

1. Pateman C. Participation and democratic theory / C. Pateman. – Cambridge University Press, 1970.
2. Habermas J. Between facts and norms / J. Habermas. – Cambridge: MIT Press, 1996.
3. Elster J. Deliberative democracy / J. Elster. – Cambridge: Cambridge University Press, 1998. – P. 97-122.
4. Dryzek J.S. Deliberative democracy and beyond / J.S. Dryzek. – Oxford: Oxford University Press, 2000.
5. Alexander J.C. Real civil societies / J.C. Alexander. – Oxford: Blackwell, 1998. – P. 7.
6. Della Porta D. Social movements: An introduction / D. Della Porta, M. Diani. – Oxford: Basil Blackwell, 1999. – P. 5.
7. Jenkins J.C. The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements / J.C. Jenkins, B. Klandermans. – L.: Taylor & Francis, 1995.
8. Macdonald T. Global stakeholder democracy / T. Macdonald. – Oxford: Oxford University Press, 2008.
9. Tilly C. Social movements, 1768-2004 / C. Tilly. – N.Y.: Paradigm, 2004. – P. 131.
10. Della Porta D. Deliberation in movement: Why and how to study deliberative democracy and social movements / D. Della Porta // Acta Politica. – 2005. – Vol. 40. – P. 336-350.
11. Tarrow S. Mass mobilization and regime change / S. Tarrow / Gunther R., Diamandouros N. The politics of democratic consolidation. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. – P. 204-230.
12. Lipset S. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy / S. Lipset // American Political Science Review. – 1959. – Vol. 53 (March). – P. 69-105.
13. Huntington S. Political order in changing societies / S. Huntington. – New Haven: Yale University Press, 1965.
14. Bendix R. Nation building and citizenship / R. Bendix. – N.Y.: Wiley & Sons, 1964.
15. Marshall T.H. Citizenship and social class / T.H. Marshall, T. Bottomore. – L.: Pluto Press, 1992. – P. 3-51.
16. Capitalist development and democracy / Rueschemeyer D., Stephens E. H., Stephens J. – Chicago: University of Chicago Press, 1992.
17. O'Donnell G. Transitions from authoritarian rule / G. O'Donnell, P. Schmitter. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. – P. 55-56.
18. Linz J. Problems of democratic transition and consolidation / J. Linz, A. Stepan. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. – P. 9.
19. Przeworski A. Democracy and the market / A. Przeworski. – Cambridge: Cambridge University Press, 1991. – P. 57.
20. Collier R. B. Adding collective actors to collective outcomes / R.B. Collier, J. Mahoney // Comparative Politics. – 1997. – Vol. 29. – P. 285-303.
21. Kriesi H. The political opportunity structure of the Dutch peace movement / H. Kriesi // West European Politics. – 1989. – Vol. 12. №3. – P. 295-312.
22. Beissinger M.R. Nationalist mobilization and the collapse of the Soviet State / M. R. Beissinger. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

УДК 32.001.316

А. С. МАТВИЄНКО

## ВПЛИВ ІДЕОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВИ НА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНУ ОРГАНІЗАЦІЮ

*Розглянуто вплив ідеології держави загального добробуту, зокрема принципу надання однакових соціальних послуг незалежно від місця проживання, на територіальну організацію державної влади на прикладі країн Європи. Проаналізовано появу неолібералізму та зумовлені ним зміни у підходах до взаємовідносин між центром та органами місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** територія, держава загального добробуту, децентралізація, регіон, місцеве самоврядування, ієрархія, субсидіарність.

**Матвиєнко А.С.** Влияние идеологических подходов к пониманию государства на его территориальную организацию

---

© МАТВИЄНКО Анатолій Сергійович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

*Рассмотрено влияние идеологии государства всеобщего благосостояния, в частности принципа предоставления одинаковых социальных услуг независимо от места проживания, на территориальную организацию власти на примере стран Европы. Проанализировано появление неоліберализма и обусловленные им изменения в подходах к взаимоотношениям между центром и органами местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** территория, государство всеобщего благосостояния, децентрализация, регион, местное самоуправление, иерархия, субсидиарность.

