

УДК 3.07≈35.075:316.334.3:352/353(477)

О. Кучабський

**ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ
ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ УДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Досліджено феномен політичної волі як необхідної передумови здійснення кардинальних перетворень механізму управління державою та регіонами. Проаналізовано готовність вітчизняних політичних еліт до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України. Запропоновано рекомендації щодо формування в Україні політичної волі реформування системи територіального управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, політична воля, територіальне управління, реформування.

Принциповою рисою суспільно-політичної та соціально-економічної трансформацій в Україні є їх непослідовність та взаємна суперечливість. Починаючи з 1991 р. Україна суттєво відстала від інших посткомуністичних країн Центрально-Східної Європи у темпах демократичних перетворень. Більшість реформ реалізовано в Україні неповною мірою, значна частина так і залишилася на підготовчій стадії, а деякі (зокрема реформа адміністративно-територіальна) не просунулися далі взаємно суперечливих декларацій та неапробованих концепцій. Поряд із об'єктивними проблемами трансформаційних процесів в Україні, пов'язаних із суперечливими тенденціями останніх років, важливою причиною гальмування системних реформ треба вважати відсутність відповідної політичної волі.

На основі аналізу організаційних особливостей здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні М. Лесечко та А. Чемерис окреслили основні напрямки її реалізації, серед яких наявність відповідної політичної волі поставлено на перше місце [1]. З політичною волею керівництва держави та підтримкою місцевих громад і всього народу успішність реалізації адміністративно-територіальної реформи пов'язують також В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк [2]. Серед принципів чинників реформування адміністративно-територіального поділу політичну волю виділяє також польські дослідники Й. Регульські [3] та Я. Пекло [4].

Доцільно ґрунтовно дослідити феномен політичної волі, як необхідної передумови здійснення кардинальних перетворень механізму управління державою та регіонами. Важливо визначити готовність вітчизняних політичних еліт до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України. Водночас доцільно дати конкретні рекомендації щодо формування в Україні відповідної політичної волі, яка була б спроможна здійснити ефективне реформування системи територіального управління.

Проблема політичної волі в вітчизняному контексті набуває специфічного змісту. Відсутність належної зінтегрованості українського суспільства позначилася на розмитості та неузгодженості загальнонаціональних інтересів. М. Лесечко та А. Чемерис розуміють політичну волю саме як “гармонізацію інтересів громадян, політичних сил, інших суб'єктів цього процесу” [5]. Власне такого рівня

гармонізації інтересів, який би спромігся генерувати реформаторську політичну волю, в Україні досягти ще не вдалося. Навпаки – вітчизняний політикум виявився фактично не готовим до реальних демократичних змін. Я. Гонцяж та Н. Гнидюк констатують, що “ідея можливості інтеграції суспільства за умов існування багатьох незалежних самостійних та самоврядних територіальних громад, яких об’єднують спільні права та правила, єдність інтересів та добровільне порозуміння щодо громадських та державних справ, не має широкого відображення в колективній свідомості української політичної еліти” [6].

Треба погодитися з думкою М. Пухтинського, Ю. Чудновського та О. Власенка про те, що “ефективність та успіх здійснюваних реформ безпосередньо залежать від згуртованості та одновекторності дій усіх тих, хто бере участь у процесі адміністративного реформування” [7]. Отже, необхідно виходити з того, що відсутність узгодженої та загальноприйнятої позиції щодо стратегії реформування на політичному рівні в Україні свідчить про неготовність до реалізації конкретних змін у системі адміністративно-територіального устрою.

Відчувається брак дієздатної політичної еліти, спроможної і зацікавленої у впровадженні реформ. В. Кравченко констатує, що “формування елітних соціальних груп, зацікавлених у перебудові територіальної організації влади в Україні, було складним, суперечливим” [8]. Поряд з цим важко говорити про те, що та політична еліта, яка на сьогодні декларує прагнення реалізувати адміністративно-територіальну реформу реально спроможеться вирішити таке складне завдання. Я. Гонцяж та Н. Гнидюк відзначають відсутність сильних прореформаторських течій у системі політичних партій та на вищих щаблях державної ієрархії [9].

