

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 353.1

Т. М. БЕЗВЕРХНЮК

МІСЦЕ ТА РОЛЬ РЕСУРСІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В БАЛАНСІ СИЛ, ІНТЕРЕСІВ І ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН “ЦЕНТР-РЕГІОН”

Проаналізовано взаємозв'язок між рівнем ресурсної забезпеченості суб'єктів управління на регіональному рівні та балансом сил, на основі чого визначено та обґрунтовано місце і роль ресурсів регіонального управління у формуванні вітчизняної системи політичних відносин “центр-регіон”.

In clause the interrelation between a level of resource security of subjects of management and balance of forces on the basis of what the place and a role of resources of regional management in formation of domestic system of political attitudes is proved is analyzed the center-region.

Поєднання різних типів ресурсів формує специфічний ресурсний простір функціонування системи регіонального управління. Сукупність не однорівневих, а логічно субординованих і скоординованих типів ресурсів зумовлює конкретні економічні, адміністративні та політичні відношення, що характеризують багаторівневу систему ресурсного забезпечення регіонального управління.

Найважливішим політичним питанням у відношеннях між центром і регіонами є розподіл влади, як контролю над значимими для суспільства ресурсами. Адже у кого більше ресурсів, у того більше влади і можливостей для реалізації власних інтересів.

Рівномірний розподіл влади по вертикалі практично неможливий із-за інституціональної субординації, а по горизонталі не завжди доцільний, враховуючи різний рівень “зрілості” територіальних одиниць і, відповідно, владні потреби. До того ж, слід розрізняти формальні та неформальні політичні відношення “центр-регіон”. Перші формуються між органами публічної влади різних рівнів, другі – між політичними спільнотами та бізнес-елітами. Таким чином, природа відношень “центр-регіон” проявляється через синтез балансу сил і балансу інтересів.

Проблема політичних відношень між центром і регіонами отримала теоретичне обґрунтування у фундаментальних працях І. Валлерстайна (концепція світових систем – аналіз відношень між міжнародною політичною системою та її зовнішнім економічним середовищем) [14], П. Тейлора (зникнення зовнішньої арени в процесі периферіалізації) [13], І.Тюнена (концепція концентричних колів та локальної держави), Р. Даля (концепція поліархії – опис владних відношень у територіально-

політичних системах) [4], А. Трейвіша (взаємовідношення центру і периферії в процесі регіонального розвитку) [11], Р. Туровського (моделі політичних відношень “центр-регіон” та розподіл ідеологічної й економічної влади між центром і регіонами) [9]. Визначення різних типів влади та їх співвідношення ретельно розкрито класиками реалізму Е. Карром та неолібералізму Дж. Наєм [6].

В аспекті дослідження, аналіз вищезазначеного методологічного підґрунтя необхідний для того, щоб з’ясувати, як чинна організація системи ресурсного забезпечення регіонального управління впливає на особливості розподілу влади між центром і регіоном у трьох взаємопов’язаних аспектах: баланс сил, баланс інтересів та баланс відношень.

Метою статті є визначення та обґрунтування місця і ролі ресурсів регіонального управління у формуванні вітчизняної системи політичних відношень “центр-регіон”.

Поняття “сила” має різні трактування: енергія, що діє на матеріальні тіла; спроможність, можливість робити що-небудь, діяти; фізичний вплив, насильство; могутність, влада, авторитет; право розпоряджатися на свій розсуд; джерело діяльності, спонукання, могутності, впливу; частина суспільства або суспільна група, що характеризується певними ознаками або спрямованістю у своїй діяльності, напрямках; озброєні війська тощо [3, с. 1313]. У теорії міжнародних відносин під терміном баланс сил розуміється розподіл світового впливу між окремими центрами сили – полюсами. У цій роботі, відповідно до сучасного політичного дискурсу, баланс сил – це динаміка безперервних відхилень силового потенціалу від рівноважного стану в той чи інший бік, у результаті чого система владних відношень між центром та регіонами зберігає динамічну рівновагу.

