

*На правах рукописи*

**Побережный Геннадий Владимирович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА  
В УКРАИНЕ: СУЩНОСТЬ, ВЫЗОВЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и  
политические процессы и технологии

**Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**Москва  
2006**

**Работа выполнена в Институте социально-политических исследований РАН**

Научный руководитель:

**Алисова**

**Любовь Николаевна** – доктор политических наук,  
профессор

Официальные оппоненты:

**Воробьёв**

**Владимир Владимирович,** – доктор политических наук,  
профессор

**Новиков**

**Алексей Викторович,** – доктор социологических  
наук, профессор

Ведущая организация – **Российский университет  
дружбы народов**

Защита состоится 15 декабря 2006 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д.002.088.03. при Институте социально-политических исследований РАН по адресу: г.Москва, Ленинский проспект, 35, 12 этаж.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН.

Автореферат разослан 14 ноября 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат философских наук

Т.В.Ковалева

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования** обусловлена значимостью в современных условиях оптимизации административно-территориального устройства государств на постсоветском пространстве, совершенствования в них системы государственного управления, децентрализации публичной власти и развития местного самоуправления. Изучение этих проблем в Украине свидетельствует, что все они в той или иной мере характерны для других постсоветских государств, что в значительной степени расширяет тему исследования.

Территориальная организация власти в Украине переживает глубокий системный кризис. Она не способна эффективно влиять на процессы социально-экономического, политического и культурного развития территорий, обеспечивать условия для улучшения качества жизни населения. Уровень управленческой культуры госорганов, состояние местного самоуправления не отвечают современным европейским стандартам, и, следовательно, препятствуют стратегическому курсу страны на европейскую интеграцию.

Повсеместно отмечается потеря доверия к власти, что порождает политическую и социальную напряжённость в обществе, приводит к размежеванию граждан не только по социально-экономическому, этнокультурному, политическому, но и по географическому признакам. Всё это подрывает престиж государства в глазах населения.

Сегодня для Украины актуальной проблемой является регионализм – социально-экономический, политический, этнокультурный и т.д. Нынешнее состояние регионализма ярко проявляется в электоральном противостоянии во время избирательных компаний. Степень общественного напряжения в Украине представляет определенную угрозу процессу построения единой политической нации из этнически и культурно разнородных групп населения.

Преодолению негативных тенденций в социальных и политических процессах в определенной мере призвана служить административно-территориальная реформа. Осмысление её результатов и поиск путей оптимизации обуславливают выбор темы, определение цели и задач исследования.

**Состояние научной разработанности проблемы.** В силу многоаспектности темы её оценка требует внимания к теоретическим источникам из различных областей познания – политологии, социологии, истории, социальной психологии, конфликтологии, политической, социальной и экономической географии, социального и политического прогнозирования и т.д. В политической науке в последнее десятилетие возрос интерес к исследованию проблем государственного управления, территориального устройства государства и территориального распределения власти, регионализма и местного управления. Они активно разрабатываются российскими, украинскими и другими зарубежными исследователями. Среди российских авторов следует выделить работы: Г.Аванесовой, А.Амосова, С.Бабурина, Л.Болтенковой, А.Волковой, О.Грица, Д.Доленко, Т.Заславской, А.Здравомыслова, В.Иванова, А.Кружкова, Е.Кублицкой, В.Левашова, В.Лобанова, М.Мартынова, Е.Морозовой, Г.Осипова, Е.Скатерщиковой, Л.Сморгунова, С.Соловьёва, Ю.Тихомирова, И.Федоровского и др.

В Украине появилось значительное число публикаций, посвящённых проблеме административно-территориального устройства государства, федерализму, административной реформе, национальной интеграции и демократизации общества. Среди них работы: В.Аверьянова, А.Гальчинского, Н.Гныдюк, Я.Гонцяжа, И.Голосниченко, Я.Грицака, М.Днестрянского, В.Кампо, И.Колиушко, А.Колодия, О.Конотопцева, А.Мальгина, А.Пархоменко, В.Поповкина, М.Пухтинского, М.Рябчука, П.Сергиенко, А.Сушинского, В.Тимощука, В.Тихонова, Ю.Тодыки, М.Тухнинского, и др.

В методологическом плане автор опирался на труды Н.Бердяева, М.Грушевского, Н.Гумилева, Д.Донцова, М.Драгоманова, И.Ильина, М.Михновского, И.Франко и др.

В исследовании проблем демократизации украинского общества, децентрализации власти и регионализма использованы также труды таких британских, канадских и американских политологов, как Д.Арель, Э.Вилсон, П.Кинг, Б.Кравченко, Т.Кузьо, А.Мотыль, Б.Смит, Д.Элазар и др.

