

масштабах, які неухильно зростали) встановлювалися та розвивалися соціальні інститути, що підсилювали та заміщали собою окремі якості та здібності людини. Й у тому числі – право вирішувати долю свого власного міста, починаючи від планування кварталів відповідно до власного бажання їх мешканців, а не до відчуженої від них самої волі абстрагованої державної структури, – до найменування вулиць і збереження чи руйнування пам'ятників, що становить собою реальну проблему сьогоденного життя українських міст.

Список використаних джерел

1. Крымский С. Б. Софийная основа сакральной топографии древнего Киева / С. Б. Крымский, Ю. В. Павленко // Collegium. – 2001. – № 11. – С. 4–28.
2. Курашов В. И. Концепция антропологической соразмерности / В. И. Курашов // Антропологическая соразмерность : Вторая Всероссийская научная конференция : Доклады. – Казань : КГТУ, 2010. – С. 5–24.
3. Лихачёв Д. С. Экология культуры / Д. С. Лихачёв // Лихачёв Д. С. Прошлое – будущему. – Л. : Наука, 1985. – С. 49–63.
4. Мелков Ю. А. Человекомерность постнеклассической науки / Ю. А. Мелков. – К. : ПАРАПАН, 2014. – 254 с.
5. Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условия человеческой жизни : Пер. с англ. / Джеймс Скотт. – М. : Университетская книга, 2005. – 576 с.
6. Шумахер Э. Ф. Малое прекрасно: экономика для человека : Пер. с англ. / Эрнест Фридрих Шумахер. – М. : РСПИ, 2007. – 490 с.
7. Hundertwasser F. Verschimmelungsmanifest gegen den Rationalismus in der Architektur [Електронний ресурс] / Friedensreich Hundertwasser. – Wien : Hundertwasser Archiv, [Б. г.]. – Режим доступу: <http://www.hundertwasser.at/pdf/verschimmelungsmanifest.pdf>. – 5 S.

*Данильян Олег Геннадійович, доктор філософських наук, професор,
завідуючий кафедрою філософії,
Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*
**ДЕРЖАВНА ВЛАДА Й МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ:
УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ**

Демократичний устрій базується на створенні такої системи влади й управління, за якої громадяни мають усі можливості для реалізації своїх прав і свобод. Держава і громадянське суспільство здатні забезпечити такі умови, якщо їхні інститути однаково сильні і рівноважені один одним.

Існує чимало практичних проблем, які об'єктивно можуть бути ефективно вирішені лише на державному рівні із залученням централізованих засобів і ресурсів. До таких проблем доцільно віднести: забезпечення територіальної цілісності й незалежності держави; створення єдиної правової

бази; розробка і впровадження зовнішньої державної політики; конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян; прийняття й реалізація державних програм (у сфері науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку й безпеки) та державними установами та місцевими громадами. Але саме тут повинні бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав та свобод, забезпечена можливість упорядкованого проживання. Щодня тут необхідно дбати про безпеку людей, надавати медичну допомогу, забезпечувати можливість одержання освіти, створювати робочі місця, надавати транспортні, торгові, побутові і комунальні послуги тощо. Усе це має бути компетенцією самоврядних територіальних формувань держави, функцією її адміністративно-територіальних одиниць.

Серед багатьох проблем, пов'язаних з державним будівництвом і зі становленням та розвитком місцевого самоврядування, особливе місце займає проблема взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах, коли місцеве самоврядування є відносно самостійним інститутом влади, організаційно відособленим від системи державних органів.

З двох основних складових місцевого самоврядування – владної й господарської – на відміну від державної влади, переважає господарська. Влада місцевому самоврядуванню, тобто можливість ухвалювати загальнообов'язкові рішення, потрібна постільки, поскільки ці рішення забезпечують функціонування муніципального господарства і сприяють створенню сприятливих умов мешкання громадян в даному населеному місці.