Саме в процесі реалізації силового потенціалу, перетворювання сили в політичні дії та рішення, виникають владні відношення як між центром і регіонами в цілому, так і між центром та окремими територіями. Можливими є такі формули балансу сил: сильний центр – слабкі регіони; сильний центр – сильні регіони; слабкий центр – слабкі регіони; слабкий центр – сильні регіони. Баланс сил “центр-регіон” у кожному конкретному випадку характеризується власним співвідношенням типів влади, які відрізняються один від одного своїми владними ресурсами.

Так, у відношеннях “центр-регіон” домінантне значення має економічна влада, що ґрунтується на фінансово-економічних ресурсах та ідеологічна (“м’яка”) влада. Воєнна (“жорстка”) влада застосовується тільки в крайніх випадках. Тобто баланс сил має відображати ресурсну (матеріальну та ідеологічну) рівність (нерівність) основних акторів. Проте наявність четвертої – адміністративної (політико-адміністративної) влади, з якою пов’язані інституціональна субординація та територіальне управління, обумовлює диференціацію можливостей центру і регіонів в отриманні ресурсів. Унаслідок формується так звана “гегемонічна стабільність” – домінування сильного центру над регіонами, або альянс регіонів, які контролюють центр, роблять його домінуючим за рахунок об’єднання своїх регіональних ресурсів і пригнічування інших територій.

Центр володіє трьома головними групами ресурсів впливу: адміністративні (у тому числі символічний капітал, який змушує рахуватися з владою тільки тому, що це ієрархічна структура, якій приписано управляти регіоном); економічні (насамперед, контроль над власністю та процесом її розподілу, торгівля регіональними

преференціями); політичні (контроль за регіональними процесами, централізація політичних ресурсів і, як наслідок, структурування регіонального політичного простору), які в межах політико-адміністративної влади забезпечують централізований контроль на регіональному рівні через пряме адміністрування центру (призначення чиновників і санкції). Також і в межах економічної влади завжди забезпечується домінування центру – за рахунок надання йому права прийняття стратегічних рішень у сфері економіки та формування єдиного економічного простору.

Відтак, баланс сил між центром та регіонами завжди є зміщеним у бік центру, тобто рівновага у відношеннях “центр-регіон” практично недосяжна. Але постійно діє правило компенсації: зміщення балансу в одних типах влади (політико-адміністративної та економічної) компенсується зворотним зміщенням в інших (ідеологічної).

Баланс сил “центр-регіон” безпосередньо залежить від характеру взаємовідносин регіонального бізнесу і влади, тобто від “горизонтального” балансу сил усередині регіону. Виокремлюється декілька різноманітних моделей взаємовідносин бізнесу і влади: модель патронажу, що обумовлює адміністративний тиск влади на бізнес; модель “приватизації влади”, коли влада сконцентрована в руках однієї групи економічних суб’єктів; модель пригнічування, коли влада використовує у відношеннях з бізнесом репресивний апарат; модель партнерства, у межах якої представники бізнесу та влади заключили компроміс.

Як показує досвід Російської Федерації, найрезультативнішою моделлю взаємодії влади і бізнесу є партнерська. Базовою умовою даної моделі є диверсифікованість економічних ресурсів регіону та їх розосередження між різними елітними групами, кожна з яких володіє власними ресурсами впливу. Модель партнерства – це результат “пакта” еліт, де влада не може вести діалог з бізнесом з позиції сили, а виступає в ролі арбітра, що займається узгодженням загальних позицій [8].

Як видно, підґрунтям взаємовідносин бізнесу і влади є ресурсний обмін: бізнес отримує від влади преференції (звільнення від податків й інші пільги) та доступ до додаткових економічних ресурсів (дешеві кредити, участь у державних та міжнародних програмах тощо), а представники влади можуть розраховувати на підтримку з боку бізнесу у виборчому процесі та з його допомогою реалізовувати власні програми соціально-економічного розвитку регіонів. Партнерська взаємодія владних та економічних акторів регіонального простору сприяє врівноваженню “горизонтального” балансу сил, що в подальшому може прийняти формулу “сильний центр – сильні регіони”.

