



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. М. Немцінов,

*старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

УДК 352.341

РЕФОРМИ ЛОКАЛЬНОГО РІВНЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ У 1945–1990 рр.

Досліджено досвід реформування локального рівня адміністративно-територіального устрою в країнах Центрально-Східної Європи впродовж 1945–1990 років. З'ясовано механізми підвищення ефективності територіального управління у вигляді укрупнення чи розукрупнення. Встановлено причини частих змін системи територіального управління на локальному рівні. Зокрема встановлено, що бажання утримати та зміцнити політичну владу змушувало комуністичні режими вдаватися до неодноразового реформування адміністративно-територіального устрою. Дано оцінку соціально-економічної обґрунтованості радикальної реорганізації локального рівня адміністративно-територіального устрою в окремих країнах регіону. Розглянуто наслідки жорсткої централізації та закритості процесу впровадження адміністративно-територіальних реформ за часів тоталітарного комуністичного минулого. Оцінено роль політичної пропаганди в обґрунтуванні доцільності змін. Доведено доцільність максимального врахування інтересів та думки громадськості при підготовці чергових змін до системи адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада, територіальне управління, Центрально-Східна Європа.

За результатами Другої світової війни в Центрально-Східній Європі встановився тоталітарний маріонетковий режим комуністичного зразка. Адміністративно-територіальний устрій перетворився на інструмент утвердження та утримання жорстко централізованої влади, підконтрольної Москві. Найгостріше це проявилось в організації управління на локальному рівні, де місцеві інтереси нівелювалися на користь політичної та економічної централізації. Інститут місцевого самоврядування як автономна форма організації влади на місцях (у сучасному розумінні цього поняття) перестав існувати. За визначенням В. Куйбіди, основоположним при



формуванні системи органів радянської влади був принцип “демократичного централізму” [1, с. 82]. Таким чином, як стверджує Т. Качмарек, у соціалістичних країнах місцеве самоврядування у сучасному розумінні взагалі не існувало [2, s. 161].

Передумови адміністративно-територіального реформування зазвичай пов’язані із змінами в політичному, суспільному, або економічному характері державного управління. Формування адміністративно-територіальних одиниць, за визначенням О. Кучабського, є суб’єктивним процесом, який передбачає певну поліваріантність, внаслідок якої міра відповідності такої штучної одиниці реальним територіальним системам може суттєво коливатися. З іншого боку, забезпечення максимальної відповідності між цими структурними одиницями дозволяє підвищувати ефективність територіального управління [3, с. 82].

Як показує практика, основним мотивом політичної влади держав Центрально-Східної Європи було не підвищення ефективності територіального управління, а забезпечення свого монопольного панування на всіх управлінських щаблях. Проявлялося це у формуванні таких адміністративно-територіальних одиниць, які не сприяли розвитку місцевої самосвідомості, а навпаки — обмежували можливості локальної самоорганізації та самоврядування.

Недемократичність адміністративно-територіального реформування держав Центрально-Східної Європи проявилася у специфічних механізмах їх організації за типом “top down”. Загалом, організація адміністративно-територіального реформування відбувалася при повному ігноруванні думки громадськості. Такі кабінетні реформи характерні здебільшого для тоталітарних державних утворень. Наприклад, адміністративно-територіальні реформи в таких державах, як СРСР, НДР, ПНР чи ЧССР готувалися в атмосфері державної таємниці, а впроваджувалися блискучо директивними методами. Такий характер реформування часто був проявом управлінського волонтаризму [4, с. 134].

