

УДК 342.1

**A. С. МАТВІЄНКО****СКЛАДОВІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ**

*Виділено і проаналізовано три основних складових територіальних реформ у європейських країнах: завдання, стратегії та типи конфліктів. Розглянуто основні результати реалізації цих реформ.*

*Ключові слова: територіальна реформа, місцеве самоврядування, регіоналізація, європеїзація.*

**Матвиенко А.С. Составные территориальных реформ в странах Европы**

*Выделено и проанализировано три основные составные территориальных реформ в европейских странах: задания, стратегии и типы конфликтов. Рассмотрены основные результаты реализации этих реформ.*

*Ключевые слова: территориальная реформа, местное самоуправление, регионализация, европеизация.*

**Matvienko Anatolij. Essential parts of territorial reforms in the European countries**

*The three general parts of the territorial reform in the European countries are defined and analyzed. The main results of their implementation are considered.*

*Key words: territorial reform, local government, regionalization, Europeanization.*

Європейські країни постійно перебувають у пошуку оптимального територіального устрою, шляхів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, тому територіальні реформи є відносно звичним явищем. Хоча кожна країна має свої історичні, політичні, географічні особливості, однак всі ці реформи мають певні спільні елементи, виділення яких дає змогу краще зрозуміти значення територіального устрою для розвитку держави у сучасних умовах та виявити загальні тенденції у розвитку самоврядних одиниць.

Аналіз останніх територіальних реформ у європейських країнах дав змогу виділити три основних складових:

- 1) завдання реформи;
- 2) стратегія реформи;
- 3) типи наявних конфліктів.

Європейські уряди ставили перед собою досить широкий спектр завдань, які намагалися реалізувати в результаті здійснення територіальної реформи, зокрема:

– підвищення ефективності органів місцевого самоврядування, оскільки великі за розміром муніципалітети зможуть надавати якісніші і дешевші послуги населенню за рахунок економії на масштабі;

– покращення добробуту мешканців, який залежить від спроможності органів місцевого самоврядування підтримувати і розвивати технічну та соціальну інфраструктуру, кваліфікованості чиновників місцевого самоврядування;

– розв'язання демографічних проблем, зокрема таких як старіння населення і безпліднення сільської місцевості;

– зміцнення інституту місцевої демократії – вибір оптимального розміру базової територіальної одиниці для посилення демократичності місцевого самоврядування;

– дати відповідь на виклики глобалізації, що вимагають укрупнення національних адміністративно-територіальних одиниць;

– адаптування до наслідків європеїзації – відкриття кордонів між державами-членами збільшує конкуренцію, витримати яку можуть лише великі за розміром муніципалітети та регіони<sup>1</sup>.

Історично, у багатьох європейських країнах межі органів місцевого самоврядування встановлювалися відповідно до сформованих історично церковних приходів. Сьогодні обґрунтовуючи необхідність реформ реформатори завжди посилаються на індустріалізацію, урбанізацію та вимоги до ефективнішого надання послуг, які вимагають перегляду застарілих кордонів територіальних громад. Відповідно, територіальні реформи подаються як складова комплексної модернізації країни, що необхідна для виконання нових управлінських функцій або ж надання якісніших послуг населенню<sup>2</sup>. Потреба у модернізації виправдовується посиленням на масштабні соціальні зміни (урбанізацію, демографічні зміни, появу нових технологій тощо), що часто виступають як супутні явища такого феномена як глобалізація економіки.

Вважаємо за доцільне зауважити, що індустріалізація та урбанізація не можуть бути достатніми причинами для обґрунтування необхідності реформ. Адже індустріальні та урбанізовані суспільства існують в Європі вже більше століття і обходяться без значних змін у системі територіального управління. Більш важливим стимулом до реформ у європейських країнах, на нашу думку, є тиск з боку інформаційного суспільства, про формування якого писав М. Кастельс. Управління великими територіальними громадами в умовах такого суспільства є цілком реальним, навіть у малозаселених районах. Нові інформаційно-комунікаційні технології можуть зменшити вартість трансакцій та нівелювати негативний вплив значних відстаней.

Стратегія реформ може обиратися серед таких варіантів:

- комплексність (стосуватися усієї країни);
- вибірковість (реформування лише в окремих регіонах країни);
- поступовість (відмова від радикальних змін, поступове покращення);
- добровільність – здійснення реформи лише за наявності органів місцевого самоврядування;
- згори донизу – реформа здійснюється центральним урядом;
- знизу догори – в ході реформування враховуються побажання органів місцевого самоврядування;
- вибірковість – зміни реалізуються в окремих муніципалітетах;
- експериментальність – впровадження кількох моделей територіального устрою для визначення найбільш оптимальної;
- заохочення – створення стимулів для органів місцевого самоврядування об'єднуватися або розпадатися залежно від намірів реформаторів.