Протистояння в регіонах бізнесу і влади призводить к взаємному послабленню, що в умовах жорсткого (владно-ресурсного) тиску центру обумовлює відхилення балансу сил і формування моделі “сильний центр-слабкі регіони”.

Відтак, для врівноваження балансу сил з центром, суб’єкти регіонального управління (насамперед, владні та економічні актори) мають розвивати такі види ресурсів:

- ідеологічні – стратегічний альянс бізнесу та влади і, як наслідок, легітимність регіональної влади;
- економічні – регіональна власність;
- політичні – політична ідентичність, специфічна свідомість регіональної спільноти, геополітична роль території.

Зазначені види ресурсів регіонального управління – це дієві засоби регулювання суспільних відносин на регіональному рівні (забезпечення

внутрішнього балансу сил), а звідси – можливості суб'єктів управління щодо самостійного вирішення місцевих питань. Прагнучи до врівноваження балансу сил з центром регіони вимагають не рівноправності у відношеннях з центром (що означало б розпад держави), а можливостей для реалізації свідомих інтересів регіональної спільноти в межах даної держави.

Отримання регіональною владою таких можливостей дозволяє говорити про наявність балансу сил. Баланс “сильний центр – сильні регіони” не є протиріччям, адже центр являє собою “абстрактну” категорію, оскільки економічні ресурси, електорат тощо розміщені в регіонах та створюють регіональний ресурс. Дисбаланс відношень між центром та регіонами – це результат незбіжності їх інтересів на регіональному рівні та зміщення в бік центру можливостей (сил) стосовно розпорядження регіональними ресурсами.

Зміст інтересів центру на регіональному рівні сфокусовано в двох основних напрямках:

– вертикальний напрям – підтримка субординації по вертикалі, централізований контроль над політичними інститутами і процесами регіонального рівня задля збереження єдності та територіальної цілісності держави, що реалізується через застосування політико-адміністративної сили, заснованої на ресурсах влади й управління;

– горизонтальний напрям – підтримка міжрегіональної стабільності та зменшення соціально-економічної й політичної контрастності на підґрунті ідеологічної влади через вертикальний фінансово-економічний ресурсний потік і перерозподіл компетенції.

Основний зміст регіонального інтересу полягає в отриманні конкретних (насамперед, фінансово-економічних) компетенцій у сфері економіки, культури тощо, які, на думку регіональної спільноти, дозволяють реалізувати її унікальність і значущість. Регіональні інтереси – це деякі власні уявлення регіональної спільноти про найкраще для неї становище та засоби його досягнення. Зауважимо, що деякі з них збігаються із загальнодержавними інтересами, інші – з місцевими, але зазначені інтереси не є власне регіональними. За них можна вважати тільки ту частину інтересів населення регіону, що не виходять своїм змістом за межі конкретного регіону. При цьому регіони повинні мати право не лише приймати рішення щодо реалізації регіональних інтересів, але й виконувати зазначені рішення. Адже, на підставі питань регіонального значення визначається компетенція органів і посадових осіб регіональної влади.

Конституція та законодавство України, фіксуючи змістовно продуктивне поняття “питання місцевого значення” не дає, на жаль, їхнього чіткого переліку. Щодо органів регіонального самоврядування, то питання регіонального значення визначаються лише в частині предметів відання АРК. Компетенція самоврядування на обласному рівні визначається дещо по-іншому – не через визначення питань регіонального значення, як у випадку із АРК, а через визначення компетенції обласних рад.

Тут доречно звернути увагу на ст. 13 проекту Європейської хартії регіональної демократії, що наголошує на праві та спроможності регіональної влади в межах Конституції або закону регулювати та реалізовувати регіональні інтереси. Функції публічної влади на регіональному рівні, що вкладаються виключно в регіональний інтерес, повинні покладатися не на інституції державної влади в регіоні, а на регіональне

самоврядування. При цьому реалізація регіональних інтересів має забезпечуватися політичними, організаційними, економічними, кадровими, інформаційними тощо можливостями та ресурсами, що є в розпорядженні регіонального врядування [12].