Проблема качественного реформирования административно-территориального устройства достаточно сложна, требующая всестороннего научного обоснования. Её комплексному исследованию с учётом развития местного самоуправления и регионализации как в российской, так и в украинской действительности посвящена данная работа.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящего диссертационного исследования заключается в разработке теоретического видения реформы территориальной организации государства и уровня её соответствия новым общественно-политическим реалиям и задачам, стоящим перед Украиной; методологии междисциплинарного исследования реформ на базе этого видения; выявлении результатов и политических последствий реформирования. Достижение этой цели конкретизировано в постановке и решении следующих основных задач:

- дать характеристику современному состоянию организации публичной власти в Украине;
- оценить эффективность направлений и методов реализации современной территориальной организации власти, её способности результативно и эффективно влиять на процессы социально-экономического, культурного и политического развития территорий;
- показать несоответствие существующего административно-территориального устройства Украины новым политическим и социально-экономическим реалиям;
- обосновать необходимость кардинального решения проблемы административно-территориального устройства государства и новой территориальной организации власти в Украине;
- выявить тенденции и перспективы современной региональной политики властей, факторов, влияющих на электоральное противостояние регионов;

– раскрыть преимущества децентрализации и деконцентрации публичной власти в целях демократизации общественной жизни и ускорения социально-экономического развития регионов Украины;

– проанализировать нынешнее состояние местного самоуправления и обосновать необходимость и возможность его возрождения через административно-территориальную реформу.

**Объектом исследования** является административно-территориальная реформа в Украине, как средство демократизации общества и развития местного самоуправления.

**Предметом исследования** выступают публичная администрация, система государственного управления и общественные отношения в украинском обществе.

**Методологическую и теоретическую основу** диссертации составили общенаучные методы, отражающие взаимосвязь территориального устройства государства и территориального распределения власти с эффективностью системы государственного управления и развития демократии; диалектический подход в сочетании с политологическим системным методом, что обеспечивает понимание закономерностей административно-территориального деления государства. Использовались базовые идеи исторического и логического подходов к общественным явлениям и процессам, методологически развитые с учётом особенностей объекта и предмета исследования. Из специальных методов использовались структурно-функциональный анализ и конфликтология, позволяющие изучить субъекты и объекты реформирования, политические и социальные его последствия. Использованы методы прикладных социологических исследований, экспертизы, контент-анализ.

Выводы и предложения, сформулированные автором в диссертации опираются также на данные, полученные в результате обобщения материалов научно-практических конференций, публикаций в научной литературе и периодической печати, официальных статистических данных государственных органов власти и управления, а также на результаты личного изучения положения дел в исследуемой сфере в различных регионах Украины.

**Эмпирическую базу** работы составили результаты исследований научных центров и фондов Украины в вопросах административной и административно-территориальной реформ. В частности, использованы данные: Центра политико-правовых реформ; Национального института стратегических исследований; Института демографии и социальных исследований; Национальной академии государственного управления при президенте Украины; Ассоциации городов и громад Украины; Украинской ассоциации местных и региональных властей; Межрегионального союза органов местного самоуправления Украины. В процессе исследования изучены законодательные и другие нормативно-правовые акты по проблемам административно-территориального устройства Украины, организации местного самоуправления, материалы общественных организаций, занимающихся данной проблематикой, материалы периодических изданий, посвященных проблемам административно-территориальной реформы, децентрализации публичной власти и местного самоуправления.

**Научная новизна работы состоит:**

1. В осмыслении политической сущности административно-территориальной реформы в современной Украине, множественности и иерархичности национальных условий и факторов реформирования.

2. В осуществленном анализе системы государственной власти и управления в Украине, на основе которого показано, что одной из ключевых причин системного социально-экономического и политического кризиса является неэффективность существующей ныне системы государственного управления и публичной власти, тормозящие дальнейшее социально-экономическое развитие страны и демократизацию общества.

3. В раскрытии содержания таких принципиально важных понятий, как: «государственная администрация» и «публичная администрация», в которых проявляются два способа восприятия понятий «власть» и «администрация» в отношении граждан и государственных структур.

4. Показано, что административно-территориальное устройство государства – это не столько проблема деления территории

государства на определенные его части, сколько оптимизация территориальной организации публичной власти.

5. В обосновании необходимости осуществления в стране комплекса всеохватывающей административно-территориальной реформы, позволяющей с одной стороны расширить демократические права и обязанности регионов, с другой – обеспечить как целостность и суверенность государства, так и его эффективное функционирование.

6. Обосновывается необходимость создания открытой политической системы и развитого гражданского общества, перераспределение властных полномочий и коренное изменение отношений между гражданами и властью, переориентации государственного механизма с господства над обществом на службу обществу и его гражданам.

7. Доказано, что современное территориальное устройство Украины не даёт возможности сформировать территориальные образования, обладающие достаточным объёмом материальных и финансовых ресурсов, развитой социальной инфраструктурой.

