

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРІЯ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, АРХІТЕКТУРА, УРБАНІСТИКА
Четверта міжнародна науково-практична конференція

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ



РЕГІОНАЛЬНА
ПОЛІТИКА



**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА:
ІСТОРІЯ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ, АРХІТЕКТУРА,
УРБАНІСТИКА**

**ЧЕТВЕРТА МІЖНАРОДНА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА
КОНФЕРЕНЦІЯ**

**23 листопада
2018 року**

**ЗБІРНИК
НАУКОВИХ
ПРАЦЬ**

ВИПУСК IV

Частина перша

КИЇВ 2018



**Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет будівництва і архітектури
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального
господарства України
Національна академія державного управління при Президентові України
Представництво Польської академії наук в Києві**

Четверта Міжнародна науково-практична конференція

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРІЯ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, АРХІТЕКТУРА, УРБАНІСТИКА

23 листопада 2018 року

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК IV

Частина перша

КИЇВ 2018

УДК 323.171/.174+94(477)+711+72

ББК 66

Р 31

Рекомендовано до друку Вченою радою Київського національного університету будівництва і архітектури, протокол № 17 від 26 жовтня 2018 р.

Редакційна колегія

Куліков П.М. – д.е.н., проф. (голова)

Негода В.А. – перший заступник міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України

Куйбіда В.С. – д.н.держ.упр., проф.,

Собчук Г. – д.т.н., проф.,

Головатий М.Ф. – д.п.н., проф.,

Деревінський В.Ф. – д.і.н., проф.,

Дьомін М.М. – д.арх., проф.,

Івашко Ю.В. – д.арх., проф.,

Ілскі З. – д.п.н., проф.,

Кресіна І.О. – д.п.н., проф.,

Малкевич А. – д.п.н., проф.,

Мамедов А.М. – к.т.н., доц.,

Наумкіна С.М. – д.п.н., проф.,

Павук О. – д.е.н., проф.,

Перегида Є.В. – д.п.н., проф.,

Плоский В.О. – д.т.н., проф.,

Приймак О.В. – д.т.н., проф.,

Тимохін В.О. – д.арх., проф.,

Шебек Н.М. – д.арх., проф.

Яковлев Д.В. – д.п.н., проф.

Рецензенти:

Горбатенко Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор

Товбич Валерій Васильович – доктор архітектури, професор

Матеріали друкуються в авторській редакції.

Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика [зб. наук. пр.]. Вип. IV. Матеріали Міжнар. наук.-практ.

Р 31 конф., (Київ, 23 листопада 2018 р.). Мін-во освіти і науки України, Мін-во регіон. розв., буд-ва та ЖКГ України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ–Тернопіль : «Бескиди», 2018. В 2-х ч. Ч. 1. 292 с.

Оргкомітет дякує Представництву Польської академії наук в Києві, профспілковому комітету КНУБА, керівництву ТОВ «Полісся-2002», а також Хусаїнову Р.В., які сприяли у проведенні конференції та публікації збірника.

ISBN 978-966-206-124-6

УДК 323.171/.174+94(477)+711+72

ББК 66

© КНУБА



ЗМІСТ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Негода В. А. Державна регіональна політика – інструмент сталого розвитку громад та регіонів.....	7
Куйбіда В. С. Ресурси органів місцевого самоврядування.....	12
Тімохін В. О. Утопії та практикції в містобудуванні та регіональному плануванні	17
Головатий М. Ф. Концептуальні засади поділу влади та розподілу владних повноважень у сучасній Україні – основа формування цілісної системи державної влади та забезпечення її дієздатності.....	23
Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Самоврядування й управління як засади регіональної політики: діалектика взаємозв’язку.....	26
Zasadny R. Teoretyczne rozważania nad społecznością lokalną.....	31
Іщенко М. П. Філософія гуманізму і демократії – основа ефективності державної політики, гарант прогресивного розвитку України.....	45
Онищук В.М. Ментальні риси українства і їх взаємозв’язок з громадською активністю.....	51
Перегуда Є. В., Місержи С. Д. Зламний момент у регіональній політиці (неоінституціоналістська версія).....	55.
Рыбак А. И., Азарова И. Б. Методология управления проектами в публичной сфере.....	60
Устінова І. І. Теоретичні засади практики управління сталим розвитком територій.....	65
Бауман Ю. А., Панібудьласка А. В. Культурно-ідеологічне макрозонування України як чинник регіональної політики.....	71
Гордієнко М. Г. Сучасний тренд регіоналізму як спосіб наближення влади до народу.....	77
Кожина А. В. Інклюзивне зростання та інклюзивний розвиток: взаємозв’язок та відмінності.....	84

Коляда Т. А. Гендерне бюджетування як новий підхід до державного управління регіональним розвитком.....	90
Мельничук О. В. Критична інфраструктура як складова національної безпеки.....	96

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Małkiewicz A. Problemy polityki regionalnej kościołów prawosławnych w Centralnej Europie.....	109
Наумкіна С. М., Маслов Ю. К. Європейський досвід впровадження політики регіонального розвитку.....	116
Требін М.П. Регіональна політика: європейський досвід.....	120
Ключкович А. Ю. Політико-правові засади реформування територіального публічного управління в Словацькій Республіці.....	126
Лесняк В. Ю. Діалогова взаємодія між органами державного управління та громадським сектором у Польщі.....	131
Марусіна О. С. Характер освітньої політики в країнах світу як зразок для формування такої політики у сучасній Україні.....	134

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ. ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Батанов О. В., Миколаєнко О. О. Актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення соціальної інклюзії в Україні: локальні та регіональні аспекти.....	137
Буряченко А. Є. Тарифна політика як інструмент фінансування енергозберігаючих технологій.....	142
Воротін В. Є. Шляхи модернізації механізмів і інструментів державного та регіонального управління в Україні.....	146
Деревінський В. Ф., Клименко Є. О. Децентралізація як ознака сучасного етапу вітчизняної історії в аспекті регіональної політики просторового розвитку.....	153
Кресіна І. О., Явір В. А. Роль інформаційної політики в реінтеграції тимчасово	

окупованих територій.....	156
Музиченко Г. В., Дін Сінь	
Правове забезпечення міжрегіонального співробітництва між Україною та Китаєм.....	161
Петраковська, О. С., Тацій Ю. О., Михальова М. Ю.	
Проблеми використання земельних ресурсів об'єднаних територіальних громад.....	165
Семигіна Т. В.	
Реформа охорони здоров'я: нові повноваження регіонів та громад.....	169
Стойко О. М.	
Енергоефективні громади як складова енергетичної політики.....	173
Воротіна Н. В.	
Правові засади здійснення державної регіональної політики в умовах децентралізації бюджетної системи України.....	179
Дмитренко С. П.	
Мотиваційні чинники політичних протестів в Україні.....	184
Дьомкін П. О.	
Децентралізація в Україні: історичний погляд.....	189
Згурська В. Л.	
Основні перешкоди на шляху об'єднання територіальних громад.....	193
Ільченко-Сюйва Л. В.	
Проблеми управління проектами при реалізації програм регіонального розвитку в Україні.....	196
Бурда І. О.	
Організація психологічної допомоги в регіонах в умовах медичної реформи.....	198
Козутюк В. Ю.	
Деякі організаційно-правові засади утворення об'єднаних територіальних громад в Україні.....	201
Медвідь Ф. М., Курчина Т. О., Мельниченко Я. Б., Твердохліб А. І.	
Політико-правові засади регіональної політики України в умовах зміцнення національної єдності.....	209
Павлюк А. П.	
Роль агенцій регіонального розвитку у забезпеченні стратегічного планування розвитку територій.....	215
Приліпко С. М.	
Активізація залучення аграрних закладів освіти до розвитку обслуговуючої кооперації на державному і регіональному рівні.....	220
Семко В. Л., Баєва Ю. Є.	
Регіональна ідентичність українського суспільства: регіональний контекст.....	223

Стеценко С. В.	
Прозахідна орієнтація України в контексті ідентифікаційного дискурсу	228
Стогова О. В.	
Динаміка об'єднання територіальних громад у Сумській області.....	232
Узун Ю. В, Коч. С. В.	
Децентралізація: критерії оцінювання регіональної політики та результати в Україні.....	237
Ярошук І. В.	
Роль місцевого самоврядування в будівництві та реформуванні житлово-комунального господарства.....	250
Авдєєнко О. Д.	
Політичний консумеризм як новий вектор політичної активності.....	254
Андрійчук Ю. М.	
Реформування системи публічного управління регіональним і місцевим розвитком в Україні.....	258
Манчуленко Г. Д.	
Особливості налагодження механізму державного нагляду і контролю за законністю рішень об'єднаних територіальних громад в Україні.....	263
Пристайко В. В.	
Проблеми поводження з відходами та шляхи їх вирішення на місцевому рівні на прикладі Київської області.....	269
Шинкарьов А. М.	
Формування інститутів громадянського суспільства та міжсекторальне партнерство на регіональному рівні.....	273
Кунах О. О.	
Деякі з тенденцій при об'єднанні місцевих громад: основні проблеми.....	278
Мартинова А. Д.	
Методи, принципи і організаційна структура управління регіональним розвитком.....	281
Мельник А. О.	
Територіальна громада: суть, проблеми та перспективи реформування.....	284
Карпюк С. В.	
До питання про публічний характер державної служби як важливішої засади її дієздатності.....	289

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Негода В'ячеслав Андронович,
Перший заступник міністра регіонального розвитку, будівництва
та ЖКГ України*

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА – ІНСТРУМЕНТ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА РЕГІОНІВ

Державна регіональна політика – невід’ємна складова економічної політики держави, а також це інструмент координації та узгодження планів і дій усіх суб’єктів такої підтримки, які визначені законодавством України.

Регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку країни, що передбачає збалансований і рівномірний розвиток регіонів та зростання економічного рівня території шляхом створення сприятливих умов для розвитку всіх регіонів, а також територіальних громад з урахуванням їх природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, їх етнічної та культурної самобутності.

Сучасні умови розвитку України, в тому числі нові виклики та додаткові ризики, які постали перед її економікою, у зв’язку із анексією Криму та військовим конфліктом на сході країни, вимагають впровадження нових підходів в управління регіональним розвитком на основі кращих міжнародних практик.

Вирішення накопичених в Україні системних соціально-економічних проблем регіонального розвитку вимагає від органів державної влади пошуку інноваційних підходів до оновлення механізмів й інструментів стимулювання розвитку регіонів та запровадження дієвих управлінських рішень.

Слід зазначити, що протягом 2014 – 2016 років Україна почала змінювати свою державну регіональну політику з урахуванням та на основі підходів та практики ЄС, у тому числі в контексті виконання Угоди про Асоціацію з ЄС, ратифікованою Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року [2], Плану дій з імплементації Угоди, який затверджений Кабінетом Міністрів 17 вересня 2014 року [3], Угоди про секторальну бюджетну підтримку між Урядом України та Європейською Комісією від 27 листопада 2014 року [6], метою якої є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян по всій країні.

Так, нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу «згори вниз» до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади і місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни знайшли своє відображення у нормативно-правових актах і стратегічних планувальних документах, зокрема у базовому законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) [4] та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.) [5], яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 року.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Перспективне бачення регіонального розвитку та країни в цілому полягає в розв'язанні існуючих проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів і територій.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, яка наразі впроваджується Урядом, визначила цілі та завдання, механізми та інструменти реалізації, систему моніторингу та оцінки результативності її реалізації. Стратегія запровадила, так званий, інтегрований підхід за трьома взаємопов'язаними складовими державної регіональної політики: секторальна (галузева), територіальна (просторовий розвиток) та управлінська.

З прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики», а також цілого ряду підзаконних актів Кабінету Міністрів України вдалося запровадити на європейських підходах стратегічне планування, моніторинг соціального та економічного розвитку регіонів, систему інституційного забезпечення, визначити інструменти та механізми фінансування регіонального розвитку, серед яких не лише кошти місцевих бюджетів, а й кошти державного фонду регіонального розвитку, цільові/операційні програми, капітальні інвестиції з державного бюджету та трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, механізм державно-приватного партнерства.

Важливо відзначити, що нова регіональна політика стає, насамперед, інвестиційною політикою, яка націлена на підвищення конкурентоспроможності регіонів та на їх соціально-економічну

інтеграцію, а значить – на економічне зростання, інноваційний розвиток, створення нових робочих місць, поліпшення якості життя людей, покращення екологічної ситуації.

У вересні поточного року Кабінетом Міністрів України було прийнято План заходів на 2018-2020 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [7], в рамках якого схвалено 7 програм регіонального розвитку, що передбачають досягнення цілей Стратегії через реалізацію конкретних інвестиційних проектів.

Метою таких проектів є підвищення конкурентоспроможності українських регіонів шляхом підтримки розвитку регіональної й місцевої економіки на основі ефективного використання наявного ресурсного потенціалу, існуючих конкурентних переваг, формування сприятливого інвестиційного середовища, зростання експортного потенціалу, створення умов для активізації інноваційних процесів, розвитку людського потенціалу та стимулювання співробітництва між громадами.

Враховуючи існуючі умови та нові підходи до управління регіональним розвитком, ключовими завданнями регіональної політики в середньостроковій перспективі є наступні.

По-перше, необхідно забезпечити практичне впровадження принципів ефективного інвестування публічних коштів на усіх рівнях врядування відповідно до Рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку [8], до яких Україна приєдналася у червні 2018 року. Це кардинальні зміни у політиці фінансування регіонального розвитку, що стосуються фінансування проектів транскордонного співробітництва та регіонального розвитку з державного бюджету та грантових коштів. Ключові зміни прописані у змінах до пакету законів щодо регіонального розвитку: «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, які дозволять вдосконалити розподіл бюджетних коштів на заходи підтримки регіонального розвитку та надати стимули для розвитку проблемних територій.

По-друге, важливим завданням на середньострокову перспективу є практичне застосування принципів смарт-спеціалізації в системі стратегічного планування через методології, навчання та супровід на усіх рівнях планування. Впровадження принципів смарт-спеціалізації в систему стратегічного планування є важливим фактором регіонального розвитку на сучасному етапі. Маємо навчити регіони визначати свої смарт-можливості та дотримуватися цих принципів при розробці та реалізації регіональних стратегій розвитку.

Смарт-спеціалізація – це відносно нове поняття для української регіональної політики, але є надзвичайно ефективним інструментом

стимулювання регіонального розвитку на засадах інноваційності в країнах Європейського союзу.

Амбітний план – це впровадження засад смарт-спеціалізації в усі регіональні стратегії, які розроблятимуться до 2027 року, а робота над ними розпочнеться у 2019 році.

По-третє, регіональна політика нового зразку має опиратися на потужну розгалужену систему інституцій в кожній області, які візьмуть на себе функції генерації нових ідей, розробки та супроводу проектів регіонального розвитку, надання послуг із залучення інвестицій та маркетингу територій.

Завершення процесу створення агенцій регіонального розвитку в кожному регіоні, зміцнення їх фінансово-матеріальної та інституційної спроможності та надання, на законодавчому рівні, можливість бути активними учасниками процесів інвестування в місцеву економіку, через проекти регіонального розвитку – є також одним із найважливіших завдань як для центрального, так і для регіонального рівнів влади.

