

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 353:35.073.53

Тетяна Безверхнюк

РЕГІОНАЛЬНА СУБ'ЄКТНІСТЬ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

У статті розглянуто проблему існування багатьох критеріїв «розпізнавання» регіональних політичних систем, доведено доцільність визначення категорії «регіон» як суб'єкта політики, як специфічної політичної системи, наслідком чого й є виникнення права на регіональне самоврядування.

Ключові слова: *регіон, регіоналізм, регіоналізація, регіональна політична система, регіональне самоврядування.*

Постановка проблеми

Розвиток провідних країн світу супроводжується процесом децентралізації в прийнятті рішень та поступовому розширенні прав територій, зокрема регіонального рівня. Невипадковим є висновок академіка М. Чумаченка, який, посилаючись на досвід інших країн, зазначає появу п'ятої, окрім традиційних чотирьох, влади – влади регіонів [9]. Він також звертає увагу на усталену світову тенденцію: з розвитком суспільства поступово підвищується ступінь децентралізації управління економічними та соціально-політичними процесами. Причому цей процес торкнувся навіть тих держав, які традиційно вважалися, а іноді, чомусь, й досі вважаються оплотом централізованого державного устрою, наприклад, Франції, Польщі, Сполученого королівства, Португалії, Росії. Зазначене знаходить свій прояв у двох взаємопов'язаних явищах – регіоналізмі та регіоналізації.

Регіоналізм – це громадсько-політичний рух або відповідна система ідеологічних орієнтацій, де за мету ставиться ствердження регіонів як суб'єктів політичних та управлінських відносин, розширення повноважень регіональних органів влади. Регіоналізація – це процес делегування регіонам, як територіальним одиницям субнаціонального рівня, суттєвих повноважень у галузі публічного управління, а також підвищення статусу регіонів через реформування державного устрою країни. Як зазначає Е. Томпсон, регіоналізація є способом, за допомогою якого політичні партії, громадські організації та інші рушійні сили регіоналізму впроваджують у публічну систему ідеї специфічності та особливості того чи іншого регіону [7].

Як правило, регіоналізм передуює регіоналізації, хоча іноді бувають приклади, коли «штучно» створені центральною владою регіони поступово набували ознак природності. Так, у 1941 р. колабораційним урядом Віші, з метою зміцнення своєї влади, територія Франції, що знаходилася під його впливом, була

поділена на регіони на основі існуючого до 1789 р. поділу країни на провінції. Як не дивно, але ці регіони не лише пережили свого «батька», але й згодом призвели до виникнення регіональної свідомості, причому «відновлення» історичної пам'яті тут відіграло допоміжну роль [5].

У будь-якому випадку, регіоналізм та регіоналізація ґрунтуються на об'єктивності регіону, під яким розуміється частина території держави, яка за своїми економічними, політичними, правовими, культурними тощо ознаками та досвідом історичного розвитку становить певну цілісність і водночас відрізняється ними від інших частин країни, що й забезпечує стійкість регіональної самосвідомості та регіональної системи у цілому.

В Європі до регіонального рівня належить понад 300 територіальних утворень. І хоча у сучасній літературі немає єдиної визнаної класифікації регіоналізму та регіоналізації, більшість з них ґрунтується на співвідношенні елементів централізації та децентралізації при оформленні політико-правового статусу регіонів, універсальності або унікальності статусу регіонів, способу регіоналізації, змісту регіоналізму тощо.

Як зазначав Ф. Бродель, різноманіття є безпосереднім наслідком безмежності простору, завдяки чому особливості тієї чи іншої місцевості, що виникли у глибокій давнині, «дожили» до наших часів [6]. Саме завдяки такій стійкості територіального поділу ми багато в чому й маємо сьогодні можливість досліджувати суспільство «по горизонталі», тобто визначати регіони, порівнювати їх та класифікувати, адже будь-які суспільні та політичні процеси, структуровані простором, є одним із базисних факторів, що впливають на формування та функціонування суспільства.

У сучасних наукових джерелах під поняття «регіон» підводяться різноманітні просторові системи дуже різних ієрархічних рівнів – від групи держав до частин адміністративно-територіальних одиниць, і дискусії з приводу розуміння суті регіону не тільки не закінчуються, але й все більше активізуються.