**Matvienko Anatolij. The impact of ideological approaches to state on its territorial organization**

*The impact of welfare state ideology, especially principle of equal social service irrespective of residence, on territorial organization of power on the example of the European states, is considered. The appearance of neoliberalism and changes of interrelations between centre and local government, caused by it, are analysed.*

**Key words:** territory, welfare state, centralization, decentralization, region, local government, hierarchy, subsidiary.

Територіальна організація державної влади зумовлена як об'єктивними чинниками (географічними, демографічними, економічними, історичними тощо), так і завданнями і функціями, які виконує держава на конкретному етапі свого історичного розвитку. Поняття держави, розуміння її природи та ролі, еволюціонує відповідно до домінуючих ідеологічних течій у суспільстві. Аналіз трансформацій від держави-нації до держави загального добробуту і неоліберальної держави дасть змогу обґрунтувати тезис про залежність адміністративно-територіального устрою від ідеологічного наповнення поняття держави.

Держава-нація як форма політичної організації, з'явилася відносно недавно – після Французької революції у 1789 році, що продемонструвала новий взаємозв'язок між нацією та державою. Іншими словами вона засвідчила, що «нація» повинна мати власну «державу», а «держава» повинна співпадати з поняттям «нації». Це, в свою чергу, дало поштовх для зародження ідеї націоналізму, який протягом XVIII–XIX ст. мав визначальний вплив на формування політичних інститутів сучасного світу. Поняття держави-нації також тісно пов'язане з такими поняттями промисловий капіталізм та національний ринок; представницька ліберальна демократія; бюрократія тощо. Водночас поява держави-нації спровокувала розвиток імперіалізму, масштабні війни та збройні конфлікти. Відповіддю на всі ці небажані наслідки діяльності держави-нації стала поява концепції держави загального добробуту, яка зробила значний внесок у формулювання громадянства як ключової характеристики процесу творення держави-нації. Т. Маршалл, стверджував, що держава загального добробуту доповнила політичне громадянство, що асоціювалося з ліберальною демократією, поняттям соціального громадянства, що передбачало право на соціальний добробут<sup>1</sup>. Одночасно висувалися ідеї, що держава-нація повинна бути відповідальна за останні катастрофічні події у Європі – дві світові війни, що стало основою появи європейського руху. Саме ця позиція була прийнята європейськими федералістами, зокрема такими представниками християнсько-демократичного руху як К. Аденауер, Ж. Моне та Р. Шуман. Хоча ці батьки-засновники Об'єднаної Європи не мали наміру ліквідувати державу-націю, вони заклали передумови для мінімізації її впливу шляхом будівництва надєвропейської системи і формування основ Європи федерації<sup>2</sup>. Першим кроком стало об'єднання у шести європейських країнах кам'яно-вугільної, залізорудної і металургійної промисловості, які слугували основним

ресурсом для підготовки і ведення воєнних дій, у Європейське об'єднання вугілля і сталі у 1951 році.

Деякі автори стверджують, що європейська інтеграція мала за мету не так обмеження сфери впливу держави-нації, скільки її відродження<sup>3</sup>. Адже майже три десятиліття після закінчення Другої світової війни, які стали золотим віком для держави загального добробуту (з 1945 по 1975 рр.), Європейська Спільнота була переважно другорядним політичним актором. Вона здійснювала лише окремі кроки у сфері справді загальноєвропейської політики, наприклад реалізовувала Спільну сільськогосподарську політику.

Існує кілька підходів до класифікації різних форм держави загального добробуту. Найбільш відомою є класифікація Г. Еспрінг-Андерсон<sup>4</sup> пропонує виділяти три типи держави загального добробуту: ліберальний, консервативно-корпоративістський та соціально-демократичний. Для цього вона виділяє такі критерії як рівень декомодифікації (забезпечення поза ринком, що має за мету зміну статусу індивідів на ринку праці: посилення позицій працівника і послаблення абсолютного авторитету працедавця. Це досягається шляхом надання соціальної допомоги. Якщо ступінь декомодифікації високий, то залежність індивіда від праці та ризику втрати доходів ослаблюється), ступінь стратифікації суспільства та форма державного втручання.