Новий підхід до регіонального розвитку включає більш ефективне використання державних ресурсів для впровадження проектів, які ведуть до підвищення конкурентоспроможності регіонів.

У найближчій перспективі для України надзвичайно важливо здійснити перехід в регіональному розвитку від майже виключно «політики будівництва та ремонту» до політики інтегрованого розвитку територій, від політики соціальних пільг до підтримки підприємницької ініціативи на місцях. Такий перехід можна буде реалізувати тільки в тісній співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, наукових інституцій, бізнесу та громадянського суспільства для виконання окреслених завдань у сфері сталого регіонального розвитку.

Також вважаємо, що успішна реалізація регіональної політики неможлива без реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка є одним пріоритетів Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [5].

Ця реформа має потужну публічну підтримку з боку найвищих посадовців і центральних органів влади та значну довіру й підтримку з боку громадян. Це питання цивілізаційного вибору, політичної культури та складова частина європейського та євроатлантичного курсу держави.

Завдяки реформі органи місцевого самоврядування отримали реальне право прямо впливати на розвиток своїх територій і є на сьогодні вони є найбільшими публічними інвесторами в ці території. На місцевому рівні формується новий прошарок ефективних управлінців, які за кілька років зможуть вийти на рівень державного управління.

Список використаних джерел

1. Он-лайн платформа ДФРР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua>.
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
3. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156- VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
6. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики - Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора): Дата підписання 27.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_019.
7. Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>.
8. Рекомендації ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/PRINCIPLES-EFFECTIVE-PUBLIC%20INVESTMENT-UKR.pdf>.

*Куйбіда Василь Степанович, доктор наук з державного управління,
професор, Президент Національної академії державного управління при
Президентові України*

РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В останні роки в Україні проголошено курс на здійснення модернізації сектора державного управління, процес якої, серед іншого, орієнтований на формування системи публічного управління. Запропоновані реформи розглядаються в якості «...інструменту управлінського забезпечення реалізації економічної, соціальної, політичної та духовно-культурної модернізації України, досягнення належного рівня її національної безпеки, прискорення євроінтеграційного процесу, розкриття інтелектуального потенціалу української нації, створення умов для економічного розвитку на інноваційних засадах і, зрештою, утвердження європейських стандартів життя» [1]. У цьому контексті, на шляху пошуку ефективної системи управління на регіональному рівні на основі кращих європейських практик розвивається інститут місцевого самоврядування, намагаючись на практиці реалізувати ідею децентралізації влади як складову загального курсу реформ.

Отже, в умовах трансформаційних змін соціально-економічної системи України на засадах децентралізації управління, формується новітня модель регіональної політики в основі якої - використання місцевих ресурсів та відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективність свого розвитку. Відповідно зростає значущість ресурсного підходу в частині пошуку механізмів та методів управління процесом планування та ефективного використання й накопиченням ресурсного потенціалу у регіонах.

Ключовою складовою процесу управління ресурсами є фіскальна децентралізація, яка відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня й сприяє ефективному забезпеченню населення суспільними послугами шляхом ефективного узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами. Як відомо, згідно законодавства фіскальна децентралізація містить дві складові: (1) податкову децентралізацію - передбачає вдосконалення і зміцнення прав та повноважень місцевого і регіонального самоврядування щодо незалежного ухвалення рішень і формування територіальних бюджетів завдяки самостійному встановленню ставок податків, зборів і пільг; (2) та бюджетну децентралізацію – є процесом перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності.

Згідно даних Мінрегіонрозвитку України, результати здійснення такого виду децентралізації за останні роки вказують на позитивну динаміку цього процесу. Так, фінансова децентралізація у 2016 р. збільшила доходи місцевих бюджетів на 41,7 % у порівнянні із 2015 р. У регіональному розрізі за 2016 рік в усіх регіонах спостерігався приріст доходів, найбільший був зафіксований в Одеській області – 76,2 %. відповідного показника 2015 р., найменший приріст доходів мав місце у Волинській області – 3,8 %. План, затверджений місцевими радами з урахуванням внесених змін, виконано на 110,4 %, що підтверджує її позитивні аспекти. Обсяги видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2016 році на 25 % перевищили відповідний показник 2015 року. Найбільше видатків місцевих бюджетів спрямовувалося на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я. Їх обсяги становили відповідно 26,9 %, 24,9 % та 17,2 % усіх видатків місцевих бюджетів.

У 2017 році приріст надходжень до місцевих бюджетів в порівнянні з 2016 роком склав 31%, або 45,3 млрд гривень. Надходження до місцевих бюджетів від податку на нерухоме майно зросли на 70,9% (1 млрд грн.). У 11 регіонах темпи зростання вище середнього по Україні. Найвищі – у Вінницькій, Закарпатській, Львівській, Чернівецькій, Дніпропетровській областях. Вступи від єдиного податку вирости на 35,7% (6,1 млрд. грн.). У 15 регіонах з 25 темпів зростання вище середнього. Найвищі – в Закарпатській, івано-франківській, Рівненській, Волинській областях. Аналіз власних доходів місцевих бюджетів за 366 ОТГ у 2017 р. показав, що найвагомішими джерелами надходжень є ПДФО (56 %), плата за землю і єдиний податок (по 15 %), а також акцизний податок (близько 9 %) [2].

За першу половину 2018 року на прями стосунки з державним бюджетом перейшли 1288 місцевих бюджетів: 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення і бюджет. Києва, 450 районних бюджетів і 665 бюджетів ОТГ. Базову дотацію з держбюджету отримуватимуть 930 місцевих бюджетів, реверсну дотацію – 223. Держава в 2018 році продовжує надавати фінансову підтримку на реалізацію проектів інвестиційного і регіонального розвитку: 6 млрд грн. – за рахунок засобів Державного фонду регіонального розвитку; 5 млрд грн. – субвенція на здійснення заходів відносно соціально-економічного розвитку окремих територій; 1,9 млрд грн. – субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних общин; 1 млрд грн. – субвенція на реалізацію заходів, направлених на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості [3].

Міністерство фінансів України постійно працює над виробленням сучасного механізму фінансової децентралізації, прагнучи йти назустріч об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) у частині вдосконалення адміністрування місцевих податків і зборів та розширення прав органів місцевого самоврядування. Зокрема, у відомстві розробили зміни до Податкового кодексу України, які спрямовані на покращання адміністрування місцевих податків і зборів, врегулювання окремих проблемних питань, які виникають при їх запровадженні та справлянні, а також поліпшення інформаційної забезпеченості органів місцевого самоврядування про обсяги нарахувань та сплати місцевих податків і зборів [4].

Для забезпечення потреб ОТГ можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. Однак, більшість створених територіальних громад розуміють, що не слід розраховувати виключно на підтримку з держбюджету, а потрібно постійно шукати нові шляхи залучення коштів і розвитку власного потенціалу. Перш за все, вони активізують свою роботу у напрямі залучення інвестицій для розвитку громад, створюючи сприятливий інвестиційний клімат, так як від інвестиції залежить їхнє майбутнє.

Важливим фактором у забезпеченні результативності цього процесу є співпраця громад з обласними державними адміністраціями та агенціями регіонального розвитку. Залучення інвестицій у розвиток територій – це в першу чергу функція обласного рівня. Крім того, облдержадміністрації працюють з офісом залучення інвестицій при Кабінеті Міністрів України. Тому співпраця з ОДА дає можливість громаді залучити значні інвестиції, враховуючи інвестиційний потенціал територіальної громади як сукупність ресурсів та можливостей (природно-ресурсних, соціальних, фінансово-економічних, інституційно-управлінських тощо), які є об'єктом управління з боку органів влади територіальної громади, спрямованого на залучення інвестиційних ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку. При цьому слід зазначити, що особливістю інвестицій як джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є те, що вони спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через бюджет ОТГ. Інвестиційні джерела можуть перебувати як у приватній власності, так і повністю або частково знаходитись у комунальній власності.

Для залучення інвесторів об'єднані громади працюють над розробкою відповідних документів, створюючи атмосферу відкритості й

доступності. Серед обов'язкових документів – інвентаризація власних активів: природних, виробничих людських ресурсів й прагнення визначити та показати унікальне, що може привабити інвестора (зокрема, визначити конкретну smart-спеціалізацію). Така інвентаризація дає можливість структурувати усі конкурентні переваги громади, створити власний інвестиційний паспорт – документ, який допоможе переконати інвестора робити бізнес саме на цій території. Окрім того, ОТГ повинна мати стратегічний план розвитку своєї території, покікуватися про просторове планування – генеральний план розвитку всієї території.

Для прикладу: Центр розвитку інвестиційної спроможності та залучення ресурсів – це структурний підрозділ Вінницької обласної Асоціації органів місцевого самоврядування, метою діяльності якого є сприяння розвитку територіальних громад шляхом залучення органів влади та громадськості до вирішення проблем територій за рахунок реалізації різного роду грантових проектів [5]. Центр розпочав свою роботу із 3 вересня 2013 року, а *головними напрямками його роботи є*: постійний моніторинг актуальних грантових пропозицій для Вінницької області; надання практичної допомоги у написанні та реалізації грантових проектів членам Вінницької обласної Асоціації органів місцевого самоврядування та громадським організаціям; налагодження та розвиток ефективної співпраці громадських інституцій, органів місцевої влади та міжнародних партнерів; сприяння організаційному розвитку територіальних громад та громадських організацій – інформаційні семінари, тренінги, публічні обговорення.

Загалом, як показує практика роботи з ОТГ, потенційними джерелами інвестицій для них можуть бути: (1) власні інвестиційні ресурси, гарантовані державою (різні фонди розвитку та субвенції); (2) інвестиції від мешканців громади через можливість співфінансування (так званий краудфандинг); (3) джерелом інформації та інвестицій може бути виходець з громади або ж заробітчанин (до відома: грошові перекази заробітчанин мають набагато більший ефект для стабільності національної валюти ніж прямі іноземні інвестиції, які в 2017 році були всього на рівні 1,8 млрд доларів); (4) пошук іноземних чи вітчизняних інвесторів на різних форумах, виставках та платформах.

Особливо суттєвими можливостями для громад та регіонів в частині забезпечення ресурсами є міжнародні програми, які були підготовлені за останні два роки на підтримку реформи децентралізації та нових громад і які розпочали працювати в Україні, наприклад: програма USAID «Decentralization Offering Better Results and Efficiency» – на 50 млн. дол.; програма ЄС «U-Lead» – на суму 97 млн. євро; проекти Ради Європи, Королівства Швеції, Королівства Данії, Королівства Нідерландів,

Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади – на понад 20 млн. євро. Зокрема, Програма «U-LEAD з Європою» сприяє створенню багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби населення України. Програма U-LEAD надала підтримку: Урядові у здійсненні оцінки понад 500 заявок на проекти регіонального розвитку, поданих відповідно до Плану дій на 2015-2017 рр. з метою реалізації Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) до 2020 року; Мінрегіону у завершенні розробки Плану дій на 2018-2020 рр. з метою реалізації ДСРР до 2020 року; у виявленні обмежень з використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та запропонувала поправки для їх подолання; шести проектам державно-приватного партнерства (ДПП) для покращення муніципальних послуг. Обрані ініціативи на муніципальному рівні мають потенціал бути розповсюдженими у всій країні; у проведенні заходів з розбудови спроможності для посилення потенціалу залучення інвестицій для зацікавлених сторін національного (UkraineInvest та Офіс з просування експорту) та субнаціонального (обласні державні адміністрації та громади) рівня [6].

Дослідження показують, що серед проблем формування та використання інвестиційного потенціалу територіальних громад, найбільш впливовими є низька управлінська спроможність та ефективність управлінських дій органів місцевого самоврядування; недостатність засобів стимулюючого характеру щодо впливу на потенційних інвесторів; нестача або низька якість програм територіального розвитку, розроблених органами управління територіальними громадами; низька промоційна активність органів місцевого самоврядування у сфері залучення інвестицій. Але чи не найголовнішим фактором, який стримує інвесторів, є відтік кваліфікованих кадрів закордон. Працездатне населення сільської місцевості покидає межі своєї громади, або навіть країни, в пошуках більш достойної та високооплачуваної роботи. Окрім того, вимагає суттєвого удосконалення механізм діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад, що має здійснюватись, зокрема у напрямках обов'язкового визначення всіх без винятку меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів територіальної громади; закріплення у чинному законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування; забезпечення реалізації громадського та самоврядного контролю за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.
2. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8053>
3. Куренной В. Децентрализация как недооцененная реформа [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/rus/show/detsentralizatsiya-nedootsenennaya-reforma-1527054477.html>.
4. Корисна інформація для ОТГ: Мінфін розробив зміни до Податкового кодексу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9135>.
5. ЦЕНТР РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТА ЗАЛУЧЕННЯ РЕСУРСІВ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sg.vn.ua/centri/centr-rozvitku-investicijnoyi-spromozhnosti-zaluchennja-resursiv/>.
6. Програма «U-LEAD з Європою» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/advice/files/files/5a4609956783ec1eb77d575d/U-LEAD_2018_01_10_UA.pdf.

*Тімохін Віктор Олександрович, доктор архітектури, професор,
завідувач кафедри дизайну архітектурного середовища КНУБА*

УТОПІЇ ТА ПРАКТОПІЇ В МІСТОБУДУВАННІ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ ПЛАНУВАННІ

Плануючи свій утопічний роман «Труд», Е. Золя – прихильник і послідовник соціаліста-утопіста Ш. Фур'є – наприкінці ХІХ ст. у своєму щоденнику занотував: «Чи маю я право після сорока років аналізу звернутися до синтезу? Гіпотеза, утопія – це одне з невід'ємних прав поета» [1, с. 633]. Тим самим видатний письменник задекларував неминущу у віках цінність утопії, як революційного засобу пізнання і оптимістичного передбачення майбутнього на шляху творчого об'єднання філософії, науки і мистецтва. Навіть побічний аналіз розвитку утопічного мислення у Новий час свідчить, що, починаючи з творчості засновника утопічного мислення Т. Мора, гуманістична спрямованість цієї методології розповсюдилась у віках спочатку в доробках філософів, а потім отримала визнання серед письменників і поетів, учених й інженерів, архітекторів і містобудівників.

Починаючи з Відродження, невгамовне прагнення до підсумкового об'єднання і синтезу всієї палітри різноманітних знань і фантазій, вірувань і мудрості, набутих за попереднє століття, а також традиційне очікування на початку нового віку магічних явищ і релігійних чудес, а можливо, і, як вважає Л. Гумільов, вплив особливої періодичної активності Сонця і Землі на людей в цей період, очевидно, стимулювало і робило більш зрозумілим виникнення з циклічною закономірністю нових інтелектуально-духовних і етично-естетичних пошуків і фантазійно уявних творень небачених досі «блажених» країн і міст саме на початку століть. Ця закономірність спочатку підтримувалась тенденцією до одночасних, іноді паралельних, а іноді взаємопов'язаних утопічно-філософських пошуків кращого майбутнього людства у багатьох галузях знання, де, як правило, відбувались революційні зсуви у світогляді, у розвитку людини та суспільства.