З метою усвідомлення впливу державної влади на органи місцевого самоврядування, нагадаємо основні принципи, на яких заснована місцева влада. По-перше, принцип «підзаконності», тобто функціонування місцевого самоврядування в рамках, заданих законом. По-друге, принцип «виділеної компетенції» – наявність у органів місцевого самоврядування власних повноважень, в межах яких вони є самостійними. По-третє, принцип «ресурсної забезпеченості» – наявність власних ресурсів, достатніх для здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень. І, по-четверте, принцип «виборності», інакше кажучи, вимога про обов'язковість виборних органів в системі місцевого самоврядування.

Основним інструментом (а в ідеальному випадку і єдиним) повинен бути закон. Для державної влади це забезпечує гарантію того, що місцеве самоврядування функціонуватиме в межах тих встановлень, які визначені законами. Для місцевого самоврядування це гарантія від волюнтаристського втручання державних чиновників у діяльність його органів. Закон забезпечує достатню стабільність відносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Звичайно, завжди є якась вірогідність недотримання закону однією або обома сторонами. Але така вірогідність нейтралізується діяльністю прокурорської й судової систем. У разі виникнення суперечки ситуація може бути дозволена незалежною й неупередженою стороною.

Сама «виділена компетенція» є об'єктом регулювання з боку держави, оскільки встановлюється вона якраз законом, але в тому обсязі, в якому компетенція місцевого самоврядування є встановленою, вона є власною компетенцією органів місцевої влади і втручання в неї заборонене.

«Ресурсна забезпеченість» знаходиться у тому ж ряду об'єктів регулювання. Джерела доходів місцевих бюджетів, об'єкти муніципальної власності передаються місцевому самоврядуванню державою за допомогою ухвалення законів. З іншого боку, у держави є обов'язок передати ресурси місцевому самоврядуванню в обсязі, що відповідає вирішуваним органами місцевого самоврядування задачам, і передати їх на довготривалій основі, отже, забезпечити місцевому самоврядуванню можливість самостійного й довгострокового планування і здійснення своєї діяльності.

Виборність місцевої влади регулюється державою стосовно забезпечення гарантій виборчих прав громадян за допомогою встановлення законом виборчих процедур, що гарантують вільне волевиявлення громадян. У органів місцевого самоврядування при цьому залишається можливість вибору тієї виборчої системи, яка найкращим чином відповідає місцевим особливостям організації місцевого самоврядування. Ефективною формою взаємодії може стати співпраця державних і місцевих властей через асоціації муніципальних утворень або їх аналоги. В рамках таких структур органи місцевого самоврядування можуть точніше формулювати й доводити до відома державних органів їх загальні проблеми, для державної влади такі структури – ті організації, через які можна звертатися одночасно до всіх її членів і виробляти узгоджену політику відносно місцевого самоврядування.

Наступним крупним питанням, яке повинна вирішити держава у взаємодії з місцевим самоврядуванням, є формування ресурсної бази місцевого самоврядування. При формуванні фінансової основи місцевого самоврядування в контексті взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування вимагають вирішення два питання: як найраціональніше розподілити джерела доходів між державним бюджетом і місцевими бюджетами і якими є оптимальні процедури взаємодії влади й місцевого самоврядування при закріпленні прибуткових джерел місцевих бюджетів. За будь-яких умов за місцевими бюджетами повинні бути закріплені джерела доходів, що забезпечують задоволення основних життєвих потреб населення у сферах, віднесених до ведення муніципальних утворень, на рівні не нижче мінімальних державних соціальних стандартів.

Особлива проблема стосується комплексного соціально-економічного розвитку території. Тут може виникнути зіткнення інтересів різних рівнів влади, причому і державна, і місцева влада має право вирішувати питання комплексного соціально-економічного розвитку на своїй території, а територія муніципального утворення складає частину державної території. Зрештою, інтереси повинні співпасти, якщо виходити з того, що будь-який рівень влади повинен керуватися інтересами населення, а не інтересами яких би то не було

бюрократичних структур. Але інтереси населення кожен рівень розуміє по-своєму залежно від тих завдань, які вирішує кожний з них. Тому інтереси структур влади можуть і не співпадати.

