

Т. А. Малярєнко,
докторант, Донецький державний університет управління,
дослідник програми ERASMUS MUNDUS, університет Трьомсьо, Норвегія

ЕФЕКТИВНЕ РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПІДХІД ДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОНФЛІКТІВ: ДОСВІД НОРВЕГІЇ

У статті на основі аналізу еволюції форм і методів управління північними регіонами Норвегії визначені засади ефективних інститутів попередження соціальних конфліктів.

Following an analysis of the evolution of different forms and methods of governance in North Norway, this article discusses the conditions under which institutions provide effective conflict prevention.

Ключові слова: інститут, регіон, самоврядування, конфлікт, Північна Норвегія.
Key words: institute, region, self-governance, conflict, North Norway.

ВСТУП

Запровадження різних форм організації регіонального самоврядування, у тому числі територіальної автономії, для попередження та розв'язання соціальних конфліктів не є повністю новою ідеєю, але випадки застосування цього підходу почастішали у другій половині ХХ століття.

Територіальне самоврядування в його різних формах сягає своїм корінням глибоко в історію. Воно запроваджувалося, як правило, для інституціоналізації відносин між метрополіями та периферійними регіонами з метою забезпечення мирного співіснування титульної нації з етнічними меншинами у межах однієї держави.

Регіональні форми самоврядування ефективно використовуються в процесах державного будівництва протягом останніх двох століть, але як засіб попередження конфліктів регіоналізм набув актуальності лише наприкінці ХХ століття, що обґрунтовується, з одного боку, поширенням націоналізму як впливової політичної ідеології, а з іншого — зростанням впевненості в тому, що загрози сепаратистських конфліктів і рухів, спрямованих на самовизначення, мають бути оцінені серйозно.

Незважаючи на те, що децентралізація та організація ефективного територіального самоврядування не є обов'язковими ознаками демократичного державного управління, успіх використання регіоналізму як способу попередження й розв'язання соціальних конфліктів є безсумнівним.

Оптимізм щодо результативності цього підходу базується на прикладах застосування регіонального самоврядування для попередження конфліктів у Європі. Південний Тіроль й Аландські острови є найбільш ілюстративними прикладами. Дослідження, результати якого наведені у статті, присвячено аналізу процесів регіоналізму в Північній Норвегії.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Концепція регіоналізму має багатовимірне значення та досліджується з позицій багатьох теоретичних підходів.

З точки зору географії існує дві широкі категорії регіонів: субнаціональні регіони, які визначають економічні, адміністративні, культурно-лінгвістичні кордони всередині країни, й транснаціональні регіони, які охоплюють територію декількох країн. Ці дві основні категорії можуть бути поділені на історичні регіони, які характеризуються спільною ідентичністю мешканців та їхньою історичною пам'яттю, та адміністративні регіони [1, с. 889].

Існує декілька паралелей між концепціями регіонів та націй, що виражається у конкуруючому розумінні територіальності та ролі місцевого самоврядування. Периферійний націоналізм та пов'язані з ним процеси регіоналізму суперечать ідеї державного націоналізму, тому що спрямовані на відокремлення певної території від країни або щонайменш на утворення самоврядуваної адміністративної одиниці. Велика Британія часто розглядається як ілюстративний приклад державного націоналізму, але відомо, що на території цієї країни проживають чотири культурні групи, які мають атрибути державності та ідентичність, асоційовану з певною територією. Так, шотландський рух сприймається як регіоналізм із загальнодержавної перспективи, але для шотландців він є чимось значно більшим. Головною метою шотландського націоналістичного руху є суверенітет, контроль та організація самоврядування на історичній території [2, с. 366].

Приклади Естонії, Бельгії, Іспанії, в яких сепаратистські конфлікти розв'язуються мирно, свідчать про те, що етнічна різноманітність та регіоналізм не обов'язково призводять до насилля та дезінтеграції країни. Більш того, наукова література містить пул переконливих емпіричних прикладів, коли своєчасне запровадження інституціональних структур та ефективних регіональних моделей самоврядування слугувало попередженню радикалізації соціальних конфліктів.