Зазначене передбачає, перш за все, законодавче закріплення самостійної форми публічної власності – регіональної як матеріальної основи реалізації регіональних інтересів органами регіональної влади. Принаймні, повноцінного нормативного закріплення визнання регіональної власності вимагає існуюча в теперішній час на регіональному рівні власність АРК, комунальна власність міст Київ і Севастополь, а також спільна власність територіальних громад у межах області. Розробка такого акта прямо передбачена п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1], але за понад 10 років, що минув з часу його прийняття, вона так і не відбулася.

Регіональна власність, альянс бізнесу і влади, політична свідомість як ресурси регіонального управління здатні відігравати ключову роль у балансі відношень “центр-регіон”, забезпечуючи регіони такими можливостями для реалізації регіональних інтересів:

– економічні можливості – це фінансово-економічні повноваження стосовно розпорядження в інтересах населення регіону рухомим і нерухомим майном, іншими об’єктами громадського користування та соціальної інфраструктури, які мають важливе значення для життєзабезпечення регіону, задоволення потреб населення та збереження історико-культурної спадщини. Це сприятиме, з одного боку, самостійній реалізації регіоном власних інтересів, а з іншого – зростанню внутрішнього економічного потенціалу регіону завдяки усвідомленню регіональною спільнотою як власної відповідальності за його розвиток, так й того, що дотації з центру неминуче означають значний дисбаланс економічної влади, а відтак, і політичну залежність;

– політичні можливості – це, насамперед, політична об’єктивація регіонів, що виявляється у формуванні політично активних територіальних спільнот з добре артикульованими інтересами. Саме ці спільноти, на відміну від “простих” адміністративно-територіальних одиниць, є регіональними політичними суб’єктами, що впливають на баланс відношень “центр-регіон”, а їхній розвиток зумовлює децентралізацію, наслідком чого й є виникнення права на регіональне самоврядування. Адже, найбільш важливі політичні взаємодії відбуваються усередині конкретного регіону, а більшість властивостей регіону є наслідком процесів, що відбуваються на його рівні. Зазначений висновок підтверджується результатами виборів в Україні. Зокрема, вибори 2004 р. Президента України та дострокові вибори 2007 р. до Верховної Ради України підтвердили чітко виражений регіональний характер виборів в Україні за весь час її незалежності;

– інституційні можливості – це відповідність обсягу владних повноважень та відповідальності суб’єкта регіонального управління, що приймає рішення, характеру інтересів і пріоритетів об’єкту управління – головний фактор легітимації регіональної влади та засіб вирішення компетенційних спорів між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Легітимність регіональної влади багато в чому визначається її економічною легітимністю [5], адже міра легітимності “у повсякденній свідомості рядового громадянина сприймається як економічний розвиток країни і власний життєвий рівень” [7]. Отримання регіоном можливостей (компетенції)

розпорядження регіональними ресурсами та розвитку партнерських відносин між політичною та господарською регіональною елітою (під контролем якої знаходиться потужний економічний ресурс), що мають базуватися на еквівалентному обміні ресурсами, сприятиме, з одного боку, виконанню регіональною владою рішень щодо реалізації регіональних інтересів, а з іншого – активізації економічної діяльності в регіоні через стимулювання розвитку малого та середнього бізнесів.

Відсутність у суб'єктів регіонального управління владних засобів (політико-адміністративної влади) ставить його в нерівні з державним управлінням у питаннях реалізації регіональних інтересів, що вимагає посилення ідеологічної влади через ефективний розвиток регіональної власності та законодавче закріплення компетенції суб'єктів управління щодо права прийняття рішень з управління регіональними ресурсами.

У даному аспекті доречно підкреслити, що в системі відношень між центром і регіонами присутній не тільки формально-правовий аспект, а також і неформальний, який іноді займає перший план.