Тут і потрібна постійна взаємодія і полягати вона може в узгодженій розробці планів і програм соціально-економічного розвитку. А значить, органи місцевого самоврядування при розробці муніципальних планів і програм повинні враховувати відповідні державні плани і програми. У свою чергу, державні органи при розробці державних планів і програм об'єктивно зацікавлені в урахуванні думки органів місцевого самоврядування. Ідеальним був би той випадок, коли муніципальні програми стали б за своєю суттю самостійними, але все-таки були складовою частиною державних програм або, принаймні, приймалися до уваги в їх розвитку. І тут вся проблема саме в граничній узгодженості дій влади різного рівня. І якби це вдавалося, то тоді можна було б максимально концентрувати ресурси для досягнення узгодженої мети, використовувати ці ресурси найраціональніше.

Необхідно також зупинитися на організаційних формах взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Під організаційними формами ми розуміємо наявність певних структур (організацій), які здійснюють процес взаємодії. Початковими структурами є самі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, між якими існує можливість їх прямої взаємодії. Тільки прямою взаємодією стосовно більшості питань не обмежитися, часто це просто фізично неможливо. Якщо не збудувати працездатну систему проміжних органів, багато проблем практично ніколи не будуть вирішені. Таким чином, ми впритул підходимо до проблеми управління в системі взаємодії структур державної влади і структур місцевого самоврядування. Зважаючи на особливу важливість цієї проблеми зупинимося на ній детальніше.

Державне управління має на увазі не тільки управлінські дії, а й організаційну співпрацю держави та її суб'єктів з місцевим самоврядуванням, що забезпечує цілеспрямоване й ефективне функціонування муніципальних утворень. У прямих зв'язках основними є управлінські дії, у зворотних – на перше місце висуваються моменти співпраці й взаємодії, ініціативи знизу, сприйняття й результативність прямих зв'язків. У системі державного управління важливе значення має оптимальне поєднання прямих і зворотних зв'язків. Взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування передбачає, що вони як партнери, принаймні, рівні відносно головного об'єкта управління, і воно (управління) здійснюється заради досягнення спільної мети – підвищення рівня і якості життя населення кожного місцевого утворення й регіону в цілому.

Проблеми управління відвіку хвилюють людство, оскільки виступають одним з умов його існування, одним з родових видів діяльності. У переважній більшості випадків управління визначається як упорядкування системи, тобто приведення її у відповідність з об'єктивною закономірністю, що діє в даному

середовищі. Управління – це процес, направлений на підвищення функціональних якостей системи, на прогресивний її розвиток. Аналогічним чином можна підійти й до визначення державного управління: це система політичних, правових і економічних методів управління і регулювання, вживана державним апаратом для оптимізації суспільної діяльності людей.

Управління – це завжди поєднання «інтересів» частини (конкретної керованої системи) й цілого – соціального організму, частиною якого виступає будь-яка керована конкретна система. Синергійність цих двох рівнів – це складне й не завжди легко вирішуване завдання.

Управління як суспільне явище, відпрацьоване й пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер і складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Управління – неодмінна, внутрішньо властива властивість суспільства на будь-якому ступені його розвитку. Ця властивість має загальний характер і витікає з системної природи суспільства, з суспільної, колективної праці людей.

Управління як система припускає наявність наступних підсистем: організації відносин її елементів, режиму її функціонування у вигляді сукупності певних механізмів, що діють під певним контролем згідно з певними нормами розвитку за відомою програмою у напрямі якоїсь мети.

Особливе місце займає соціальне управління як цілеспрямований вплив на суспільство для впорядкування, збереження, вдосконалення й розвитку його якісної специфіки. Воно обумовлене системною природою суспільства, суспільним характером праці, необхідністю спілкування людей в їх життєдіяльності, в процесі обміну продуктами матеріальної й духовної діяльності.