У контексті розробки ефективних інституціональних матриць упередження та розв'язання конфліктів між громадами основні наукові школи є реалістичними в твердженні, що різні ідентичності, диференціації у соціально-

економічному розвитку громад і територій утворюють політично-вагоме колективне невдоволення, яке призводить до соціальних конфліктів. Але вони також є оптимістичними щодо можливості попередження радикалізації насилля за допомогою ефективних та легітимних інститутів. Інститути будуть стабільними, якщо вони є легітимними, тобто такими, яким довіряють люди.

У той же час, незважаючи на обгрунтованість загальних принципів побудови ефективних інститутів попередження й розв'язання конфліктів у системі регіонального управління та у відносинах "регіон — центр", є необхідність здійснення більш глибоких досліджень окремих випадків попередження конфліктів, досвід яких може бути застосований в українській практиці.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — на основі аналізу еволюції форм і методів управління північними провінціями Норвегії в контексті системи взаємовідносин "регіон — центр" визначити засади ефективного інституціонального дизайну системи попередження конфліктів, які можуть бути застосовані для організації регіонального самоуправління в Україні.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основи сучасної норвезької держави були закладені у 1814 р. з прийняттям конституції країни та розвинуті в 1905 р. з отриманням країною повної незалежності.

Історично державному управлінню у Скандинавських країнах, зокрема в Норвегії, були притаманні риси централізованої моделі, в тому числі: ієрархічна політико-адміністративна система, значний державний сектор і структурна гомогенність. До того ж норвезьке суспільство й державних службовців поєднують колективні цінності, високий рівень довіри до всіх інститутів влади, прагнення до рівності, захисту прав людини й демократії.

Загальною проблемою для всіх Скандинавських країн є управління північними територіями, подолання диспропорцій у соціально-економічному розвитку північних та інших провінцій країни, вирішення демографічних проблем.

З точки зору географії, регіон Північної Норвегії складається з трьох провінцій: Норланд, Трьомс й Фіннмарк. Північна Норвегія займає 1/3 території країни, але є досить слабо населеною. Наприклад, населення Тромса — 151 064 мешканців, Фіннмарка — 76 725 мешканців, Норланда — 241 420 мешканців [3].

Незважаючи на подібність природних, економічних, культурних, політичних факторів, що впливають на розвиток північних провінцій, вони, тим не менш, не можуть бути визнані єдиним історичним регіоном.

Перші спроби формування єдиної системи адміністративного управління територіями Північної Норвегії з метою підвищення добробуту мешканців, подолання бідності, інтеграції північних територій до соціального та політичного життя країни мали місце наприкінці XIX — на початку XX століття як з боку представників місцевої інтелектуальної еліти, буржуазії, так і служителів церкви.

Інтеграція роз'єднаних територій у єдиний організм відбувалась на тлі зростання національної самосвідомості норвежців, розуміння того, що розвиток північних територій є необхідним кроком у побудові незалежної країни.

Початок регіоналізації в Північній Норвегії був закріплений інституціонально утворенням у 1862 р. "Асоціації мешканців Півночі" (Nordlandingenes forening), членами якої стали представники інтелектуальної еліти й студенти — вихідці з провінцій Трьомс та Фіннмарк.

Особливістю організації соціально-економічного жит-

тя Північної Норвегії, тісно пов'язаною з географічними та кліматичними умовами цього регіону, є низькі бар'єри між аграрним, індустріальним і риболовецьким секторами економіки та висока міграція робочої сили між ними. Мешканці регіону заробляють, працюючи як в індустріальному секторі, так і займаючись риболовством, традиційним для Північної Норвегії.

До початку Другої світової війни процеси регіоналізації у Північній Норвегії поглиблювались. Північна Норвегія почала асоціювалась не лише з адміністративно-економічним утворенням, але з певною ідентичністю. Але економічна криза, яка мала місце у 30-х роках XX століття, вплинула на Північну Норвегію та зменшила ресурсну базу північно-норвежського регіоналізму.

Період, який розпочався після Другої світової війни, характеризується інтенсивною модернізацією Північної Норвегії. Активні зусилля держави, бізнесу, громадянського суспільства, різних політичних рухів були спрямовані на підвищення добробуту населення північних провінцій. У цей період був утворений Фонд індустріального розвитку Північної Норвегії, почали розроблятися та запроваджуватись стратегічні плани розвитку. Важливим фактором посилення уваги до облаштування периферійних територій був вступ Норвегії до НАТО. Периферійні території отримали статус прикордонних, а близькість до потенційного ворога — Радянського Союзу — змусило уряд Норвегії до інтенсивних інвестицій у будівництво підприємств, шляхів, військову інфраструктуру й комунікації [3].