Зарубіжний досвід адміністративно-територіального реформування став об’єктом наукового інтересу вітчизняної науки у зв’язку з пошуком варіантів опрацювання оптимальної моделі майбутнього адміністративно-територіального устрою України. Основна увага на сьогодні скерована на вивчення та впровадження у вітчизняній практиці позитивного досвіду європейських посткомуністичних держав, набутого впродовж останніх двох десятиріч. Натомість поза увагою дослідників залишається багатий досвід повоєнних експериментів щодо реорганізації адміністративно-територіального поділу в державах Центрально-Східної Європи, який потребує ґрунтовної та критичної оцінки, з огляду на небезпеку повторення помилкових рішень у практиці вітчизняного територіального управління. При написанні цієї статті ми ґрунтувалися на дослідженнях цього питання з боку як вітчизняних (В. Куйбіда та О. Кучабський), так і зарубіжних (М. Ельжановський, Т. Качмарек, З. Леонський, А. Транін та ін.) науковців.

Досліджуючи досвід реформування локального рівня адміністративно-територіального устрою, який отримали країни Центрально-Східної Європи впродовж 1945–1990 років, ставилося за мету виявити такі особливості:

По-перше, якою мірою укрупнення чи розукрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою можна кваліфікувати як механізми підвищення ефективності територіального управління.

По-друге, якими були політичні передумови частих змін системи адміністративно-територіального устрою комуністичних держав Центрально-Східної Європи у 1945–1990 роках.

По-третьє, оцінити соціально-економічну обґрунтованість та доцільність радикальної реорганізації локального рівня адміністративно-територіального устрою в окремих країнах Центрально-Східної Європи у 1945–1990 роках.

По-четверте, якою мірою враховувалися інтереси та думка громадськості при проектуванні адміністративно-територіальних реформ, здійснених у країнах Центрально-Східної Європи впродовж 1945–1990 років.



По-н'яте, які методи обґрунтування доцільності впровадження змін в адміністративно-територіальний устрій країн Центрально-Східної Європи зазвичай використовувалися.

Зміна політичних передумов у державах Центрально-Східної Європи супроводжувалася низкою масштабних адміністративно-територіальних перетворень, які впродовж 1945–1990 років неодноразово приголомшували центрально- та східноєвропейські країни. Перша хвиля цих реформ була пов'язана з насадженням радянської моделі управління, яка мала на меті повністю усунути традиційну та усталену впродовж минулих років “буржуазно-демократичну” модель. Полягала вона у формуванні системи народних рад на локальному рівні і відбувалася паралельно з широкомасштабною націоналізацією підприємств та колективізацією сільського господарства.

За визначенням А. Траніна, “місцеві органи влади найбільш наближені до населення, обрані ним і знають його потреби... Вони продовжують залишатися традиційними центрами демократичного життя” [5, с. 32]. Правлячі в Центрально-Східній Європі комуністичні партії об'єктивно намагалися взяти під свій нероздільний контроль органи влади на місцях. Ставилось за мету здійснити таку реорганізацію системи місцевого управління, яка забезпечила б повний партійний контроль над органами місцевої влади та ліквідувала загрозу формування місцевих політичних еліт некомуністичного характеру.

Найбільші складнощі з приводу цього виникли в Угорщині, Чехословаччині, Болгарії та Румунії. У цих країнах адміністративно-територіальний устрій на локальному рівні був традиційно роздрібнений. Однак існування на базі кожного населеного пункту окремої адміністративної одиниці сприяло зміцненню локальної ідентичності та солідарності і суттєво перешкоджало насадженню колективізації та націоналізації.

З метою усунення цієї перешкоди було застосовано механізм адміністративного укрупнення, який свого часу був ефективно використаний у СРСР. Згідно з цим механізмом локальна територія адміністративної одиниці у сільській місцевості повинна була бути тотожною території місцевого колективного сільськогосподарського підприємства. Ця залежність набула яскравого підтвердження у період хрущовського укрупнення колгоспів (1955–1964 рр.), що автоматично спричинило укрупнення сільських рад в СРСР. За статистикою кількість сільрад у СРСР впродовж 1949–1963 років зменшилася на 47 % (з 74 813 до 39 898) [6, с. 25].