Неоднорідність території за різними ознаками або значна площа території, з точки зору визначеної мети дослідження чи практичної діяльності, обумовлюють необхідність поділу території на певні частини, які набули загального визначення в якості регіонів. Регіон, у найбільш широкому розумінні, – це територія, яка відрізняється від сусідніх територій за певною ознакою, що є важливою для дослідника. Зокрема, природні регіони фіксують просторові відмінності у природному середовищі; соціально-демографічні регіони показують території, в межах яких спостерігається достатньо однорідна демографічна ситуація і які мають однаковий рівень соціального розвитку; еконо-

Аналіз останніх досліджень і публікацій

мічні регіони виділяють за характерною структурою та спеціалізацією господарства тощо.

В силу такого різноманіття на сьогодні і у вітчизняній, і у зарубіжній науковій літературі немає єдиного підходу щодо визначення категорії регіону. Єдине, що поєднує всі визначення регіону на теоретичному рівні, полягає в тому, що він характеризується як багатофункціональна та багатоаспектна система. Так чи інакше, найбільшого поширення одержали чотири парадигмальні напрями визначення регіону: регіон-квазідержава, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок (ринковий ареал), регіон-соціум [8]. Більшість вітчизняних фахівців розглядають його як однорідне соціально-економічне та еколого-географічне утворення, але, здебільшого, ігноруючи таку його ознаку, як наявність більш-менш автономної системи управління. При цьому всі дослідники виходять з наявності в регіоні просторової компоненти, яка у різних комбінаціях поєднується з іншими регіоноутворюючими ознаками. Внаслідок цього регіон може визначатися і як частина території, яка відрізняється від інших територій за низкою ознак, що цікавить дослідника, та як одиниця адміністративно-територіального поділу країни.

Мета

Мета запропонованої наукової статті полягає у доведенні доцільності визначення категорії «регіон» як суб'єкта політики, як специфічної політичної системи, наслідком чого й є виникнення права на регіональне самоврядування

Звичайно, всі існуючі на сьогодні визначення регіону є вкрай цінними для дослідника і містять важливі висновки для усвідомлення його як об'єктивного явища та об'єкта наукового пізнання. В. Керецман [3], ретельно проаналізувавши різноманітні точки зору науковців щодо розуміння регіону, слушно зауважив, що при визначенні поняття «регіон» слід виходити з того, що він є сукупністю частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, які збігаються просторово, і стосовно цієї сукупності можуть і повинні здійснюватися певні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади чи самоврядування.

Перебуваючи у цьому ж контексті, П. Шмідт-Егнер розглядає регіони у «вертикальному» та «горизонтальному» розрізах. У «горизонтальному розрізі» регіони поділяються на «простір дій» та «діючу одиницю». У першому випадку виокремлюються структурні, адміністративні й ідентичні регіони, що різняться між собою центром управління: «зсередини» – ідентичні регіони, «ззовні» – структурні регіони й одночасно «зсередини» та «ззовні» – адміністративні регіони. Регіон як «простір дій» вирізняється насамперед адміністративними, соціально-економічними та культурними особливостями. Водночас «діюча одиниця» визначається у першу чергу рівнем автономії в політичній та юридичній сферах. Існування регіону як «діючої одиниці» передбачає обов'язкову наявність простору дій. У «вертикальному розрізі» регіони поділяються на субнаціональні, транснаціональні та міжнародні [15].

М. Кітінг [12] запропонував розглядати регіон як комплексний феномен у трьох площинах: територіальній (як проміжний рівень між державою та місцевими громадами), функціональній (як вияв певної культурної та лінгвістичної самобутності) і політичній (як самостійний політичний простір, що визнають інші

суб'єкти політичного процесу і в якому ухвалюють та реалізують певні рішення).

