

УДК 911.3

Р. М. Назипов

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА**

Одним из главных итогов, состоявшейся более тридцати лет назад в Стокгольме конференции ООН по окружающей среде, стало признание безальтернативности «экологического» пути развития человечества. С тех пор отдельным странам удалось достигнуть определенного прогресса в деле сохранения окружающей среды, однако в целом дисбаланс между экономико-политическими интересами государств и возможностями планетарной природной среды, по-прежнему испытывающей мощнейшее антропогенное воздействие, сохраняется.

Предстоящее реформирование административно-территориального устройства, предоставляет Украине хороший шанс на деле перейти к реализации концепции эко-развития (устойчивого развития), и внести, тем самым, свой вклад в сохранение среды обитания человека.

Среди множества факторов, определяющих особенности национального реформирования пространства, можно выделить несколько ключевых, важных с точки зрения понимания направленности и логики трансформации административно-территориального устройства Украины.

**1. Социально-психологический.** Сформированная, по сути, еще в XVIII веке для нужд авторитарно-бюрократического режима, система государственного управления в Украине, трансформировалась к нынешнему времени в олигархо-бюрократическую. При этом, на протяжении всего периода своего существования она в целом, по своему содержанию, не претерпела каких-либо принципиальных изменений, и в стремлении сохранить статус-кво по-прежнему обладает, в отличие от согласительных систем западного типа, повышенной «реформофобией».

В основе власти бюрократических режимов лежит гипертрофированная концентрация полномочий и ресурсов в руках государственного административного аппарата. Крайне негативными следствиями такой концентрации являются: во-первых, существенное ограничение свободы действий остальных субъектов социума – общественных организаций, институтов самоуправления, хозяйствующих субъектов (и, прежде всего, малого и среднего бизнеса) и, естественно, индивидов, – без которой не мыслимо становление так называемого гражданского общества; во-вторых, формирование условий, способствующих постоянному воспроизводству сложившейся в государстве системы социально-экономических и политических взаимоотношений.

Контроль над финансовыми и информационными ресурсами предоставляет бюрократии, практически неограниченные возможности воздействия на процессы динамической адаптации человеческой психологии исходя из собственных интересов (т. е. – по определению Э. Фромма – развивать те черты человека, которые в дальнейшем заставляют его *хотеть* действовать именно так, как ему *приходится* действовать [1]), культивируя, в конечном счете, «бегство от свободы». Одновременно, как правило, происходит и трансформация сознания самого «человека административного» в направлении, определяемом максимой Д. Эктона: «власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно», что, разумеется, также не способствует улучшению

социально-психологического климата в обществе. Благодатной почвой является отсутствие в стране демократических традиций и систем гражданского контроля, низкий уровень правовой и политической культуры, а также определенные этнопсихологические особенности населения Украины.

Не имея каких-либо возможностей влияния на процессы принятия «государственных» решений основная часть общества отдает право на решение представителям бюрократического аппарата и, одновременно слагает с себя ответственность за возникающую ситуацию, способствуя тем самым реализации бюрократических (клановых) интересов, далеко не всегда совпадающих с интересами социума. Круг замыкается. Система жестко централизованной власти оказывается, таким образом, паразитическим органом в социально-экономическом организме, блокирующим действие такого важного элемента механизма пространственной организации, как *самоорганизация общества*.

Результат налицо. Из 30000 административно-территориальных образований и населенных пунктов Украины лишь чуть более трети – 10859 – являются жизнеспособными единицами местного самоуправления, а сама система местного самоуправления по сути находится в зачаточном состоянии [2]. Следует отметить тот факт, что большая часть «жизнеспособных» органов местного самоуправления приходится на урбанизированные территории, тогда как «нежизнеспособных» – на сельские, где проживает свыше трети населения страны. Иными словами, значительная часть социума, по сути, лишена даже формальных возможностей какого-либо воздействия на процессы принятия административных решений, довольствуясь отведенной им ролью «электората».

**2. Информационный.** В условиях чрезмерной централизации административный аппарат, главной функцией которого является управление, по объективным причинам уже просто не способен выполнять эту функцию.

Основной причиной этого является крайняя сложность природно-социально-экономической системы. В образованиях подобного рода, согласно теории комплексных систем, каждый уровень организации обрабатывает информацию, касающуюся только его, и передает другим уровням лишь то, что им необходимо для выполнения их функций. Имеющая место генерализация приводит к существенному сокращению объема информации (в особенности, идущей по линии обратной связи) и, следовательно, – к исключению многих важных локальных нюансов, что не может не сказаться (и сказывается, как показывает опыт) на эффективности управленческих решений. Отсутствие прозрачности и контроля над процессом принятия решений со стороны общества только усугубляет ситуацию.

К этому следует добавить и несовершенство существующей на сегодняшний день схемы организации административно-территориального управления, не учитывающей современных социально-экономических и экологических особенностей территорий, реальных хозяйственных, информационных и прочих видов связей, что ведет к еще большему искажению информационных потоков, а, следовательно, и к еще большему снижению эффективности принимаемых управленческих решений.

