

absence of the racial component, crucial for classical postcolonial studies, in the Russo-Soviet colonialism in Ukraine when conducting studies in this region. Also it is necessary to consider the neocolonial nature of the Russian foreign policy towards Ukraine at least until the Revolution of Dignity began, which can be compared to the neocolonial presence of the Soviet Union in Central European countries, the members of the Communist Bloc, before the so-called 'velvet' revolutions. If these aspects are taken and integrated into a research frame, they can play an important role for a deeper study into the consequences of the Russian (neo)colonial dominance, especially when applied to researching the processes of formation and development of post-Soviet hybrid identities.

Keywords: postcolonialism, postcommunism, double silence, internal colonization, postcolonial revolution, Russia, Ukraine.

Матеріал надійшов 18.02.2016

УДК 35.0721

Ткаченко О. М.

ПОЛІТИКА УКРУПНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Статтю присвячено розгляду політики укрупнення територіальних громад у контексті децентралізації публічної влади. Виокремлено основні чинники впливу та рушійні сили, що сприяли появі та поширенню практики укрупнення муніципалітетів як засобу реформування територіальної організації влади шляхом аналізу теоретичних підходів та суспільно-політичних процесів.

Ключові слова: укрупнення територіальних громад, децентралізація, місцеве самоврядування, державне управління, публічна політика.

Світова практика територіальної реорганізації влади за останнє століття засвідчила, що зростає популярність моделі реформування із втіленням принципу децентралізації публічної влади. Децентралізацію, у цьому контексті, розглядають як «спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [11, с. 176]. Об'єктом таких децентралізаційних перетворень стають, здебільшого, саме органи місцевого самоврядування. Прикметно, що деякі дослідники визначають органи місцевого самоврядування власне формою децентралізації влади [9, с. 3].

Отже, прагнення децентралізувати владу в державі у загальному вигляді означає перерозподіл повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Власне, із імплементацією принципу децентралізації передбачається досягнення кращої ефективності управління, сприяння розвитку територіальних громад та забезпечення реальної політичної участі громадян шляхом розширення повноважень та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що одним із способів досягнення цих цілей у практичній площині стало укрупнення територіальних громад. Поняття «укрупнення» використовують як найбільш загальне, хоча у зарубіжній науковій літературі живають інші терміни, зокрема – «об'єднання»

(consolidation), «злиття» (amalgamation, merger), що є синонімами.

Укрупнення територіальних громад є поширеною практикою в багатьох країнах світу. Розпочавшись у 1950-х рр., об'єднання адміністративних одиниць та муніципалітетів досі зберігає популярність серед засобів реформування системи публічного управління [2, р. 1–2].

Власне, постають логічні запитання: чому впровадження реорганізації територіальної влади на засадах децентралізації розгорталось саме шляхом укрупнення територіальних громад? Які фактори та рушійні сили сприяли поширенню цієї практики у різних країнах та яким чином об'єднання муніципалітетів обґрунтовується в наявних політичних теоретичних підходах? Пошук відповідей на зазначені запитання становить мету цієї статті.

Варто почати з того, що необхідність об'єднання територіальних громад та підвищення їхньої спроможності почали осмислювати, в першу чергу, в контексті скорочення державних і місцевих доходів та зростання ролі органів місцевого самоврядування в процесах економічного та соціального розвитку [6]. Проте більшою мірою поява цих проектів із укрупнення стала наслідком утвердження в економічних теоріях і теоріях управління акценту на ефективність, рентабельність, акценту на так званій економії від масштабу (economiesofscale) для подолання різних економічних перешкод.

Якщо у XIX ст. ідея розвитку місцевого самоврядування базувалася на розширенні політичної участі та впливу громадян на місцевому рівні, то протягом XX ст. акцент змінився на забезпечення соціальних послуг та переваг. Крім того, значно розширився спектр адміністративних завдань, виконання котрих було делеговано державою на рівень місцевих адміністрацій.

Загалом у науковій літературі теоретичне обґрунтування необхідності укрупнення територіальних громад відображено у трьох ключових вимірах:

- як наслідок впливу держави добробуту;
- через посилення урбанізаційних процесів;
- як продукт політичного процесу реформування територіальної організації влади.

Власне, про те, що укрупнення територіальних громад та органів місцевого самоврядування можна розглядати як наслідок експансії політики держави добробуту, детально пише у статті норвезький науковець Ф. К'еллберг [5]. Він зазначає, що після Другої світової війни органи місцевого самоврядування ставали базовими акторами держави добробуту на місцях, впрова-

джуючи політики у соціальній сфері, оскільки підтримка сталого економічного розвитку стала основою державної політики багатьох європейських держав.