Цілеспрямовано, наполегливо та систематично укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць у повоєнний період проходило в соціалістичній Югославії. Всього впродовж 1946–1990 років кількість територіальних громад в цій країні зменшилася у 22 рази. Якщо у 1946 році таких адміністративних одиниць налічувалося 11,5 тис., то вже у 1952 році їх залишилося лише близько 4 тис. У подальшому скорочення кількості територіальних громад відбувалося таким чином: у 1955 році — 1 470, у 1959 році — 836, у 1979 році — 530, а у 1990 році — 527 [2, с. 162]. Таким чином середньостатистична югославська територіальна громада налічувала 20 000 осіб населення.

Тенденція укрупнення територіальних громад мала місце також у соціалістичній Чехословаччині, однак інтенсивність цього процесу суттєво відрізнялася в чеській та словацькій частинах федерації. Якщо за весь повоєнний соціалістичний період кількість локальних адміністративних одиниць у межах Чехії скоротилася у 2,5 рази, то у Словаччині таке скорочення становило тільки 20 %. Переломним моментом у радикальному зменшенні кількості територіальних громад стало ухвалення у 1982 р. Закону щодо утворення т.зв. центральних громад з суттєво розширеними владними повноваженнями. У Словаччині укрупнення локальних адміністративних одиниць відбувалося двояко. По-перше, за рахунок включення сільських громад у межі міст. По-друге, шляхом об'єднання декількох



сусідніх сільських громад в одну. Кількісні параметри цього процесу можна оцінити з даних таблиці.

Таблиця 1

**Укрупнення територіальних громад
Угорщини та Чехословаччини (1950–1989 рр.) [2]**

| Роки | Кількість територіальних громад | | |
|------|---------------------------------|--------|------------|
| | Угорщина | Чехія | Словаччина |
| 1950 | 3 169 | 11 459 | 3 344 |
| 1960 | 3 015 | 8 726 | 3 237 |
| 1970 | 1 670 | 7 308 | 3 091 |
| 1989 | 1 369 | 4 120 | 2 674 |

За суттєво меншими мірками укрупнення територіальних громад було здійснено в таких країнах, як Болгарія та Румунія. Зокрема внаслідок реформи 1959 року кількість локальних адміністративних одиниць було скорочено з 1833 до 876. Натомість адміністративно-територіальна реформа 1968 року в Румунії призвела до зменшення кількості територіальних громад з 4 259 до 2 786 одиниць [7, s. 98].

Своєрідний характер мав адміністративно-територіальний устрій в Угорщині. Тут у соціалістичний період існувало два різновиди територіальних громад. Перші характеризувалися наявністю власних окремих місцевих рад (їх кількість зменшилася з 2 808 одиниць у 1950 році до 987 в 1973 році). Другий різновид мав характер окружних адміністративно-територіальних одиниць із спільною місцевою радою на декілька населених пунктів. Цей варіант став важливою формою укрупнення в Угорщині, оскільки за період між 1950 та 1973 роками кількість таких локальних адміністративних одиниць окружного типу зросла з 170 до 685 [7, s. 58]. Поряд з цим тенденції до скорочення кількості локальних адміністративних одиниць та його причини в Угорщині були типовими для інших держав Центрально-Східної Європи. Зокрема масштабне укрупнення місцевих громад у 1960–х рр. було викликано насамперед реорганізацією сільськогосподарських кооперативів.

Майже вдвічі зменшилася кількість територіальних громад внаслідок їх укрупнення у Східній Німеччині. Основною причиною цього процесу стало приведення у відповідність системи адміністративно-територіальних одиниць до мережі сільськогосподарських підприємств. Скорочення кількості локальних адміністративних одиниць найбільш інтенсивно відбувалося впродовж 1946–1974 рр. (з 12,2 до 7,6 тис. одиниць). У наступні роки масштаби укрупнення дещо знизилися через впровадження принципово нового адміністративно-територіального механізму — кооперації громад через створення мережі їх цільових об'єднань. Однак навіть за таких умов скорочення кількості територіальних громад продовжувалося і у подальші роки, не припиняючись навіть після об'єднання Німеччини у 1990 році.