Невідомо, чи Т. Мор був обізнаний з трактатами Л. Б. Альберті, урбаністичними романами Філарете і теоріями Дж. Бруно (середина-кінець XV ст.), але слід пам'ятати, що на початку XVI ст. «поряд» з ним працювали видатні філософи, вчені і генії ренесансної доби: Еразм Роттердамський, М. Коперник, Леонардо да Вінчі, Мікеланджело т. ін. Наступний сплеск активності і підйом утопічного мислення на початку XVI ст., котрий започаткував Т. Кампанелла у «Місті сонця» (1602р.), а також архітектори з проектами ідеальних міст – Ж. Перре (1605 р.), Д. Спекле (1608 р.), В. Скамоцці (1615 р.), – був побічно пов'язаний з творчістю Ф. Бекона («Нова Атлантида», 1627 р.), а також з роботами Г. Галілея, Й. Кеплера, У. Шекспіра, М. Сервантеса т. ін.

Початок XVIII ст. – віка Просвіти – спочатку був пов'язаний з іменами Ж. Мельє і Мореллі з їх соціалістичними утопіями, а потім з утопічними творами Дж. Свіфта, поетичними фантазіями У. Блейка. У цей період на пошук нових ідей впливала творчість таких видатних представників філософії і природничих наук, як Дж. Локк, І. Ньютон, Г. Лейбніц, Ш. Монтеск'є. Небачений розквіт очікував утопічну думку на початку XIX ст. Це в якійсь мірі пояснюється тим, що з кінця XVIII ст. «... фокусом утопічних фантазій стає не місце, а час, загалом майбутнє: утопія фактично перетворюється в у-хронію» [2, с. 364]. Інше пояснення феномену пов'язано з виникненням ознак нових видів і типів утопій, насамперед практичних утопій, які потім О. Тоффлер назвав «практопіями». Їх основною характеристикою стала орієнтація на ідеали соціальної гармонії, котрі, як правило, віддзеркалювались не тільки в трактатах, але й в архітектурно-містобудівних проектах й в їх реалізаціях.

Серед попередників соціалістів-утопістів XIX ст. і перших практопістів слід відмітити К. Н. Леду з його трактатом «Архітектура у

відношенні до мистецтва, звичаїв і законодавства» (1804 р.), проектами і будівлями ідеального міста Шо. Один із перших прикладів утопічного розселення в регіоні та в країні запропонував у 1817 р. Р. Оуен, який на протязі свого життя впроваджував утопічні ідеї у архітектурно-містобудівні проекти у Великобританії та в Америці. До подібних утопічних пошуків слід віднести праці Сен-Сімона і Ш. Фур'є, котрий у своєму трактаті «Теорія всесвітньої єдності» (1822 р.), у проектах фаланстерів й ідеальних міст (1820 р.) пропонував до реалізації нові ідеї розселення з новими типами поселень. До значного внеску у розбудову утопічного мислення слід віднести роман У. Морріса «Вісті нізвідкіля» (1888 р.), який за своїм змістом і формою значно випередив свій час і заклав надійний фундамент подальшого розвитку цього мислення.

Цей розвиток, який почав набирати потужних обертів на початку ХХ ст., знайшов своє яскраве відображення у практичних розробках теми «міста майбутнього» у проектах американських і європейських містобудівників Т. Фріча (1898 р.), Б. Арчера (1901 р.), Т. Гарньє (1904 р.), Сант Еліа (1914 р.). Цікаво, що проект «Індустріального міста» Т. Гарньє розробив під впливом утопічного роману Е. Золя «Труд», і це місто та його будівлі стали блискучим втіленням ідей і яскравими ілюстраціями роману. Ці та інші пошукові розвідки вдало доповнювались дослідженнями, спрямованими на створення нових форм розселення в межах взаємодії утопічних міфів урбанізації та дезурбанізації.

Серед них пропозиції, що передбачали розпад в майбутньому великих і надвеликих міст в теоріях і проектах Е. Ховарда (1898 р.), Е. Саарінена (1918 р.), Б. Таута (1920 р.) і, навпаки, праці П. Геддеса і Е. Енара (1910 р.), де акцент робився на утворенні конгломератів і конурбацій міст. У цей же час з'явилися практичні дослідження видатних архітекторів і містобудівників з їх проектами ідеальних лінійних міст і систем розселення, розроблених Ле Корбюзьє (1922 р.), Л. Хільберсаймером (1925 р.), М. Мілютіним (1930 р.). Привертає увагу серія утопічних проектів під загальною назвою «Країна Усонія», що була розроблена Ф. Л. Райтом у 30-ті роки ХХ ст. Такий спалах зацікавленості і захоплення утопічними пошуками і практичними проектами супроводжувався і слідував за кардинальними світоглядними змінами і революційними ідеями в природничих і гуманітарних сферах, у філософії та мистецтві в творах Г. Спенсера і А. Бергсона, М. Резерфорда і А. Ейнштейна, Ч. Дарвіна і П. Тейяра де Шардена, Г. Уеллса і А. Франса, В. Хлебнікова т. ін.

Друга і не менш потужна хвиля утопічного і практичного мислення і прогнозування майбутнього в архітектурі, містобудуванні та у регіоналістиці припала на 60-70 рр. ХХ ст. в той період, коли скінчилась

епоха майстрів сучасного руху і молодими архітекторами був започаткован контрсучасний рух, який відкрив шляхи для утопій і прогнозів. Цей напрочуд продуктивний етап був зв'язаний з практиками в проектах К. Ньювенхауз «Нового Вавилону» (1963 р.), у проектах творчої групи «Архігрем», «Миттєвого міста» (1969 р.), «Крокуючого міста» (1964 р.). На початку 60 рр. ХХ ст. значний внесок у практицію зробив Й. Фрідман із своїми проектами «Просторових міст». Не менший внесок за цей період можна віднести на рахунок японських архітекторів-метаболістів: К. Кікутаке «Морське місто» (1963 р.), К. Курокава «Плаваюче місто» (1961 р.), К. Танге «Токіо-1960», А. Исодзакі «Місто у повітрі» (1961 р.), «Кластери у повітрі» (1991 р.). На цьому етапі привертають увагу радикальні проекти італійських творчих груп: «Архізум» з пропозиціями «Безупинного міста» (1969-72 рр.), «Суперстудію» із серією проектів нових «Міст – неперервних монументів» (1968-69 рр.) і «Космічного міста» (1971 р.)

До утопічних пошуків нових містобудівних образів в екстремальних умовах вдавався П. Солері у своїх проектах екополісів «Межа-сіті» (1961 р.), «Аркусанті» (1969 р.), Плаваючого міста «Ноа Ноа» (1970 р.), космічного міста «Астеромо» (1970 р.). Доречно зауважити, що беззаперечним засновником, так би мовити, «космічного містобудування» був Г. Крутиков з його дипломним проектом «Літаюче місто» (1927 р.), ідеї якого почали відтворюватись фактично через 50 років у фантастичних романах і в пропозиціях щодо використання орбітальних космічних ліфтів.

Ще один напрям розвитку практичних досліджень і проектів був пов'язаний з ідеями тотального міста і глобального розселення. До цих розробок, окрім «Архігрем» і «Суперстудію», долучились група НЕР із своїми пропозиціями «Долини розселення» (1967 р.) і група «Хаусруккер» з проектами «Пневмокосму» (1969 р.). Більш реалістичні пропозиції, які базувались на системах європейського розселення Ле Корбюзьє і регіональних теоріях В. Кристаллера, були задіяні у проектах систем розселення, розроблених в багатьох країнах світу, а також в екістичній концепції екуменополіса К. Доксиадіса – планетарного міста, – що розповсюджується на всіх континентах крізь державні та географічні границі і кордони (1964 р.).

Із середини ХХ ст. дослідження феномена утопічного мислення поступово набувало статусу однієї з актуальних проблем у філософії та соціології, в архітектурі та містобудуванні. Цим дослідженням присвятили увагу П. Геддес [3], Л. Мумфорд [4], І. Груза [5], Т. Саваренська [6], А. Іконніков [7] т. ін. Очевидно, це пояснюється тим, що, по-перше, «життєвість творчості утопістів базується на тому, що свої уявлення про

майбутні міста вони виводили з глибоко усвідомлених нових суспільних відношень» [5, с. 51], а по-друге, – ми сьогодні розуміємо важливість їх творчості і цінуємо їх за те, що «вони сприяли збагаченню думки людства і за кількість ідей, які ми використовуємо сьогодні» [5, с. 51].

Особливе місце посідають пропозиції А. Лефевра у книзі «Право на місто» щодо введення «видозмінень інтелектуальних дій і методів», одним із котрих стає експериментальна утопія, котра повинна спиратися більше на філософію і гуманістичні цінності, які спроможні протистояти «технократичному і систематизованому» містобудуванню. Це стає можливим, оскільки «утопії менше, ніж за два століття, поставили людину в центр проблеми міста, і це досягнення не повинно минути непоміченим» [8, с. 11].

Ці та інші проблеми аналізу і синтезу сучасних утопічних концепцій були розглянуто в межах урбосинергетичних досліджень, які започатковані та проводяться на кафедрі ДАС КНУБА. Їх результати свідчать про закономірності історичного розвитку утопічного мислення в архітектурі та містобудуванні. Якщо поглянути «зверху» на 500-річну історію розвитку утопій, то можна помітити, що найбільші сплески їх активного виникнення загалом припадають на перші десятиліття цих століть з проміжною активністю в їх середині. Іншими словами, завдяки планетарно-ноосферній самоорганізації розумової діяльності людства і синтезу філософської, наукової і мистецької діяльності найкращих його представників, виникають своєрідні хвилеподібні фази, цикли і кругооберти «бумів» і «спадів» утопічного мислення.

В урбосинергетиці за універсальну одиницю виміру цих повторів обґрунтовано пропонується обрати життя одного покоління, що приблизно дорівнює 25 рокам [9]. Тобто сплески надактивності, котрі припадають на початки століть відбуваються при зміні чотирьох поколінь, а в проміжку між другим і третім поколіннями нова утопічна концепція доповнюється відповідними практопіями, завершуючи столітній цикл. При цьому 4 цикли утворюють один кругооберт, який, розпочавшись у 1516 році, закінчився у 20-х роках ХХ ст., створивши умови для нового кругооберту з новою зверх активністю утопічного мислення. Дійсно, перші два десятиліття ХХ ст. насичені небаченою кількістю утопічних ідей в архітектурі та містобудуванні. Про більш меншу активізацію утопічного мислення на початку ХХІ ст. свідчать сьогоднішні прогнози соціологів й економістів, екологів і політиків. Деякі з них у негативному і катастрофічному майбутньому вбачають сюжети для песимістичних антиутопій, а позитивно налаштовані вчені, в тому числі архітектори та містобудівники, у своїх практопіях прагнуть до гармонізації урбанізованого середовища у проектах і прогнозах, оптимістично

зорієнтованих на гуманізацію штучного оточення людства не тільки в містах і регіонах, а у планетарному масштабі, а також на штучних супутниках і планетах Сонячної системи.

Такий підхід дозволяє в якійсь мірі зазирнути в майбутнє розвитку містобудівних утопій і практопій. З цих позицій завершення чергового циклу і народження нових утопічних концепцій слід очікувати в 20-х роках XXI ст. Сьогодні архітектура і містобудування після завершення практопічних пошуків 60-70 рр. XX століття стоїть на порозі створення нових утопічних концепцій. Згідно урбосинергетичним ідеям, ці концепції покликані відповісти на запити нової генерації людського суспільства – «Людини міської» (*Homo urbanus*) – з її сподіваннями і очікуваннями кращої долі, з її новим поетичним світоглядом і фантазіями, з її практичною діяльністю, спрямованою у майбутнє.

Список використаних джерел

1. Эмиль Золя. Собрание сочинений. Том 21. – Четвероевангелие. – Труд. – М. : Изд-во «Худ. лит-ра», 1966. – 647 с.
2. Современная западная социология: Словарь. – М. : Политиздат, 1990. – 432 с.
3. Geddes P. Cities in Evolution. An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Cities. – N. Y. Harper Torchbooks. – 1968 (1915). – 409 p.
4. Mumford L. The city in History: Its Transformations and Its Prospects. – London, 1961. – 657 p.
5. Груза И. Теория города. – М. : Изд-во лит-ры по строительству, 1972. – 247 с.
6. Саваренская Т. Ф. Западноевропейское градостроительство XVII – XIX вв.: Эстетические и теоретические предпосылки. – М. : Стройиздат, 1987. – 192 с.
7. Иконников А. В. Архитектура XX века. Утопии и реальность. – Том 1. – М. : Прогресс – Традиция. – 2001. – 656 с.
8. Темпиа Э. Воображаемое и действительность// Современная архитектура. – 1969, № 6. – С. 3 – 11.
9. Тімохін В. Архітектура міського розвитку. 7 книг з теорії містобудування. – К. : КНУБА, 2008. – 629 с.

*Головатий Микола Федорович, доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політології, соціології та соціальної роботи
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОДІЛУ ВЛАДИ ТА РОЗПОДІЛУ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ – ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ЦІЛІСНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ДІЄЗДАТНОСТІ

В процесі розбудови власної державності в сучасній Україні однією з найважливіших постає проблема формування нової моделі державної влади, що є основою політичної системи, політичного режиму, взаємин держави і громадянського суспільства. Історична практика, сучасний досвід реалізації державної влади, найперше у країнах Європи, підтверджує, що цілісність, дієздатність та ефективність державної влади надає оптимальні можливості для захисту і реалізації прав і свобод громадянина, поступального соціально-економічного розвитку держави і соціуму загалом, раціональної інтеграції країни у світовий простір задля ефективного співробітництва з іншими країнами.

1. Поділ влади, розподіл владних повноважень – складний, багатоаспектний процес, який передбачає: а) поділ влади між основними її гілками у державі; б) розподіл владних повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Підкреслимо при цьому, що державна влада має бути цілісною і неподільною: вище викладені засади повинні сприяти найефективнішій її реалізації в інтересах людини (громадянина) і держави (соціуму).

2. З поміж великої кількості вчених різних часів і епох, зарубіжних та вітчизняних, які досліджували проблеми поділу влади в першу чергу можна назвати імена В. Аверянова, Н. Арзамаскіна, В. Барановського, Р. Безсмертного, В. Годованця, М. Головатого, А. Догона, Л. Дунаєвої, Е. Дюрана, А. Калиновича, В. Кецермана, А. Коваленка, А. Кудряченка, К. Линева, М. Макіавеллі, В. Малиновського, П. Мироненка, Н. Нижник, М. Панова, Є. Перегуди, С. Римаренка, О. Скрипника, В. Тертички, А. Ткачука, В. Цветкова, В. Халіпова, Д. Яковлева, К. Ясперса та ін.

3. Поділ влади і розподіл владних повноважень у будь-якій державі регламентується конституціями, іншими нормативно-правовими актами. В Україні це: а) Конституція України, що закріплює політичну систему України; статус і повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету міністрів України, судової гілки влади та місцевих органів виконавчої влади [2]. Серед законів України, що найперше детермінують поділ влади та розподіл владних повноважень слід назвати

Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та інші. До такої нормативно-правової бази можна також віднести окремі Укази Президента України, Рішення Кабінету Міністрів України та рішення місцевих органів влади в частині державної політики та її практичної реалізації.