Підхоплюючи думки Дж. Луфліна, Р. Калитчак [2] класифікує регіони за чотирма типами:

- економічні регіони – території, які можна визначити за допомогою певних економічних характеристик і критеріїв;
- історичні (етнічні) регіони – території, що можна визначити завдяки наявності людських спільнот, які мають спільні історичні та культурні риси, відмінні від домінуючої культури національної держави;
- адміністративні регіони – території, що використовують для здійснення певної політики чи врядування якихось даних;
- політичні регіони – території, що відрізняються від інших наявністю демократично обраного представницького органу, який, у свою чергу, формує самостійну виконавчу владу, і, таким чином, все це дозволяє діяти регіону як незалежному політичному актору.

Спираючись на аналіз чинних законодавчих документів, у яких регулюється адміністративно-політичний устрій держав, включно з регіональним рівнем врядування, італійський вчений-правник М. Волпі [16] запропонував таку класифікацію регіонів:

- регіон як форма децентралізації;
- адміністративний регіон – територіальна одиниця, якій надана адміністративна, а не законодавча автономія;
- політичний регіон – територіальні одиниці, які мають власні законодавчі повноваження.

У свою чергу, Асамблея Європейських регіонів [14] також здійснює типологізацію регіонів, виходячи з їх правового статусу та обсягу повноважень, що розглядаються як визначальні для повноцінного функціонування регіону:

- конституційні регіони – регіони, що за своїми правами прирівнюються до держави, насамперед йдеться про законодавчу функцію: вони ухвалюють власні закони, беруть участь у законотворчому процесу на центральному рівні (часто за допомогою однієї з палат парламенту); їм гарантована достатня автономія у фінансовій сфері та можливість укладати міжнародні угоди – німецькі, австрійські, бельгійські та швейцарські регіони;
- регіони із сильною політичною та адміністративною автономією – сформувалися внаслідок регіоналізації (Іспанія, Італія, автономні частини Данії й Португалії), яка акцентувала увагу на значенні принципу єдності, але певні складові частини цих держав відрізняються культурними, мовними і географічними ознаками, що й обумовило запровадження автономії;
- регіони у країнах, де відбулася децентралізація – найпоширеніший тип, для якого характерною є залежність регіонів від держави, хоча систематично вони отримують дедалі нові повноваження (регіони Франції, Нідерландів, Польщі);
- адміністративні регіони – насамперед, грецькі, португальські та румунські, які були створені для використання допомоги, що надходить зі структурних фондів ЄС.

Поглиблення інтеграційних процесів на Європейському континенті та докорінно нова ситуація, що склалася після втілення в життя ідеї спільного ринку і монетарного союзу, зумовили перехід до політичної інтеграції та реформування внутрішньої структури національних держав. Завдяки високому динамізму, властивому частині європейських регіонів, вони поступово перетворюються на важливі центри геополітики, які прагнуть діяти на партнерських засадах, а іноді й конкурувати з державою, і стають головними носіями ідеї нового інституційного плюралізму, опорою демократичного розвитку континенту. Саме в такій політичній ситуації особливе зацікавлення викликають наполегливі спроби самих регіонів сформулювати власне розуміння феномену «регіон».

Зокрема, у Резолюції конференції щодо регіоналізації в Європі [11] від 18 листопада 1988 р. регіон трактується як територія, що географічно є чітко визначеною величиною або сукупністю однорідних територій. Території, зі свого боку, становлять компактні структури, населення яких вирізняється певними спільними рисами, воно прагне зберігати та розвивати ці особливості. У процесі регіоналізації такі регіони мають бути наділені публічними органами, що формуватимуться на підставі безпосереднього волевиявлення громадян, фінансовою самостійністю та необхідними повноваженнями для виконання власних функцій.

З іншого боку, Асамблея Європейських регіонів, навпаки, у дефініції «регіон» акцентує увагу на його політичному та правовому статусі. У Декларації щодо регіоналізму в Європі [10] від 4 грудня 1996 р. регіон визначається як територіальний колектив, який сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від державного, що наділений політичним самоврядуванням. Регіони визначаються конституцією або законами, що гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження й організаційний устрій. Також наголошується на тому, що регіон є виявом політичної самобутності та має право набувати такої форми політичної організації, якій сам віддає перевагу.