З одного боку, регіональна влада, як сегмент єдиної державної влади, неминуче знаходиться в політичній залежності від центру, будучи зобов'язаною або вимушеною реалізовувати на місцях державну політику, а відповідно, приймати участь у формуванні центральною владою “політичних мереж”. З іншого боку, регіональна влада здатна впливати на центр з позиції “контрвлади”, виступаючи специфічною політичною системою, що включає в себе не тільки офіційні владні інститути, а й низка формально незалежних структур, що не обов'язково володіють офіційним політичним статусом, але є акторами регіональної політичної системи [2]. Це дозволяє розглядати інститут регіональної влади як результат взаємодії стратегій акторів (владних і невладних), що беруть участь у тій чи іншій політичній взаємодії та зв'язані між собою мережевими відношеннями (“...діями, ресурсами та залежностями між ними” [10]).

На регіональному рівні, під впливом ідеології демократичного врядування і громадянського суспільства, виникає політичне співвідношення “влада – бізнес і громада”, зі здатністю створювати навколо себе активно діючі мережі. Домінування горизонтальних зв'язків над вертикальними сприятиме відтворенню соціального капіталу, який може бути використаний для посилення регіональної ідеологічної влади. Але, важливо зауважити, що соціальний капітал не відтворюється та не мобілізується регіональною владою, тому він не є ресурсом регіонального управління. Проте, похідними ресурсами від регіонального соціального капіталу є кадровий та інтелектуальний, які безпосередньо забезпечують розвиток організаційних здібностей суб'єктів регіонального управління.

Таким чином, особливості відтворення, мобілізації і конвертації ресурсів регіонального управління не тільки різко відрізняють регіональну владу від центральної, а й відображають специфіку політичних відношень “центр-регіон” через синтез балансу сил та інтересів. Адже, ресурси регіонального управління – це багаторівнева система взаємопов'язаних і субординованих елементів системи регіонального управління, що використовуються суб'єктами управління як засіб (можливість) досягнення цілей відповідно з повноваженнями щодо розпорядження тим чи іншим видом ресурсів. І саме тут доречно зауважити, що специфіку політичних відношень між центром і регіоном

формує, насамперед, не рівнозначність (за впливовими можливостями) власних ресурсів органів влади. Власні ресурси органу влади – це ті, рівень яких орган влади може змінювати, можливо, в заздалегідь визначених рамках.

Мається на увазі, що можливості реалізації центром своїх інтересів забезпечені примусовими, адміністративними, силовими, нормативними, фінансовими та іншими ресурсами влади, у той час, як засобами реалізації регіональних інтересів (окрім дефіцитних матеріально-фінансових) є мотиваційні, культурно-інформаційні, інтелектуальні, морально-психологічні ресурси, які є дієвими тільки за умов легітимності регіональної влади, що в свою чергу безпосередньо залежить від її економічної легітимності. Адже, економічна легітимність регіональної влади жорстко регулюється центром, з одного боку, через правові й адміністративні рамки місцевого оподаткування, а з іншого – через трансферні цільові ресурси, рівень яких орган регіональної влади не може змінювати і рішення, щодо яких ухвалює інший, а не зацікавлений орган влади.

Відповідно, залежно від джерела ресурсів і повноважень суб'єкта використання, ресурси регіонального управління в системі політичних відношень “центр-регіон” виконують кілька ролей (табл.).

Таблиця

Роль ресурсів регіонального управління в системі політичних відношень “центр-регіон”

<i>Джерело ресурсу</i>	<i>Суб'єкти використання</i>	<i>Роль ресурсу</i>
Державний бюджет	Органи державної влади	Атрибут політико-адміністративної сили
	Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади	Інструмент забезпечення можливості використання інших видів ресурсів; Об'єкт управління
	Місцеві державні адміністрації	Засіб адміністративного впливу на окремі компоненти регіональної системи; Можливість реалізації на місцях державної політики
Державний трансферт (частка ресурсів з вертикального фінансово-економічного потоку)	Місцеві державні адміністрації	Умова реалізації державних інтересів на місцевому рівні; Фактор врегулювання суспільних відносин на регіональному рівні
	Органи місцевого самоврядування	
Ресурси передані на виконання делегованих повноважень	Місцеві державні адміністрації	Передумова використання компенсаторних можливостей* органу регіональної влади
	Органи місцевого самоврядування	
Власні ресурси	Органи місцевого самоврядування, бізнес, населення	Дієвий засіб реалізації свідомих інтересів регіональної спільноти

*В аспекті дослідження під компенсаторною можливістю розуміється потенціальна здатність суб'єкта відновлювати витрачені засоби завдяки наявності у нього ресурсів різних видів. Компенсаторні можливості за природою потенціальні, тому вони можуть активізуватися, використовуватися і розвиватися на основі безперервного процесу відновлення наявних у органа влади ресурсів.

