

**РЕЦЕНЗІЯ**

на монографію Матвієнко А. С. «Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна» / Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. — 376 с.

Сучасний етап розвитку Української держави пов'язаний зі спалахом активності громадянського суспільства, підвищенням ролі прямої демократії, що виходить за межі уявлень про методи державного управління, які склалися у вітчизняних еліт в часи незалежності. Відтак він вимагає структурних змін у відносинах між органами влади та суспільством. Один з найважливіших аспектів цих змін, який отримав гостре звучання, стосується територіальної організації держави. Перші спроби її реформування призвели до гострих конфліктів. Очевидно, що далі рухатися у цьому напрямі неможливо без нових, науково обґрунтованих, підходів до суті територіальної організації.

Відтак монографічне дослідження А. Матвієнка «Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна», в якому ґрунтовно проаналізований комплекс проблем, пов'язаних з просторовим виміром державної влади, є надзвичайно актуальним. Але воно є й інноваційним, а його результати — затребувані практикою державотворення.

Змогу формулювати інноваційні рекомендації авторові дає особистий досвід безпосереднього учасника внутрішньополітичної боротьби, адміністративного управління, зокрема, на регіональному рівні, причому в різних регіонах України. Він мав змогу переживати явища реформування зсередини, не лише спостерігати, а й зіштовхуватися з суперечливими інтересами груп, задіяних в процесах реформ. Але аналіз монографії переконує, що А. Матвієнко є й кваліфікованим аналітиком, здатним рефлектувати не лише політичні процеси в Україні. Характеризуючи монографію в цілому, слід відзначити, по-перше, ґрунтовну методологічну базу, оперування автором новітніми теоретичними розробками. Він не просто цитує вітчизняних та закордонних дослідників. Їх спадщина є його надійним фундаментом, її вивчення підпорядковане кінцевій меті — формуванню логічно вивіреної концепції територіальної організації держави. По-друге, констатуємо широку фактографічну базу і, так би мовити, не лише в горизонтальному вимірі — в монографії тією чи іншою мірою проаналізоване реформування територіальної організації близько 20 держав, а й у вертикальному — досліджено гли-

бинні, багатовікові, інституційні стежки залежності, і не лише України чи СРСР, а й низки європейських держав. По-третє, дослідження містить важливі положення, які дають змогу по-новому оцінити процеси в Україні, зокрема, у контексті нинішніх гострих та, на жаль, кривавих суспільно-політичних подій.

Обґрунтовуючи об'єкт та предмет дослідження, А. Матвієнко зауважує, що саме територія дає державі змогу зберегти себе як політичний інститут, як центральний елемент політичної системи (с. 5). Слушно й те, що територія має соціальний, культурний, геополітичний, міжнародний, політичний та правовий вимір. Але в окремих сюжетах монографії на користь політико-правових знівельовано роль інших політологічних підходів — політико-культурних, інформаційних тощо. Адже територія не лише «відображає» історичні, соціальні, культурні особливості, вони є її складовою. Можливо, врахування цього дало б змогу менш критично поставитись до «детериторіалізаційних» підходів, які віддзеркалюють не стільки зменшення ролі території, скільки еволюцію її внутрішньої сутності, розширити підходи до проблеми кордонів, які є не лише адміністративними, а й кордонами ідентичностей. Але це не означає, що А. Матвієнко ігнорує проблему ідентичності територіально-політичних систем. Саме явище ретериторіалізації він тлумачить як «посилення локальної чи регіональної ідентичності індивіда», детериторіалізацію та ретериторіалізацію розглядає як нероздільні процеси (с. 113), а серед критеріїв формування територіальних одиниць називає не лише розмір та функціональність, а й ідентичність, тобто нову модель політичного співробітництва, яка виходить за географічні та інституціональні межі (с. 202). Врешті, забігаючи наперед, сама його концепція реформи територіальної організації України має на меті й максимально обережне ставлення до ідентичності територіальних колективів.

Автор влучно відзначає залежність адміністративно-територіального устрою від ідеологічного наповнення держави, зосередившись, зокрема, на концепціях держави загального добробуту та неоліберальної держави (с. 52–74). Він слушно зазначає, що концепт першої вичерпав себе, що призводить до зміни підходів до територіальної організації, відмови від моделі «принципал-агент» у відносинах між центром і регіонами та ієрархічних відносин між рівнями управління. Дещо суперечливим є окремі елементи аналізу федеративної моделі, що важливо в контексті подій в Україні. Так, А. Матвієнко вважає, що для федеративної моделі характерний найвищий ступінь самостійності регіонів, зокрема, за рахунок зменшення компетенції федерального центру, але водночас

слушно стверджує, що федерації бувають централізовані та децентралізовані. Відтак пропонований поділ держав на унітарно-регіоналістські та федеровано-регіоналістські зумовлений формально-юридичним підходом, який слухний в одних ситуаціях, але не є операціональним при політологічному аналізі деяких об'єктів (згадаємо Росію).