Перші ознаки напруження у відносинах між Північною Норвегією та центром країни виявились у 60-х роках XX століття.

Північні території завжди були периферійними у політичному сенсі: мешканці займали опозиційну позицію щодо економічної, соціальної політики, яку реалізувала центральна влада, зокрема вони голосували проти членства Норвегії у ЄС. Але головною причиною усталення протестних настроїв і мобілізації протестних рухів з участю населення північних територій Норвегії було прийняття урядом цієї країни державної політики, яка запроваджувала обмеження для риболовецької галузі — основної галузі, яка забезпечувала прибуток мешканців північних територій.

60—90 роки XX століття характеризувались розквітом регіоналізму, формуванням північно-норвезької ідентичності, яка базується на культурній та економічній унікальності регіону, усвідомленні особливостей способу життя північних норвежців — комбінації риболовства та тваринництва.

Регіональні політичні та профспілкові рухи захищали традиційний спосіб життя північних норвежців, якій опинився під загрозою внаслідок модернізації і соціально-економічної політики центрального уряду. Необхідність захисту інтересів мешканців північних територій стала причиною утворення регіонального органу влади — "виконавчого комітету" (Landsdelsutvalget) — спочатку неформального, потім такого, що мав консультативні повноваження, і, нарешті, повноцінного представника північного регіону в установах центральної влади. У сучасний період "виконавчий комітет" Північної Норвегії реалізує три важливіші функції:

- 1) адміністративну — управління північними територіями та узгодження інтересів північних територій з інтересами країни в цілому;
- 2) координацію регіонального розвитку;
- 3) колітичне представництво північних територій в органах центральної влади [4].

Починаючи з середини 90-х років XX століття, "виконавчий комітет" координує питання риболовецької промис-

ловості, наукового розвитку, розвитку інфраструктури північних територій і децентралізації влади.

Зараз Landsdelsutvalget функціонує як автономний регіональний актор, який адмініструє фінансування усіх північних територій, розробляє та втілює регіональну політику, розвиває міжнародні контакти, бере участь у міжрегіональних організаціях, наприклад, Північному форумі, Ініціативі "Аляска", Північно-Атлантичному комітеті з участю північних регіонів Ісландії, Гренландії, Норвегії, який координує питання риболовства, транспорту і туризму.

Засадами ефективного регіонального будівництва в Північній Норвегії є інноваційна стратегія інституціональної кооперації між муніципалітетами північних провінцій Фіннмарк, Тромс та Нордланд. Утворення "виконавчого комітету" може розглядатись як реакція периферійних регіонів на надмірну централізацію, а процес децентралізації знизив спричинений конфліктом інтересів Північної Норвегії та центру.

Особлива модель регіонального управління, запроваджена у Північній Норвегії, дозволяє враховувати інтереси периферійних територій у загальнодержавній стратегії, а також інтегрувати зовнішню та регіональну політику цієї країни.

У сучасний період так званий "Північно-Норвезький регіональний політичний проект" стикається з суттєвими викликами для своєї інтегративної цілісності. По-перше, внаслідок ефективної соціально-економічної політики норвезької держави і зростання прибутків від функціонування видобувної галузі відбувається поступове зменшення соціально-економічної нерівності й диспропорцій у розвитку північних територій та інших регіонів країни, яка довгі роки підживлювала відчуття колективної образи. Регіональна ідентичність північних норвежців — волелюбних риболовів, вимушених захищати свої права — руйнується. Міграція, у тому числі з інших країн та континентів, поширення масової культури серед молоді, браки між представниками різних етнічних груп, зменшення частки риболовської галузі й зростання ролі сектора послуг в економіці регіону, розбудова міст, зростання частки населення з високою освітою — нівелювало різницю у соціально-економічному статусі північних норвежців та інших мешканців країни.

