

П. Петровський

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ УСПІШНОГО СУБ'ЄКТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретико-методологічні основи становлення суб'єкта регіонального розвитку в сучасних умовах України, проблему розширення повноважень громади та органів місцевого самоврядування як складову процесів децентралізації влади та розвитку публічного управління. Обґрунтовано необхідність забезпечення успішної діяльності суб'єкта регіонального розвитку шляхом поєднання інтересів усіх зацікавлених осіб і участі громади, її різноманітних форм самоорганізації та органів самоврядування.

Ключові слова: суб'єкт регіонального розвитку, суб'єктність, громада, самоорганізація, органи самоврядування, правовий статус суб'єкта, інституційна визначеність і свобода, суверенність і субсидіарність, автономія та відповідальність.

Вельми актуальною темою сьогодення є розвиток регіонів, здійснення адміністративно-територіальної реформи та надання більших повноважень місцевим громадам. Такий акцент визначається закріпленням за місцевим самоврядуванням функції механізму місцевого розвитку та всієї України. Саме тому з цієї проблематики проводяться різноманітні заходи від конкурсів студентських робіт до форумів фахівців-практиків та теоретиків. Безсумнівно, проблематика варта такої особливої уваги суспільства, а також потребує змістовного теоретико-методологічного аналізу. У контексті такого аналізу необхідність децентралізації влади та надання значно більших повноважень місцевому самоврядуванню фіксується як проблема визначення суб'єкта управління, меж його діяльності та узгодження різних рівнів активності.

Проблема децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування вже тривалий час є важливою складовою реформування державного управління. Особливо актуальною ця проблема стала в процесі прийняття Україною євроінтеграційного курсу. Нормативно-правовою основою її вирішення є офіційно прийняті документи світового, європейського та вітчизняного рівнів [1 – 3]. Проблема розширення повноважень громади та її делегованих представників розглядається як на загальнотеоретичному і філософському [4 – 6], так і на політичному [7, 8] та управлінському рівнях [9, 10]. Теоретичні положення обґрунтовують необхідність такого розширення в умовах розвитку демократичного влаштування суспільства, а політичний та управлінський підхід зосереджуються на організаційному та функціональному забезпеченні діяльності різних учасників вирішення місцевих проблем [9 – 12]. Водночас відчувається дефіцит цілісного підходу до розгляду проблеми місцевого самоврядування, вміння поєднати глибокі теоретичні напрацювання з існуючою практикою управління, що проявляється у фрагментарності та частковості поглядів на цей складний процес розвитку демократії.

У контексті зазначеного метою статті є визначення теоретико-методологічних основ становлення суб'єкта регіонального розвитку, розкриття концептуальних підстав його діяльності, що в сучасних умовах України набуває значної гостроти в силу

збереження різних політичних тенденцій, неоднозначності дії й мотивів основних суб'єктів цього процесу.

У сучасній науковій літературі з державного управління значне місце відводиться проведенню адміністративно-територіальної реформи, де на перший план винесені питання визначення територіальних об'єднань, обмеження чи розширення повноважень місцевих органів влади, їх матеріального забезпечення тощо. Значно менше уваги приділяється визначенню суб'єкта регіонального та місцевого розвитку, розгляду нормативного та організаційного вдосконалення його діяльності тощо. Доречно додати, що акцентування уваги на необхідності формування спроможних громад і органів місцевого самоврядування не вичерпує проблему і не робить її менш важливою. Тому вирішення невідкладних практичних завдань регіонального рівня, формування якісно нового рівня соціальної активності громадян неможливе без прояснення теоретико-методологічних положень, до яких зокрема належить:

- визначення концептуального змісту здійснюваних трансформацій;
- конкретизація суті суб'єкта регіонального розвитку і його якісного складу;
- обґрунтування шляхів формування суб'єкта регіонального розвитку;
- констатація необхідних умов забезпечення ефективності його діяльності;
- застереження від можливих обмежень у діяльності суб'єкта регіонального розвитку або необхідність мінімізації ризиків і загроз.