Рекомендація 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі [13] також зазначила, що регіони – це не просто території, а люди та громади, що є колективним суб'єктом, які, не утворюючи власної держави, тим не менш зберігають помітні відмінності, що надають їм волю до самоврядування. У зв'язку із цим не випадково, що у Конституції Франції та законодавчих актах початку 80-х рр. ХХ ст. регіони та інші територіальні одиниці визначаються як «територіальні спільноти» (*collectivités territoriales*).

На думку відомого вітчизняного дослідника В. Дергачова, домінуючим фактором визначення регіонів у сучасному світі є т.зв. соціокультурний код, що інтегрує місцеву трансформацію природно-географічних, геополітичних, гео економічних та інших ознак. Безпрецедентна трансформація адміністративно-територіальної системи здійснення влади на Європейському континенті, на думку дослідника, обумовила реконфігурацію ролі регіону в європейському просторі, який поступово перетворюється в політичний регіон з істотно більшими повноваженнями щодо соціально-економічних, екологічних, культурних і політичних завдань. Початок ХХІ ст. визначається посиленою політичною об'єктивацією регіонів, що виявляється

у формуванні політично активних територіальних спільнот з добре артикульованими інтересами. Саме ці спільноти, на відміну від «простих» адміністративно-територіальних одиниць, стають регіональними політичними суб'єктами, що впливають на баланс відношень «центр-регіон», а їх розвиток обумовлює децентралізацію [1].

На нашу думку, регіон цілком може бути визначений як суб'єкт політики, як специфічна політична система, наслідком чого й є виникнення права на регіональне самоврядування. Виступаючи у такій якості, регіон володіє своєю соціально-політичною орієнтацією, інтересами, інституційною структурою. Іншими словами, регіон може розглядатися як певна соціально-політична цілісність, впорядкований політичними засобами суспільний організм або соціальна система. Внаслідок цього, регіон й можна визначити як «стабільний за ознаками соціум, певним чином впорядкований (стихийно або керовано) для тривалої самостійної життєдіяльності, підтримки свого існування як цілісного соціального організму та / або розвитку на даній території» [4].

Регіональна політична система представляє собою динамічну єдність формальних і неформальних політичних інститутів – структур, що функціонують із метою вирішення конфліктів, надання послуг відповідно до регіональної системи цінностей, трансформації політичних вимог у суспільну політику і т. п. Каркасом регіональної політичної системи є політичні інститути. Вони являють собою сукупність органів державної влади і місцевого самоврядування, що діють у регіоні, різноманітних структур громадянського суспільства – політичних партій, громадсько-політичних об'єднань тощо. На функціонування регіональної політичної системи великий вплив робить і такий її структурний елемент, як політична свідомість, тобто сприйняття й усвідомлення світу політики, політичних процесів особистістю, регіональним співтовариством у цілому, окремими його групами, а також їхнє ставлення до політичної дійсності. Особливо значущим елементом політичної свідомості жителів регіону є громадська думка, різноманітні політичні міфи й ідеали. Однією з форм політичної свідомості є політична ідеологія, причому деякі її різновиди, наприклад, регіоналізм, представлений саме на регіональному рівні. Важливим елементом регіональної політичної системи виступає і регіональна політична культура. Вона являє собою комплекс цінностей і зразків поведінки жителів регіону, моральні орієнтири політики. Від рівня політичної культури багато в чому залежить практика функціонування регіональної політичної системи. Без високих взірців політичної культури, що знаходить своє втілення в тому числі й у політичній поведінці жителів, неможлива побудова справжньої системи регіонального самоврядування, де основним носієм владних повноважень є регіональне співтовариство.

У політичній системі діяльність і взаємодія вхідних її елементів регулюються соціально-політичними нормами, що містяться в актах державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій. Але часто дані норми перебувають й у некодифікованому вигляді – у традиціях і звичаях, що створюють неповторне політичне обличчя деяких регіонів. У структурі регіональної політичної системи, нарешті, виділяються і політичні відносини – відносини з приво-

ду влади, що виникають між суб'єктами регіонального політичного процесу – регіональним співтовариством, органами управління, соціальними групами, партіями. Політична позиція, співробітництво, компроміс, конкуренція, консолідація, конфлікт, боротьба – далеко не повний перелік політичних відносин, що активно виявляються в регіональному політичному процесі. Таким чином, адекватний розгляд даних елементів регіональної політичної системи і дозволяє осмислювати регіон як суб'єкт політики.