4. Для розподілу влади та поділу владних повноважень використовується декілька засобів та механізмів, центральними (основоположними) серед яких є а) децентралізація влади; б) використання принципу субсидіарності в процесі поділу і функціонування влади; в) запровадження і використання механізму стримань і противаг; г) демократизація влади та розширення повноважень місцевого самоврядування; д) розвиток та посилення впливу на владу громадянського суспільства. Інші засади та механізми значною мірою є похідними від названих.

5. Децентралізація державної влади обумовлена не стільки територіальними побудовами держав, особливо федеральних, або конфедеративних, скільки розвитком демократичних процесів, посиленням ролі і місця у житті людей самоврядних засад, громадянського суспільства. Як доречно зазначає О. Федоренко «Співвідношення демократії та управління розглядається через призму категорій форми та змісту. Форму окреслюють демократичні інститути суспільства, зміст – владно-управлінська діяльність. Визначається їх взаємообумовленість: влада є функціональною особливістю і реалізується через соціальне управління; інститути демократії є формою організації і здійснення влади та управління [7, с.10]. Відомий український політолог В. Горбатенко децентралізацію у політиці пояснює як спроможність державної влади здійснювати владно і соціально значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади, як політичний процес, котрий передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [4, с.152]. Маємо при цьому брати до уваги, що демократизація має два основних типи: адміністративний та демократичний. Перший, головним чином без знаку «мінус», називають ще бюрократичним. Під ним розуміють функціонування певних спеціальних інститутів намісництва, які (за М.П. Драгомановим), хоча і призначаються державою, певним чином діють незалежно (в межах власної компетенції). Другий – демократичний тип децентралізації державної влади потребує розгалуженої, авторитетної, досконалої системи

місцевого самоврядування. В даному випадку державні справи вирішуються незусиллями представників центральних органів влади а місцевою владою, громадою. Перший тип децентралізації – простіший, вигідніший для державної влади, другий – більш складний, але і більш потрібний громадянам, суспільству. У будь-якому разі суть, сенс, зміст децентралізації державної влади в першу чергу обумовлюється типом і характером політичної системи суспільства [Там само].

6. Поділ влади, розподіл владних повноважень в теоретичному й практичному планах найчастіше пояснюють як процес субсидіарності [3]. Субсидіарність – це принцип, механізм, засіб функціонального впорядкування відносин між різнорівневими елементами соціальної ієрархії у державі, але не просто між центром і регіонами. Тут слід брати до уваги такі об'єктивні обставини. Перше: ідеальним варіантом реалізації принципу субсидіарності є той, коли повноваження регіону визначаються за умови, що вони будуть найкраще реалізовані. Друге: за будь-якого поділу влади, розподілу владних повноважень, має діяти такий фактор, як «субсидіарна відповідальність». Тобто, і центр, і регіон є подвійними суб'єктами відповідальності за реалізацію державної влади на трьох основних рівнях – центральний, регіональний, місцевий [1].

7. Найбільшому розвитку демократії, демократичних процесів, а, відтак, значному зростанню місця і ролі в управлінні державою, як засвідчує історичний досвід, сучасна практика трансформації держав і суспільств, сприяє місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування – це: а) право на внутрішнє управління людьми місцевими справами; б) право вирішувати справи внутрішнього управління за власними законами в межах національної території; в) автономія [6]. Звідси центральний висновок: місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в межах закону, беручи на себе відповідальність за таку діяльність в інтересах місцевої громади. Досить вдалим, при цьому є таке політичне визначення феномену «самоврядування»: «Самоврядування – тип соціального управління за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації» [5, с.590].

Маємо брати до уваги, при цьому, що існує багато різних теорій місцевого самоврядування, провідними серед яких є: юридична теорія (Е. Мейєр, О. Мауєр, Г. Єллінек, Б. Чечечін, Н. Карпунов); державна теорія (Р.Гнейст, Л. Штейн, В. Безобразов, Н. Лазерський); господарська теорія (В. Кірхенгейм, Р. Моев, А. Васильченков); соціально-класова теорія (найпомітніше втілення мала у колишньому СРСР, країнах так

званого соціалістичного табору); органічна теорія місцевого самоврядування (П. Стучка, Г. Спенсер). Крім того, виділяють сьогодні і такі основні моделі місцевого самоврядування як англосаксонська, континентальна, соціалістична і буддійська, гібридна (головним чином країни, де існують воєнні режими влади).

Список використаних джерел

1. Большаков С.Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные пределы и проблемы практической реализации: Автор дис. докт. полит. наук: специальность 23.00.02. – К., 2004. – 21с.

2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1997. – 78с.

3. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку: Монографія / Т.В. Панченко. – Харків: Майдан. – 2011. – 368с.

4. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В.М. Горбатенко, за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736с.

5. Політична влада і опозиція в Україні: порівняльний аналіз із зарубіжними країнами [Монографія] за заг. ред. Ф.М. Рудича. – К.: ІНПЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2006. – 488с.

6. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. /В.В. Утвенко. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». – 2015. – 234с.

7. Федоренко О.В. Демократизація як спосіб політичної організації та управління сучасним суспільством. Автор дис. канд. політ. наук: спеціальність 23.00.01. Теорія та історія політичної науки. К., 2014. – 20с.

*Данильян Олег Геннадійович, доктор філософських наук, професор,
завідуючий кафедрою філософії,*

*Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
професор кафедри філософії,*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

САМОВРЯДУВАННЯ Й УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ДІАЛЕКТИКА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

Україна знаходиться у процесі пошуку нових шляхів розвитку, вдосконалення наявних систем і структур виробництва й відтворення

соціального порядку, шляхів подолання дисбалансу між владою й народом, між системами глобального й локального управління.

За сьогоденних умов абсолютний порядок, як повний контроль держави над усіма суспільними процесами, економічно й політично вимагає критичного осмислення. І це ще один важливий аспект актуальності теми даної статті.

В умовах понад 20-річних безперервних реформ місцеве самоврядування є однією з популярних тем. Сама категорія «місьцеве самоврядування» широко увійшла у науковий вжиток лише після 1985 року. Проте суть місцевого самоврядування від цього не змінюється; це вираження волі місцевої спільноти людей у справах місцевого значення, воля, здійснювана громадянами безпосередньо й через виборні інститути управління в рамках закону, притому без втручання інститутів державної влади.

Еталонне визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміється «право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і на користь місцевого населення».

Наприкінці XIX ст. термін «самоврядування» вживався у двох основних значеннях. По-перше, в широкому смислі під ним розумівся державний устрій, за якого уряд обирається й залежить від народу, тобто республіканська форма правління. Проте частіше він застосовувався як синонім поняттю «місьцеве самоврядування». У цьому значенні під самоврядуванням малася на увазі організація місцевого управління, при якій господарськими й іншими справами певної адміністративної одиниці (провінції, повіту, общини тощо) опікуються її мешканці, а не органи центральної влади. У такому розумінні воно і є самостійним інститутом.

На початку XX ст. це визначення розглядуваної категорії одержало чіткіше формулювання. Самоврядування – це право, що надається державою своїм складовим частинам, областям, общинам, станам і корпораціям з метою управляти самостійно своїми внутрішніми справами (адміністративними й господарськими) під контролем агентів урядової влади. Відповідно до цієї дефініції термін «самоврядування» нерозривно пов'язаний з еволюцією державності й виникає, лише коли держава досягає певної стадії свого розвитку й може безболісно поділитися своїми власними функціями із суспільством.

Уперше достатньо повно й широко тлумачення місцевого самоврядування (self-government) зустрічається в англійській літературі XVII ст., звідки його було запозичене вітчизняними вченими. Англійські

теоретики права, зважаючи на специфіку управління у своїй країні, трактували це поняття достатньо широко. До сфери самоврядування вони відносили обов'язки й повноваження місцевих мешканців, надані їм законодавчою владою або які належать їм за загальним правом. На підставі різної інтерпретації даного інституту виділяють декілька основних напрямів у вивченні цього феномена.

Першим напрямом можна назвати теорію вільної (природної) общини, що виникла в середині XIX ст. у Бельгії та Франції в рамках школи природного права й одержала розвиток у працях німецьких, а потім і вітчизняних учених. Її прихильники вважали, що право общини на керування своїми справами є таким же природним і невідчужуваним, як права людини, що община є первинною стосовно держави, тому остання повинна поважати і гарантувати свободу громадського самоврядування.

Вирізняють декілька форм слов'янської общини – сільську, міську, повіт, обласну (губернську). У своїй сукупності вони й складали земську общину. З нашого погляду, слід виділити проблему взаємовідносин земства й державних органів влади й управління, причому особливо підкреслити незалежність органів місцевого самоврядування від держави.

Основні положення даної теорії: (а) коло громадських справ, відмінних від державних; (б) община є суб'єктом спеціальних прав, а тому державне втручання в її справи неприпустиме; (в) посадовці самоврядування – це громадські, а не державні чиновники.

Община визнавалася державою в державі, а її посадовці – агентами суспільства, а не держави. У розвиток цього напрямку виникла так звана господарська теорія, прихильники якої (Р. фон Моль, О.Васильчиков) робили акцент не стільки на самоврядній суті общини як самостійного суб'єкта права, скільки на змісті й аналізі її комунальної діяльності. За місцевим самоврядуванням закріплювалася особлива сфера господарської діяльності, а під категорією «міське самоврядування» розумівся такий порядок внутрішнього управління, при якому місцеві справи й посади контролюються й заміщаються місцевими жителями – земськими пересічними громадянами.

Незважаючи на різні підходи до розгляду феномену місцевого самоврядування, воно, як і державне управління, є різновидом суспільної теорії. У рамках останньої суть самоврядування – в наданні місцевій спільноті можливості самій забезпечувати свої суспільні інтереси й у збереженні за урядовими органами управління одними тільки державними справами. Отже, суспільна теорія виходить з того, що протиставляє місцеві спільноти державі, інтереси суспільні – політичним, вимагаючи, щоб суспільство й держава відали лише своїми власними інтересами.

У межах юридичного напрямку дослідження місцевого самоврядування (М.Коркунов, Г.Єллінек, Б.Чичерін) органи місцевого самоврядування не є елементом інституту держави. Але останній поступається їм низкою урядових завдань і функцій у повному обсязі, визнаючи тим самим їх незалежність і самостійність. Усі самоврядні одиниці суть суб'єкти наданих їм урядових прав, які переданих їм державою у повне володіння. Управління справами общини повинно бути надано їй органам, а не державним установам. Звідси виникає потреба у виборних комунальних органах на протипагу установам, створюваним урядом.

Деякі дослідники (Л.Веліхов та ін.) вважають, що особи, які входять до складу органів самоврядування, не належать до професійних бюрократів, оскільки виконують свої обов'язки не за призначенням уряду, а за вибором місцевого населення. За цією теорією самоврядування є перш за все самодіяльністю громадян, які не знаходяться на урядовій службі, а тому дисциплінарно й матеріально вільні у своєму волевиявленні.

Паралельно з названими напрямами й певною мірою в боротьбі з ними виникла і стала розвиватися державна теорія місцевого самоврядування (В.Безобразов, Р.Гнейст, О.Градовський, Н.Лазаревський, Л.Штейн). У рамках цієї теорії місцеве самоврядування розглядалося як елемент держави, оскільки будь-яке управління публічного характеру було справою останньої.

На численних прикладах, узятих з практики управління місцевими справами в Англії, Л.Штейн показав, що такі обов'язки, як охорона громадського порядку, розподіл державних і місцевих податків, управління шляхами сполучення, опікування бідними, виконуються саме органами місцевого самоврядування за дорученням держави. Вона покладає їх на общини виходячи з міркувань доцільності, вважаючи, що ці органи справляться з ними краще державних.

У підґрунтя дійсного самоврядування мають бути покладені наступні засади (В.Гессен): (1) точне й цілком визначене відмежування предметів компетентності, що входять до поняття «місцеве управління», від предметів, що входять у поняття «центральне управління на місцях»; (2) місцеве управління у всій повноті своїх функцій, що повинне опікуватися не бюрократією, а самоврядним суспільством; (3) самоврядуванню належить бути без кастовим; (4) у сфері місцевого управління адміністрації має належати функція вищого, позавідомчого нагляду, окресленого різкою й виразною межею від функції активного управління.

Сьогоднішні дослідники місцевого самоврядування виділяють 3 його основні моделі (системи), що в цілому відповідає основним правовим системам сучасності: (а) англосакську (англійську), (б) континентальну (французьку) й (в) радянську. Така градація ґрунтується на принципах, що становлять фундамент відносин місцевих органів – як між собою, так і з вищестоящими владними структурами. У той же час, основні підходи сучасних учених до даної проблеми можна розглядати у 2-х площинах. Вони по-різному трактують суть місцевого самоврядування – як теорії (а) дуалізму муніципального управління і (б) соціального обслуговування. Згідно з першою муніципальні органи, здійснюючи управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів, отже, повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Друга робить акцент на організації муніципалітетами обслуговування населення з метою досягнення основної мети – добробуту жителів комуни.

Більшість сучасних науковців тлумачать місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму державного управління на місцях. Спираючись на публікації теоретиків державної школи, можна виділити низку ознак, властивих органам самоврядування: (1) такі органи є представниками місцевої спільноти, провідниками її інтересів і прагнень; (2) їх члени обираються місцевою спільнотою; (3) володіють самостійністю й ініціативою у виборі способів виконання покладених на нього державою завдань; (4) володіють правами юридичної особи, тобто мають власність, беруть зобов'язання, вступають з державою в юридичні відносини тощо; (5) контролюються громадською думкою; (6) самостійно приймають ухвали, які можуть скасовуватися й коригуватися державними органами.

Наведений достатньо стислий огляд точок зору на системи місцевого самоврядування й теоретичних підходів до них є достатнім, щоб виокремити основні концепти й поняття. З другого боку – це самостійність, незалежність систем місцевого самоврядування, фундамент яких становлять поняття «індивід», «община», де явно акцентується на самокерованості локальних спільнот. З другого боку – формулювання, частково або повністю інтегруючі системи місцевого самоврядування в структуру інститутів держави. У їх основі лежить поняття «інститут держави», що монополює правом управляти, де відповідно, наголошується на терміні «управління» (врядування), позбавленому приєфікса «само».

Відмічений концептуально-теоретичний вододіл свідчить, що соціально-філософські підвалини названих теорій ще недостатньо відпрацьовані. Суть проблеми вбачається в тому, що системи місцевого самоврядування не можуть ідентично описуватись окремо взятими

теоріями – ані «самоорганізації» (синергетики), ані управління в дусі «Тектології» О.Богданова. Адекватною може бути лише філософська модель, діалектично об'єднуюча теоретико-методологічні ресурси обох теорій. Власне кажучи, представлений нами загальний простір дискурсу з проблеми місцевого самоврядування, вже продемонстрував елементи й ознаки згаданої діалектики.

Підкреслена суперечність концептів «самоврядування» й «управління» має у своєму підґрунті співвідношення «людина – інститут держави» або «община – інститут держави». Це основне протиріччя соціальної самоорганізації, суть якого, з нашого погляду, полягає у розбіжності між людиною й технологією, оскільки інститут держави – не що інше, як соціальна технологія, спрямована на постійне дотримання «структурованого нормативного порядку» (Т.Парсонс).