Як видно з таблиці, один й той же ресурс (наприклад, фінансовий), в залежно від джерела і повноважень суб'єкта його використання, може виконувати різні ролі, забезпечуючи тим самим спроможність інституту регіональної влади регулювати та реалізовувати регіональні інтереси. Проте зазначена спроможність безпосередньо залежить від можливостей (сил) регіональної влади розпоряджатися регіональними ресурсами. Отримання регіональною владою таких можливостей дозволить говорити про наявність балансу сил у системі політичних відношень “центр-регіон”.

Аналіз ролі ресурсів у формуванні балансу політичних відношень центр-регіон дозволяє стверджувати таке:

1. Особливості відтворення, мобілізації і конвертації ресурсів регіонального управління не тільки разюче відрізняють регіональну владу від центральної, а й відображають специфіку політичних відношень “центр-регіон” через синтез балансу сил та інтересів.

2. Прагнучи до врівноваження балансу сил з центром регіони вимагають не рівноправності у відношеннях з центром (що означало б розпад держави), а можливостей для реалізації свідомих інтересів регіональної спільноти у межах даної держави. Отримання регіональною владою таких можливостей дозволяє говорити про наявність балансу сил. Дисбаланс відношень між центром та регіонами – це результат незбіжності їх інтересів на регіональному рівні та зміщення в бік центру можливостей (сил) стосовно розпорядження регіональними ресурсами.

3. Регіональна власність, альянс бізнесу і влади, політична свідомість, як ресурси регіонального управління, здатні відігравати ключову роль у балансі відношень “центр-регіон”, забезпечуючи регіони економічними, політичними та інституційними можливостями для реалізації регіональних інтересів.

Подальших наукових досліджень потребують питання ресурсного забезпечення інституту регіональної влади як можливостей регулювати та реалізовувати регіональні інтереси.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”: станом на 21 травня 1997р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.

2. Брызгунова Ю. В. Региональная власть в системе политических сетей / Ю. Брызгунова // Власть. – 2007. – № 4. – С. 87–89.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов.ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.

4. Даль Р. О демократии / Р. Даль. – М. : Наука, 2000. – С. 47–64.

5. Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия / М. Доган // Социологические исследования. – 1994. – № 6. – С. 154.

6. Най Дж. С. Гибкая власть / Дж. Найл. – Новосибирск-Москва : РАН ИНИОН, 2006. – 121 с.

7. Проблеми статусної легітимації політичних і господарських еліт сучасного українського суспільства / [В. Чорноволенко, О. Іващенко, О. Симончук] // Соціологія : теорія, методи, маркетинг. – 1999. – № 4. – С. 12.

8. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит : аналитический доклад Института социологии РАН. – Москва, 2004. – Режим доступа: www.fesmos.ru/publicat/19_RegElit2004/regelit_8.html

9. *Туровский Р. Ф.* Центр и регионы: проблемы политических отношений : [монографія] / Р. Туровский. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

10. *Чураков А. Н.* Анализ социальных сетей / А. Н. Чураков // Социс. – 2001. – № 1. – С. 109.

11. Центр и периферия в региональном развитии / [О. Грицай, Г. Иоффе, А. Трейвиш]. – М. : Наука, 1991. – 379 с.

12. Recommendation 240 (2008) of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet>

13. *Taylor P. J.* Political Geography. World-Economy, National-State and Locality / P. J. Taylor. – London, 1989. – 311 p.

14. *Wallerstein I.* The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century / I. Wallerstein. – N.Y., 1974. – 417 p.

Надійшла до редколегії 20.02.2009 р.