У форматі можливостей нашого розгляду необхідно коротко зупинитися на вказаних пунктах, розкрити їх значення для процесу соціально-економічного розвитку регіону. Так, необхідність визначення концептуального підходу до здійснюваних трансформацій зумовлює важливість відповіді на питання – яка концепція є основою здійснюваної децентралізації? Як правило, відповідь на поставлене питання зводиться до посилення на дві взаємовиключні концепції – державницьку чи громадівську. Реалізація першої проявляється у передачі частини повноважень державного управління на рівень регіону із збереженням домінуючого впливу центру. Іншими словами, державницька концепція “розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, усі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу” [13] Для прикладу, запровадження інституту префектів цілком може базуватися на державницькій концепції, за умови, що відповідні представники центральної виконавчої влади будуть мати значні регламентуючі й контролюючі функції. Реальними підставами збереження цього теоретичного підходу до визначення суб'єкта регіонального розвитку України є значна інертність державного управління, що проявляється у збереженні рудиментів радянського минулого.

На протигагу державницькому підходу, громадівська концепція передбачає визнання і практичне ствердження первинності територіальної громад із подальшим делегуванням повноважень інституціям місцевого самоврядування та державного управління. Фактично вона ґрунтується на здійсненні таких форм прямої демократії, як місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві референдуми, громадські слухання, консультативні опитування населення тощо. У змісті Європейської хартії місцевого самоврядування чітко зафіксовано саме первинність територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, що закріплено принципом

субсидіарності – на вищий рівень управління передається вирішення лише тих питань, які не можуть бути вирішені на нижчому [14].

Водночас необхідно констатувати, що громадівська концепція місцевого самоврядування враховує також низку доповнюючих ознак, які, у сучасних умовах України, несуть в собі загрози відцентрових тенденцій, невиправданої суверенізації регіонів. Тому визнання первинності громадівського підходу потрібно доповнити концепцією муніципального дуалізму, що органічно відтворює специфіку регіонального управління, поєднує повноваження місцевого самоврядування у вирішенні справ територіальних громад і здійснення державних функцій на місцевому рівні. Якщо в першому відношення суб'єкти регіонального розвитку мають повну самодостатність і їх діяльність регламентується лише законом, то при здійсненні делегованих їм державних повноважень – їх функції здійснюються також під адміністративним контролем відповідних державних органів.

Такий, висхідний підхід до визначення суб'єкта регіонального розвитку зафіксовано у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де констатується, що “публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії” [15]. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися вищими інстанціями тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом”, і за умови, що він “має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів” [16], а також у випадку, коли він здійснюється за належністю виконання завдань центральних органів влади, доручених органам місцевого самоврядування.

У цьому контексті необхідно підкреслити, що важливою умовою ефективної діяльності суб'єкта є його автономія, яка “виступає протилежністю і до існування, в якому домінує примус, і до існування, в якому здатність обирати не застосовується”. Бути автономним означає “самостійно приймати рішення”, мати “гідність, незалежність, автентичність” і володіти здатністю та статусом (правом) здійснювати певну діяльність [17].

Щодо конкретизації суті суб'єкта регіонального розвитку і його якісного складу в контексті реалізації послідовно демократичної концепції, необхідно відзначити важливість принципу субсидіарності, що може бути визначений як лінія наростаючої суб'єктності. Тобто прийняття рішень і їх виконання здійснюється від базового рівня активності громадян до різних форм їх об'єднань та органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до змісту Європейської хартії місцевого самоврядування, при здійсненні останнього на вищий рівень управління передається вирішення лише тих питань, які не можуть бути вирішені на нижчому.

Саме тому реальний склад суб'єкта регіонального розвитку враховує окремих громадян, їх об'єднання, органи самоорганізації населення, територіальну громаду, органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, місцеві органи (представництва) центральної виконавчої влади, структури приватного сектору, дорадчо-експертне середовище тощо. За логікою субсидіарного підходу, окремі функції управління (надання адміністративних послуг тощо) передаються приватному сектору та делегуються представникам центральної виконавчої влади. Дотримання такого підходу забезпечує розуміння полісуб'єктності регіонального розвитку із властивими йому конкурентністю різних програм і проєктів.

Ще одним важливим аспектом визначення теоретико-методологічних основ формування суб'єкта регіонального розвитку є встановлення шляхів здійснення цього процесу. У домінуючому варіанті пояснення йдеться про децентралізацію державного управління. Погоджуючись із таким трактуванням, важливо підкреслити необхідність забезпечення повноти децентралізації, що досягається поєднанням низки важливих трансформацій. Іншими словами, здійснення децентралізації влади і, відповідно, формування сучасного суб'єкта регіонального розвитку досягається єдністю таких заходів, як передача адміністративних повноважень, важелів економічного впливу, муніципальної власності та фінансових механізмів територіальним громадам і їх представницьким органам місцевого самоврядування. Необхідною передумовою становлення територіальної громади основним суб'єктом регіонального розвитку є дотримання конституційної норми про заявну (реєструючу) форма затвердження статуту територіальної громади та надання їй статусу юридичної особи.