Отже, названі вище концептуальні вододіли віддзеркалюють не просто суперечливість на кшталт «народ – влада», «традиції – новації», «культура – політика» тощо. Вони позначають достатньо фундаментальний стан культури, а саме – протиріччя форм її буття, розбіжність між буттям форм гуманітарних і технологічних. На структурно-інституційному рівні – це протиставлення звичаїв права звичаєвого праву державному.

Соціальна суперечність трансформується в соціальну діалектику лише за таких умов: (а) кожна форма буття культури має межі своєї експансії в соціальному просторі, (б) у підставі названих форм культури лежать загальні базові цінності, (в) у порубіжній зоні активно взаємодіють етика й етикети діалогу. Історія розвитку місцевого самоврядування є становленням дослідженої суперечності. Крім того, важливо відзначити, що процеси синергетичного характеру діалектично поєднувалися з процесами, ініційованими діяльністю тих чи інших соціальних суб'єктів.

*Ryszard Zaradny, Prof. UZ dr hab.,
Instytut Politologii, Uniwersytet Zielonogórski*

TEORETYCZNE ROZWAŻANIA NAD SPOŁECZNOŚCIĄ LOKALNĄ

Podstawowymi pojęciami dla społecznego organizowania się są: społeczeństwo i władza. Obydwie te kwestie współtowarzyszą sobie nierozzerwalnie, bowiem w każdej grupie społecznej występuje problem władzy a więc siły, która organizuje grupę, kieruje jej postępowaniem i określa zasady wzajemnych relacji wewnątrz grupy pełniąc jednocześnie funkcje kontrolne

czyli stojąc na straży ich przestrzegania a na niesubordynowanych nakłada określone sankcje. Natomiast istota władzy polega na tym, że nie może istnieć sama dla siebie, lecz tylko w odniesieniu do kogoś bądź nad kimś. Wiąże się zawsze z podporządkowaniem jednej ze stron uczestniczących w tych relacjach¹. W systemach demokratycznych pierwszeństwo należy się społeczeństwu jest ono bowiem pierwotne w stosunku do władzy. W najbardziej skondensowany sposób definiowano je w „Słowniku socjologicznym” jako „*forma życia zbiorowego ludzi, ukształtowana historycznie; specyficzny system interakcji pomiędzy jednostkami, tworzącymi relatywnie samowystarczalną zbiorowość, która zajmuje określone terytorium, wytwarza i uczestniczy we wspólnocie kulturowej, definiując sama siebie na zasadzie poczucia odrębności pod jakimś względem od innych zbiorowości*”².

W artykule tym ze względu na odbywającą się kampanię do wyborów samorządowych, bardziej szczegółowa uwaga zostanie poświęcona pojęciu węższemu, a mianowicie „społeczności lokalnej”. Zauważalnym aspektem kształtowania się życia społeczno-politycznego jest narastanie konfliktu na tle kulturowym, tożsamościowym i postrzegania istotnych interesów poszczególnych grup społecznych. Warto więc poddać się refleksji teoretycznej warunkującej kształtowanie się społeczności lokalnej. Wyniki wyborów będą z pewnością przesłanką do diagnozowania w jakim kierunku następuje rozwój społeczny w ćwierć wieku po odejściu od modelu zbliżonego do totalitarnego.

Pojęcie „społeczność lokalna” w literaturze socjologicznej jest w różnorodny sposób interpretowane. Najczęściej odwołuje się do dwóch koncepcji: Ferdynanda Tönniesa i amerykańskiej socjologii okresu międzywojennego związanej z tak zwaną szkołą chicagowską³.

F. Tönnies stworzył dwa przeciwstawne typy modeli stosunków społecznych: wspólnoty (*Gemeinschaft*), które przejawia się współżyciem poufałym, intymnym, zamkniętym w wąskim kręgu oraz stowarzyszenia (*Gesellschaft*) jako życie publiczne, światowe⁴.

Według tej koncepcji idea wspólnoty najlepiej realizuje się w rodzinie, gdyż stosunki w niej panujące oparte są na więzi krwi. Ta z kolei ukonkretnia się „*we wspólnocie terytorium, której wyrazem jest współzamieszkiwanie*” (więź życia animalnego), która przekształca się we wspólnotę ducha czyli wspólne, jednomyślne działanie (więź życia mentalnego)⁵. Wspólnota ducha

¹ Grzegorz L. Seidler, *O istocie władzy państwowej*, Kraków 1946, s. 83. Pisał: „Istnienie każdej władzy związane jest z istnieniem społeczeństwa. (...) Wielorakie są formy zależności między rządzącymi a podwładnymi, zależność owa może wynikać z momentów religijnych, intelektualnych, moralnych, finansowych itp.”.

² Krzysztof Olechnicki, Paweł Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002, s. 198.

³ Barbara Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 225.

⁴ Ferdynand Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie*, Warszawa 1988, s. 21-22.

⁵ Ibidem, s. 34.

poprzez nakładanie się na wspólną krew i terytorium tworzy „najwyższy rodzaj wspólnoty”. Wyróżnił trzy typy wspólnoty: pokrewieństwo, sąsiedztwo i przyjaźń (odpowiedniki głównych aspektów *Gemeinschaft*, którymi są krew, miejsce i umysł).

Pokrewieństwo utożsamia z domem z wiążącymi się z nim atrybutami: wspólne użytkowanie własności, wspólnym stołem, pamięcią po przodkach, co sprzyja harmonijnemu współżyciu i współdziałaniu. Tutaj zaspakaja się pragnienie miłości i „poczucie równowagi”. Sąsiedztwo natomiast jest charakterystyczne dla wspólnoty wiejskiej, „gdzie bliskość miejsc zamieszkania, wspólne grunty albo choćby ich granice” powodują możliwość stałych kontaktów, a więc wzajemne przyzwyczajenie, znajomość, do wspólnego tworzenia ładu i pracy oraz zwyczaje i tradycje. Z kolei przyjaźń nie jest, zdaniem F. Tönniesa, zależna od pokrewieństwa i sąsiedztwa, lecz od „zgodnej pracy i jednolitego sposobu myślenia”⁶. Jej powstanie i utrwalenie wymaga częstych i swobodnych kontaktów, o które najłatwiej w mieście. W życiu miejskim słabnie zależność od tradycji a dominuje „przyjemność płynąca z kształtowania materii”⁷.

We wspólnocie, według F. Tönniesa, władza oparta może być tylko na autorytecie. W stosunkach pokrewieństwa autorytet naturalny posiada ojciec, w stosunkach sąsiedztwa autorytet mądrości należy do „księcia” a w stosunkach przyjaźni autorytet posiada mistrz⁸. Role we wspólnocie są przypisane co powoduje, że członkowie nie są zbyt mobilni, raczej wierni są miejscu swojego urodzenia i nie awansują w hierarchii społecznej. Na straży ściśle określonego kodeksu moralnego stoją rodzina i kościół.

Przeciwstawną koncepcją do wspólnoty jest stowarzyszenie (*Gesellschaft*). Stanowi je „krąg ludzi, którzy żyją i mieszkają obok siebie w pokoju – podobnie jak członkowie wspólnoty – w istocie jednak nie związani ze sobą, lecz rozdzieleni”⁹. F. Tönnies wyjaśnia, że członkowie wspólnoty „pozostają związani mimo rozłąki” a członkowie stowarzyszenia „pozostają rozdzieleni mimo powiązań”. Stosunki wewnątrz stowarzyszenia charakteryzuje egoizm oparty na wymianie i równowadze osiągniętych korzyści indywidualnych, które regulowane są poprzez zawierane kontrakty. To one kreują jedność w stowarzyszeniu, lecz jej czas trwania określony jest przez trwanie kontraktu.

⁶ Ibidem, s. 36.

⁷ Ibidem, s. 37. F. Tönnies wprowadził także kategorie znajomość i obcość, sympatia i antypatia oraz zaufanie i nieufność. Patrz, tenże, *Wspólnota i społeczeństwo jako typy więzi międzyludzkich*, w: Włodzimierz Derczyński, Aleksandra Jasińska-Kania, Jerzy Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 46-52.

⁸ F. Tönnies, op. cit., s. 38-39.

⁹ Ibidem, s. 67.

W tym kierunku interpretowana jest wspólnota lokalna przez współczesnych badaczy podkreślających, iż tworzą ją: wspólne, zwykle wyodrębnione administracyjnie terytorium, społeczność zamieszkująca ten obszar, więzi społeczne między mieszkańcami, wzajemne interakcje, wspólne potrzeby, cele i wartości, świadomość wspólnych interesów oraz lokalny patriotyzm¹⁰.

Podobnie interpretuje zagadnienie Max Weber rozróżniając więź wspólnotową i zrzeszeniową. Więż wspólnotową występuje, gdy opiera się na subiektywnym poczuciu stron, że przynależą do siebie nawzajem i że są włączeni w swą totalną egzystencję¹¹. Natomiast zrzeszeniowa, gdy związek opiera się na racjonalnym przystosowaniu interesów lub racjonalnie formułowanych umowach¹². W stowarzyszeniu rozgraniczony jest zakres działania jednostki i władzy. Każdorazowe jego naruszenie może być postrzegane jako akt wrogości.

Bohdan Jałowicki nawiązując do interpretacji F. Tönniesa określa społeczność lokalną jako organiczną całość, w której życie i interesy poszczególnych członków grupy w dużym stopniu identyfikują się z życiem i interesami całości. W przeciwieństwie do społeczności lokalnej relacje w społeczeństwie opierają się na interesach indywidualnych, które mają charakter współzawodnictwa i konkurencji (przeważa zróżnicowanie interesów i kalkulacja)¹³.

Barbara Szacka uznaje typologię F. Tönniesa jako skonstrastowanie ze sobą dwóch zbiorowości, tradycyjną wspólnotę i nowoczesne społeczeństwo, służące analizie przemian zachodzących w społecznościach lokalnych pod wpływem procesów związanych z rozwojem nowoczesnego społeczeństwa, takich jak urbanizacja i uprzemysłowienie¹⁴.

Socjologiczna szkoła chicagowska okresu międzywojennego skupiała się wokół Roberta Ezry Parka. W badaniach tej grupy występowały trzy wątki. Po pierwsze, przestrzenne uwarunkowanie zjawisk społecznych w powiązaniu z ekologią (ekologia społeczna); po drugie, wychodząc z założenia ekologii społecznej przyporządkowywano pewne procesy i zjawiska społeczne w mieście określonym dzielnicom nędzy i bogactwa; po trzecie, empiryzm czyli metoda badawcza polegająca na wszechstronnym opisie wszystkich aspektów

¹⁰ Ewa Zeman-Miszewska, Agata Jakubowska, Monika Krakowiak-Drzewiecka (red.), *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot procesów transformacji gospodarczej*, Katowice 2015, s. 13.

¹¹ Max Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 31. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 4. Szerzej, M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Oxford University Press, 1947, s. 136-137.

¹² M. Weber, *Gospodarka ...*, op. cit., s. 271.

¹³ Bohdan Jałowicki, *Reguły działania w społeczeństwie i w nauce*, Warszawa 2002, s. 81.

¹⁴ B. Szacka, op. cit., s. 226.

wybranego wycinka rzeczywistości¹⁵. Uogólniając, ekologia społeczna zajmuje się relacjami pomiędzy terytorium a ludźmi i instytucjami oraz analizą przestrzennych aspektów zjawisk społecznych.

Według R.E. Parka, rywalizacja wymaga podjęcia kooperacji co prowadzi do wytworzenia określonych stosunków społecznych, zarówno jednostkowych jak i zbiorowych (komunalnych). Jest to podstawowy (biotyczny) poziom społeczności lokalnej. Stanowi wzajemny układ zależności i związków między jednostkami wypracowany w toku wzajemnego dostosowywania się do zamieszkiwanej przestrzeni. Ponad poziomem biotycznym rozprzestrzenia się wspólnota kulturowa, która ogranicza naturalną ekologię poprzez zwyczaje i konsens¹⁶. Funkcją społeczeństwa jest wypełnianie zadań związanych z kontrolą i poszerzaniem kooperacji.

Ekologowie pojęciu społeczność (community) przypisują określone cechy: 1) terytorialnie zorganizowana populacja, 2) wrośnięta w zajmowane przez siebie terytorium, 3) jednostki żyjące w warunkach wewnętrznej zależności¹⁷. Natomiast społeczność definiują jako zbiór osób zajmujących mniej lub bardziej jasno zdefiniowany obszar. Ale jest to niewystarczające bowiem społeczność jest również zbiorem instytucji. To nie ludzie, ale instytucje są decydującym kryterium odróżniającym społeczność od innych społecznych zbiorowości¹⁸. Instytucje należące według ekologów do poziomu biotycznego służą zaspakajaniu podstawowych egzystencjonalnych potrzeb mieszkańców w określonym układzie terytorialnym. Takie ujęcie problemu posłużyło im do sformułowania czterech typów społeczności. Pierwszym jest niewielka liczebnie społeczność pierwotna mająca zaspakajać najbardziej elementarne potrzeby umożliwiające konsumpcję i przetrwanie. Drugim wyróżnionym typem jest społeczność wtórna (społeczność komercyjna). Jej zasadniczą funkcją jest redystrybucja towarów pozyskiwanych z otaczających ją społeczności pierwotnych na rynki w celu ich konsumpcji. Trzecim typem jest miasto przemysłowe, które dodatkowo zajmuje się także wytwarzaniem towarów. Wreszcie czwarty typ wyróżniany jest ze względu na specyficzną funkcję, jaką pełni dany układ lokalny na rzecz szerszego otoczenia (często międzynarodowego), na przykład narodowe i ponadnarodowe centra edukacji kultury czy religii¹⁹.

¹⁵ Szerzej ibidem, s. 227.

¹⁶ Szerzej Barbara Lewenstein, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Warszawa 1999, s. 15.

¹⁷ Robert Ezra Park, *Human Ecology*, (w:) Ronald L. Warren (ed.), *Perspectives on the American Community*, Chicago 1973, s. 34.

¹⁸ R.E. Park, *Community Organization and Romantic Temper*, (w:) R.E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick McKenzie, *The City*, Chicago 1970, s. 115.

¹⁹ Patrz: Paweł Starosta, *Zbiorowość lokalna w perspektywie ekologii społecznej*, (w:) P. Starosta (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź 1995, s. 105-106.

Innym podejściem stosowanym przy badaniach społeczności lokalnych jest strukturalny funkcjonalizm. Odmiennie od ekologów rozumiane pojęcie przestrzeni, którzy nadają jej sens fizyczno-społeczny a funkcjonalności społeczny²⁰. Z funkcjonalistycznego punktu widzenia, według Talcotta Parsonsa, terytorium jest „zawsze istotne jako miejsce gdzie coś społecznie ważnego się zdarzyło lub też można by oczekiwać, że się wydarzy”²¹. Społeczność jest terytorialnym aspektem każdego systemu społecznego w takim zakresie, w jakim działający aktorzy traktują określone terytorium jako podstawę ich codziennej aktywności. Jednostka przez odgrywanie roli nie jest obecna w jednej tylko lokalności i dlatego realna organizacja społeczno-przestrzenna nie jest tym samym dla dwu różnych ról, które są w nią zaangażowane. Odmiennie społeczność określa Roland L. Warren, jako kombinacje społecznych jednostek i systemów zabezpieczających ważne społeczne funkcje mające lokalne odniesienie²². Z faktu, iż podstawowym elementem społeczności jest rola społeczna zawierająca terytorialny kontekst wynika konstatacja, że społeczność jest systemem, który składa się z ról, statusów, grup i instytucji. Statusy i role są jednostkami składowymi grup, a te tworzą instytucje, które tworzą społeczność jako system nadrzędny. Podstawowymi elementami składowymi społeczności są jej podsystemy instytucjonalne czyli takie, które zaspokajają istotne potrzeby mieszkańców. T. Parsons wyróżniając cztery sfery ludzkiej aktywności mające aspekt terytorialny (zamieszkiwanie, aktywność zawodowa, stanowienie prawa i komunikacja), przypisuje społeczności cztery główne funkcje: rezydencjalną, zawodową, ustalania prawa i komunikacyjną. Każda z nich realizowana jest przez podsystem, odpowiednio: adaptacyjny, osiągania celów, regulacji napięć i integracyjny²³.