8. В обосновании необходимости широкой децентрализации и деконцентрации власти в целях демократизации общественной жизни страны.

9. В раскрытии сущности и значения регионализма, определении характеристик трёх основных типов регионов, показана роль и значение аккомодации (гармонизации) региональных противоречий в решении проблем национальной интеграции.

10. Показана взаимосвязь административно-территориальной реформы и проблем соборности и национальной идентичности в Украине, достижения национальной консолидации и формирования единой украинской политической нации, развития гражданского общества.

11. Обосновывается необходимость развития самоорганизованного местного и регионального самоуправления для политического здоровья современного государства, для построения демократического, правового, социального государства и повышения уровня жизни населения.



### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Существующая система исполнительной власти в Украине, несмотря на предпринимаемые попытки её реформирования, не отвечает ни уровню задач, стоящих перед государством, ни современным управленческим стандартам.

2. Нынешнее состояние сверхцентрализации органов государственной власти и государственного управления стали тормозом социально-экономического развития территориальных образований Украины.

3. Административно-территориальное устройство играет существенную роль в социальном и экономическом развитии, как территориальных образований, так и государства в целом.

4. Рациональное административно-территориальное устройство государства является необходимым условием эффективного социально-экономического развития страны, национальной интеграции и повышения благосостояния народа.

5. Современная система управления региональным развитием в Украине хаотична и противоречива, в результате чего существуют серьезные противоречия между государственными органами исполнительной власти и органами управления местного самоуправления как по горизонтали, так и по вертикали.

6. Идеологией разработки и реализации административно-территориальной реформы в Украине должно стать обеспечение конституционного положения о демократическом, социальном, правовом государстве, территориальное устройство которого основывается на принципах единства и целостности его территории, сочетании централизации и децентрализации осуществления государственной власти. Это предполагает последовательный демократизм проводимых реформ, передачу значительной части полномочий центра регионам и органам местного самоуправления.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что теоретические положения доведены до конкретных практических рекомендаций по обеспечению административно-территориальной реформы. Сформулированные предложения и выводы могут быть использованы при разработке модели реформы административно-территориального устройства и разви-

тия местного самоуправления. Основные методологические положения в их системном изложении могут быть положены в основу методических разработок и курса лекций политологии по проблеме административно-территориального устройства государства.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы, выносимые на защиту, представлялись на международных конференциях в Центре политико-правовых реформ в г. Киеве, на научных конференциях украинистов в Ратгерском и Колумбийском университетах США, в Торонтском и Оттавском университетах Канады, получили отражение в опубликованных работах автора.

**Логика и структура работы** обусловлены её идеями и задачами. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень её научной разработанности, определяется объект и предмет исследования, формируются его цели и задачи.

В первой главе **«Сущность и политические задачи административно-территориальной реформы»** анализируется социально-политическая сущность административно-территориальной реформы в современной Украине, её роль и значение в совершенствовании системы государственного управления, развитии регионов и системы местного управления.

Одной из основных причин переживаемого Украиной системного социально-политического и экономического кризиса является неэффективность существующей административной системы – государственного управления и публичной власти. Произошёл огромный разрыв между продекларированными целями общественной трансформации страны – построение правового государства, плюралистического гражданского общества, конкурентной рыночной экономики, формирование демократических институтов, национальной консолидации, суверенитета и безопасности, с одной стороны, и полученными результатами – с дру-

гой. Поэтому проблемы оптимизации системы государственного управления, административно-территориального распределения власти, её децентрализация и развитие местного самоуправления являются жизненно важными для страны.

На основе проведенного исследования автор определяет сущность административно-территориальной реформы как реформирование административного деления страны и территориального перераспределения властных полномочий и ресурсов между органами государственного управления и органами местного самоуправления, совершенствование системы управления на региональном и местном уровнях, осуществление децентрализации государственной власти и публичной администрации. Она включает в себя также существенное реформирование налоговой системы, бюджетного законодательства, местного самоуправления и местных госадминистраций.

Автор раскрывает понятие «территориального устройства государства», которое содержит в себе такие понятия, как: государственное устройство – совокупность отношений между государством и его крупными административно-территориальными единицами (регионами). Оно может быть как унитарным, так и федеративным. Административно-территориальное устройство – способ деления территории страны на части (административно-территориальные единицы).

Проблема территориальной организации государства является одной из наиболее сложных и значимых не только потому, что она относится к числу конституционных, но и в силу того, что её решение играет важную роль в жизни каждого гражданина. Подчеркивая это положение, автор отмечает его политическую составляющую, а именно – соответствующие территориальной организации систему власти и управления, взаимоотношения центральной власти и территорий, систему взаимоотношений между частями государства, правовой статус территориальных образований. Наполнение конкретным содержанием этих элементов в их взаимосвязи даёт возможность определить уровень централизации или децентрализации конкретного государства, а, следовательно, уровень и объём самоуправленческих возможностей территорий. Такое понимание территориальной организации нашло

своё отражение в конституционной теории и практике европейских государств, в основе которых лежит принцип децентрализации и субсидиарности, чего пока нет в Украине.