До необхідних умов забезпечення ефективної діяльності суб'єкта регіонального розвитку потрібно зарахувати певні чинники, що, у випадку їх актуалізації, сприятимуть вирішенню соціально-економічних питань регіону. А саме:

- нормативне визнання територіальної громади юридичною особою і засновником відповідної ради;
- реалізація права територіальної громади на підприємницьку діяльність і соціально-економічний розвиток;
- нормативно-правове й організаційне запровадження локальних референдумів для вирішення регіональних проблем;
- розширення транспарентності всіх аспектів процесу здійснення реформ;
- забезпечення пріоритетного значення прав громадян у діяльності всіх регіональних інституцій;
- наявність високої громадянської активності всіх представників громади та культури відстоювання своїх прав;
- підпорядкування діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування єдиному нормативно-правовому полю держави;
- урахування й дотримання органічної єдності прав, наданих повноважень і співмірних обов'язків, що доповнюється строгою відповідальністю суб'єктів за вчинені дії;
- отримання синергетичного ефекту від поєднання знань і ресурсів на регіональному рівні.

Тут доречно констатувати, що проблема розкриття суб'єкта регіонального розвитку дотична до юридичної проблеми правосуб'єктності, що фіксує юридично закріплене право суб'єкта на певні дії. Зрозуміло, що суб'єкт регіонального розвитку в силу своєї полісуб'єктності складно ідентифікується юридично, оскільки враховує юридичні й неюридичні особи і має різні рівні свободи. Тим самим проблема суб'єкта регіонального розвитку органічно зв'язана із трактування свободи, оскільки свобода є необхідною умовою діяльності суб'єкта як його самовизначення. Тут доречно послатися на положення відомого американського дослідника Б. Таманаги, за яким самовизначення суб'єкта (і в соціально-управлінській площині особливо) узгоджується із трьома видами свободи – особистою, правовою та політичною [18].

Тобто самовизначення суб'єкта регіонального і місцевого розвитку базується на правильному погодженні трьох рівнів свобод – політичної (вибирати політиків і впливати

на політичний курс держави), правової (посадовці мають діяти відповідно до законів) та особистої, що для державних службовців визначається як дискреційна, тобто свобода діяти на власний розсуд в межах своїх повноважень. Політична міра свободи може бути визначена в загальнодержавному контексті, як реалізоване право представників громади впливати на політичний курс держави шляхом голосування за певну політичну партію чи програму кандидати в президенти. Відповідно, суб'єктність тут полягає у необхідності формувати й підтримувати демократично вибраний курс держави, імплементувати його на місцевому рівні. У контексті визначеної теми необхідно провести лінію відмінності між суб'єктом місцевого самоврядування і конституційно ствердженою нормою “народ є джерелом влади”. Остання цілком планомірно шляхом представницької демократії може перерости у проголошену від імені народу тотальність закону, що досягається формально ствердженою та фактично відчуженою волею електорату. На відміну від абстрактного визначення джерела влади, суб'єкт влади характеризує значно інший підхід, коли громадяни (народ) є носієм права і можуть впливати не тільки на безпосереднє вирішення конкретних питань місцевого значення, але й на політичні рішення держави. Тому суб'єкт регіонального розвитку враховує цей політичний аспект, передбачає пряму причетність місцевого самоврядування до управління державою.

Правова свобода суб'єкта місцевого рівня управління забезпечується набуттям реального правового статусу, з чітко окресленими повноваженнями та обов'язками. Змістовно це виливається в юридичне закріплення і практичну реалізацію низки прав, зокрема:

- право вирішувати питання місцевого значення;
- права територіальної громади на реєстрацію в якості конституційно визнаного статусу юридичної особи – суб'єкта публічного права;
- права власності громади на комунальне майно;
- права територіальних громад на самоорганізацію та об'єднання ресурсів і реєстраційну форму його реалізації;
- права громади на реалізацію форм прямої демократії – законодавче закріплення механізму проведення місцевих референдумів тощо.