К'еллберг вважає, що розвиток держави добробуту має декілька стадій, пропорційно яким і збільшується питома вага участі муніципалітетів у керуванні публічними справами. У першій фазі ми можемо спостерігати зростання кількості функцій держави у публічному секторі, при цьому зростає роль місцевих самоврядних органів: вони отримують більше повноважень та, в цілому, виглядають як урядові інституції, що відповідають за впровадження рішень. Відповідно, у цьому процесі постають питання економічної раціональності та ефективності управління, що своєю чергою призводить до прийняття рішення про адміністративно-територіальну реорганізацію шляхом укрупнення [5, р. 217–218].

Протягом наступної фази становлення держави добробуту поступово відбувається подальше зростання залученості органів місцевого самоврядування у політичний процес та публічне адміністрування, зокрема, завдяки включенню до регіональних політик та ринку робочої сили. Під час третьої фази експансії держави добробуту, внаслідок інтеграції муніципалітетів у згадані сфери, змінюється конфігурація фінансових відносин між центральним урядом та локальними органами [5, р. 223].

Якщо взяти до уваги сучасний стан держави добробуту, котра зазнала впливу фінансової кризи, то можна прослідкувати подальше передання обов'язків щодо забезпечення соціальних послуг на місцевий рівень з міркувань економічної доцільності, адже центральний уряд втратив можливість продовжувати забезпечення соціального захисту населення через значний національний бюджетний дефіцит. Таким чином, збільшення тягаря відповідальностей, покладеного на місцеві органи самоврядування, та необхідність їхнього належного виконання через неспроможність держави поставило муніципалітети у безальтернативне становище – з'явилась нагальна потреба у збільшенні власної спроможності, котру можливо досягти, власне, шляхом укрупнення територіальної громади [2, р. 4].

Також висловлюють дещо інші міркування щодо укрупнення територіальних громад. Деякі дослідники вважають, що укрупнення територіальних громад відбувалося не стільки через розвиток держави добробуту, а, здебільшого, саме через розгортання суспільного процесу урбані-

зації та функціонального розвитку місцевого врядування. Британський дослідник Л. Дж. Шарп зазначає, що у післявоєнний період найбільш індустріалізовані країни Європи зазнали рішучих децентралізаційних змін, що вплинуло на функціональний баланс між рівнями урядування. Про це свідчить факт значного переважання частки регіональних і місцевих органів влади у загальних витратах над часткою центрального уряду [7].

До того ж, не менш важливим чинником, що вплинув на потребу в реорганізації, стало зростання рівня урбанізації та навіть так званої субурбанізації, тобто збільшення кількості населення у передмісті та прилеглих до міста територіях. Субурбанізація, на думку автора, стала чинником розростання міст та появи величезних міських агломерацій, котрими ставало дедалі складніше управляти, тому такий процес справив не менш вагомий вплив на формування запиту на реформування місцевого врядування.

Таким чином, Л. Дж. Шарп виокремлює дві перспективи, в межах яких планували подолати негативні наслідки описаних процесів функціональних змін та суспільної урбанізації – послуго-ефективну та соціально-географічну [7, р. 89–129]. Перша, послуго-ефективна перспектива сформувалась на базі переконання, що великі адміністративні одиниці є більш економічно ефективними, оскільки вони можуть отримувати більше переваг та заощаджень від «ефекту масштабу». З іншого боку, іншою метою у межах такої перспективи є покращення спроможності муніципалітетів у зв'язку із зростанням кількості їхніх функцій. А тому для того, щоб покращити якість надання адміністративних послуг, варто збільшити середню кількість населення та ресурсів. Власне, використання такої послуго-ефективної перспективи призвело до створення великих адміністративних одиниць та до укрупнення територіальних громад та місцевих органів влади протягом 1960–1970-х років у країнах Скандинавії, Німеччині, Великій Британії, Бельгії, Нідерландах тощо.

Інша ж, соціально-географічна перспектива була спрямована на подолання урбанізації та різкого розростання прилеглих до міста територій, що спричинило багато проблем в управлінні. Зокрема зросла так звана проблема «недообмеженості», коли юридичні межі міста та його прилеглої території не відповідають реальному характеру поселень та їхніх суспільних потреб, а діяльність органів влади різних рівнів часто переплітається та дублюється [2, р. 4].