В содержание понятия «территориальная организация государства» входят: во-первых, внутреннее деление единой территории государства на отдельные её части и определённый порядок такого деления; во-вторых, правовой статус территориальных образований государства, которые могут иметь форму политико-территориальных или административно-территориальных единиц; в-третьих, система взаимоотношений между государством в целом (центральной властью) и властью, организованной в отдельных частях государства, между территориальными единицами государства. Суть не в том, на сколько частей разделена территория государства, а в том, как распределены властные полномочия между центром и территориальными единицами государства, какими властными полномочиями наделены последние и каковы их взаимоотношения. Именно эта система признаков является существенной и отличает одну конкретную форму территориальной организации государства от другой: федеративную от унитарной.

В настоящее время в административно-территориальном устройстве Украины имеется ряд серьёзных проблем и недостатков, требующих своего решения. Это значительные диспропорции в размерах административно-территориальных единиц, значительные расстояния между субъектом и объектом управления – отдалённость органов власти от потребителей управленческих (организационных) услуг. Существует значительное количество населённых пунктов в административных границах иных населённых пунктов. В наследство от советских времён осталась «матрёшка советов» – пребывание населённых пунктов в составе городов, а в составе городов находятся вполне способные к самоуправлению сёла и даже некоторые города, которые формально являются самостоятельными территориальными громадами.

Современное административно-территориальное устройство Украины остаётся таким, каким оно было и до обретения независимости. Экономически, социально, географически, этнографически уже очевидно, что такое деление очень неэффективно и

препятствует функционированию органов местного самоуправления уже на организационном уровне.

Нечёткость конституционного определения административно-территориальной единицы первичного уровня, а по существу отождествление её с населённым пунктом, обусловили реальное существование таких территориальных образований как «посёлок городского типа», посёлки и города в городе, города в районе города и т.д. Остается много территорий, на которые не распространяется компетенция ни одной территориальной громады. Это во многом обусловлено тем, что в советский период между сельсоветами в Украине не было полного разделения территорий. Сельсовет представлял собой только поселение или группу поселений, а не территорий.

В соответствии с новым конституционным законом Украины базовой, первичной административно-территориальной единицей являются громады (общины) – (сельские, поселковые, городские). Это способствует созданию стройной системы административно-территориального устройства, которая не допускает включения одного территориального уровня в состав другого.

Важным условием эффективности административно-территориального устройства страны является выбор оптимальной его модели. Такие модели сегодня применяются во многих европейских государствах. Главным их признаком является децентрализация государственной власти с широкими правами регионов и местного самоуправления. В определенной степени благодаря этому страны Европейского Союза добились существенного улучшения качества жизни своих граждан.

Административно-территориальная реформа призвана изменить концепцию отношений по оси «гражданин–власть», приближая власть к потребителю своих услуг. Большинство полномочий, а главное ресурсов, реформа передаёт самоуправляемым органам. Реформа будет способствовать развитию местных инфраструктур – на уровне громады, района, области (региона). Она должна обеспечить появление вместо нынешних «управляемых демократий» подлинно местные гражданские демократии, основанные на общественно-политической конкуренции, на партнерских отношениях органов государственной власти и органов

управления территориальных громад, а также институтов гражданского общества: объединений граждан, профессиональных организаций и т.д.

В работе подчёркивается, что целью административно-территориальной реформы является создание системы государственного управления близкой к нуждам и запросам людей, а главным приоритетом её деятельности должно быть служение народу, национальным интересам.

Автор считает оптимальным и обосновывает необходимость введения трехуровневой территориальной системы управления в Украине: регион (Автономная республика Крым, области, города-регионы) – район (город-район) – громада с определением компетенции административно-территориальных единиц соответствующего уровня. Необходимо осуществить чёткое разделение полномочий и ответственности между разными ветвями и территориальными уровнями публичной власти (по вертикали), а также по горизонтали – между органами местного самоуправления громады, областными, районными советами и их исполнительными органами.

Вторая глава **«Административно-территориальная реформа в свете региональной политики»** посвящена проблеме взаимосвязи административно-территориальной организации государства и современного украинского регионализма. Украина сейчас не представляет собой целостного культурного, языкового и политического пространства, это – страна регионов, каждый из которых имеет собственную историю, культурные особенности и, самое главное – своё видение будущего этого государства. Поэтому не случайно одним из главных конфликтов в современной Украине является конфликт между официальным государственным централизмом и стремлением региональных сообществ к отстаиванию своей самобытности.