Ситуація у цьому відношенні принципово не змінилася навіть після президентських виборів 2004 р., коли вирішення питань адміністративно-територіального змісту стало активно обговорюватися не лише на рівні центральної влади, а й серед громадськості. Проведення реформи адміністративно-територіального устрою з відповідним розподілом відповідальності та повноважень аналітики розглядали як одним із шляхів відновлення довіри населення України до владних структур [10].

Однак реальних змін не відбулося, що дало підстави І. Нагребецькій у досить емоційній формі охарактеризувати ставлення сучасної вітчизняної політичної еліти до проблеми адміністративно-територіального реформування: “лише тонкий прошарок поодиноких революціонерів-реформаторів хриплими від перевтоми голосами доводить, що це єдиний вихід із скрутного соціально-економічного становища країни, поштовх до прискореного розвитку всіх без винятку територій, європейський напрямок трансформації неефективного вітчизняного управління” [11]. Таким чином, на практиці на сьогодні спостерігається подальше небажання верхніх ешелонів влади в Україні впритул зайнятися вирішенням проблем адміністративно-територіального змісту.

В дійсності продовжується практика імітації реформи. У 2001 р. М. Лесечко та А. Чемерис стверджували, що немає підстав сподіватись на законодавче і організаційне забезпечення адміністративно-територіальної реформи з огляду на політичну кризу [12]. Тоді ж В. Куйбіда, характеризуючи роль владних інституцій у реформуванні, констатував: “проголошується реформа системи територіальної організації держави, видається низка правових актів, проте, внаслідок політичної нестабільності центральна влада не спроможна їх реалізувати і тому просто ігнорує їхнє існування” [13]. Аналітики зауважують, що навіть в умовах сьогодення чинна

влада не має стратегії досягнення цілей адміністративно-територіальної реформи [14]. Наразі перманентне політичне протистояння та кризові явища в суспільно-політичному житті України не дають підстав сподіватися кардинальних змін на краще найближчим часом.

Відсутність реального зацікавлення проблемами адміністративно-територіального спрямування з боку політичної еліти України як до, так і після останніх президентських виборів пояснюється особливостями політичної кон'юнктури. Наприклад, В. Журавський переконаний, що “причина спроб поспішної зміни адміністративно-територіального устрою насправді лежить у площині чистої політики” [15]. За певних обставин політичний чинник може бути серйозною загрозою для вибору оптимальної стратегії реформування. М. Федчишин та В. Фрончко небезпідставно застерігають, що проблема територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні із суто юридичного поля може потрапити у схильну до компромісів політичну площину [16]. Зрозуміло, що надмірна політизація проблеми адміністративно-територіального устрою може призвести до ознак волонтаризму та авантюризму, які суперечитимуть вихідному положенню реформування – підвищенню ефективності управлінського процесу.

За умов відсутності утверджених на практиці реальних демократичних механізмів управління державою адміністративно-територіальна реформа може сприяти поверненню до традиційних тоталітарних елементів організації влади. Не слід забувати, що за визначенням деяких дослідників “проблеми адміністративно-територіального поділу завжди належали до політичної категорії та відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи тим самим зручну насамперед для неї систему управління” [17]. У цьому контексті М. Долішній застерігав: “Реформа територіального управління передусім має бути наповнена економічним, а не політичним змістом” [18].

Отже, для того, щоб заходи з реформування адміністративно-територіальної структури України не ґрунтувалися на тимчасових політичних спекуляціях, політична воля повинна відображати реальні суспільні очікування. О. Дьомін констатує, що “будь-яке реформування має бути зваженим, обґрунтованим, а автори пропозицій – відповідальними за наслідки їх реалізації” [19]. Необхідно, щоб політична еліта України усвідомила, що ціна питання адміністративно-територіальної реформи є значно вищою від ймовірних хвилинних політичних дивідентів. Очевидно, треба погодитися з тезою М. Лесечка та А. Чемериса про те, що для проведення адміністративно-територіальної реформи необхідною є також “наявність чітких, об'єктивних і реалістичних цілей у вищого керівництва держави” [20]. Політична воля повинна бути чітко зафіксована у відповідних документах і мати інституційне підкріплення, а не бути сезонною (від випадку до випадку).