	Ліберальний (англо-американський)	Консервативно-корпоративістський (франко-німецький)	Соціально-демократичний (скандинавський)
Рівень декомодифікації	Низький	Високий	Високий
Стратифікація суспільства	Сильна	Сильна	Слабка
Форма державного втручання	Регулювання ринків	Надання прямого фінансування і регулювання ринків	Надання прямого фінансування

Однак, незважаючи на різні підходи, з точки зору територіальної організації держава загального добробуту має низку спільних рис, що відображають місце регіонів і органів місцевого самоврядування у здійсненні державної політики.

1. Система адміністративно-територіального устрою змінювалася у період економічного росту, коли економіка та суспільство перебували у фазі постійного розширення: це стосувалося як бюрократії: збільшення кількості державних службовців, коштів на утримання управлінського апарату, масштабів та напрямків урядової політики.

2. Справедливість була одним з основоположних принципів щодо відносин між людьми та адміністративно-територіальними одиницями. Основними інструментами її досягнення на рівні індивідів була прогресивна ставка оподаткування, на рівні територіальних одиниць – редистрибутивна регіональна політика.

3. Держава не лише мала можливість, а й активно втручалася в економічну та соціальну сфери для реалізації свої цілей і завдань, у повній відповідності з положеннями кейнсіанської моделі макроекономічної політики.

Модель держави загального добробуту пропонувала свій підхід до відносин між центральним рівнем влади та системою місцевого самоврядування. Акцент

робився на централізації задля покращення збору фінансових коштів та розподілу ресурсів поміж індивідами, групами та відсталими територіями. Саме завдяки редистрибуції доходів планувалося покращити соціальні показники як окремих громадян, так і територій загалом, «підтягнути» їх до рівня найбільш забезпечених. Уряд держави загального добробуту виходив з необхідності зміцнення нації як сукупності громадян, а не задоволення потреб окремих індивідів чи регіонів, що передбачало посилення централістської тенденції. Так, регіональна політика розроблялася та приймалася на рівні міністерства для посилення загальноекономічного потенціалу всієї країни і виконувалася регіонами без можливості внесення жодних змін з урахуванням особливостей конкретної території. Відносини між урядом та регіонами повністю відповідали моделі «принципал-агент», в якій держава як «принципал» використовувала органи влади регіонального та місцевого рівня як свого «агента» з надання соціальних послуг. Відповідно, автономність органів місцевого самоврядування у період розквіту держави загального добробуту була значно обмежена, оскільки більшість питань вирішувалися на рівні уряду. Це мало місце навіть у скандинавських країнах з їх сильними традиціями місцевої автономії та важливою роллю, яка відводилася органам місцевого самоврядування у забезпеченні певного рівня соціальних стандартів своїм мешканцям<sup>5</sup>. Оскільки саме парламент визначав основні рамки діяльності самоврядних органів та масштаб їх повноважень, які не передбачали суттєвих відхилень від заданого курсу. У Великій Британії органи місцевого самоврядування зберегли певний ступінь незалежності. Однак яскраво проявлялася тенденція до вироблення єдиної державної політики, яку вони були зобов'язані здійснювати для забезпечення однакового рівня послуг на усій території держави. Навіть у федеративних державах, таких як Німеччина та Австрія, роль земель звелася до простого виконання вказівок, виданих федеральним урядом. У цих державах також спостерігалася тенденція до фіскальної централізації, що ще більше підірвала автономію органів влади регіонального рівня.