В настоящее время определились два основных подхода к форме территориальной организации Украины – федеративной и унитарной, как разновидности государственного единства, основанного на различных политико-правовых принципах. Но при этом существует разноречивость в понимании самой сущности территориальной организации государства и неоднозначное толкова-

ние связанных с этим ключевых понятий: политико-территориальное устройство, административно-территориальное устройство, населённый пункт и т.п. Нет единого мнения и по вопросу о выборе критериев, положенных в основу будущей территориальной организации украинского государства. На основе проведённого исследования автор обосновывает, что в настоящее время оптимальной для Украины является унитарная форма государственного устройства с широкой децентрализацией государственной власти с сохранением возможного перехода в будущем к федеративной форме.

В Украине в последнее время значительно оживился научный и практический интерес к проблеме регионализма. Этот вопрос рассматривается в разных ракурсах, в том числе в политическом, что связано с дискуссиями вокруг проблем децентрализации публичной власти, федерализма, унитаризма и соборности страны. Административно-территориальное деление государства должно отвечать критериям регионализма. Это означает, что его административно-территориальные единицы должны создаваться на основании соответствия общепризнанному понятию «регион» и быть способными эффективно решать экономические, социальные, политические и другие проблемы в соответствии с интересами соответствующих территориальных громад.

Регион – это составная часть территории государства, представляющая собой определённую географическую общность, территориальную и природохозяйственную (с похожими условиями социально-экономического развития) целостность и обусловленная возможностью создания системы органов управления, призванных осуществлять эффективное самоуправляемое и государственное руководство региональным развитием в пределах единой государственной социально-экономической политики государства.

В диссертации различаются три основных типа регионов: формальный, функциональный и вернакулярный (идентификационный – исконный, коренной, местечковый, просторечный, туземный).

*Формальный* регион – это однородная территория смежных местностей с определённым набором схожих признаков, образующих самостоятельную единицу.

*Функциональный* регион – целостное территориальное подразделение, слаженно работающее в политическом, экономическом, социальном и прочих отношениях, имеющее узловой центр и тяготеющее к нему пространство, часто обозначаемое пределами его юрисдикции (например, муниципалитет или сельсовет).

*Вернакулярный* регион – это территориальная общность, которая представляется в качестве таковой, существует в воображении её обитателей и осознаётся как их малая родина.

Регионализм – это осознание общей идентичности разделяемой населением определенного региона или совокупности подобных местностей (районов, областей, стран – в зависимости от масштаба исследования) с относительно устойчивым сочетанием естественных и/или исторически сложившихся социально-экономических, политических, географических и иных особенностей, характеризующихся достаточной однородностью и имеющих определяемые границы, выделяющие эту пространственную единицу. Под регионализмом ещё понимают подход к рассмотрению и решению социальных, экономических, политических и других проблем под углом зрения интересов и потребностей того или иного региона. Регионализм в Украине потенциально способен заявить о себе не просто как настроение людей, но и как политическое движение.

Украина – страна ярко выраженных региональных различий с весьма характерными социальными, культурными и политическими укладами. Об этом свидетельствуют стойкое региональное самосознание, недостаток интенсивных культурных и политических обменов между регионами, их сопротивление централизованному давлению и стремлению к автономии.

Нейтрализация, сглаживание существующих региональных противоречий может происходить при условии «аккомодации», т.е. приспособления (адаптации) к условиям, способствующим достижению заданной цели (в т.ч., политической). Аккомодация – это соглашение (компромисс) по достижению порядка, приемлемого для всех вовлечённых в противостояние (спор) сторон.



Сущность аккомодации заключается во взаимопримирении, гармонизации спорных позиций сторон относительно друг друга. Отсутствие внутренней политической аккомодации, как правило, является решающим фактором в превращении регионального автономистского движения в сепаратистский.

Важной проблемой для Украины является проблема её соборности и национальной идентичности граждан. Соборность означает территориальное единство Украины, его основ и принципов и ассоциируется с понятием независимости, становлением и развитием национальной государственности. Соборность, не противоречит позитивному культурному потенциалу региональной самоидентификации, присущей жителям многих регионов Украины. Такое единство не лишает регионы права на отличия.

В настоящее время Украина ментально разделилась на конкурирующие между собой «голубой» юго-восток и «оранжевый» центр-запад. Именно поэтому проблема соборности приобретает особое значение. Само по себе политическое противостояние не является неодолимой проблемой, если существуют институциональные механизмы его преодоления, опирающиеся на достаточный уровень правовой культуры политикума и демократического опыта всего населения. Однако этого-то как раз в Украине и не достаёт. Страна, стремящаяся обеспечить свою жизнеспособность и стабильность своего развития, должна делать всё, чтобы эти противоречия не приобрели острую форму. Для этого ответственная власть обязана адекватно оценивать эти противоречия и контролировать развитие ситуации, в том числе модифицируя административно-территориальное устройство государства и проводя соответствующую региональную политику.

