

уся або переважна частина території яких складається автономних одиниць. Їх нерідко взагалі називають регіоналістськими державами, які у певному сенсі займають проміжне місце між унітарними та федеративними державами, не виходячи у загальному та цілому за рамки унітаризму.

Автономії різного порядку, рівня та характеру існують сьогодні у багатьох країнах. Вони утворюються з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Цей досвід свідчить, що автономії можуть мати хартії, статuti і конституції, які приймаються автономіями і затверджуються законодавчими органами держав. У них закріплюється правовий статус автономії, назва автономії, межі території автономії, повноваження автономії.

Практика конституційного будівництва складних за своєю територіальною організацією європейських унітарних держав демонструє, що якими б повноваженнями не володіли автономні утворення, вони залишаються складовими частинами держави не руйнуючи цілісної матерії суверенітету цих держав, що закріплено в конституціях більшості унітарних держав, які мають у своєму складі такі утворення. На практиці це звичайно не виключає проявів сепаратизму, протистоянь і конфліктів між центром і автономізованими регіонами (наприклад, досвід Іспанії у її перманентних конфліктах з Країною Басків). Подекуди, на конституційному рівні взагалі встановлюють заборону утворення автономних територіальних утворень. Так, Конституція Болгарії (ст. 2) не допускає виникання в унітарній країні автономних територіальних утворень.

Втім, попри зазначені тенденції, європейській та в цілому світовий досвід підтверджує те, що унітаризм є перевірений часом та історично й політично обумовленим феноменом, найбільш стабільною та ефективною з точки зору організації публічної влади та управління формою державного устрою.

*Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (Харків)*
**УПРАВЛІННЯ ТА САМООРГАНІЗАЦІЯ У ДІАДІ «ДЕРЖАВНА
ВЛАДА – МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»**

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне й функціональне відокремлення його органів від структур державної влади: взаємовідносини між ними регулюються лише законом. У цьому сенсі воно є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, аніж до першої.

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 їх інститути однаково сильні та врівноважені один одним. При цьому важливо з'ясувати, чи робить держава кроки назустріч своїм громадянам, і чи докладають зусиль самі громадяни для того, щоб поліпшити своє становище.

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

Взагалі кажучи, позначена проблема не тільки і не стільки є власне проблемою формування такого інституту народовладдя як місцеве самоврядування, скільки питанням усієї системи державного устрою. Можна розглядати це питання достатньо абстрактно, стосовно державного устрою взагалі, але нас воно цікавить зараз як одне з актуальних питань реформування української держави на основі принципів, встановлених Конституцією України.

Якщо повністю відійти від полеміки навколо співвідношення державного управління й місцевого самоврядування й неупереджено оцінити, яка ж загальна картина державного устрою України в її конституційному вигляді, то вимальовується цілком струнка й зрозуміла схема. Є одне джерело влади – народ, який частково реалізує свою владу безпосередньо, а частково – через створені демократичним шляхом інші суб'єкти влади. Місцеве самоврядування у цій системі займає відведену йому нішу, яка існує об'єктивно – забезпечує життєдіяльність населення в місцях його компактного мешкання. Перелік завдань, що вирішуються нижнім рівнем влади, абсолютно очевидний і визначений щоденними потребами жителів. Це – загальна освіта, мінімальний набір медичних послуг, комунальне, побутове й соціальне обслуговування населення, впорядкування, місцевий транспорт і місцевий зв'язок. Не перераховуючи далі, можна сказати, що це все те, що є загальними інтересами мешканців кожного міста, кожного села, селища й найефективніше реалізується на місці. Навряд чи хто стане заперечувати проти необхідності вирішувати «проблему крана, який протікає» безпосередньо в місті без очікування керівних вказівок «з центру».

Взаємодія органів державної влади й 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.

Відповідно до закону Ешбі необхідною умовою ефективного управління є те, що система, що управляє (у нашому випадку – органи державної влади), повинна володіти більшою різноманітністю (тобто бути інформаційно-могутнішою, «розумнішою»), аніж керована система. Досягти цього можна двома способами: або підвищити якість системи, що управляє, або знизити якість керованої – пониження рівня різноманітності суспільства, перетворення його в сіре, неосвічене, з нерозвиненими потребами суспільство, яке стає таким

чином вельми зручним об'єктом для управління. При цьому, проте, відбувається не розвиток, а деградація суспільства, нівелювання органів місцевого самоврядування.

Будь-яка штучна підсистема, що управляє, у тому числі і всілякі організаційні структури, що формуються під цілі держави і управління взагалі, є біднішими, ніж природні й соціальні об'єкти, що виникають еволюційно. Принципова особливість будь-яких штучних систем – істотно нижчий рівень різноманітності порівняно з аналогічними еволюційними.