Вважають, що більш ефективним способом врядування та виконання таких базових послуг, як забезпечення громадським транспортом, керування питаннями щодо житлового забезпечення, доріг та каналізаційних систем, загальне планування та менеджмент, було б створення спільної юрисдикції міста та його прилеглої території, своєрідне приєднання муніципалітетів передміської території до їхнього головного адміністративного центру. Більше того, така соціально-географічна перспектива сприяла б збалансуванню податкових доходів та витрат, враховуючи, що цей тягар буде розподілено по усій об'єднаній території центру-передмістя.

Територіальну організацію влади також можна розглядати крізь призму політичного процесу. Адже на процес вироблення політики, у цьому випадку щодо адміністративно-територіального реформування, впливає низка чинників політичного характеру, вважає бельгійська дослідниця Марлін Бранс. Власне, треба розуміти, що прийняте рішення щодо територіальної реорганізації – це синтез різних ідей, цінностей, переконань та упереджень усіх сторін, котрі брали участь у виробленні політики [1]. Тому укрупнення територіальних громад часто розглядають у межах біхевіористського підходу.

Крім того, зазначає дослідниця, об'єднання громад пояснюють крізь призму марксистського підходу. Власне, з цього погляду потреба в укрупненні постає із прагнення держави відповідати вимогам монополістичного капіталізму. Оскільки капіталізм прагне зберегти прибутковість своїх міських інвестицій, держава змушена багато витратити на розвиток інфраструктури та сфери послуг. Держава в такому разі може не впоратися із фінансовим тягарем, а тому змушена залучати приміські території та їхні ресурси і створювати єдиний орган міського управління. Відповідно, захист монополістського капіталу державою спричиняє позбавлення автономії приміських територій [1, р. 435]. Отже, марксистський підхід прямо вказує рушійні сили та групи інтересів у прийнятті рішення щодо укрупнення територіальних громад.

У цьому ж руслі британський дослідник Дж. Дірлов зазначає, що реорганізація місцевого врядування є прагненням послабити напругу між капіталізмом та демократією. В такому випадку капіталістичні держави проводять реформи задля подальшого утримування робочого класу від участі в урядуванні та заради підвищення панівних інтересів [3]. Тобто, в такій

аргументації можна вбачати певні прояви структуралістського підходу.

Крім того, можна досліджувати причинно-наслідковий зв'язок між виборчим процесом та укрупненням територіальних громад, де останнє може стати лише частиною плану із досягнення електоральної переваги шляхом маніпулятивної технології «виборчої географії» [2, р. 4–5].

Окремо варто звернути увагу на те, що для пояснення чинників впливу на поширення практики укрупнення територіальних громад у контексті децентралізації влади можна застосувати концепцію інституційного ізоморфізму. У межах статті згадане поняття розглядається як таке, що відображає певний спосіб прийняття політичного рішення стосовно реформи, котрий полягає у запозиченні визнаних кращими практик з адміністративно-територіальної реорганізації та їхньому практичному застосуванні без видимих змін та без урахування власної специфіки.

Прикметно, що погляди науковців на такий обмін досвідом не збігаються. Зокрема, менеджеріальний підхід, що наголошує на раціональності акторів у прийнятті рішень, зокрема стосовно реформування, заснований на ідеях М. Вебера, виходить із припущення, що таке уподібнення спрямоване на підвищення ефективності певних організацій [8, с. 169]. У цьому випадку логіка такого процесу є доволі зрозумілою: якщо припустити, що існує якась організована спільнота в окремо взятій галузі, котра здійснює свої функції максимально ефективно завдяки налагодженому організаційному процесу, то, відповідно, інші, схожі за функціями чи сферою діяльності організації, намагатимуться відтворити, «скопіювати» таку модель. Такий загальний висновок із традиційної організаційної теорії наголошує на самостійності та автономності таких організацій, тобто в нашому випадку бюрократичних установ, що намагаються самоорганізуватися задля досягнення кращих результатів діяльності [4, р. 148].

Проте у сучасному світі спостерігається «обмеження» раціональності у діяльності організацій. І згаданий менеджеріальний підхід, у цьому випадку, «вивищує» роль бюрократичного апарату у процесі здійснення організаційних змін і таким чином нівелює вплив політичних чинників, що не відповідає реаліям сучасності. Тому останнім часом актуальності набуває теорія інституційного ізоморфізму, котра враховує вплив «зовнішніх», об'єктивних чинників на процес реформування державного управління.