Региональная политика – это целенаправленная, институционально и законодательно оформленная деятельность органов государственной власти, направленная на достижение позитивных сдвигов или предотвращение ухудшения ситуации в территориальной организации и структуре общества и/или хозяйства. Государственная региональная политика имеет свои особые цели, предмет, формы и методы и осуществляется на постоянной основе.

Осуществляя региональную политику, государство решает проблемы повышения конкурентоспособности экономики в целом, стимулирует использование собственных природных ресурсов и т.д. Деятельность государства, направленная на снижение пространственных социально-экономических диспропорций, становится важнейшей составляющей региональной политики, когда эти диспропорции достигают чрезмерного уровня, препятствующего нормальному функционированию страны, представляют угрозу её единству, ведут к росту регионального антагонизма и их опасность осознаётся населением и политиками.

Одной из актуальнейших проблем в политическом плане в сегодняшней Украине является проблема формирования национального государства. Сущность «национального государства» связана с «гражданским обществом», а не с его этническим составом. Национальное государство в Украине может быть основано только на идее гражданского общества. Опыт национального строительства в Украине и международный опыт убеждают, что на современном этапе обращение к практике этнического национализма является конфликтогенным, а потому категорически неприемлемым.

Основные задачи государственной региональной политики должны заключаться в обеспечении: национального единства; политической стабильности и социального согласия в регионах; национальной безопасности Украины; учёта особенностей каждого региона; компромисса общегосударственных, региональных и местных интересов; стабильного экономического развития регионов; комплексного развития хозяйства, совершенствования его территориально-отраслевой структуры; повышения материального благосостояния населения, повышения социальных стандартов его жизнедеятельности; оптимальной занятости населения, стабилизации и улучшения демографической ситуации, увеличения продолжительности и качества жизни населения в регионах; сохранения и эффективного использования их природно-ресурсного потенциала; сохранения историко-культурного наследия регионов, воспроизводства самобытности этнических меньшинств; укрепления международных связей, расширения приграничного сотрудничества с соседними странами и т.д.

В третьей главе «**Децентрализация политической власти – основа развития местного самоуправления**» раскрывается взаимосвязь административно-территориальной реформы с децентрализацией публичной власти и общества, с развитием местного самоуправления.

Независимая Украина унаследовала гиперцентралистскую модель организации власти, нередко входящую в противоречие не только со своеобразием её регионов, но и с интересами экономического и социального развития государства в целом. Мировая практика показывает, что сверхцентрализационная модель управления государством не способна обеспечить нормальное существование человека. Опыт государственного менеджмента в демократических европейских государствах свидетельствует о том, что централизация власти на определённом этапе приводит к неэффективности и даже недееспособности системы государственного управления. Это и демонстрирует нынешняя система организации власти в Украине.

Главная цель административно-территориального реформирования заключается в децентрализации и деконцентрации государственной власти и органов государственного управления. Децентрализация власти и широкая демократизация снижает зависимость региона от состояния дел на верхнем государственном уровне и возлагает большую ответственность на тех, кто руководит местными делами. Децентрализованная модель доказала свое экономическое и социальное преимущество над централизованной системой. Суть децентрализации заключается в перераспределении функций и полномочий единой государственной власти между её соответствующими органами с одной стороны, и органами государственной власти и органами регионального и местного самоуправления – с другой.

Децентрализация призвана способствовать более эффективному использованию общественных ресурсов и лучшему качеству услуг, оказываемых населению. Она заключается в территориальном распределении властных полномочий, прежде всего в целях предотвращения концентрации власти в едином центре и наделении полномочиями местные и региональные органы самоуправления.

Одну из основ региональной политики современного государства составляет принцип субсидиарности, который позволяет реализацию только тех национальных программ развития, на которые получено согласие региональных властей. Ключевой проблемой здесь выступает уважение прав регионов на самостоятельность при выполнении национальным правительством программ регионального развития. Децентрализация государственного управления, деконцентрация властных полномочий, субсидиарность – основные принципы и одновременно цель трансформации публичной власти, осуществления административной и административно-территориальной реформ.

Приближение публичной власти к человеку через её децентрализацию, введение местного и регионального самоуправления, является одной из основных задач административно-территориального реформирования. Реформа должна определить механизм государственной поддержки и развития местного самоуправления и проведения муниципальной реформы, учреждения территориальных громад, как первичных субъектов местного самоуправления.

Мировой опыт доказывает, что интересы и запросы человека могут максимально учитываться и удовлетворяться только через местное самоуправление. Именно органы местного самоуправления могут предоставить определённую сумму услуг, необходимых для того, чтобы граждане не чувствовали себя чужими в собственной стране. Создание дееспособного местного самоуправления, т.е. законодательно закреплённого права территориальных громад самостоятельно решать вопросы местного значения является одним из важнейших признаков его демократичности и децентрализации.