Виходячи з окресленого, доходимо висновку, що не всі адміністративно-територіальні одиниці верхнього рівня можуть бути визначені як політичні системи, а, отже, суб'єкти політики, і далі – регіони. Розуміючи можливість існування багатьох критеріїв «розпізнавання» регіональних політичних систем, на наш погляд, найбільш адекватним є підхід, відповідно до якого найбільш важливі політичні взаємодії відбуваються усередині конкретного регіону, а більшість властивостей регіону є наслідком процесів, що відбуваються на його рівні.

Зазначені висновки підтверджують результати 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.

Підводячи певний підсумок огляду визначень регіону у літературі, вважаємо, що регіон – це одна з одиниць територіальної структури національної держави, ланка адміністративно-територіального поділу субнаціонального рівня, де діють регіональні владні інститути з визначеними повноваженнями і відповідними фінансовими ресурсами для їх реалізації та відбувається регіональний політичний процес. Адміністративно-територіальні межі, з одного боку, є похідними від політичної суб'єктності регіонів, а з іншого – самі можуть нести великий заряд перетворення регіонів у територіальні спільноти, що виступають в якості політичних суб'єктів.

Література.

1. Дергачев В. А., Вардомский Л. Б. Регионоведение. Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 464 с.
2. Калитчак Р. Г. Регионализм у европейских интеграционных процессах. – К.: Знання, 2007. – С. 15–16.
3. Керецман В. Ю. Государственное регулирование регионального развития: теоретические аспекты: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2002.
4. Косолапов Н. А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем. Основы теории и методологии (на примере России). – М., 1994. – С. 30
5. Ле Руа Ладюри Э. История регионов Франции. – М.: РОССПЭН, 2005. – С. 232.
6. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. / Пер. с фр. – М.: Весь мир, 2006. – С. 489.
7. Томпсон Е. Регионы, регионализация та регионализм в современной Европе // Глобализация. Регионализация. Региональная политика. Хрестоматия современной зарубежной социологии регионов / Под ред. И. Ф. Кононова. – Луганск: Альма-Матер – Знання, 2002. – С. 96.
8. Чужиков В. И. Региональные интеграционные стратегии постсоциалистических стран Европы. – К.: «Кадр», 2003.

9. Чумаченко М. Г. Проблемы регионального самоуправления в Украине // Экономика Украины. – 1993. – № 6. – С. 6.

10. Declaration of the Assembly of European regions on regionalism in Europe // http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/GB-Declaration-Regionalism.doc

11. Haberer P. Federalismo, regionalismo e piccolo stati in Europa // Il federalismo europeo e la democrazia europea a cura di G. Zagrebelsky – R.: La Nuova Italia Scientifica, 1994. – P.84.

12. Keating M. Les regions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe? // Les paradoxes des regions en Europe sous la direction de P. Le Gales et C. Lesquesne. – P.: La Decouverte, 1997. – P. 26–30

13. Regionalisation in Europe/ Recommendation 1811 (2007) // <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11626.htm>.

14. Regions d'Europe. Dossier thematique de l'Assemblee des Regions d'Europe. – №11. – 2005. – P.4.

15. Shmitt-Egner P. Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. – P.73–75.

16. Volpi M. Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto // La riforma delle autonomie regionali a cura di G. Rolla. – Torino: G. Giappichelli, 1998. – P.56–57.

УДК 323.172:378.046.4

Сергій Попов, Сергій Білорусов

ІННОВАЦІЙНО-ОРІЄНТОВАНІ СКЛАДОВІ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

Розглядається досвід освітньо-наукової співпраці закладів державно-управлінської освіти і органів виконавчої влади на прикладі Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України, Херсонської облдержадміністрації та Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у контексті виконання Програми економічних реформ 2010–2014 років.

Ключові слова: освітньо-наукова співпраця, Програма економічних реформ.

Виконання Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Національний план) безпосередньо пов'язано з формуванням ефективної та дієвої системи державного управління. Ключовими у цьому контексті, зокрема постають належний розвиток системи органів державного управління, державної служби та державного менеджменту.

© Попов С.А., Білорусов С.Г., 2011.