Отмеченные обстоятельства помогают понять суть конфликта между тенденциями к централизации и децентрализации, постоянно проявляющимися в процессе пространственной организации общества. Централизация, при определенных условиях, придает системе внутреннюю целостность, но центр при этом теряет эффективность, «захлебывается», из-за обилия поступающей информации. А децентрализация, доведенная до крайности, при отсутствии хотя бы минимума координационных действий центра, порождает исчезновение всяких внутренних связей и исчезновение системности, т. е. ведет к распаду системы. Максимальная же эффективность функционирования общества достигается тогда, когда решения принимаются на том же уровне, на котором они должны выполняться.

В системе, функционирующей нормально, *совпадение направлений развития низших уровней создает высшие уровни, основная задача которых заключается в исполнении координирующих действиях*. При этом взаимоотношения базируются на принципе не линейной зависимости, а обратной связи. Таким образом, *каждый уровень регулирует свою деятельность по-своему, но при соблюдении норм, необходимых для устойчивого развития системы в целом*.

**3. Глобальные.** Упомянутые выше факторы отражают некоторые особенности «внутреннего фона» процесса реформирования административно-территориального устройства Украины. Не меньшее значение имеет и «внешний фон», определяемый общемировыми процессами и тенденциями. Среди них следует особо выделить *информатизацию* и *глобализацию*, которые превратились сегодня едва ли не в определяющие условия успешного развития, как отдельных социумов, так и процессов пространственной организации общества в целом. Зримыми проявлениями данных процессов становятся «сжатие» и интернационализация пространства за счет использования современных средств коммуникации, «размывание» административных границ и формирование трансграничных пространственно-функциональных структур, распространение жестких «экологических» стандартов, регламентирующих различные стороны жизнедеятельности общества и т. д.

Исходя из вышеизложенного, наиболее продуктивным направлением реформирования административно-территориального устройства Украины представляется *регионализации*, понимаемая как наднациональная форма пространственной организации, охватывающая все стороны жизни общества и его взаимоотношений с окружающей средой, в контексте которой и происходит упорядочивание национальных пространств.

В основе процесса регионализации лежит реальное перераспределение властных полномочий и ресурсов. Причем перераспределение не только и не столько в пользу регионов как таковых, но и непосредственно внутри самих регионов. Общий принцип такого перераспределения следующий: предоставление максимально возможных управленческих полномочий местным органам самоуправления; преимущественно координирующих функций – районным органам самоуправления; функций контроля над соблюдением национальных правовых стандартов – региональным представительством центральной государственной власти. Четкое правовое решение данного вопроса позволяет: а) обеспечить главное условие успешного реформирования – существенное ограничение возможностей влияния «государственной» бюрократии на социально-экономическую жизнь страны; б) использовать мощный дополнительный ресурс развития – механизм самоорганизации общества. В связи с этим, следует отметить, что предлагаемая правительством Украины трехуровневая пространственно-организационная структура региона: громада – район – регион, – вполне соответствует поставленным задачам. Однако совершенно неприемлемой, на наш взгляд, является жесткая обусловленность выделения тех или иных структурных единиц количеством проживающего в их пределах населения. Такой подход, не только ставит в неравные правовые условия территориальные образования с различной плотностью населения, но и, главное, по сути, снова отчуждает часть населения от участия в процессах принятия решений о судьбе среды своего обитания. Тем самым реформа лишается поддержки такого важного фактора самоорганизации, каким является, по определению древних римлян, «дух места».

Необходимо подчеркнуть, что перераспределение властных полномочий и ресурсов неразрывно связано с формированием качественно иной системы управления процессами пространственной организации общества, основанной на применении новейших информационных технологий и объединяющих как коммуникативный (сеть информационного обслуживания населения), так и когнитивный (центры гибридного интеллекта) уровни их использования. Первым шагом является осуществление всеобщей информатизации регионов. О преимуществах информатизации сказано уже не мало. Поэтому отметим лишь наряду со значительным «антибюрократическим» (упрощение бюрократических процедур за счет внедрения электронного документооборота, услуг «электронного правительства», увеличения прозрачности управленческих решений) и культурно-просветительским (доступ к огромным ресурсам Интернета, дистанционное обучение и т. д.) потенциалами, также и высокий экономический эффект информатизации, о чем свидетельствует опыт государств, относительно недавно вступивших на этот путь (страны Прибалтики, Южная Корея и др.[3]).

Принципиально важным моментом осуществления политики регионализации является адекватное выделение административно-территориальных единиц – таксонирование национального пространства. Судя по обнародованным материалам, правительственная концепция реформы отдает предпочтение «административному» подходу, при котором «территориальному (пространственному)» фактору отведена второ-

степенная роль. При таком смещении акцента вне поля зрения остаются многие важные аспекты процесса пространственной организации общества, связанные с определением «необщего выраженья лица» территорий – раскрытием потенциалов регионального развития. Игнорирование сведений такого рода существенно снижает эффективность региональной политики и геостратегии государства в целом. Приведем несколько примеров.