Местное самоуправление в Украине пока что во многом остаётся пустыми декларациями в сёлах и посёлках и еле теплится в больших городах. Такая ситуация является одной из основных причин низкой эффективности власти и, соответственно, низкого качества жизни абсолютного большинства граждан. Громады бесправны, лишены ресурсов и полномочий, а, следовательно – неспособны решать насущные проблемы граждан. Низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления в

значительной мере обусловлена низким уровнем бюджетного финансирования.

В настоящее время в сфере местного самоуправления встают две важные проблемы. Первая тактическая: в ближайшее время возобновить в полном объёме нормальное его функционирование. Вторая – стратегическая: разработка и введение новой, действительно демократической модели местного самоуправления.

Благосостояние людей и сильное государство невозможны как без решительных перемен в государственной политике, так и без становления полноценного самоуправления – основы демократической организации власти.

С провозглашением европейской ориентации Украины, естественно, схема территориального устройства также должна быть ориентирована на европейскую модель. Это трёхуровневая система территориального устройства.

*Первый, или региональный, уровень.* К нему можно отнести Автономную республику Крым, области, Киев, Севастополь и другие города-регионы.

*Второй уровень* – это уровень районов. На этом уровне выделяются города-районы, так называемые урбанизационные центры на уровне районов.

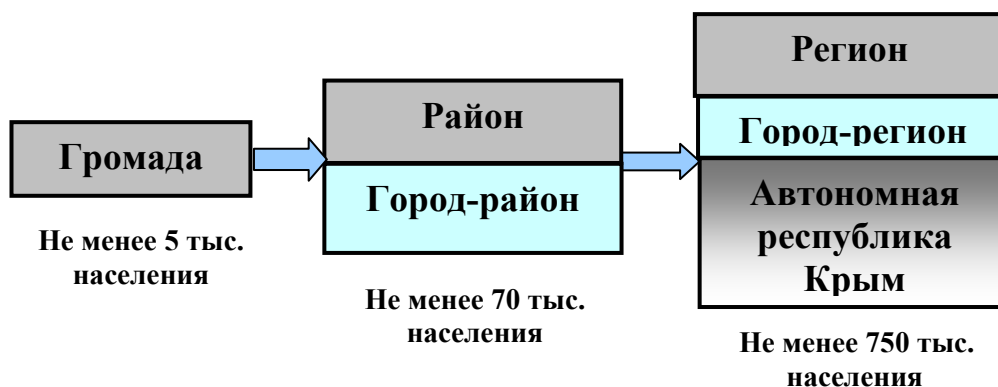
*Третий уровень* – это громады, то есть непосредственно те территории, где проживают граждане.

Трёхуровневая система управления является доминантой именно с точки зрения улучшения оказания услуг населению. Совершенно очевидно, что проблема территориальной реформы является базовой, но она должна проводиться вместе с изменениями или перераспределениями полномочий, бюджетной и фискальной реформами. Территориальная организация страны должна изменяться на таких основах именно ради приближения власти к населению, развития местного самоуправления и на этой основе осуществлять максимально возможное удовлетворение потребностей и интересов граждан.

Дисперсность территорий в пределах районов, расплывённость полномочий, организационная деструктивность буквально вынуждают к существованию института, который должен коор-

динировать и организовывать деятельность на соответствующей территории. Изменяя территориальное устройство, необходимо осуществить децентрализацию полномочий, поскольку без этого изменение территориального устройства фактически теряет какой-либо смысл. В вопросах изменения системы перераспределения полномочий, ключевым должно быть местное самоуправление громады, района, региона. Именно им необходимо передавать полномочия. При перераспределении полномочий становится очевидным, что районные администрации являются лишними звеньями, однако на уровне области институты государственных администраций необходимо сохранить для координация деятельности государственных органов управления и контрольных функций.

Необходимость общих шагов в отношении вопросов территориальной реформы и изменения полномочий между органами власти вызывает необходимость определиться в отношении горизонтальной организации территориального устройства на соответствующих принципах и основах. Графически это можно представить следующим образом (см. рис. 1).



**Рис. 1** Горизонтальная организация территориального устройства

При переходе к новой системе территориального устройства ключевым является вопрос организации полномочий именно между территориальными уровнями. Анализ показывает, что практически вся территория Украины нуждается в серьёзных изменениях территориальной организации. В украинских усло-

виях местное самоуправление реализуется на двух уровнях: в городах – полностью самостоятельно; в сельской местности – на уровне населённого пункта или громады; и районном уровне, являющимся дополнением в тех случаях, когда такие услуги не могут быть оказаны в населённом пункте или громаде, например, специализированное образование, специализированная медицинская помощь. Но при этом категорически недопустима иерархия органов.