Протилежне за значенням, але не за важливістю, поняття самоврядування є здатністю системи самостійно, без зовнішніх впливів, виробляти рішення життєво важливі і корисні з точки зору її функціонування й розвитку. При цьому, система прагне до самодостатності, цілісності, що виражається у прагненні до самоорганізації й саморозвитку. Самоврядування — це «підпорядкування» системи своїй власній волі, яке полягає у самостійному виробленні рішень усіма елементами системи, а також аналіз і підсумовування їх в єдине прийнятне для всіх ціле і подальша реалізація їх спільно.

Роль управління полягає у впорядкуванні зв'язків у соціальній системі, які за своїм характером можуть бути трьох типів: речовинні, енергетичні, інформаційні. Речовинні зв'язки є каналами, по яких елементи системи обмінюються тими або іншими речовинами; енергетичні – канали обміну різними видами енергії; інформаційні – канали, по яких передаються сигнали управління, команди, відомості про стан об'єкта й навколишнього середовища.

Найяскравіше суть управління проявляється в рамках системно-діяльнісного підходу. Управлінська діяльність розглядається як система з кінцевим числом компонентів, де головною фігурою виступає суб'єкт управління. Система функцій управління включає: дослідження, планування, організацію, керівництво, контроль, регулювання. Обов'язкові інструменти

управління – стимулювання й обмеження – відіграють різні ролі по відношенню до керованої системи. Якщо функцією стимулювання є розвиток, сприяння мобільності, то обмеження покликане зберігати певний енергетичний потенціал системи. Системно-діяльнісний підхід орієнтований на виявлення кінцевого числа параметрів, компонентів, функцій системи і цим є привабливим для практики. Розвиток цього підходу пов'язаний з розумінням управління як соціальної технології, в якій реалізується синергетичний потенціал системи.

Таким чином, резюмуючи, зазначимо, що науковій розробки проблеми впорядкування зв'язків у соціальній системі на державному й місцевому рівнях, серед усіх методів доцільно особливо виділити системно-діяльнісний метод. Чималим евристичним потенціалом володіє й синергетичний підхід, сутність якого і конкретні аспекти застосування стосовно проблеми взаємозв'язку й взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування потребують окремого дослідження.

*Панченко Тетяна Василівна, доктор політичних наук,
професор кафедри політології*

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

МОЖЛИВОСТІ ПОРІВНЯЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ПРОЦЕСІВ

Регіональні політичні інститути та процеси у порівняльній перспективі є об'єктом уваги порівняльної політології та політичної регіоналістики. Метою порівняльних досліджень є виявлення подібностей або відмінностей політичних інститутів, процесів і явищ з метою їх кількісної й якісної характеристики, класифікації, впорядкування і практичного використання в іншому соціополітичному середовищі. Якщо порівняльна політологія займається кроснаціональними дослідженнями, то політична регіоналістика — кросрегіональними. Здійснимо спробу впорядкувати кросрегіональні порівняння, результати яких опубліковано протягом останніх десятиріч, та виявити їх дослідницькі можливості.

Першу групу можна назвати прикладними дослідженнями федералізму і регіоналізму, що сфокусовані на вивченні федеральних, регіональних і місцевих тенденцій (Д. Дж. Елазар, Л. Гугхе, М. Кітінг, Дж. Лафлін, Х. М. Магона, Г. Маркс, Ф.Палермо, С. Пароларі). Такий підхід в основному ґрунтується на правовому порівнянні як методі аналізу управління в багаторівневих систем. В результаті сучасних процесів у вертикальному поділі повноважень, ієрархія у внутрішніх та міжнародних систем публічного права втрачає своє значення на користь більш тонкої правової інтеграції. Зокрема, сучасний погляд на основні проблеми, що стоять перед регіонального розвитком та регіональною політикою в країнах Центральної та Східної Європи представлений в праці «Регіональні динаміки в країнах Центральної та Східної