М. Яковлев визначає інституційний ізоморфізм як «уподібнення за формою політичних

інституцій та гомогенізацію інституційної структури, що не обов'язково означає уподібнення практичної діяльності розв'язання певних суспільно-політичних проблем» [12, с. 71].

За П. ДіМаджіо та В. Пауелом, існують три механізми, за якими відбувається ізоморфізація певних організацій: примусовий, міметичний і нормативний. Примусовий ізоморфний процес є результатом формального та, що важливо, неформального тиску ззовні, який можуть чинити інституції, від яких залежить організація, тому їй мусить прийняти певну програму політики. Наслідування (міметизм) є, фактично, реакцією на невизначеність зовнішнього середовища, коли актори починають наслідувати політику інституцій, що сприймаються як більш легітимні чи успішні. Що ж до нормативного ізоморфізму, то він відбувається шляхом «професіоналізації», тобто коли певні ідеї, норми здобувають авторитет та набувають статусу професійного знання, і відповідно, такі новостворені експертні спільноти тиснуть на організації з метою імплементації визнаних ідей [4, р. 151–153].

Варто зазначити, що процеси політичного та організаційного навчання, що мають місце у процесі реформування, часто постають «спотвореними» в умовах інституційного ізоморфізму.

Зокрема, М. Яковлев у своїй статті цитує фінського дослідника організаційних процесів П. Нордіна, згідно з яким ізоморфізм варто розуміти як «обмежувальний процес, що змушує одну структурну одиницю відображати риси інших одиниць, що стикаються з подібними до неї умовами середовища» [13]. Отже, здатність, наприклад, інституту місцевого самоврядування виробити якісно нові моделі поведінки в ізоморфизованому середовищі буде суттєво обмеженою, і зміни здійснюватимуться радше шляхом відтворення або копіювання варіантів поведінки подібних інститутів.

Таким чином, зазначені механізми «уподібнення» характерні і для укрупнення територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи, а якщо вони підсилені різними чинниками з боку реального функціонування адміністративної складової, то нерідко супроводжуються негативними наслідками. Зокрема, якщо не визначено цілі чи засоби їх досягнення, існує низький рівень альтернативних варіантів організаційних «зразків» для копіювання або ж високий рівень професіоналізації знання про реформування, то складаються умови для найповнішої реалізації ізоморфізму [13]. Проте цей процес не можна розглядати відокремлено від умов політичної системи, адже різні політичні

актори прагнуть насамперед задоволення власних інтересів, а не діють для задоволення потреб управління, тому якщо формалізовані зв'язки можуть змінитись у зв'язку з реформуванням, то колишні неформальні шляхи взаємодії політиків та чиновників можуть бути перенесеними, «скопійованими» у нове середовище, що спричиняє неефективність реформування.

Для прикладу, варто розглянути реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування як намагання здобути додаткову легітимацію. Принаймні, це характерно для постсоціалістичних країн, що копіюють зразки успішних та досконалих моделей організації із розвинених країн Заходу, тобто здійснюють реформи, котрі, за концепцією Майєра та Рована, нагадують специфічні «міфи» та «церемонії», впровадження яких приведе до успіху, легітимності, стабільності та ресурсів [10, с. 314].

Зокрема, на думку вже згадуваних П. ДіМаджіо та В. Пауела, зростання ізоморфізму залежить від наявності певних конкретних умов, а саме:

1. Зростання інтенсивності взаємодії між інститутами одного домену/регіону (між Східною та Західною Європою, країнами Центральної Азії).

2. Посилюється домінування й утворення коаліцій в інституційній структурі (Захід домінує).

3. Інтенсифікується інформаційний обмін всередині домену/регіону (наприклад, як це відбувалось ще у часи перебудови в СРСР).

4. Формується розуміння взаємовигідності від співпраці або від приєднання до ширшої спільноти (у контексті України, наприклад, це фінансова підтримка ЄС, наближення до вступу тощо).

Отже, підсумовуючи, варто зазначити, що основними рушійними силами для появи та поширення політики укрупнення територіальних громад стали, по-перше, становлення моделі держави добробуту, по-друге, вплив урбанізаційних та пов'язаних демографічних процесів, по-третє, так звана функціональна революція в органах місцевого самоврядування та, по-четверте, зовнішній тиск, що вилився в інституційну ізоморфізацію середовища, в якому відбувається реорганізація.