Штучні організаційні механізми, що формуються людиною для управління, володіють невимірно меншою різноманітністю, ніж суспільні структури, що складаються сторіччями. Складнішою й різноманітнішою стає й сама людина. В результаті велика спокуса піти шляхом зниження ступеня різноманітності в суспільстві і кінець кінцем шляхом спрощення самих людей.

Таким чином, видно, що теорія «управління» еволюціонує в теорію «самоврядування», «саморегулювання» складних систем, де виключається абсолютне домінування якогось одного, «головного» суб'єкта управління. Навпаки, «мережеві», «горизонтальні» моделі саморегулювання припускають активну полісуб'єктну комунікацію, де статус і роль соціального суб'єкта, хоч і змінилися, але значущість їх збереглася.

Соціальна ж реальність є такою, що системи локальної самоорганізації об'єднують і моделі «управління» і моделі «самоврядування», «саморегулювання». Так, «місцеве управління» і «місцеве самоврядування» – це різні системи муніципального соціуму, як за суб'єктами управління, так і за завданнями й способами їх реалізації. Місцеве управління представляє систему державно-адміністративних заходів, припускає вплив держави на призначення і діяльність муніципалітету. Місцеве самоврядування представляє систему «життєвих правил», традиційних фонових практик муніципального співтовариства і припускає вплив цього співтовариства на роботу муніципалітету.

Тут необхідно відзначити наступні моменти. По-перше, державна влада (державне управління) є владою суверенною, верховною, яка сама себе може реформувати. Органи ж місцевого самоврядування є владою підзаконною, тобто діють в порядку і в межах, вказаних їй верховною владою. По-друге, розмежування сфер компетенції влад центральних і місцевих, тобто обмеженість кола справ, наданих місцевому самоврядуванню, здійснюються законодавством держави. По-третє, місцеве самоврядування повинне мати самостійні, недержавні джерела, ресурси активності (фінансові, кадрові) для того, щоб бути самостійним. По-четверте, місцеве самоврядування будується на обмежених територіях. І по-п'яте, місцевому самоврядуванню завжди є супутнім виборний принцип – обов'язкова наявність представницького й розпорядчого органу. Такі деякі інституційні аспекти, що визначають співвідношення місцевого управління і місцевого самоврядування.

У структурі місцевого самоврядування можна достатньо чітко ідентифікувати три різних, але пов'язаних між собою «ролі» місцевого самоврядування.

По-перше, це роль захисника демократії на місцях, чинник участі населення в питаннях місцевого значення. Місцеві органи влади – це єдиний інститут на наступному після парламенту рівні, який «уповноважений народом, відповідає перед народом і представляє народ»; вони є тим природним каналом, через який місцеве населення може заявити про свої потреби. Крім того, при відносно централізованому управлінні місцеві органи забезпечують елемент плюралізму в політичному житті. Вони надають населенню додаткову можливість брати активну участь у політичних процесах, процесах управління. Залучення громадян до управління їх власними містами – їх співучасть в управлінні – створює безцінний соціальний капітал.

По-друге, це роль центру стосовно створення публічного порядку на місцях. Тут під створенням публічного порядку розуміється здатність до вибудовування певної місцевої політики. Це означає, що органи місцевого самоврядування, крім того, що вони організують подолання територіальних, економічних і соціальних конфліктів між різними колами, самі активно втручаються у всі сфери місцевого економічного й суспільного життя для забезпечення управління по всьому спектру місцевих проблем.

По-третє, це роль органів місцевого самоврядування як «постачальника послуг» місцевому населенню. І хоча дана функція поступово переходить у приватні руки (так звана політика «менеджералізму»), органи місцевого самоврядування все одно багато в чому використовують своє право наділяти відповідними повноваженнями інші організації, а також самі беруть участь в обслуговуванні населення.

У той же час здійснення місцевого самоврядування означає децентралізоване здійснення влади з опорою на три елементи: місцеву демократію, широку відповідальність, місцеву самостійність.

З іншого боку, державне управління є особливим засобом регулювання деяких аспектів соціальної динаміки і локусів локальних систем (у даному випадку *локус* – це поняття, яке характеризує суб'єктивне сприйняття у певному конкретному місцевому соціумі локалізації причин поведінки чи керівного начала у себе чи інших). Цей тип управління здатний акумулювати в собі конструктивний, раціонально усвідомлений потенціал масштабних та історично тривалих процесів суспільної самоадаптації за допомогою вироблених усередині себе способів діяльності, що в цілому дозволяє підсилювати позитивний для суспільства ефект процесів самоорганізації. З іншого боку, адаптаційні можливості державного управління в певних умовах здатні радикально змінити спрямованість процесів, самоорганізації, що свідчить про закладені в ньому можливості створювати соціокультурну реальність, «творити» в її рамках принципово новий результат.