Według badań amerykańskich socjologów powstawanie różnego rodzaju form uczestnictwa mieszkańców aglomeracji miejskich uzależnione jest w dużej mierze od poziomu wykształcenia i obywatelskiej świadomości społeczności lokalnej. Czynnikiem osłabiającym uczestnictwo jest brak czasu ludności o wysokim statusie społecznym i oddzielenie miejsca pracy od miejsca zamieszkania oraz postawy kosmopolityczne ograniczające zainteresowania problemami lokalnymi. Natomiast środowiska biedne i nisko wykształcone prezentują postawy agresywne i roszczeniowe przy rozwiązywaniu konfliktów

²⁰ P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995, s. 57.

²¹ Talcott Parsons, *The Principal Structures of Community*, (w:) T. Parsons, *Structure and Process in Modern Societas*, Illions 1963. Za: P. Starosta, *Poza metropolią...*, *op. cit.*, s.58.

²² Por. *ibidem*.

²³ T. Parsons, Neil J. Smelser, *Funkcjonalne zróżnicowanie społeczeństwa*, w: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 220.

lokalnych. Istotną rolę do odegrania przypisuje się władzom miasta poprzez uaktywnianie tych środowisk. Warunkiem jest posiadanie wiedzy i wizji w tym zakresie.

Nie bez znaczenia jest również wielkość społeczności lokalnej. Im jest ona większa tym bardziej zmniejsza się poziom ich integracji i stosunki sąsiedzkie są słabsze. Jednak działania podejmowane przez mieszkańców wynikają ze zrodzonych konfliktów, pomiędzy grupami społecznymi bądź władzą lokalną i mają charakter sprzeciwu mieszkańców. Takie sytuacje częściej mają miejsce w dużych miastach. Wskazuje się, że przybierają postać konfliktów determinowanych politycznie, co w warunkach rywalizującego modelu władzy samorządowej wpływa na polaryzację stanowisk, a tym samym sprzyja uczestnictwu w wyborach lokalnych.

Interesująca jest też koncepcja nawiązująca do zasady emergencji zjawisk społecznych, która opiera się na tezie o wielopoziomowości struktury społecznej, tezie o jej całościowości oraz tezie o wewnętrznej nieciągłości i względnej autonomii poziomów²⁴. T. Parsons w procesie zmiany za najważniejszy typ dla perspektywy ewolucyjnej uznaje „wzmocnienie zdolności adaptacyjnej wewnątrz społeczeństwa zapoczątkowującego pewien nowy typ struktury albo, dzięki dyfuzji kulturowej i zaangażowaniu innych czynników w połączeniu z nowym typem kultury, wewnątrz innych społeczeństw i być może w okresach późniejszych”²⁵.

Wskazuje się na różne poziomy integracyjne. Pierwszym z nich jest poziomem świadomościowym określającym stopień identyfikacji i przynależności do zbiorowości lokalnej²⁶. Drugim poziomem jest płaszczyzna integracji w obrębie kontaktów bezpośrednich i grup pierwotnych. Przyjmuje się założenia, że we współczesnych społeczeństwach zbiurokratyzowanych i zindustrializowanych społeczności przetrwały głównie na poziomie kontaktów pierwotnych (solidarności sąsiedzkiej i pokrewieństwa)²⁷. Niektórzy autorzy twierdzą, że w takich warunkach główną podstawą procesów integracyjnych są sformalizowane instytucje i organizacje społeczne, takie jak stowarzyszenia i

²⁴ Por. Ibidem, s. 82 - 83. Koncepcja ta rozwijana była między innymi w pracach: Pawła Rybickiego, *Struktura społecznego świata*, Warszawa 1979; Barry Wellmana, *Structural Analysis: From Method and metaphor to Theory and Substance*, (w:) B. Wellman, S. D. Berkowitz (eds), *Social Structures: An Network Approach*, Cambridge 1988; P. Sztompka, *Pojęcie struktury społecznej, próba uogólnienia*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 3.

²⁵T. Parsons, *Spoleczeństwo: spojrzenie ewolucyjne i porównawcze*, w: A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, *Współczesne teorie socjologiczne*, Warszawa 2006, s. 383.

²⁶ Szerzej: Stanisław Ossowski, *Z zagadnień psychologii społecznej*, Warszawa 2000; B. Jałowicki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1988; Jacek Wódz, *Problemy realizacji podmiotowości zbiorowości lokalnych w świetle empirycznych badań nad ładem społecznym i normami społecznymi*, Katowice 1990.

²⁷ Szerzej: Piotr Kryczka, *Spoleczeństwo osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście: ideologie i rzeczywistość*, Warszawa 1981.

instytucje²⁸. Stanowią one pośrednie relacje społeczne i spełniają cztery podstawowe funkcje: po pierwsze, możliwość do nawiązywania stosunków nieformalnych, po drugie, są ważnym elementem lokalnego systemu komunikacji, po trzecie, spełniają rolę podmiotów planistycznych w procesach kształtowania lokalnej przestrzeni oraz po czwarte, spełniają rolę obiektów identyfikacji²⁹. Ostatnim poziomem integracyjnym jest pole społeczności (inaczej warstwa stosunków ogólnych dla danej społeczności). W jej ramach następuje wzajemne oddziaływanie, poprzez które mieszkańcy wyrażają swój wspólny interes. Biorąc pod uwagę prace T. Parsonsa i innych funkcjonalistów strukturalnych R. Dahrendorf określił, iż integracyjna teoria społeczeństwa opiera się na czterech założeniach: 1) każde społeczeństwo jest względnie trwałą, stabilną strukturą elementów; 2) każde społeczeństwo jest dobrze zintegrowaną strukturą elementów; 3) każdy element społeczeństwa jest funkcjonalny; 4) każde istniejąca struktura społeczna opiera się na zgodnym podzieleniu przez jej członków wartości. Elementy te stabilność, integracja, koordynacja funkcjonalna i consensus pojawiają się w różnych formach we wszystkich strukturalno-funkcjonalnych ujęciach struktury społecznej³⁰.

Socjologia wypracowała różnorodne typologie układów społecznych. Najczęściej wskazuje się w nich dwa zasadnicze elementy: czynnik przestrzenny i formy sprawowania władzy. Ten pierwszy zwykle traktuje się jako „środowiska”, w których ma miejsce społeczne postępowanie³¹. Natomiast w drugiej kwestii demokratyczny i zdecentralizowany system rządzenia przeciwstawia się scentralizowanemu i niedemokratycznemu kierowaniu społeczeństwem. Ład demokratyczny oparty jest o zasadę otwartości struktur społecznych dla osób o niższych statusach oraz do zasady wpływu mas społecznych na formowanie się elit. W ładzie centralistycznym odwrotnie, oznacza niedostępność pozycji elitarnych dla mas i brak wpływu mas na kształtowanie się elit. Te zróżnicowane formy sprawowania władzy skłaniają P. Starostę do sformułowania czteropolowej typologii porządków społecznych: społeczeństwo tradycyjne, pluralistyczne, totalitarne i masowe. W społeczeństwach tradycyjnych i totalitarnych występuje niska dostępność pozycji elitarnych dla mas a w pozostałych jest ona wysoka. Dla społeczeństwa

²⁸ Szerzej: P. Kryczka, ibidem; Israel Rubin, *Function and Structure of Community: Conceptual and Theoretical Analysis*, w: R. L. Warren (ed.), *Perspectives on the American Community*, Chicago 1973.

²⁹ P. Starosta, *Poza metropolia ...*, op. cit., s. 86.

³⁰ R. Dahrendorf, *Teoria konfliktów w społeczeństwie przemysłowym*, w: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 432.

³¹ Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory. Action Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley 1979, za: ibidem, s. 94.

tradycyjnego i pluralistycznego duże znaczenie posiadają terytorialne powiązania, w przeciwieństwie do społeczeństw totalitarnych i masowych³².

W porządku społeczeństwa tradycyjnego uformowanego w okresie gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej największą rolę w organizacji życia społecznego odgrywają więzy krwi i zamieszkania. Jednostka jest przynależna do społeczeństwa poprzez rodzinę, ród czy klan. Masy nie mają wpływu na formowanie się elit, toteż sprawowanie władzy jest wewnętrzną sprawą elit. Społeczności te organizowały się na zasadzie lojalności i posłuszeństwa wobec pana, który pełni jednocześnie funkcję eksploatatora i opiekuna dbającego o ich los. Struktury pośrednie, z jednej strony pomagają podtrzymać wspólnotę, z drugiej, kontrolują swoich członków. Nie istnieje dobrowolność uczestnictwa, gdyż udział w życiu społecznym regulowany jest normami tradycji, którym jednostka musi się podporządkować. Tak więc system ten generuje konformizm i uległość wobec grup pierwotnych. Występuje także wyraźnie zaznaczona różnica pomiędzy normami i wartościami mas i elit. Elementem unifikującym może być Kościół katolicki, który jednak utwierdza zróżnicowanie statusowe członków społeczności jako zgodne z zasadami prawa tradycyjnego.

W porządku społeczeństwa pluralistycznego zakłada się nikły udział mas w kreacji elit i jednocześnie wysoką dostępność mas do pozycji elitarnych. Wskazuje się na duże znaczenie terytorium przy kształtowaniu się więzi społecznych i zasad organizacji społecznego. Zasadniczą formą organizacyjną jest samorząd terytorialny. Stworzone są warunki dla istnienia wielości struktur angażujących aktywność jednostki, przede wszystkim dobrowolne, pełniące funkcje opiniotwórcze, stowarzyszenia. Elity wyłaniane są w procesach współzawodnictwa między nimi w ramach demokratycznych procedur ordynacji wyborczej. Społeczeństwo takie charakteryzuje się różnorodnością systemów wartości, z których żadne nie jest ideologią państwową. Cechuje je przestrzeganie demokratycznie ustanowionego prawa. Więzy z miejscem zamieszkania są efektem świadomego wyboru jednostki.

Natomiast istota społeczeństwa masowego polega na ścisłej integracji mas z centralnymi instytucjami i systemami wartości. Rola terytorium w organizacji życia społecznego jest niewielka. Na podstawie badań wielu autorów P. Starosta wydzielił najistotniejsze warunki zaistnienia tego zjawiska:

- industrializacja, zmieniająca zasady społecznej organizacji pracy i przyczyniająca się do koncentracji wielkich grup ludzi na niewielkim terytorium;
- rozwój masowych środków komunikacji transmitujących do wszystkich kategorii społecznych zestandaryzowane i zunifikowane treści kulturowych przekazów;

³² P. Starosta, *Poza metropolia ...*, op. cit., s. 94 – 95.

- formułowanie poglądów na podstawie zmiennych nastrojów niekompetentnej wielości jednostek, a nie kompetentnej wiedzy elit;
- funkcjonowanie mas społecznych jako specyficznej kategorii psychospołecznej, nieredukowalnej do żadnych podziałów klasowo-warstwowych³³.

W społeczeństwie masowym występuje zarówno duży wpływ mas na formowanie się elit, jak i możliwość osiągnięcia przez nie pozycji elitarnych. Jest ona tym wyższa, im mniej występuje zorganizowanych i niezależnych organizacji pośrednich pomiędzy państwem a rodziną (na przykład stowarzyszeń). Często mamy do czynienia z negatywną selekcją ludzi do pozycji elitarnych wskutek nadmiernej otwartości społecznej, co powoduje, że demagogiczny przywódca mas ma duże możliwości na szybki awans społeczny. Ułatwia to stosowanie nieformalnych kryteriów selekcji elit a w konsekwencji pomijania kryterium kompetencji. Liderzy istniejących struktur pośrednich nie respektują partykularnych interesów stowarzyszeń traktując je instrumentalnie. Wartości i struktury nie aprobowane przez masy podlegają ograniczeniu, szczególnie dotyczy to swobód mniejszości znajdujących się w opozycji do nich. Prowadzi to do izolacji struktur pierwotnych oraz zmienności i niszczenia relacji nieformalnych. Jednostka sama kieruje swoim życiem i w nikłym stopniu podlega kontroli rodziny. Sprzyja to częstszej zmianie przynależności do grup pierwotnych i do poczucia tymczasowości co osłabia więzi członkowskie. Dla tak zatomizowanej jednostki strukturą odniesienia stają bądź wielkie ruchy społeczne, bądź wielkie sformalizowane organizacje, które są podstawowymi drogami partycypacji społecznej. Ponieważ zasadniczą formą partycypacji jest naśladownictwo, powoduje to zachowania bierne i konformistyczne jednostki. Brak jest natomiast stowarzyszeń i dobrowolnych organizacji kształtujących lokalną opinię publiczną. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest podejmowanie decyzji dotyczących spraw lokalnych przez ośrodki zewnętrzne a decyzje podejmowane lokalnie uwzględniają wymagania zewnętrzne.

Socjologowie uznają, że społeczeństwo totalitarne jest zazwyczaj wynikiem wcześniejszego funkcjonowania społeczeństwa mas. W odróżnieniu od społeczeństwa mas w społeczeństwie totalitarnym masy mają znaczący wpływ na kreowanie elit, ale dostęp do pozycji elitarnych jest wysoce ograniczony. Selekcja elit dokonywana jest przez kręgi dysponujące środkami perswazji i przymusu. Nie istnieją niezależne i konkurencyjne względem siebie grupy społeczne i odpowiadające im formy organizacyjne. Zamiast nich są zbiurokratyzowane i zetatywowane organizacje masowe (posiadające monopol na zaspokajanie potrzeb określonego rodzaju), które mobilizują ludzi do działania oraz ułatwiają kontrolowanie ich przez elity. Dostępność do wysokich

³³ Ibidem, s. 107.

pozycji w społeczeństwie jest możliwa tylko dzięki przynależności do organizacji (najczęściej partii politycznej).

Jedną z najważniejszych cech społeczeństwa totalitarnego jest monizm ideologiczny i aksjologiczny, legitymizowany przez przeszłość, przez wizję społeczeństwa doskonałego, które ma nadejść. Prowadzi ona do kumulacji władzy ideologicznej, politycznej i ekonomicznej. W związku z tym nie tolerują one jawnych struktur opozycyjnych. Ukształtowany ład społeczny odpowiadał postaci ładu określonego przez Stanisława Ossowskiego porządkiem monocentrycznym, w którym „*życie społeczne regulowane jest przez centralne decyzje dzięki organizacji czuwającej nad ich przestrzeganiem*”³⁴. Istotną przesłanką dla jego funkcjonowania jest „nawyk posłuszeństwa”, który musi stać się „cnotą powszechną”. Szerzenie go może przybierać różne postaci: wyrastać z nieograniczonego zaufania, narzucone przez zastraszanie bądź wpojone przez perswazję.