При цьому вибір не обмежується однією стратегією, а визначається завданнями, які стоять на конкретному етапі територіальної реформи. Так, добровільність об'єднання територіальних громад і її висхідний характер

можуть бути присутніми на початкових етапах, в подальшому поступаючись місцем примусу з боку центрального уряду.

В ході реалізації змін у територіальному устрої держави також важливим є врахування наявних у суспільстві типів конфліктів. Вони можуть сформуватися історично або ж складатися ситуативно сприяючи або ж гальмуючи територіальну реформу. Традиційні типи конфліктів можна представити як:

- між лівими і правими;
- між містом і селом;
- між центром і периферією;
- протистояння економічних інтересів (працедавець і наймані працівники);
- протистояння позиційних інтересів (органів регіонального самоврядування і органів місцевого самоврядування).

Слід мати на увазі, що ці типи можуть накладатися один на одного. Так праві партії, чий електорат, як правило, представлений сільським населенням, виступатимуть проти радикальних змін побоюючись втратити свою електоральну базу.

Ще С. Ліпсет, С. Роккан<sup>3</sup> та інші розглядали процес державного будівництва як ускладнення системи розколів, започаткованої із встановлення Вестфальського миру 1648 р. На ранніх етапах проходили процеси територіальної консолідації та культурної стандартизації, що характеризувалися поступовою інтеграцією часто відмінних в культурному та економічному плані гетерогенних регіонів. У деяких випадках регіональні відмінності закладали основу для напружених відносин між центром і периферією на століття наперед. У часи секуляризації, тенденція до якої зміцнилася у ході індустріалізації, то в низці країн виникали конфлікти навколо ролі церкви у відносинах з державою. Промисловий розвиток також створив урбанізований пролетаріат із класовим протистоянням, що пізніше набув форми протистояння між лівими і правими течіями політичних ідеологій.

У періоди історичних негараздів, таких як економічні кризи, розпад імперій тощо, можуть виникнути сприятливі умови для проведення реформ, які не можливо реалізувати за звичайних обставин. Так економічна криза у Фінляндії дала новий поштовх дискусіям щодо адекватності адміністративно-територіального устрою держави вимогам сьогодення. Більш свіжим прикладом є перспектива вступу до Європейського Союзу, яка змусила низку країн-кандидатів із Східної Європи (Польщі, Чехії) переглянути свою систему територіальної організації влади.

Результати територіальних реформ в країнах Європи можуть набувати вигляду: об'єднання (консолідація); регіоналізації<sup>4</sup>; фрагментації; стабілізації відносин між різними рівнями управління в державі. Як свідчить аналіз європейського досвіду, найчастіше результатом останніх територіальних реформ є укрупнення (об'єднання) територіальних громад, що мало місце у Греції (у 1998 р. кількість муніципалітетів було зменшено на 80%), Данії, Фінляндії, Великій Британії, Латвії, Литві, Нідерландах, Німеччині (на території Східної Німеччини), частково у Норвегії<sup>5</sup>.

Що стосується об'єднання кількох територіальних громад, то до позитивних моментів такої моделі слід віднести: покращення адміністративної

та економічної спроможності органу місцевого самоврядування, що забезпечує кращу якість надання адміністративних послуг; можливість спеціалізації чиновників органів місцевого самоврядування та вищий рівень їх кваліфікації; створення умов для концентрації фінансових ресурсів; покращення просторового планування розвитку та участь у міжнародних проєктах; можливість подальшої децентралізації у системі публічної влади: делегування державних функцій більшим органам місцевого самоврядування, які мають необхідні ресурси для їх виконання.

Основними недоліками такої моделі реформування є зростання відстані між органом місцевого самоврядування та жителями відповідної території; відсутність підтримки ідеї об'єднання з боку громадян; необхідність виділення коштів з державного бюджету на делімітацію та демаркацію нових кордонів, внесення змін у реєстри, затрати на нові печатки, бланки тощо; ймовірність зміни появи нових лідерів та аутсайдерів в межах даної території (втрата лідерами своїх переваг у зв'язку з появою нових адміністративно-територіальних одиниць); ослаблення відчуття місцевої ідентичності. Невеликі за розміром територіальні громади сприяють формуванню сильного почуття спільності та полегшують реалізацію колективних дій. Сила місцевої ідентичності особливо яскраво проявляється у результатах референдумів щодо об'єднання громад. У багатьох країнах значна більшість виборців сказала «ні» об'єднувачим планам реформаторів<sup>6</sup>. При цьому, сила місцевої ідентичності у європейських країнах по-різному проявляється. Вона досягає найвищих показників серед жителів Австрії, Іспанії та Італії, а найменших – Великої Британії та Нідерландів.