Разом з тим загальна стратегія державного управління далеко не завжди співпадає з провідними тенденціями самоорганізації. Між ними нерідко існує

безліч розбіжностей, конфліктна протидія. І не завжди тенденції самоорганізації беруть гору в цій протидії.

Слід також відрізнити «самоврядування» від тенденції «децентралізації» управління, хоча вони і мають схожі риси. По суті вони принципово різні. Процес децентралізації і процес самоврядування йдуть у двох протилежних напрямках. Децентралізація подрібнює владу, підсилює контроль і підпорядкування, роз'єднує, але веде до посилення системи державного управління. Процес організації самоврядування об'єднує, інтегрує суспільство, послаблює пряме підпорядкування інституту держави. Уявляється очевидним, що процес децентралізації принципово не може привести до самоврядування, а лише до його імітації. У будь-якому випадку при децентралізації зберігаються функції централізованого нагляду й контролю. І якщо, скажімо, країна займає достатньо великі території, а її населення є численним, то контроль і нагляд за виконанням децентралізованих функцій може виявитися неефективним. Саме в такій ситуації, за ініціативою держави або стихійно, може почати розвиватися місцеве самоврядування.

Вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії на сьогодні не отримав ані достатнього нормативно-правового регулювання, ані наукової розробки. Хоча він вбачається важливим з точки зору подолання тих соціально небезпечних процесів, які зумовлюються нереалізованістю прав і законних інтересів територіальних громад та можуть призводити до протистояння між органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Такі конфлікти, як правило, мають затяжний, латентний характер і становлять значну загрозу для стабільності конституційного ладу в державі. Проте, вони не отримали, на жаль, необхідних правових засобів свого вирішення.

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється у тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування багато в чому залежить ефективність здійснення державних функцій.

Об'єктивно обумовлений активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади пов'язаний з забезпеченням достатності, ефективності, усталеності системи місцевого самоврядування. Місцеві інтереси в цьому випадку спрямовуються на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави у сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування, реалізацію державних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, судовий захист місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, системи муніципальної самоорганізації мають бінарну соціальну природу: «організація» є джерелом управління у просторі муніципальної самоорганізації, а «локальна спільнота» – джерелом самоврядування у цьому просторі. Отже, ця бінарність повинна залишатися методологічним принципом і у тому випадку, коли ці системи досліджуються

як у контексті «безсуб'єктність – глобальність – забування початкових умов», так і в контексті «суб'єктність – локальність – соціально-історична пам'ять». Тому в основу подальшого аналізу процесів і тенденцій розвитку систем місцевого самоврядування доцільно покласти діалектичну модель співвідношення управління й самоврядування, суть якої полягає у співвідношенні організації й самоорганізації. У відносинах між місцевим і державним рівнями влади вже існують певні усталені моделі організації взаємодії, але необхідність їх вдосконалення й розвитку також є очевидною.

Удосконалення зазначених моделей сприятиме демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально врівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства та демократичної держави.

*Малиновський Валентин Ярославович, доктор політичних наук,
професор, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки
(Луцьк)*

ПРИРОДА І ЗМІСТ РЕГІОНАЛІСТИКИ

У США, європейських країнах кінець ХХ ст. став періодом бурхливого розвитку регіоналістики – міждисциплінарної дисципліни, спрямованої на визначення пріоритетів регіонального розвитку і територіальної організації влади. Аналіз джерельної бази показує, що в процесі дослідження регіональної проблематики сформувався самостійний напрям наукових знань. Термін «regional science» (регіональна наука) у науковий обіг увів американський учений У. Айзард – засновник регіональної науки у США, з ініціативи якого у 1954 р. була створена Асоціація регіональної науки у Філадельфії. Поняття «регіональна наука» етимологічно дуже близьке до поняття «регіоналістика», що є адекватним варіантом українського перекладу. Крім того, існують споріднені поняття: area studies – відповідає терміну «країнознавство»; regional studies (регіональні дослідження) – міжпредметна наукова дисципліна, започаткована у Великій Британії, а також термін «regional analysis», що потребує термінологічного уточнення.

В Україні науковий дискурс щодо регіоналістики лише складається. Ще років п'ятнадцять тому до терміна «регіон» окремі політики і науковці ставилися досить обережно, а поняття «регіоналізм» фактично ототожнювали із сепаратистськими та іншими відцентровими проявами. У результаті цього ключове поняття регіоналістики «регіон» з'явилося в національному законодавстві лише у прийнятому у 2005 р. Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», однак без конкретного розкриття його змісту. Натомість,