Низка подій, що трапилися протягом 1970-х років (нафтові кризи 1973 і 1979 років, зростання державного дефіциту, крах Бреттон-Вудської валютної системи, пришвидшення темпів глобалізації) виявили недоліки моделі держави загального добробуту, створивши сприятливий ґрунт для появи неоліберальної ідеології. Основними її провідниками на політичній арені стала М. Тетчер, обрана прем'єр-міністром Великої Британії у 1979 р., та Р. Рейган, який став президентом США у 1980 р. Хоча їх розділяв Тихий океан, однак здійснювана ними політика мала такі спільні риси як: пріоритет ринкових сил в ході розміщення державних і приватних благ; ослаблення державного контролю над приватним сектором; відмова від принципу рівності і проголошення нерівності як найкращого стимулу розвитку підприємництва та реформування у державному секторі. Також мало місце переосмислення ролі держави, що проявилася у зміні підходів до розуміння державної служби, яка розглядалася як організація, що до певної міри аналогічна тим, що оперують у приватному секторі.

Слід звернути увагу на три основних тенденції, що стосуються територіальної організації влади держави у цей період: 1) децентралізація, 2) перехід до моделі вибору та 3) відмова від ієрархічності. Децентралізація передбачала передачу низки функцій держави загального добробуту на регіональний та місцевий рівні. Тут повною мірою проявилися конкретні політичні, економічні, соціальні особливості кожної країни, що знаходили своє відображення у формі та темпах

децентралізації. Як правило, на перших етапах адміністративної децентралізації ставилося завдання знизити ступінь централізації політичної системи, яка практично позбавила органи місцевого самоврядування права приймати рішення для вирішення навіть власних, локальних проблем. Протягом 1980-1990-х років децентралізація передбачала надання більших повноважень регіональному та місцевому рівню, прикладами чого стали створення автономних регіонів в Іспанії, децентралізаційна реформа 1982 року у Франції, перетворення Бельгії у федеративну державу, закладення передумов для трансформації Італії в регіональну державу, деволуція у Великій Британії в кінці 1990-х років тощо.

Тенденція до глибшої політичної децентралізації посилилася завдяки Раді Європи та Євросоюзу. У 1985 році Рада Європи прийняла Європейську хартію місцевого самоврядування, що спряла розвитку системи органів місцевого самоврядування у державах, які її ратифікували. Євросоюз, у свою чергу, проголосив принцип субсидіарності та партнерства в ході трансформації загальноєвропейської регіональної політики у політику єдності та формування структурних фондів у середині 1980-х років. Згодом ці принципи були включені у Маастрихтський договір 1992 року і на сьогодні вважаються основоположними характеристиками управлінської системи Союзу.

Друга тенденція свідчила про поступову відмову від моделі «принципал-агент» у відносинах між центром і регіонами. В результаті несприятливої економічної ситуації у 1980-х роках уряди держав загального добробуту почали масштаби надання соціальних послуг або навіть відмовлятися від деяких соціальних програм. У відповідь на це багато регіонів та органів місцевого самоврядування стикнулися з необхідністю акумулювати і об'єднувати свої зусилля з партнерами як всередині країни, так і за її межами, для виконання функцій, що на них поклалися. У Скандинавії, уряд Швеції, наслідуючи приклад Данії, Норвегії та Фінляндії, започаткував експеримент під назвою «вільна комуна», спрямований на зменшення надмірного регулювання державою діяльності органів місцевої влади.

Експеримент з вільними комунами тривав з середини 1980-х до початку 1990-х років для вироблення нових підходів до розв'язання суспільних проблем та пошуку нових організаційних форм на місцевому рівні, що протиставлялося старому, уніфікованому підходу часів розквіту держави загального добробуту. І хоча він офіційно вважається завершеним, однак розроблені в ході нього моделі і механізми взаємодії між різними рівнями влади все ще практикуються.

У Великій Британії деволуція, ініційована урядом Т. Блера, передбачала експерименти у системі місцевого самоврядування, включаючи прямі вибори мера та відмову від системи комітетів, які створювалися як виконавчі органи, відділені від представницького органу. До певної міри це можна вважати визнанням того, що регіональна та місцева демократія є суттєвими елементами демократії як такої, і що місцева демократія передбачає певну різноманітність та свободу від контролю центрального уряду.