Найбільш специфічними були процеси адміністративно-територіальної організації локального рівня в Польщі. Польща здійснила масштабне укрупнення територіальних громад ще до війни, у 1933 році. Внаслідок цього у перші повоєнні роки тут переважали потужні локальні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці окружного типу. З метою послаблення самоврядування та посилення центральної влади було вжито нетиповий для країн соціалістичного табору механізм розукрупнення. Доцільність такої реорганізації комуністична пропаганда пояснювала необхідністю “наближення органів влади та управління до громадянина на засадах демократії та народовладдя” [8, s. 59].



У 1950 році замість органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад Польщі впроваджено народні ради. Згодом відбулося масове розукрупнення локальних адміністративних одиниць, і у 1955 році замість 3 тис. колишніх гмін постало близько 8,8 тис. громад. Розукрупнення, яке дозволило нівелювати загрозу центральній владі у формі місцевого самоврядування, не призвело, однак, до зростання ефективності територіального управління.

Таблиця 2
Динаміка кількості територіальних громад Польщі (1946–1989 рр.) [2, с. 165]

| Роки | Кількість | Середня площа територіальної громади (км ²) | Середня чисельність населення територіальної громади (тис. чол.) | Середня кількість населених пунктів у територіальній громаді |
|------|-----------|---|--|--|
| 1946 | 3006 | 104 | 7,8 | 12 |
| 1955 | 8789 | 36 | 3,1 | 5 |
| 1973 | 2365 | 132 | 13,8 | 18 |
| 1989 | 2368 | 132 | 16,3 | 18 |

Проблеми, пов'язані з ефективним управлінням дрібними адміністративними одиницями на локальному рівні у Польщі змусили уже в 1956 році відмовитися від подальшого розукрупнення. Надто малі громади не характеризувалися відповідним економічним потенціалом та соціальною інфраструктурою. Далеко не всі адміністративні одиниці могли забезпечити власне населення окремими школами, лікарнями, будинками культури, бібліотеками тощо. Серйозною проблемою стало кадрове забезпечення органів влади на периферійних територіях. Відмова від політики примусової колективізації сільськогосподарського виробництва в Польщі створила передумови для повернення до історичного адміністративно-територіального поділу на локальному рівні.

Для виправлення ситуації було здійснено радикальне повернення до старого адміністративно-територіального поділу на потужні окружні одиниці — гміни. Нове укрупнення розпочалося у 1956 році. Так, кількість територіальних громад у Польщі зменшувалася динамічно (6 315 — у 1960 році, 5 238 — у 1965 році, 4 671 — у 1970 році, 2 365 — у 1973 році). Суттєве скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць локального рівня було також зумовлено переходом Польщі з трирівневої системи адміністративно-територіального устрою на дворівневу шляхом ліквідації повітів як окремого рівня адміністративно-територіального устрою. Саме це передбачало суттєве посилення власне локального рівня управління і перехід частини управлінських повноважень від колишніх повітів до новостворених гмін [2, с. 165].

Досвід реалізації адміністративно-територіальних реформ на локальному рівні у вигляді укрупнення чи розукрупнення дозволяє з'ясувати механізми підвищення ефективності територіального управління.

Намагання утримати та зміцнити політичну владу в регіоні змушувало комуністичні режими систематично вдаватися до реформування адміністративно-територіального устрою, змінюючи систему локальних адміністративних одиниць залежно від ситуативних політичних завдань.

Формування адміністративно-територіального поділу на локальному рівні в країнах Центрально-Східної Європи у 1945–1990 роках відбувалося насамперед з політичних, а не соціально-економічних міркувань, що подекуди призводило до економічно невиправданих радикальних експериментів, а згодом нерідко — до повернення до попередньої моделі місцевого управління.



Усі, без винятку, адміністративно-територіальні реформи, які були здійснені в країнах Центрально-Східної Європи впродовж 1945–1990 років, відбувалися без врахування інтересів та думки громадськості, проектувалися таємно на центральному управлінському рівні пануючої партії і реалізовувалися блискавично.