Układem lokalnym właściwym dla społeczeństwa totalitarnego jest społeczność agencyjna, w której życie społeczne organizowane i kontrolowane jest przez jedną organizację formalną, upowszechniającą określone normy i wzory zachowań jako jedynie pożądane i akceptowane w społeczeństwie³⁵. Organizacja i rozwój życia lokalnego dokonywana jest przez struktury sprawujące władzę na poziomie globalnym i tym samym staje się jego odbiciem pozbawionym autonomii wobec struktur nadrzędnych. Mieszkańcy nie uczestniczą w kreacji własnego miejsca zamieszkania. Także więzi z miejscowością zamieszkania są słabsze, bowiem identyfikacja jest osłabiona systemem stratyfikacyjnym, w ramach którego lepiej sytuowani zorientowani są na karierę zewnętrzną wobec społeczności.

Stosunkowo nowym zjawiskiem w kształtowaniu się społeczności jest internet, który umożliwia, stosunkowo niewielkim kosztem, zarówno przekazywanie informacji, jak i prowadzenie dwustronnej komunikacji na masową skalę. Przekazywane treści mogą być dostosowywane do wymagań indywidualnych odbiorców, na bieżąco są też monitorowane ich reakcje. Wśród form internetowych o wyraźnie lokalnym charakterze najczęściej są spotykane serwisy: jednostek samorządowych, przedsiębiorstw lokalnych, stowarzyszeń i organizacji lokalnych, parafii, kościołów i związków wyznaniowych, komercyjne oraz będące internetowymi wersjami tradycyjnych mediów lokalnych³⁶.

Powszechna komputeryzacja umożliwiły rozwój e-administracji i wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, tworzenie elektronicznych

³⁴S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 2001, s. 36. Ten typ ładu społecznego najlepiej realizuje się w doskonale zdyscyplinowanych organizacjach militarnych albo biurokratycznych, gdzie istnieje hierarchia ośrodków decyzji i dyspozycji.

³⁵ P. Starosta, *Poza metropolia ...*, op. cit., s. 116.

³⁶ Ryszard Kowalczyk, *Media lokalne w Polsce*, Poznań 2009, s. 102.

systemów informacji i usług publicznych, w tym dążenie do stworzenia warunków do załatwienia sprawy w jednym miejscu (np. portalu internetowym)³⁷. Jednakże zakres wykorzystania tych możliwości w poszczególnych gminach jest bardzo zróżnicowany. W 2016 roku w Polsce zaledwie nieco ponad 30% osób w wieku 16-74 lata korzystało z tego sposobu komunikacji³⁸. Wśród powodów niekorzystania z usług e-administracji Polacy wymieniają brak dostatecznych kompetencji oraz troskę o bezpieczeństwo danych osobowych³⁹.

Komunikacja w przestrzeni wirtualnej pozwala na wymianę opinii, a w konsekwencji na budowanie związków wewnątrz wspólnoty lokalnej oraz z podmiotami. Znaczącą rolę odgrywa tutaj popularność mediów społecznościowych (np. Facebook, YouTube, Twitter), które dają szansę użytkownikom na znacznie większą partycypację w treściach zamieszczanych w sieci i tworzenie relacji między korzystającymi z internetu⁴⁰. Powstają społeczności zwane wirtualnymi, których charakter może być różny - od społeczności tak zwanych hybrydowych, które są krótkotrwałe służące do zwołania ludzi w określonym miejscu i czasie, przez społeczności zadaniowe czy projektowe (np. grupy wsparcia), po społeczności, które na szerszą niż dotychczas skalę partycypują w decydowaniu o losach wspólnoty lokalnej (np. ruchy miejskie, uczestnicy konsultacji społecznych).

Doświadczenia wielu wortalii i portali internetowych oraz wyniki badań z tego zakresu dowodzą, że Internet nie musi osłabiać więzi wspólnotowych. Okazuje się, że kontakty nawiązane w sieci są często pierwszymi w stosunku do późniejszych kontaktów bezpośrednich. Internet umożliwia szybką, taną i skuteczną komunikację ludzi, których łączy wspólna sprawa, np. miejsce zamieszkania⁴¹ [Kurczewska (red.), 2008].

Literatura wykorzystana:

- Bakalarski Krzysztof, *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*, Warszawa 2014.

³⁷ Krzysztof Bakalarski, *Komunikacja a rozwój społeczności lokalnych*, Warszawa 2014, s. 201-203.

³⁸ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2012-2016*, Główny Urząd Statystyczny w Szczecinie, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/> (dostęp: 23.05.2018).

³⁹ Katarzyna Śledziwska, Damian Zięba, *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Warszawa 2016, s. 28.

⁴⁰ Adam Pawlicz, *Wykorzystanie mediów społecznościowych jako narzędzia marketingu turystycznego przez gminy leżące na terenach parków narodowych w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 4/55, 2015, s. 176-187.

⁴¹ Joanna Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Warszawa 2008, s. 45.

- Dahrendorf Ralf, *Teoria konfliktów w społeczeństwie przemysłowym*, (w:) Derczyński W., Jasińska-Kania A., Szacki J. (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975.
- Derczyński Włodzimierz, Jasińska-Kania Aleksandra, Szacki Jerzy (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975.
- Giddens Anthony, *Central Problems in Social Theory. Action Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley 1979.
- Jałowiecki Bohdan, *Reguły działania w społeczeństwie i w nauce*, Warszawa 2002.
- Jałowiecki Bohdan, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1988.
- Kowalczyk Ryszard, *Media lokalne w Polsce*, Poznań 2009.
- Kryczka Piotr, *Spoleczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście: ideologie i rzeczywistość*, Warszawa 1981.
- Kurczewska Joanna (red.), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Warszawa 2008.
- Lewenstein Barbara, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Warszawa 1999.
- Olechnicki Krzysztof, Załęcki Paweł, *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002.
- Ossowski Stanisław, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 2001.
- Ossowski Stanisław, *Z zagadnień psychologii społecznej*, Warszawa 2000.
- Park Robert Ezra, *Community Organization and Romantic Temper*, (w:) Park R.E., Burgess Ernest W., McKenzie Roderick, *The City*, Chicago 1970.
- Park Robert Ezra, *Human Ecology*, (w:) Warren Ronald L. (ed.), *Perspectives on the American Community*, Chicago 1973.
- Parsons Talcott, Smelser Neil J., *Funkcjonalne zróżnicowanie społeczeństwa*, (w:) Derczyński W., Jasińska-Kania A., Szacki J. (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975.
- Parsons Talcott, *Spoleczeństwo: spojrzenie ewolucyjne i porównawcze*, (w:) Jasińska-Kania A., Nijakowski L.M., Szacki J., Ziółkowski M., *Współczesne teorie socjologiczne*, Warszawa 2006.
- Parsons Talcott, *The Principal Structures of Community*, (w:) Parsons T., *Structure and Procces in Modern Societas*, Illions 1963.

- Pawlicz Adam, *Wykorzystanie mediów społecznościowych jako narzędzia marketingu turystycznego przez gminy leżące na terenach parków narodowych w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 4/55, 2015.
- Rubin Israel, *Function and Structure of Community: Conceptual and Theoretical Analysis*, (w:) Warren R. L. (ed.), *Perspectives on the American Community*, Chicago 1973.
- Rybicki Paweł, *Struktura społecznego świata*, Warszawa 1979.
- Seidler Grzegorz L. , *O istocie władzy państwowej*, Kraków 1946.
- Starosta Paweł, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995.
- Starosta Paweł, *Zbiorowość lokalna w perspektywie ekologii społecznej*, (w:) Starosta P. (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź 1995.
- Szacka Barbara, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.
- Sztompka Piotr, *Pojęcie struktury społecznej, próba uogólnienia*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 3.
- Śledziwska Katarzyna, Zięba Damian, *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Warszawa 2016.
- Tönnies Ferdynand, *Wspólnota i stowarzyszenie*, Warszawa 1988.
- Weber Max, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Weber Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Oxford University Press, 1947.
- Wellmana Barry, *Structural Analysis: From Method and metaphor to Theory and Substance*, (w:) Wellman B., Berkowitz S. D. (eds), *Social Structures: An Network Approach*, Cambridge 1988.
- Wódcz Jacek, *Problemy realizacji podmiotowości zbiorowości lokalnych w świetle empirycznych badań nad ładem społecznym i normami społecznymi*, Katowice 1990.
- Zeman-Miszewska Ewa, Jakubowska Agata, Krakowiak-Drzewiecka Monika (red.), *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot procesów transformacji gospodarczej*, Katowice 2015.

*Ищенко Микола Павлович, доктор філософських наук, професор,
професор кафедри державної служби, публічного адміністрування та
політології Черкаського національного університету
імені Богдана Хмельницького*

ФІЛОСОФІЯ ГУМАНІЗМУ І ДЕМОКРАТІЇ – ОСНОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, ГАРАНТ ПРОГРЕСИВНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Науковий аналіз становлення найпрогресивніших країн світу, їх економік, культур, способів життя показує, що в основі їх прогресивного розвитку, життєдайності лежать дві визначальні підвалини: 1) прогресивна гуманна, демократична філософія та 2) прогресивні гуманістичні і демократичні традиції. Сьогодні найкраще вони відображені в цінностях філософії гуманізму і демократії, які забезпечують суспільний прогрес в усіх сферах життя людей у мирних, найбільш гуманних і демократичних державах і країнах світу.

У той же час очевидним фактом залишається відсутність в Україні науково аргументованої прогресивної філософії розвитку українського суспільства та Української держави. Відтак ця проблема має місце як в державній, так і в регіональній політиці. Тому і не дивна така кількість проблем, негативних, кризових, ризикових явищ в розвитку України. А їх необхідно своєчасно передбачати та уникати за умови наявності науково аргументованої регіональної, місцевої та загальнодержавної політики.

Критерій прогресивності є основним у визначенні цінностей і пріоритетів державної, регіональної та місцевої політики. Тому доречно уточнити, що сама категорія «прогрес» (від лат. *progressus* – рух вперед) визначає такий напрям розвитку суспільства в усіх сферах життя, для якого характерний перехід від нижчого до вищого рівня розвиненості, до більшої досконалості, до зростання добробуту людини тощо. На мові конкретних показників прогрес визначається тим чи зросли вони на 01.12.2018 р. в Україні порівняно з 1991 р. та з 2013 р. Чи досягнутий вищий рівень розвиненості та чи зросли масштаби виробництва, чи зміцнилась національна валюта, чи покращилось медичне обслуговування українців, а чи зріс добробут більшої частини населення країни?

Якщо вони дійсно зросли, то це означає, що Україна йде по шляху прогресивного розвитку. А якщо вони не зросли, чи навіть знизились, то це означає, що країна рухається по шляху регресу, деградації, переходу від вищого рівня розвиненості до нижчого рівня. В координатах цифрових технологій істина говорить тільки конкретними цифровими показниками зростання чи занепаду. За такого підходу немає місця ні популізму, ні «словоблуддю». Тому, що прогрес соціальний вимагає не якихось

середніх показників життєвого рівня, а зростання добробуту більшої частини населення, кращого задоволення потреб кожної людини незалежно від її соціального статусу.

У забезпеченні прогресивного розвитку України основне місце і визначальна роль належить державі, державній політиці. Саме в державній політиці, сутністю й змістом якої є владна, публічна політика держави, мають впроваджуватись цінності філософії гуманізму і демократії в усю сукупність функцій та цілеспрямовану діяльність органів державної влади. На цих цінностях ґрунтується вирішення громадських проблем, досягнення загальнозначущих цілей прогресивного розвитку суспільства. Державна політика є метою й засобом, що дозволяє державним службовцям, виконуючи свої управлінські завдання, впроваджувати гуманістичні, демократичні цінності й принципи, спираючись на ресурси, резерви, які є в їх розпорядженні. Вся державна політика має бути орієнтованою на прогресивний розвиток економіки, культури, освіти, науки, сукупної життєдіяльності суспільства, а також бути відкритою, публічною для національної і світової громадськості.

В Україні держава, як безпосередній політичний інститут, повинна реалізувати прогресивну державну політику, яка здійснюється спеціальним, професійно-управлінським державним апаратом, створеним саме для демократичного управління усіма державними, суспільними і громадськими справами.

І відповідно до змісту суспільної структури державна політика в загальному методологічному аспекті має впроваджувати соціально-гуманістичні і ліберально-демократичні цінності та принципи в: а) державну владну, публічну політику; б) державну економічну політику; в) державну соціальну політику; г) державну культурну політику. Відтак, така ж сама діяльність повинна виконуватись на рівні регіонів, в регіональній політиці, спрямованій на демократичне публічне управління процесом прогресивного розвитку відповідних форм життєдіяльності регіону.

Згідно з таким методологічним підходом доцільно всі суспільні процеси розвивати не в узагальненому аспекті, а конкретизувати і диференціювати у відповідних, визначених вище взаємозв'язках та послідовності. Саме тільки за такого підходу можна верифікувати висновки про те, як на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях відбувається реалізація цілей, завдань прогресивного розвитку відповідної сфери суспільної життєдіяльності, а також загалом державної політики.

Системна теорія філософії гуманізму і демократії надає наукове забезпечення прогресивній, конкурентній державній політиці своїми

соціально-гуманістичними і демократичними цінностями з конкретизацією аргументів максимального ступеня їх верифікації. Забезпечення публічності державної та регіональної політики, подолання її закритості, секретності, прихованості від широкого загалу є найгострішою глобальною проблемою не тільки для України, а практично для всіх держав світу.

Досвід високорозвинених країн переконує, що найпрогресивнішою філософією в сучасних умовах розвитку людства є філософія гуманізму і демократії. Потреба в ній є актуальною і гостро детермінованою напруженою соціально-політичною і економічною ситуацією, яка виникла в Україні і загалом в світовій цивілізації. Тому вже сьогодні необхідно на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях розробити і реалізувати програми впровадження в життя українців гуманістичних і демократичних цінностей. Основу і матеріали до такої програми можна знайти у книзі «Науковці України – еліта держави» [1, с. 89; с. 176].

Їх реалізація допоможе переорієнтувати свідомість, менталітет, спосіб життя людей в Україні на такі прогресивні цінності філософії гуманізму і демократії як: захист миру, гуманізм, демократія, непорушність прав особистості, свобода, справедливість, миролюбність і людинолюбство; недискримінація, плюралізм, толерантність, національний патріотизм, людиноцентризм і його демократичний характер; честь і незалежність особистості; свобода самостійного вибору смислу і форм життя; вселюдська рівність (всі народжені рівними); відмова від насильницьких методів боротьби, відмова від розпалювання міжнаціональної, міжрасової, міжцивілізаційної та міжрелігійної ворожнечі; запобігання війнам, політика нейтралітету, матеріальне і духовно-культурне забезпечення гідного рівня життя людей.