Загалом, можна стверджувати, що політика укрупнення територіальних громад у теоретичному вимірі, зокрема у контексті менеджеріального підходу, обґрунтовується досягненням економічно ефективного публічного управління. Прикметним є переважання ціле-раціональної аргументації, акцент на досягненні суто адміністративних та економічних переваг, зокрема досягнення «економії від масштабу», що своєю чергою оминає інші критерії доцільності впровадження такої політики, зокрема такі, як нормативний, ціннісний тощо. Крім того, з позиції концепції інституційного ізоморфізму, політика укрупнення територіальних громад може здійснюватися шляхом уподібнення або копіювання вдалих практик лише задля здобуття додаткової легітимації.

Список літератури

- Brans M. Theories of local government reorganization: an empirical evaluation / M. Brans // *Public Administration*. – 1992. – No 70. – С. 433–435.
- De Vries M. S. Consolidation in local government: an international comparison of arguments and practices [Electronic resource] / M. S. De Vries, I. Sobis // the 21st NISPAsee Annual Conference “Regionalisation and inter-regional cooperation” in Belgrade. – 2013. – Mode of access: http://www.nispa.org/conf_papers_list.php?cid=21&fs_papersPage=5. – Title from the screen.
- Dearlove J. The reorganisation of British local government: old orthodoxies and a political perspective / J. Dearlove // CUP Archive. – 1979 p.
- DiMaggio P. J. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields / P. J. DiMaggio, W. W. Powell // *American Sociological Review*. – 1983. – Vol. 48.
- Kjellberg F. Local government reorganization and the development of the welfare state / F. Kjellberg // *Journal of Public Policy*. – 1985. – Vol. 5.
- Kopric I. Consolidation, fragmentation, and special statuses of local authorities in Europe [Electronic resource] / Kopric I. // *Croatian and comparative public administration*. – 2012. – Vol. 4. – Mode of access: http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/08%20Kopric.pdf. – Title from the screen.
- Sharpe L. J. Local government reorganization: general theory and UK practice / L. J. Sharpe // Dente B., Kjellberg F. The dynamics of institutional change: local government reorganization in western democracies. – *Modern Politics Series*, vol. 19. – London : Sage, 1988.
- Дем'янчук О. П. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. П. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008.
- Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // *Право України*. – 1997. – № 2.
- Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчука. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006.
- Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління [Електронний ресурс] / М. Пасічник // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України : Науковий журнал*. – 10/2010. – № 4. – Режим доступу: <http://visnyk>.

- academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-24.pdf. – Назва з екрана.
12. Яковлев М. Дослідження процесів політико-інституційної взаємодії: концептуалізація понять / М. Яковлев // Наукові записки НаУКМА. – 2008. – Том 82: Політичні науки.
13. Яковлев М. В. Інституційний ізоморфізм і гармонізація регіонального економіко-політичного простору [Електронний ресурс] / М. В. Яковлев, О. О. Валинкін. – 2008. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2008dec/4_yakovlev.php. – Назва з екрана.

O. Tkachenko

EXPANSION OF TERRITORIAL COMMUNITIES' POLICY IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER: THEORETICAL ASPECTS OF RESEARCH

The article presents an outlook of the local government consolidation policy within the context of decentralization of public administration. The upscaling of local governments still remains a popular practice of power reorganization in numerous countries. Scientific literature outlines three key driving forces which explain dissemination of municipal consolidation: first, the emergence of the welfare state model; second, the impact of urbanization and associated demographic processes; and third, the so-called functional revolution in local government institutions. However, mentioned theoretical perspectives are neither doubtless nor exhaustive. Therefore, the article argues that, firstly, an overview of local government consolidation as a political process might become a promising field of study. In particular, the concept of institutional isomorphism is used within the article as an example of the way of the decision-making process which might bring specific outcomes for the rationale of the local government amalgamation.

Secondly, through analysis of theoretical approaches as well as social and political processes, it can be observed that the policy of consolidation of local communities is justified by the achievement of the cost effective public administration. A remarkable fact is the predominance of purposeful rational reasoning, namely, the focus exclusively on achievement of administrative and economic advantages, so-called "economies of scale". In turn, such a way of reasoning excludes other criteria for decision making in favor of the local government consolidation. In particular, a normative approach or axiological reasoning become disregarded. In addition, from the perspective of the concept of institutional isomorphism, the article suggests that the political decision to upscale local governments may be an assimilation of previous successful practices determined only by the desire to gain additional legitimacy from external actors.

Keywords: local government consolidation, decentralization, local governance, public administration, public policy.

Матеріал надійшов 19.02.2016