Політична пропаганда, пов'язана з обґрунтуванням доцільності впровадження змін в адміністративно-територіальній устрій країн Центрально-Східної Європи зазвичай посилалася на необхідність “наближення влади до громадянина” та “кращого забезпечення потреб населення”.

У цілому досвід показує, що успішність реформування адміністративно-територіального устрою значною мірою залежить від готовності політичної влади залучити громадськість до формування концептуальних основ майбутньої моделі територіального управління.

Список використаних джерел

1. *Куйбіда, В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда; [відп. ред. В. І. Чушенко]. — Львів : Літопис, 2001. — 375 с.
2. *Kaczmarek, T.* Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich [Tekst] / Tomasz Kaczmarek. — Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. — 391 s.
3. *Кучабський, О. Г.* Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : монограф. / Олександр Кучабський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — 316 с.
4. *Немцінов, О. М.* Реформи системи територіального управління в європейських державах: основні проблеми та тенденції реорганізації локального рівня [Текст] / О. М. Немцінов // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — Ч. 1. — С. 131–134.
5. *Транин, А. А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — 145 с.
6. *Шафир, М. А.* Актуальные вопросы положения сельских советов и методы их изучения: по материалам Тульской области [Текст] / М. А. Шафир // Советское государство и право. — 1964. — № 10. — С. 23–30.
7. *Elżanowski, M.* Przesłanki reform podziału terytorialnego [Tekst] / Marek Elżanowski. — Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1982. — 141 s.
8. *Leocski, Z.* Podział terytorialny europejskich krajów socjalistycznych [Tekst] / Z. Leocski // System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych [red. B. Zawadzka]. — Wrocław : Ossolineum, 1985. — S. 53–89.

Рекомендовано до друку кафедрою публічного адміністрування та іноземних мов
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 2 від 10 вересня 2013 року)

Надійшла до редакції 16.10.2013



Немчинов О. Н. Реформы локального уровня административно-территориального устройства стран Центрально-Восточной Европы в 1945–1990 гг.

Исследован опыт реформирования локального уровня административно-территориального устройства в странах Центрально-Восточной Европы на протяжении 1945–1990 годов. Выявлены механизмы повышения эффективности территориального управления в виде укрупнения или разукрупнения. Установлены причины частых изменений системы территориального управления на местном уровне. В частности установлено, что желание удержать и укрепить политическую власть вынуждало коммунистические режимы прибегать к неоднократному реформированию административно-территориального устройства. Дана оценка социально-экономической обоснованности радикальной реорганизации локального уровня административно-территориального устройства в отдельных странах региона. Рассмотрены последствия жесткой централизации и закрытости процесса внедрения административно-территориальных реформ во времена тоталитарного коммунистического прошлого. Оценена роль политической пропаганды в обосновании целесообразности изменений. Доказана целесообразность максимального учета интересов и мнения общественности при подготовке очередных изменений системы административно-территориального устройства.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, территориальная община, территориальное управления, Центрально-Восточная Европа.

Nemchinov, O. M. Reforms of Local Level of Administrative-Territorial Structure of the Central-Eastern Europe in 1945–1990

In the article the experience of reforming the local level of administrative-territorial system in the countries of Central and Eastern Europe during the years 1945–1990 is researched. Mechanisms to improve the territorial administration in the form of aggregation or disaggregation are identified. The reasons of frequent changes in the system of territorial governance at the local level are established. In particular, it was founded that the desire to maintain and strengthen the political power of the Communist regimes forced to resort to frequent reforming of the administrative and territorial structure. The estimation of the socio-economic grounding of the radical reorganization of the local level of administrative-territorial structure in the individual countries of the region is given. The implications of rigid centralization and secrecy of the implementation process of the administrative-territorial reform in the totalitarian communist past are considered. The role of political propaganda justifying the feasibility of changes was evaluated. It has proved the best interests of expediency and public opinion in the preparation of the regular changes of the administrative-territorial structure.

Keywords: administrative-territorial system, territorial community, territorial governance, Central and Eastern Europe.