Поряд з федерацією, в контексті реформування територіальної організації держави в Україні важливим є аналіз автором автономії як однієї з форм цієї організації. А. Матвієнко узагальнює як можливі її переваги (нівелювання загрози сецесії, політична інтеграція етнічних груп, підвищення залученості громадян до політики), так і можливі ризики. Автор робить висновок, що автономія приваблива для управління територіями, на яких компактно проживають мовні, етнічні або релігійні меншини або які віддалені від основної території держави. Тобто якщо мешканці цієї території або географічно віддалені, або культурно. На жаль, автор не робить висновків щодо перспектив автономізації у цьому контексті в Україні. Але в цілому позицію А. Матвієнка підкреслює акцентування на концепції А. Хіршмана, згідно з якою недостатня державність є наслідком відсутності інституційних каналів голосу, та дослідженнях інших вчених, які розвивали ці ідеї. У одному з інших розділів автор аналізує вивчення Д. Бранкати питання, чому децентралізація у формі автономії або створення федерації успішна в зменшенні етнічних конфліктів і сецесіонізму в одних демократіях і менше—в інших. Він наводить рекомендації дослідниці щодо сприяння позитивним наслідкам децентралізації, які стосуються розмірів регіонів, виборчої системи тощо, але, на жаль, не аналізує, чи ці рекомендації можливо застосувати в Україні.

Масштабність та глибина авторського дослідження розкриваються й при аналізі реформ територіальної організації влади у країнах Європи (Норвегії, Фінляндії, Швеції, Латвії тощо). Виокремлено 5 моделей реформ, ґрунтовно проаналізовано їх особливості, передумови, наслідки. Як інформація для роздумів щодо реформування в Україні слід звернути увагу на виокремлення автором асиметричної моделі управління як тенденції розвитку держав (с. 133), на його тезі про те, що регіоналізація в Європі є спробою зняти політичну напруженість, що нагнітається елітами регіонів, які прагнуть більшої самостійності (с. 144), а також на той факт, що громадяни Італії, яка знаходилась в процесі регіоналізації, не підтримали на референдумі федералізації (с. 145). Останнє свідчить про важливість довіри громадянам та методів прямої демократії при вирішенні долі реформ—те, чого так побоюються вітчизняні

політики. Але щодо відповідного сюжету монографії варто звернути увагу й на оцінку реформ у Франції, згідно з якою ця держава рухається переважно шляхом деконцентрації, а процеси децентралізації, навіть з 1980-тих років, слабкі. На нашу думку, це неповною мірою відповідає дійсності. Автор детально аналізує розвиток повноважень префектів та інших місцевих органів виконавчої влади, але не згадує, що саме з 1980-тих років у Франції було впроваджено інститут виборчих регіональних рад та суттєво урізані повноваження префектів щодо контролю за органами місцевого самоврядування, зокрема, їх позбавили права зупиняти рішення останніх. Відтоді Франція була одним з лідерів у Європі щодо процесів децентралізації.

Один з розділів присвячено аналізу стратегій територіальних реформ. Зокрема, автор досліджує стратегію укрупнення територіальних громад. Він виокремлює об'єктивні її підстави та різні підходи до її реалізації — добровільний, примусовий та змішаний. В контексті України важливими є висновок, що для примусового сценарію потрібні консенсусна політична культура та готовність центрального уряду до непопулярних кроків (с. 179), методологічні міркування про те, як в процесі реформ можливо подолати спротив місцевих політиків. Не менш значущими є й висновки про те, що часто укрупнення громад не веде до економічного виграшу, а витрати на нього перевищують вигоди (с. 189) і водночас укрупнення негативно впливає на збереження демократичних процедур, обмежує можливості впливу громадян на владу (с. 185). Розмірковуючи про реформування системи виборчих округів у Великобританії, автор доходить висновку щодо, як правило, значного опору населення змінам у територіальній організації держави (як виборчих округів, так і адміністративно-територіальних одиниць в цілому) і що навіть детально виписана процедура консультацій з громадськістю не гарантує позитивного ставлення останньої (с. 233). В цілому він пропонує використовувати латвійський досвід — поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному етапі.

Логічним завершенням роботи є критичний аналіз історичного підґрунтя та сучасних проблем територіальної організації України та розробка елементів власної її моделі. Автор є прихильником регіонального самоврядування. Він йде всупереч поширеним уявленням про необхідність збереження трирівневої моделі та пропонує наділити статусом базового рівня територіальної організації держави розукрупнені райони з чисельністю мешканців понад 10 тис. осіб, які будуть входити до складу областей (другий рівень) (с. 294–304). Таким чином, на думку

---

автора, вдасться створити спроможні одиниці, здатні виконувати широкий перелік завдань, який їм буде передано в ході децентралізації, мінімізувати спротив реформі серед громадян. Очевидно, не усі будуть прихильниками цієї моделі, але вона стимулює подальші розвідки щодо оптимальної моделі територіальної організації держави, що є перевагою даного монографічного дослідження.

Висновки А.Матвієнка корисні для політиків, керівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, політологів і юристів.

Перегуда Євген Вікторович,  
доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
будівництва і архітектури