В **Заключении** отмечается, что от успеха административно-территориальной реформы во многом зависит эффективное развитие украинского государства, укрепление территориального единства и целостности страны, реальное повышение жизненного уровня основной массы народа.

Реформа должна рассматриваться не как новая или очередная кадрово-структурная перестановка, а как концептуально осмысленный переход к новой «философии» управления, что требует проведения не частных изменений, а системного обновления всего содержания органов исполнительной власти.

Важным условием обеспечения успеха административно-территориальной реформы, затрагивающей интересы всего населения страны, должна быть гласность, открытость и общественная поддержка предпринимаемых мер.

Для определения принципов государственной политики в вопросах реформы, институционального, материально-финансового, информационного и иного её обеспечения необходимо, по мнению автора, подготовить и принять Закон «О реформе территориального устройства и местного самоуправления в Украине», как ключевого акта на первом этапе реализации реформы. Для укрепления территориального самоуправления в Украине необходимо в ближайшее время принять законы: «О местном самоуправлении громады», «О местном самоуправлении района», «О местном самоуправлении области» «О территориальном устройстве Украины», «О финансовой основе местного самоуправления», «О материальной основе местного самоуправления», «О местных финансах», «О разграничении полномочий между местными государственными администрациями и органа-

ми местного самоуправления». Без принятия этих законов и их реализации реформа останется только благим пожеланием.

Следует обеспечить широкую информационную кампанию о необходимости административно-территориальной реформы и реформы местного самоуправления, принять меры для консолидированной позиции всех или большинства ключевых политических сил для решения этих задач.

Основные положения диссертации изложены в публикациях автора.

1. Общественно-политическое поле России. – М., 1996 (в соавторстве: Л.Н. Алисова, О.П. Золотых) – авторских 2,0 п.л.

2. Региональные и национальные проблемы Российской Федерации. – М.: Союз, 1997 (коллективная монография под общ. ред. В.Н. Иванова и Г.Ю. Семигина). – авторских 0,6 п.л.

3. Социология межнациональных отношений. – М.: Р-Центр, 1997 (коллективная монография под общ. ред. В.Н. Иванова и Г.Ю. Семигина). – авторских 0,3 п.л.

4. Социология федеративных отношений. – М., 2003 (коллективная монография под общ. ред. В.Н. Иванова и Г.Ю. Семигина) – авторских 0,4 п.л.

5. Побережный Г.В. Самоопределение крымско-татарского народа // Наука. Политика. Предпринимательство. – 1997. – № 3–4. – 0,4 п.л.

6. Побережный Г.В. Современные проблемы самоопределения крымско-татарского народа // Социально-политический журнал (социально-гуманитарные знания). – 1997. – № 5. – 0,4 п.л.

7. Побережный Г.В. География политическая // Политическая энциклопедия. В 2 т. – М.: Мысль, 1999. – Т. 1 – 0,2 п.л.

8. Побережный Г.В. Политическая дискриминация // Политическая энциклопедия. В 2-х т. – М.: Мысль, 1999. – 0,2 п.л.

9. Побережный Г.В. Геополитика // Социологическая энциклопедия. В 2-х т. – М.: Мысль, 2003. – Т. 1. – 0,2 п.л.

10. Побережный Г.В. Областничество // Социологическая энциклопедия. В 2-х т. – М.: Мысль, 2003. – Т. 2. – 0,2 п.л.

11. Побережный Г.В. Социальная география // Социологическая энциклопедия. В 2-х т. – М.: Мысль, 2003. – Т. 2. – 0,2 п.л.



12. Побережный Г.В. Административно-территориальная реформа в Украине // Наука. Культура. Общество. – 2006. – № 4. – 0,6 п.л.

13. Побережный Г. Приборкання регіоналізму: децентралізація як засіб від сепаратизму // Сучасність. – 2006. – № 10. – 1,1 п.л.

14. Побережный Г.В. Проблемы современного регионализма в Украине // Россия: центр и регионы. Вып. 18. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2006. – 0,7 п.л.

15. Побережный Г. Децентралізація як засіб від сепаратизму // Свобода – 20.10.2006. – <http://www.svoboda-news.com/> – 0,4 п.л.

16. Poberezny G. Persistent Ukrainian Regionalism (Устойчивый украинский регионализм). – <http://geography.rutgers.edu/-research/posters/UA2006.gif> - 0,6 п.л.

17. Poberezny G. Ukrainian Regionalism Accommodated: Defusing Separatism via Decentralization (Аккомодация украинского регионализма – нейтрализация сепаратизма децентрализацией). 2006. – [www.utoronto.ca/jacyk/gsc2006/files/poberezhny.paper.pdf](http://www.utoronto.ca/jacyk/gsc2006/files/poberezhny.paper.pdf) – 1,1 п.л.

Общий объем публикаций по теме диссертации составляет 9,0 п.л.

---

На сайте ИСПИ РАН публикуется в авторской редакции