Особливим викликом для північно-норвезьського регіоналізму став етнічний рух корінної народності саамі, яка відповідно до національного та міжнародного права може мати індивідуальні та колективні права, статус та інститути. Саамі — це корінні народи, які компактно проживають на території Норвегії, Швеції та Росії. У Норвегії проживає понад 40 000 саамі. Суттєвим кроком на шляху включення цієї народності до соціального життя країни, гарантування їхніх прав стало заснування Парламенту Саамі у 1989 р., розвиток мереж транснаціональних громадських організацій та асоціацій, які захищають права корінного населення [4].

Очевидно, що у майбутньому Норвегія, як й інші Скандинавські країни, зустрінеться з викликами конфліктів, спричинених зростанням частки мусульман в загальній кількості населення, з соціальним виключенням мігрантів, біженців, протиріччями, зумовленими релігійними, культурними, моральними диференціаціями. Попередження цих конфліктів потребує розробки нових ефективних концепцій регіонального управління.

Аналіз еволюції процесів регіоналізації Північної Норвегії дозволив узагальнити засади ефективного інституціонального дизайну попередження конфліктів, який має враховувати три групи механізмів.

По-перше, це механізми загальної організації регіонального самоврядування, побудовані на принциповому виборі між унітарною та федеративною системами. По-

друге, це механізми, які визначають сутність політичної системи, вибір між парламентською, президентською або парламентсько-президентською республіками. Ступінь соціального включення й реалізації політичних прав людини є важливою характеристикою законодавчої системи, що реалізується через демократичну електоральну систему. Третя група механізмів характеризує відносини між окремими громадянами, соціальними групами та державою. Інституціоналізація відносин включає механізми реалізації індивідуальних та колективних прав людини, особливо, механізми захисту прав меншин. Як зазначає С. Вольф, відносини між індивідами, соціальними групами та державою повинні аналізуватись через призму того, яким чином інституціональний дизайн утворює сприятливі можливості для розвитку однієї групи та дискримінує представників інших груп. Зокрема, чи має група певний статус — титульної нації або меншини — та у чому полягають політичні, економічні та правові наслідки цього статусу (обов'язкове включення до складу уряду, отримання пріоритетного фінансування освітніх, культурних програм з державного бюджету тощо) [2].

ВИСНОВКИ

1. Регіональні підходи до попередження та розв'язання конфліктів, запроваджені та розвинуті в Фінляндії, Іспанії, Бельгії або Норвегії, як це показано у статті, продовжують бути актуальними й сьогодні. У період розробки та запровадження цих підходів вони виглядали як успішні, якщо не унікальні. Зараз, на тлі зростаючого академічного інтересу до регіоналізму та різних форм регіонального управління, узагальнення принципів інституціональної архітектури, яка сприяє мирному узгодженню інтересів, є важливішим завданням подальших досліджень.

2. Разом з визначенням факторів успіху в застосуванні регіональних підходів до попередження конфліктів, необхідно також пояснити, чому у деяких випадках вони не спрацьовують. Безумовно, вирішення цього завдання потребує масштабних емпіричних досліджень, обґрунтування ідеальної інституціональної матриці узгодження інтересів громад, ідентифікації релевантних випадків, їх аналізу з точки зору факторів успіху та невдач.

3. Розробка й запровадження ефективної інституціональної матриці попередження конфліктів в Україні, яка сполучає надзвичайно різноманітні моделі регіонального розвитку, є найактуальнішим та своєчасним завданням. Ключовими факторами успіху регіоналізації та застосування регіональних підходів до попередження конфліктів в Україні є встановлення чітких механізмів координації та мінімізації руйнівного потенціалу в відношеннях між громадами, а також між громадами та центральним урядом. Координаційні механізми повинні бути вкорінені у систему державного управління й сприйматись як справедливі та легітимні представниками всіх громад.

Література:

- O'Leary B. Analysing partition: definition, classification and explanation / B. O'Leary // *Political geography*. — 2007. — № 26. — P. 886—908.
- Wolff S. Conflict resolution between power-sharing and power-dividing or beyond? / S. Wolff // *Political science review*. — 2007. — № 3. — P. 363—379.
- Zachariassen K. Rethinking the creation of North Norway as a region / K. Zachariassen // *Acta Borealia*. — 2008. — № 25. — P. 113—137.
- Christensen T. The Norwegian state transformed? / T. Christensen // *West European politics*. — 2005. — № 4. — P. 721—739.

Стаття надійшла до редакції 26.07.2010 р.