Регіоналізація як запровадження додаткового рівня управління стала результатом реформ у Великій Британії, Франції, Польщі, Чехії, активно просувається окремими політичними силами в Італії.

Подрібнення органів місцевого самоврядування в ході територіальної реформи в європейських країнах зустрічається все рідше, хоча було досить поширеним явищем в середині ХХ ст. Удосконалення системи територіального устрою сприяє встановленню гармонійних відносин між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, що стабілізує політичну систему країни, дає змогу запобігати виникненню таких негативних явищ як зростання регіональних диспропорцій та регіоналізм.

Отже, виділення таких складових територіальних реформ у європейських країнах як завдання, стратегії та типи конфліктів дало змогу з'ясувати, що 1) тенденція щодо збільшення розміру органів місцевого самоврядування має загальноєвропейський характер; 2) сучасні тенденції розвитку (глобалізація, європеїзація) висувають жорсткіші вимоги щодо розмірів органів місцевого самоврядування і одночасно дають інструменти для їх ефективного функціонування (інформаційно-комунікаційні технології), які в свою чергу також виступають стимулами проведення реформ.

1. Borzel T. Europeanization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism? / T. Borzel / In Cowles M. G., Caporaso J., Risse T. Transforming Europe: Europeanization and domestic change. – Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001. – P. 137-158. 2. Denters B. Comparing local governance: Trends and developments / B. Denters, L.E. Rose. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. – P. 27. 3. Lipset S.M. Party systems and

voter alignments. Cross-national perspectives / S.M. Lipset, S. Rokkan. – N.Y.: The Free Press, 1967. 4. *Lidstrom A.* Territorial governance in transition // Regional and Federal Studies / A. Lidstrom. – 2007. – № 4. – P. 502. 5. *Albaek E.* Nordic local government: Developmental trends and reform activities in the postwar period / E. Albaek, L.E. Rose. – Helsinki: The Associations of Finnish Municipalities, 1996. – P. 71. 6. *Johnsen A.* Kommunesammenslaingers politiske okonomi: En analyse av velgeratferd i radgivende folkeavstemninger / A. Johnsen, J. Klausen // Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. – 2006. – Vol. 22. – P. 22-45.

УДК 323.1

В. А. ЯВІР

## ОСНОВНІ ПРОЯВИ СЕПАРАТИЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ<sup>1</sup>

*Аналізуються основні прояви сепаратизму в Південно-Східному регіоні. Досліджуються етнополітичні передумови, наукові прогнози виникнення сепаратизму в Україні. Здійснюється теоретична класифікація явища.*

**Ключові слова:** сепаратизм, анексія, етнополітична дезінтеграція

### **Явир В.А. Основные проявления сепаратизма в современной Украине**

*Анализируются основные проявления сепаратизма в Юго-Восточном регионе. Исследуются этнополитические предпосылки, научные прогнозы возникновения сепаратизма в Украине. Выполняется теоретическая классификация явления.*

**Ключевые слова:** сепаратизм, аннексия, этнополитическая дезинтеграция.

### **Yavir Vira. The Basic Manifestations of Separatism in Modern Ukraine**

*The basic manifestations of separatism in Southern and Eastern region are analyzed. The ethnopolitical backgrounds, scientific prognoses of separatism emergence in Ukraine are investigated. The phenomenon is classified theoretically.*

**Key words:** separatism, annexation, ethnopolitical disintegration.

Ще кілька років тому загроза сепаратизму в Україні здавалася перебільшеною і не належала до основних викликів національній безпеці та територіальній цілісності держави. Однак вчені багато років поспіль задовго до вибуху сепаратистських проявів в Україні в 2014 році констатували посилення етнорегіональних відмінностей, диспропорцій, відцентрових рухів етнополітичного спрямування, що за певних умов можуть набути ознак сепаратизму. В. Дівак в 2009 році, аналізуючи процеси в політичному та соціально-економічному житті країни за останні десять років, вказувала на наявність в Україні окремих регіонів з потенційними, латентними проявами сепаратизму (Автономна Республіка Крим, Закарпаття, Донбас, Північна Буковина). На думку дослідниці, сепаратистські прояви стануть деструктивним чинником політичного процесу за умов: ігнорування цен-

---

© ЯВІР Віра Анатоліївна – кандидат політичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України

<sup>1</sup> Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Політико-правові механізми запобігання сепаратизму в демократичному суспільстві» в межах державної цільової програми «Гуманітарні технології як чинник суспільних перетворень в Україні»