Як правило, модель вибору є вираженням неоліберального підходу, який домінував у державній політиці країн Заходу у 1980-1990-ті роки. Автономія органів місцевого самоврядування із застосуванням принципу субсидіарності означає вирішення суспільних проблем на найбільш відповідному рівні: національному, регіональному чи місцевому. Однак, з точки зору неолібералізму, це також означає використання конкурентного підходу. Починаючи з 1990-х років помітною

стає тенденція до значного збільшення конкуренції між органами влади місцевого і регіонального рівня як в рамках держави, так і за її межами. Нові обставини змушували їх створювати найбільш сприятливі умови для залучення іноземних інвестицій, вступаючи у конкурентну боротьбу за інвесторів як із сусідніми територіями, так і з аналогічними утвореннями інших європейських країн.

Остання тенденція полягає у відмові від ієрархічних відносин між різними рівнями державного управління. У Швеції графства та комуни перебувають на одному рівні, а два новостворені експериментальні регіони не мають ієрархічних відносин з іншими рівнями державного управління. У Франції також має місце рівність між трьома управлінськими рівнями – регіоном, департаментом та комуною. Такий вибір було зроблено у ході створення нових регіонів, оскільки лобі департаментів у законодавчому органі побоювалося, що регіони отримають домінуючу позицію щодо департаментів, аналогічно становищу, що мають департаменти по відношенню до комун. Для уникнення такої ситуації була скасована будь-яка ієрархія. У Великій Британії регіони відсутні в Англії, але функціонують в Шотландії та Уельсі. Шотландський парламент та Національна асамблея Уельсу відповідають за фінансування діяльності органів місцевого самоврядування і вирішення місцевих справ, однак не здійснюють звичного ієрархічного контролю, а управління здійснюється радше у дусі партнерства. У Нідерландах провінції є відносно слабким рівнем управління, який не займає домінуючого становища щодо муніципалітетів, в той час як останні мають своєрідні корпоративні відносини з центральним урядом. В інших країнах, таких як Італія та Іспанія, регіони та автономні утворення посідають дещо вищу позицію щодо провінцій та територіальних громад, однак загалом тяжіють до горизонтальних відносин.

Очевидно, що не останню роль у зміцненні і поширенні цієї тенденції відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування, що вимагає поваги автономії органів місцевого самоврядування, навіть з боку інших рівнів державного управління, таких як регіонів. Також слід мати на увазі складність сучасних управлінських процесів, що вимагають врахування думки різних акторів на різних рівнях управління, що, до певної міри, заохочує розвиток горизонтальних форм співпраці.

Отже, перехід від концепції держави-нації до держави загального добробуту зумовило посилення централізму, бюрократизму та широке поширення моделі «принципал-агент». В свою чергу вичерпання ідеї держави загального добробуту призвело до значних змін у природі, ролі, функціях та територіальній організації держави: децентралізації, посилення регіональної та місцевої автономії, принаймні на конституційному, політичному, адміністративному рівні, що не завжди супроводжувалося адекватним фінансовим забезпеченням та активізації горизонтального співробітництва.

1. *Marshall T.* Citizenship and social class and other essays / T. Marshall. – Cambridge: Cambridge University Press, 1950. 2. *Burgess M.* Federalism and the EU: Building of Europe, 1950-2000 / M. Burgess. – L.: Routledge, 2000. 3. *Milward A.* The European rescue of the nation-state / M. Burgess. – L.: Routledge, 2000. 4. *Esping-Anderson G.* The three worlds of welfare capitalism / G. Esping-Anderson. – Cambridge: Policy Press, 1990. – P. 47. 5. *Loughlin J.* The politics of local taxation in Sweden: Reform and continuity / Loughlin J., Lidstrom A., Hudson C. // *Local Government Studies*. – 2005. – Vol.31. – №.3. – P. 334–368.