Правова свобода діяльності органів місцевого самоврядування означає також інституційну зумовленість всіх їх рішень і дій або визначеність сукупністю чинних законів і підзаконних актів, затверджених концепцій, стратегій, програм і планів. Тут можна послатися на типову в рамках неінституціоналізму фіксацію залежності дії суб'єкта державного управління від інституціональних констант, що призводить до визначення його як актора – виконавця раніше написаного сценарію. Зрозуміло, що правова регламентованість місцевого самоврядування є швидше обмеженням свободи, але можна констатувати й полівалентність інституціональної детермінації управлінської діяльності, що ставить перед її суб'єктом проблему вибору ефективного рішення. Для прикладу, можливі два цілком законні й водночас альтернативні рішення щодо пріоритету виділення бюджетних коштів. За цих умов рішення на користь однієї чи іншої альтернативи цілком може залежати від суб'єктивної позиції керівника чи колективного органу.

Із сказаного стає зрозумілим, що проблема дієвості суб'єкта місцевого самоврядування як самовизначення його посадових осіб тісно пов'язана із мірою поєднання інституційної заданості й особистісної свободи. У цьому відношенні К. Поппер вирізняє “два повністю різних методи” [19], за допомогою яких може здійснюватися втручання держави. Перший з них – це проектування “правової структури” на певну соціальну сферу, тобто застосування інституціонально визначеної політики. Іншими

словами, це дії посадових осіб органів місцевого самоврядування в рамках дотримання положень законів про власну діяльність або самовизначення за формулою “Можна тільки те, що дозволено законом”. Другий – це метод надання органам державної влади та її посадовим особам свободи дії, тобто використання дискреційної влади (метод втручання в перебіг подій на основі наданих повноважень і власного розсуду) або (в поширеному на сьогодні варіанті) застосування суб’єктивно визначеної доцільності [20]. На думку К. Поппера, тільки перший метод є раціональним, робить публічну політику передбачуваною та гарантує впевненість у завтрашньому дні для більшості громадян. Дійсно, це з необхідністю стверджується, коли “суб’єктивна доцільність” виявляється у прагненні задовольнити власну вигоду, а не інтереси громади.

Надання переваги інституціональному методу перед дискреційним (особистісно визначеним) означає також, що політична й управлінська діяльність демонструє дотримання чинних законів. Відповідно формується можливість громадського контролю за органами місцевого самоврядування, а також більш повне забезпечення демократії, яка у цьому контексті визначається як “контроль за правителями з боку керованих” [21].

Щодо останнього із зафіксованих пунктів нашого розгляду (застереження від можливих обмежень в діяльності суб’єкта регіонального розвитку або мінімізації ризиків і загроз цього процесу) необхідно вказати на те, що здійснення регіонального розвитку при всій його теоретичній визначеності є досить складним і суперечливим процесом. У ньому виявляються позитивні й негативні тенденції, діють прогресивні й регресивні сили, виникають й спрацьовують непередбачувані чинники тощо. Реальними загрозами ефективній діяльності суб’єкта регіонального розвитку можуть стати атомізація цілей, дезінтеграція зусиль різних представників соціуму, виникнення відцентрових тенденцій і різних спроб пошуку федералізму, негативні зовнішні впливи тощо. Тим самим на регіональному рівні діє значна кількість відносно самостійних суб’єктів і кожен із них реалізує власні інтереси й мотиви. Останні закономірно поділяються на дві автономно існуючі сфери – публічну та приватну, причому остання використовує першу як свою необхідну передумову, як засіб розвитку партикулярних інтересів [22]. Тому досить часто відбувається порушення цивілізованих норм діяльності, вихід за правові рамки суспільної взаємодії (протекціонізм, корупція, злочинство тощо).

Домінування приватної сфери в діяльності суб’єкта регіонального розвитку впорядковується системою нормативно (законодавчо) закріплених вимог, що доповнюються моральними обмеженнями, що в якості усвідомлених прав і обов’язків стають складовою частиною їх мотивації та орієнтування діяльності [23]. Діяльність кожного регіонального суб’єкта з його знаннями та мотивацією конкретизується у соціальній ролі, що у процесі предметної інтеракції з іншими учасниками набуває особливого значення. Тим самим результат кожної діяльності зумовлюється існуючою нормативною системою загальнодержавного та місцевого рівня, моральними переконаннями конкретних осіб-учасників процесу та очікуваннями можливої взаємодії з іншими.