Висновки

Соціальний чинник відіграє головну роль у перебігу трансформаційних процесів кожного суспільства. Отже, правомірно стверджувати, що становлення адміністративно-територіальної організації в Україні визначається, насамперед, соціальними механізмами. В умовах трансформації адміністративно-територіальних структур важливо враховувати цілу низку чинників соціального спрямування, серед яких чільне місце належить політичній волі до здійснення реформ.

На сьогодні українське суспільство характеризується недостатньою зінтегрованістю для формування узгодженої та загальноприйнятної стратегії

реформування. Таким чином, вітчизняні політичні еліти на сьогодні не готові до реалізації конкретних змін, фактично лише імітуючи заходи щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Окрім того, враховуючи методологічну актуальність проблем ефективності територіального управління в Україні, важливо уникати надмірної політизації проблеми адміністративно-територіальної реформи. У цьому контексті реформаторська політична воля повинна відображати реальні суспільні очікування, бути чітко зафіксованою у правових актах і мати відповідне інституційне підкріплення.

Політична воля є необхідним, але недостатнім чинником успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи. На нашу думку, серед чинників соціального спрямування, крім політичної волі, доцільно ґрунтовно проаналізувати такі, як суспільна підтримка, обізнаність експертів та наявність провайдера реформ. Це дасть змогу комплексно дослідити весь соціальний механізм удосконалення адміністративно-територіального устрою України та виявити реальний рівень готовності вітчизняного суспільства до кардинальних змін у цій сфері.

Література

1. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : наук. зб. — Вип. 4. — Одеса : ОФ УАДУ, 2001. — С. 104.
2. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність [Текст] / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; [за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка]. — Хмельницький : [б. в.], 2005. — С. 325.
3. Regulski J. Polski samorząd po dziesięciu latach / J. Regulski // Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej — dziesięć lat doświadczeń [Tekst] / [red. S. Michałowski]. — Lublin : UMCS, 2002. — S. 13—29.
4. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2006. — № 102. — 2 черв. — С. 6.
5. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії... — С. 104.
6. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? [Текст] / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. — К. : Міленіум, 2002. — С. 13.
7. Пухтинський М. Стратегічна мета муніципальної реформи — самостійні територіальні громади / М. Пухтинський, Ю. Чудновський, О. Власенко // Економічні реформи сьогодні [Текст]. — 2000. — № 29. — С. 48.
8. Кравченко В. Єднання через різноманітність. Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства / В. Кравченко // Розвиток громад і регіонів України [Текст] / [за ред. С. Максименка]. — К. : [б. в.], 1999. — С. 138.
9. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості... — С. 7.
10. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. круглого столу / [за ред. З. С. Варналія]. — К. : НІСД, 2005. — С. 66.
11. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? ... — С. 6.

12. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії... — С. 103.

13. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда ; [відп. ред. В. І. Чушенко]. — Львів : Літопис, 2001. — С. 58.

14. Засідання Українського клубу “Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи” (19 травня 2005 р., м. Київ) // Діалог [Електронний ресурс]. — 2005. — Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/6/3030>.

15. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України [Текст]. — 2005. — № 8. — С. 18.

16. Федчишин М. Новий АТУ України і місцеве самоврядування: характер взаємозв'язку / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче [Текст]. — 2001. — № 4. — С. 46.

17. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — С. 235.

18. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX — XXI століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 110.

19. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі / О. Дьомін // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції [Текст] : зб. наук. пр. — К. : [б. в.], 2003. — С. 11.

20. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії... — С. 99.

О. Kuchabskyy

POLITICAL WILL AS CONSTITUENT OF SOCIAL MECHANISM FOR IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF UKRAINE

The phenomenon of political will as necessary pre-condition of realization of cardinal transformations of mechanism of government and region administering is researched. The readiness of domestic political elites to implement the reform of administrative-territorial system of Ukraine is analysed. Recommendations as to the formation of political will to reform the system of territorial management are offered.

Key words: administrative-territorial system, political will, territorial administration, reformation.