Результаты исследований [4] показывают, что, «поле гравитации» Харьковского региона, входящего в хорошо выраженную сеть еврорегионов, распространяется далеко за пределы существующих административных границ Харьковской области, охватывая не только территории соседних областей Украины, но и России (см. рис.).

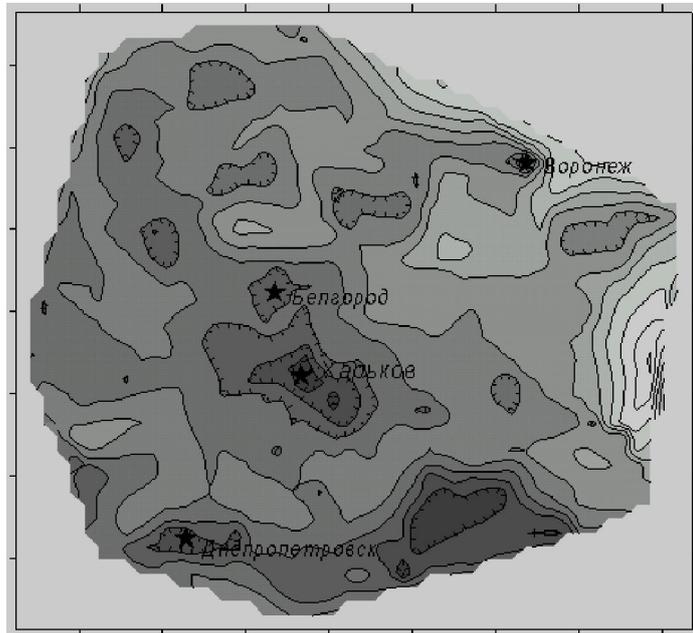


Рис.1 Картограмма длины периметров многоугольников Тиссена-Вороного в пределах территории Харьковского региона. Хорошо видны спиральные волны, которые исходят из Харькова как регионального центра. Светлые области маркируют примерные границы региона. Хорошо видно распространение влияния Харькова по линии Белгород – Курск.

Очевидно, что такой подход дает более реальное представление о состоянии существующих природно-хозяйственных, геодемографических и др. связей территорий, т. е. выявляет реальный «каркас» и основные «оси развития» природно-социально-хозяйственных комплексов регионов и страны в целом. Это, в свою очередь, позволяет более точно определить границы, зоны влияния и потенциал развития таксонов. Следовательно, появляется возможность более обоснованного определения векторов развития страны, как на региональном, так и на межрегиональном и международном уровнях.

Кроме того, географический подход позволяет выявить и конкретизировать целый ряд территориально-правовых и территориально-экономических аспектов проблемы реформирования. Это относится, в частности к вопросам определения статуса и механизмов управления особыми территориями – «трансграничными» (выходящих за пределы региональных и национальных границ), заповедных, рекреационных и т.д., вопросам политической (электоральной) географии и многим другим.

Особо следует выделить эколого-правовой аспект реформирования административно-территориального устройства Украины. Достижение устойчивого развития страны не возможно без внедрения во все сферы жизнедеятельности общества системы жестких экологических стандартов и контроля над их соблюдением. При этом, однако, необходимо учитывать неравные «стартовые» условия различных административно-территориальных образований, а также влияние трансграничных факторов. В качестве примера можно привести территории, входящие в состав Донецко-Приднепровского экономического района, которые на протяжении десятилетий прочно удерживают первенство по степени загрязнения и деградации природной среды. Очевидно, что при

данных условиях жесткие санкции не дадут моментального эффекта. Необходима выработка долгосрочной, территориально дифференцированной инвестиционно-налоговой политики, призванной стимулировать «экологизацию» социально-экономической деятельности регионов, подобно тому, как это было сделано в западноевропейских странах. Соответствующие экономико-правовые механизмы должны быть в обязательном порядке закреплены в базовых законах, обеспечивающих осуществление административно-территориальной реформы Украины.

Ограниченный размер публикации позволил лишь обозначить некоторые из многочисленных проблем административно-территориальной реформы Украины, в том числе и такую, как сохраняющееся пренебрежительное отношение к географическому, пространственному подходу. Остается надеяться, что последняя относится к разряду легкоразрешимых.

### **Литература:**

1. Фромм Э. *Бегство от свободы / Бегство от свободы. Человек для себя.* – Мн.: «Попурри», 1998. – с. 348.
2. ПРООН. *Україна: звіт з людського розвитку за 2003 рік. Сила децентралізації.* – К., 2003. – с. 56.
3. Шолохов В. *Уроки корейского феномена // ММ. Деньги и технологии.* № 6, 2002. – с. 28-32.
4. Ковалёв А.П. *Геополитика, государственность и регионализация: стратегия согласованного развития // БИЗНЕС-ИНФОРМ.* – Харьков, 2002, № 9–10. – с. 18–24.

*Поступила в редакцию*

Раздел III. Научные дискуссии