Висновки

Якраз тому теоретико-методологічний супровід діяльності суб’єкта територіального розвитку як постійно здійснюваний науковий дискурс із прояснення раціональних, правових і моральних підстав діяльності є одним із необхідних і важливих чинників досягнення потрібних соціально-економічних результатів і запобігання негативних наслідків.

Послідовно визначений і легітимно сформований суб’єкт регіонального рівня зможе забезпечити такі переваги своєї діяльності:

- об'єктивність оцінки вихідних умов і ресурсів регіонального розвитку;
- більш повне врахування інтересів усіх зацікавлених сторін;
- залучення громадськості до визначення точок росту й прийняття управлінських рішень;
- оперативність у прийнятті управлінських рішень;
- синергетичний ефект від поєднання суб'єкта прийняття управлінського рішення і суб'єкта його виконання;
- посилення відповідальності за виконанні ухвалених рішень;
- підвищення активної громадської позиції громадян, їх об'єднань і органів місцевого самоврядування.

Вказані теоретико-методологічні характеристики можна розглядати як достатні умови ефективної діяльності суб'єкта регіонального розвитку та ствердження його як політично суверенного, юридично повноправного, соціально самодостатнього й відповідального та особистісно вмотивованого й актуалізованого.

Наш аналіз теоретико-методологічних основ становлення успішного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні стосується вказаних основ і не може претендувати на повноту висвітлення реального процесу регіонального розвитку. Теоретична реконструкція останнього потребує ширшого формату розгляду, розкриття низки доповнюючих характеристик, зокрема:

- особливостей поєднання легальності та легітимності в діяльності органів місцевого самоврядування;
- взаємодії органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та спонтанної активності громадян;
- пошук ефективних шляхів мінімізації ризиків партійного впливу на діяльність органів місцевого самоврядування;
- гарантування відкритості та прозорості діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування;
- забезпечення дотримання принципу верховенства прав особи в діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Саме така практична спрямованість має стати пріоритетною в подальших теоретичних дослідженнях діяльності суб'єкта регіонального розвитку.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.kiev.ua.
3. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1508-18.
4. Вебер М. Три чисті типи легітимного панування / М. Вебер // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика [Текст] / пер. з нім. О. Погорілий. — К. : Основи, 1998. — 534 с.
5. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко [та ін.]. — К. : Знання України, 2003. — 407 с.
6. Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей [Текст] : у 2 т. Т. 1 / пер. фр. — вид. 2-ге, випр. — К. : Дух і літера, 2011. — 576 с.
7. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія [Текст] / Ульрих Бек ; пер. з нім. О. Юдіна. — К. : Ніка-Центр, 2011. — 408 с.

8. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність [Текст] / П. Розанвалон ; пер. з фр. Євгена Марічева. — К. : Вид. дім “КМА”, 2009. — 287 с.
9. Місцеве самоврядування: Ідея сучасної громади [Текст] / Шобер Петер ; пер. з нім. Р. Мон’яка. — Львів : [б. в.], Ахілл, 2011. — 272 с.
10. Державне управління [Текст] : кур. лекц. / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. — 536 с.
11. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
12. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p.
13. Державне управління [Текст] : кур. лекц. / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. — 536 с.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
15. Там само.
16. Там само.
17. Свендсен Л. Фр. Г. Філософія свободи [Текст] / Ларс Фр. Г. Свендсен ; пер. з норвезьк. — Львів : Ви-во Анетти Антоненко ; К. : Ніка-Центр, 2016. — 336 с.
18. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія [Текст] / пер. з англ. А. Щенка. — К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. — 208 с.
19. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. — К. : Знання України, 2003. — 407 с.
20. Там само. — 407 с.
21. Там само. — 407 с.
22. Місцеве самоврядування: Ідея сучасної громади... — 272 с.
23. Там само. — 272 с.

*Стаття надійшла до редакції 27.12.2016
Схвалена до друку редколегією 29.12.2016*

P. Petrovskyi

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS FOR THE FORMATION OF A SUCCESSFUL SUBJECT OF REGIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

This article considers the theoretical and methodological basis for the formation of a subject of regional development in present conditions of Ukraine and explores the problem of extending powers of the community and local government bodies as a component of decentralization processes and public management development. The article proves the need for supporting the successful activity of the subject of regional development through the combination of interests of all stakeholders and community participation, its different forms of self-organization and local government bodies.

Key words: subject of regional development, subjectivity, community, self-organization, local government bodies, legal status of the object, institutional definiteness and freedom, sovereignty and subsidiarity, autonomy and responsibility.