а) таких, що ведуть до зміни системи як такої; б) таких, що здійснюються в межах діючої системи і спрямовані на модернізацію лише окремих її елементів. Трансформація ж передбачає лише перший варіант, відповідно, будучи кардинальнішим механізмом зміни (удосконалення) існуючої системи, структури тощо. Адже, якщо під поняттям "реформа" розуміється уточнення предметів відання, повноважень і функцій [10, с. 535]; перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури [12, с. 729], то "трансформація" передбачає зміну, перетворення виду, форми, суттєвих властивостей чого-небудь [12, с. 839]; перебудову, перетворення чи видозміну [4]; зміни характеру суспільства, правил, норм, механізмів [13]. Концептуальне визначення трансформації публічної адміністрації як "контрольований суб'єктами перетворень процес змін у системі установ, інституцій та закладів, що управляють справами суспільства, з метою надання їм нової місії, нових функцій, підвищення ефективності та спрямованості на досягнення нових, як правило, якісно вищих результатів, у наданні адміністративних та громадських послуг населенню" [10, с. 534] підтверджують саме такий підхід.

Трансформація вибудовується як конструктивна відповідь на проблемні суспільно-політичні ситуації (виклики та загрози), що суттєво впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів та стан національної безпеки. Зокрема, у контексті нашого дослідження такими викликами є:

- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу і посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, з багатьох регіонів [8];

- недосконала організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;
- недорозвиненість системи місцевого самоврядування, відповідно, неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, віднесені до їх компетенції;
- нераціональна побудова системи АТП;
- низька ефективність інституту публічної служби;
- відсутність партнерських засад у відносинах особи з органами публічної влади;
- неадекватність існуючої ТОВ, АТУ держави новим завданням її розвитку [8].

Трансформація не є одномоментним явищем, це довготривалий процес, що може тривати постійно відносно довгий історичний період (у Франції, наприклад, вона триває понад сорок років), охоплюючи різні напрями державної діяльності, та передбачає координацію зусиль органів державної влади, ОМС, інститутів громадянського суспільства.

Трансформація припускає співіснування одночасно процесів модернізації, постмодернізації і традиціоналістського відступу. На окремих стадіях може виникнути період сталого розвитку (стабілізації), а також період трансформаційної кризи - відсутність реальних реформ з переважанням ситуативного підходу, коли правила, механізми залежать від політичної чи соціально-економічної ситуації. Саме такий період, на думку автора, сьогодні притаманний українському суспільству. Сталий розвиток передбачає більші чи менші позитивні зміни в різних елементах системи на певний період (наприклад, введення інституту державних секретарів у 2001-2003 рр.), які, однак, не можуть привести до якісного перелому у функціонуванні цілої системи. Тобто сталий розвиток, що є лише одним із проявів системної трансформації, не призводить до системних перетворень, а тому об'єктивно не знімає проблему тотальності змін. Як зазначає В.Тронь, поєднання фаз прориву і стабілізації становить сутність трансформації та її відмінність від революції. Суттю прориву є креативність, а не наслідування минулого досвіду [9].

Трансформація характеризується, з одного боку, негативними ознаками, породженими невизначеністю щодо вигод та втрат, природним страхом перед чимось невідомим. Цей фактор особливо важливий з точки зору двоякого соціально-культурного генотипу сучасного українця: один (традиційний) тяжіє до патерналізму, інший (інноваційний) є самодостатнім. З другого, вона спонукає до креативного потенціалу суспільства.

Важливе методологічне значення мають принципи трансформації ТОВ, які є універсальними, виходячи з комплексності цього поняття, що передбачає включення відповідних принципів трансформації АТУ та публічної адміністрації. Головними принципами повинні бути децентралізація, декон-

центрація, унітаризм, узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, субсидіарність, збалансованість розвитку регіонів, публічність, територіальна відповідність, партнерські стосунки між державною та муніципальною владою, міжсекторне співробітництво владних інституцій, політичних партій, неурядових громадських організацій та бізнесових кіл. При цьому кожен вид реформи має свої іманентні принципи. Так, серед принципів територіального реформування можна виділити такі: повсюдність, пропорційність, компактність, доступність, спадкоємність, взаємодоповнюваність, гнучкість та адаптивність, саморегулювання [11, с. 242]. Крім того, для концептуалізації поняття "трансформація ТОВ" слід ураховувати такі принципи, як тотальність трансформації, полівекторність розвитку, ситуативність і мозаїчність соціальної структури та суспільних норм, політична та економічна віртуальність, періоди сталого розвитку.

Хоча, як зазначає М.Головатий, не існує єдиної моделі трансформації інституту держави, оскільки реформи здійснюються, як правило, довго й важко і потребують фундаментального переосмислення ролі різних соціальних інститутів, а також тісної взаємодії громадян і влади [5]. Досвід розвинутих демократій показує, що успіх будь-якої трансформації ґрунтується, крім вдало вибраних принципів, на впровадженні певної логіки змін, що, у свою чергу, задає правила їх упровадження. При цьому суттєве зауваження - ці правила повинні бути непорушними або, інакше кажучи, єдина законодавча ідеологія має базуватися на незмінних концептуальних засадах. Зокрема, логікою трансформаційних процесів ТОВ на регіональному та місцевому рівнях є визначення на основі принципів децентралізації та субсидіарності завдань для кожної підсистеми чи елемента ТОВ, перерозподіл та чітке розмежування (передача) повноважень, визначення їх функцій, розмежування компетенції різних рівнів АТО, формування організаційних структур. Після чого здійснюється надання відповідних ресурсів та забезпечення механізмів їх контролю.

Висновки. Таким чином, логіка змін - своєрідна "дорожня карта" має визначати:

- а) "дерево цілей" трансформації (тактичні, оперативні цілі);
- б) технологічні механізми:

- концептуальні - пов'язані із розробкою стратегії, доктринальних і прикладних складових розбудови сучасної моделі ТОВ, що викладені в концептуальних документах (концептуальні засади, концепції, стратегії тощо). Концептуальні засади відображають, насамперед, соціально-політичне призначення організації державної влади та місцевого самоврядування. Вони містять передумови для створення раціональної, відкритої та ефективної системи органів публічної влади, здатної гарантувати як найвищу соціальну цінність людини, так і стабільний розвиток усіх регіонів країни;

- політико-правові - передбачають розробку нової нормативно-правової бази на всіх рівнях (конституційному, законодавчому, підзаконному), на єдиних, незмінних концептуальних засадах та принципах;
 - фінансово-економічні - передбачають розробку державних цільових програм довгострокового характеру;
 - інституціональні - створення комплексного механізму правового, науково-методичного та політичного забезпечення трансформаційних процесів;
 - кадрові - передбачають реформування публічної служби з метою забезпечення її професіоналізації, авторитетності та політичної лояльності (нейтральності);
 - інформаційно-просвітницькі - передбачають практичне створення єдиного інформаційного простору органів публічної влади, забезпечення безперешкодного доступу громадськості до розробки рішень, безпосередньої участі недержавних інститутів у розробці засад трансформації суспільного життя [10, с. 543];
- в) очікувані результати;
- г) можливі ризики - технологічні та суспільно-політичні, що виникатимуть у процесі перетворень (одночасне проведення кількох реформ, що може призвести до виснаження державного і суспільного організму, опір змінам бюрократії, нехтування ґрунтовною проробкою загальної стратегії, наявність багатьох центрів керування, неврахування поступовості трансформаційних процесів, порушення "технології" трансформації, шаблонність підходів, сліпе копіювання іноземного досвіду, невідповідність та неузгодженість нормативно-правових актів, малопоінформованість громадськості та ін.), для їх локалізації, ліквідації і запобігання подальшому переростанню у загрози [10, с. 539];
- г) етапи та терміни проведення.

Отже, дослідження трансформаційних процесів політико-адміністративної системи, що торкаються усієї сфери життєдіяльності суспільства, має свою логічну структуру, визначені етапи, кроки і переходи між ними. Така структура визначається логікою науки в цілому, що за Гегелем розглядає мислення не поза діяльністю, а в ній самій, як її внутрішній зміст, у всьому різноманітті її проявів [3]. У такому розумінні логіка науки збігається з її методологією, що досліджує цілісну структуру пізнавальної діяльності. Виходячи з цього у дійсному дослідженні трансформаційних процесів ТОВ необхідна визначена логіко-гносеологічна модель, що б давала можливість цілісного уявлення про неї та основні атрибути і логічні зв'язки між ними.

Перспектива подальших наукових розвідок повинна бути спрямована на розробку концептуальних засад трансформації ТОВ та пошук її оптимальних критеріїв - важливе загальнодержавне завдання, від реалізації якого залежать результати політико-трансформаційних процесів в Україні, а також євроатлантичні перспективи держави в умовах світової глобалізації.

Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. - К. : Вид-во "Ін-т трансформації сусп-ва", 2007. - 288 с.
2. Бабкіна О. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства / О. Бабкіна // Віче. - 2007. - № 13. - С. 25-29.
3. Гегель Г. Энциклопедия философских наук: Наука логики. - М., 1974. - Т. 1. - С. 110.
4. Геополитика и национальная безопасность : слов.-справоч. / [М. И. Абдурахманов, В. А. Баришполец, Д. В. Баришполец, В. Л. Манилов] ; под общ. ред. В. Л. Манилова. - М. : Пробел, 1999. - С. 316.
5. Головатий М. Ф. Соціологія політики : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Микола Федорович Головатий. - К. : МАУП, 2003. - С. 63.
6. Історія адміністративно-територіального устрою Чернігово-Сіверщини : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. С. А. Леп'явка, В. М. Бойка. - Ніжин : ТОВ "Вид-во "Аспект-Поліграф", 1007. - С. 161.
7. Конституційна та адміністративна реформи у передвиборчих програмах деяких політичних партій і блоків : [інформ.-аналіт. записка Центру політико-правових реформ]. - 2007. - Верес. - С. 2. - Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>
8. Концепція державної регіональної політики : [проект]. - Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/news/print.php?id=777>
9. Моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні : порівняльний аналіз та оцінка ефективності // Економ. часоп. - XXI. - 2008. - № 1-2. - С. 37.
10. Проблеми децентралізації : національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. - К. : Атіка-Н, 2006. - 744 с.
11. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. - К. : Атіка, 2005. - 852 с.
12. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. - 2-ге вид., випр. і доп. - К. : УРЕ, 1985. - С. 839.
13. Суспільно-політичні реформи : навч. посіб. / М. М. Логунова, Л. В. Голуюкова, М. І. Пірен та ін. - Б. м, б. р. - С. 8.
14. Україна в 2007 році : внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку // Економіст. - 2008. - № 2. - С. 18-20.

Олександр Кучабський,

кандидат географічних наук,

доцент кафедри державного управління

та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

Проблеми та перспективи реорганізації адміністративно-територіального устрою України на обласному рівні

У статті проаналізовано особливості формування адміністративно-територіального поділу України на області, досліджено підходи та пропозиції щодо його удосконалення, виявлено загрози та небезпеки, пов'язані з адміністративно-територіальною реорганізацією.