Для України з її природними, матеріальними і людськими ресурсами повчальним є досвід творчо перетворюючої ефективності цих цінностей в найпрогресивніших країнах цивілізованого світу. Це підтверджується результатами проведеного автором дослідження з метою виявлення найпрогресивніших соціально-політичних, економічних і культурних світових практик. Вони дозволяють зробити висновок про основні критерії ефективності цінностей гуманізму і демократії в різних номінаціях.

Зокрема, аналіз впровадження в життя таких цінностей гуманізму і демократії як захист життя і миру, свобода, рівність, миролюбність, гуманність, демократичність свідчить, що саме вони детермінують високий рівень прогресивного розвитку різних країн світу. За таким інтегрованим показником на перші позиції у світовому рейтингу за вказаними цінностями вийшли такі країни як Австрія, Ірландія,

Ліхтенштейн, Швеція, Швейцарія, Фінляндія. І найцікавішим є те, що ці країни дотримуються політики нейтралітету у світовій політиці. Крім цих країн, високі місця в рейтингу посідають такі країни як Австралія, Данія, Катар, Люксембург, Норвегія, Нова Зеландія, ОАЕ, Сінгапур.

Визначений факт показує наскільки гостро актуалізується питання реформування, модернізації українського суспільства на основі ідей, цінностей гуманізму і демократії та впровадження їх в процеси розбудови світської держави та відкритого гуманного, демократичного громадянського суспільства. Це може забезпечити втілення в життя уже досягнутих надбань суспільного прогресу, який невпинно рухає людину, все людство до все більш досконаліх, більш зрілих, мирних, цивілізованих форм способу життя людей.

У цьому аспекті досить слушно послатись на Конституцію України, де в статті 3 записано: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Впровадження зазначених цінностей в процес соціально-економічних перетворень українського суспільства позитивно впливає на формування прогресивних цінностей, ціннісних установок все більшої кількості громадян України, політичних діячів, депутатів, державних службовців.

Оскільки Україна визначила своїм пріоритетом розвитку вступ до Європейського Союзу, то нам необхідно набагато активніше впроваджувати цінності прогресивної європейської життєдіяльності. Адже країни Європейського Союзу «натхненні культурним, релігійним та гуманістичним надбанням Європи, з якого постали вселюдські цінності непорушності та невідчужності прав особистості, свободи, демократії, рівності та верховенства права»[2, с. 25] прагнуть «підтримувати мир, свої цінності та добробут своїх народів... Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність та рівність жінок і чоловіків» [2, с. 30].

У Договорі про Європейський Союз, підписаному в Маастрихті 7 лютого 1992 р., в якому прийнято рішення про заснування Європейського Союзу, а саме в статті 6, записано: «Союз ґрунтується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини та засадничих свобод, верховенства права, що є спільними для всіх держав-членів» [3, с. 212]. Тут особливо звертає на себе увагу широкий перелік основних цінностей та принципів, які гарантують прогресивний гуманний, демократичний розвиток країн ЄС.

У цьому контексті в Україні також необхідно на всіх рівнях місцевої, регіональної та державної політики сформулювати нову гуманістично-

демократичну культуру, особливо управлінську культуру, на цінностях філософії гуманізму і демократії. Вона має включити два визначальні компоненти: 1) нормативне закріплення соціально-гуманістичних та ліберально-демократичних цінностей та ціннісних установок сучасних публічних службовців; 2) функціональне забезпечення на основі цінностей філософії гуманізму і демократії формування привабливого іміджу України.

Не слід забувати, що супротивники гуманізму і демократії – антигуманісти, антидемократи, добре розуміючи могутність та непереможність цих двох феноменів, всіма шляхами і засобами фальсифікують їх сутність та форми. Вони постійно посилюють наступ, застосовуючи утиски, переслідування, приниження щодо прихильників гуманізму і демократії, сіючи людинонависницькі, мілітаристські настрої та ворожнечу між людьми. Важливо невідкладно покласти край намаганням під будь-якими приводами повернути людство на шлях ненависті, агресії, війни між цивілізаціями і ядерної війни, що знищить всю світову цивілізацію.

Тому гуманісти та демократи повинні об'єднувати свої дії на захист прогресу, миру, життя, свободи та щастя всіх людей. Тільки на основі прогресивних цінностей філософії гуманізму і демократії можна забезпечити суспільний прогрес, невпинно рухати людей, все українське суспільство до все більш досконалих, більш зрілих, мирних, цивілізованих форм способу життя.

Гуманізм вимагає визнати захист миру, життя людини, її прав, свободи і щастя основним критерієм оцінки прогресивності, гуманності, демократичності громадян України, політиків, депутатів, можновладців та на цій основі гарантування стабільного миру, прогресу, побудови відкритого гуманного, демократичного суспільства, зростання матеріального і духовного добробуту та щастя нашого працелюбного народу. І тоді непотрібні ніякі революції.

Як ніколи раніше, сьогодні в процесі вироблення регіональної та державної політики необхідно забезпечити її прогресивну спрямованість, перш за все в системі публічного управління. Необхідно на мові конкретних практичних дій забезпечити нерозривну взаємозалежність і одночасне здійснення принципів гуманізації ↔ демократизації ↔ деєтатизації ↔ децентралізації ↔ деконцентрації. Особливо важливо забезпечити послідовність щодо їх дієвості в сферах праці, власності, публічної влади, а відтак, і в соціальних групах. Якщо в цьому алгоритмі ігнорується чи випадає одночасне виконання хоч одного із зазначених принципів, загальний результат, наприклад, окремо виконуваної

децентралізації, в масштабах всього суспільства буде мінімізуватись [4, с. 163; 165; 167; 172].

Як висновок зазначимо, що прогресивна філософія гуманізму і демократії є найефективнішим маніфестом на шляху виживання сучасної світової цивілізації, якій не має ніякої альтернативи. Філософія гуманізму і демократії має неоціненний прогресивний, творчо-перетворюючий потенціал. Її доцільно покласти в основу ефективності державної і регіональної політики в Україні. Вона слугуватиме відкритості України перед світом й презентуватиме її як гуманну, демократичну країну та популяризуватиме її саме такою в світовій цивілізації.

Філософія гуманізму і демократії посідає основне місце і відіграє вирішальну роль у забезпеченні прогресивного розвитку України, у формуванні ціннісних установок українців на захист миру, гуманізму і демократії. У цьому контексті ефективною була б консолідація вчених, гуманістів, демократів усіх прогресивних верств населення України навколо впровадження цінностей філософії гуманізму і демократії в життя широких мас населення задля врятування світової цивілізації від війн та ядерного самознищення.

Список використаних джерел

1. Науковці України – еліта держави. Том У. – К.: ВИДАВНИЦТВО ЛОГОС Україна, 2017.–300 с. [електронний ресурс]. – режим доступу: <http://logos.ukraine.com.ua/project/index.php?project=nued5> .

2. Договір про запровадження Конституції для Європи // Конституція для Європи. Конституційні акти Європейського Союзу. – К.: Видавнича організація «Юстиніан», 2008. – 520 с. – С. 23-205.

3. Договір про Європейський Союз // Конституція для Європи. Конституційні акти Європейського Союзу. – К.: Видавнича організація «Юстиніан», 2008. – 520 с. – С. 208 – 233.

4. Соціально-політична енциклопедія : наук. вид. / М. П. Іщенко, О. М. Іщенко ; за ред. д-ра філос. наук, проф. М. П. Іщенка. – Черкаси: ІнтролігаТОР, 2012. – 636 с.

*Онищук Віталій Михайлович, доктор соціологічних наук, професор,
завідувач кафедри Одеського національного університету
імені І.І.Мечникова*

МЕНТАЛЬНІ РИСИ УКРАЇНСТВА І ЇХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК З ГРОМАДСЬКОЮ АКТИВНІСТЮ

Сучасна Україна постала у ХХ столітті з непростої історії не тільки конфліктів, а й порозумінь тих етнічних, релігійних та соціальних груп, які її населяли, передовсім, українців. Вона вистояла, консолідувалася, як держава, відбулася економічна стабілізація, але політично вона входить у дуже небезпечну стадію. Революція, яка відбулася на Майдані, далеко не закінчилася, багатьох цілей, особливо в ділянці боротьби з корупцією, не досягнуто і вибуховий потенціал у суспільстві залишається чималим. Україна, як багатоукладна економіка має істотні ризики зростання суспільних протиріч і конфліктів регіонального, міжрегіонального, національного й міжнаціонального значення, дестабілізації функціонування суспільства.

В цих умовах перед громадянським суспільством стоїть завдання консолідуватися і визначити політичну стратегію, яка не допустить до влади на наступних виборах ні популістів, ні прихильників реваншу, а забезпечить ефективне просування реформ. І якщо в наступних виборах воно консолідується навколо ідеї зміцнення державності, демократичних інституцій та антикорупційних реформ, війна закінчиться швидко. Вона вже зміцнила і ще зміцнюватиме Україну. Відбувається нове «видання» держави і перевидання нації, яке потребує нового суспільного договору. Втрата територій та мобілізація проти російської агресії в решті України перетворить країну на більш «українську» естетично, політично, ментально й культурно, ніж вона була перед тим.

В соціальних та поведінкових науках існує шкала, розроблена українським соціологом Є. Головахою, яка вимірує установки людей щодо громадянської активності. Ми окреслимо характерні ментальні риси, що впливають на громадянську активність в українському суспільстві на підставі даних досліджень ряду соціологічних центрів, що проводилися впродовж воєнної агресії на Сході України.

Після турбулентних 2014-2015 рр. люди звикли жити в нових умовах і переключилися з проблем країни, які тоді торкалися кожного, на проблеми своїх родин. Сім'я стала острівцем, світом, де українці знаходять радість і віддушину, і після виявленої активності 2014-2015 рр. більшість тепер перебуває у стані налагодження життя у своєму маленькому світі.

На запитання на фокус-групах, що проводила київський соціолог Тетяна Нікітіна [1, с. 1,10] «Які проблеми найважливіші для вас особисто?» респонденти відповідали, в такому порядку – як зростання цін, тарифи, тобто те, що безпосередньо стосується самої людини та її сім'ї і тільки на третьому місці – воєнні дії на Сході України. Та ж тенденція виявляється і в відповідях на запитання «Що корисного сталося за останній час?» люди згадують виключно особисті або сімейні радощі: «онук народився, донька виїхала навчатись за кордон», «добрий урожай ягід» ... і ні слова про події в країні. [1, с. 1,10]

Українці навчилися бути самодостатніми в рамках своєї сім'ї, громади, хутора. Вони навчилися покладатися на самих себе й на горизонтальні, самоорганізовані структури, так як у нас діє традиція системи звичаєвого права і є давній досвід життя в умовах національного, релігійного, мовного й взагалі культурного розмаїття. Одночасно беруть участь у трьох економіках: офіційній, неофіційній або тіньовій та домашній, або сімейній.

За підрахунками Центру ім. О. Разумкова в період 1991-2003 рр. вихідні з комсомольської, компартійної та радянської номенклатури серед вищих державних чиновників (прем'єр-міністри, віце-прем'єр міністри, секретарі Ради національної безпеки й оборони, голови Адміністрації Президента) становили 73%, а серед голів обласних державних адміністрацій – майже 80 %. Цей компроміс легітимізували саме лідери національного руху за незалежність України, більшість із яких ще в радянську епоху були зрощені з комуністичною владою і користувалися пільгами від неї. Крім того, помітний відсоток в керівному складі державної влади становили представники не української титульної нації, а саме заслані з колишнього союзного центру етнічні росіяни. Для закріплення й домінуючого становища українськості в усіх гілках влади та всіх сферах суспільного життя значення мало не стільки походження, скільки та духовно-метальна атмосфера, в якій вони були виховані і сформовані як керівні кадри. А ця атмосфера була не українською, державницькою, не національною. [2,415-427]

Тільки свідомість українців, їхнє прагнення мати власну державу, що закладене в нашій історичній традиції, призвели до розуміння сучасна цивілізація потребує певних державних засад, які формують для громадян нормальні умови життя.

У 1991 р., коли проходив перший і останній референдум СРСР, паралельно проводилося соціологічне опитування ВЦДГД, в якому були запитання: «Ким ви себе вважаєте – громадянином Радянського Союзу, своєї республіки чи регіону?» Найвищий відсоток радянських людей виявився в Білорусії – 69 %, навіть більше, ніж у Росії (66 %). В Україні

співвідношення радянських людей і жителів своєї республіки становили 46:43. Найменше радянських людей було у естонців (3 %) та у вірменів (8 %). За даними моніторингу «Українське суспільство» зараз тільки трохи більше 5 %, вважають себе радянськими людьми.

Але багаторічні дослідження Інституту соціології НАН України, соціологічного центру «Рейтинг» та інших показують, що близько $\frac{3}{4}$ дорослого населення вважає, що країна рухається в неправильного напрямі. У регіональному розрізі найбільше незадоволений напрямом руху країни Південь. Оцінка безпосередньо пов'язана з рівнем освіти та доходу: більше негативних відповідей – серед менш забезпечених і серед українців із середнім рівнем освіти.

За даними соціологів, оптимізм українців поступово зростає, навіть попри проблеми, які їх найбільше турбують: недовіра до влади, складнощі з реалізацією свого потенціалу на батьківщині та необхідність вирушити у трудову еміграцію. Оптимістичніше ставиться до України навіть МВФ, який уже доволі позитивно оцінює потенціал нашої держави, не лише економічний, а й інтелектуальний. Але макроекономічні тренди позначаються на настроях і самооцінці матеріального становища українців. У кожному році за даними KantarTNS 41 % населення відзначає, що економічне становище сім'ї за останній рік поліпшилося. Щодо економічного майбутнього країни в наступному році, за даними соціологічної групи «Рейтинг», то тільки 16 % українців вірять, що економічне становище поліпшиться. [1, с. 10] Загальний матеріальний рівень усе ще дуже низький – у більшості українців не задоволені базові фінансові потреби. Імовірно, без вирішення поточних труднощів говорити про побудову національної держави будь-якого типу не доводиться.

Європейські цінності притаманні лише пасіонарній частині активних українців. Їхня питома вага в нашому суспільстві становить 5-10 %. Ці цінності потроху, повільно, але поширюється на решту українців. Однак вони зовсім не притаманні владній еліті в Україні. Там продовжують домінувати радянські цінності.

Право, демократія, свобода, повага до особистості – це основи європейської ціннісної структури. Українці в них зацікавлені – вони відповідають за свою державу, вже не залежать від неї повністю і вимагають від неї виконання певних функцій. Євромайдан почався з того, що на вулиці вийшов мільйон незгодних. Українці показують, що вийшли з радянської матриці і не терплять принижень, свавілля і репресій, визнаючи силу на боці держави. За роки незалежності в Україні вирросло покоління нерадянських людей, здатних порівнювати життя в розвинених країнах світу і в нашій. В Україні не довіряють одне одному 10-12 %

населення (у Білорусі 70 %), що уможлиблює соціальний протест, зокрема майдан.

Українці довіряють тим, кого знають особисто, – родичам, друзям, сусідам, що веде до ізоляціоналізму. За останні роки всі соціологічні центри показують низький рівень довіри до державних інституцій – Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів та політичних партій. Недовіра до інститутів влади ускладнює розвиток прозорих демократичних процесів і поглиблює корупцію, кумівство й патерналізм, коли особисте знайомство набагато важливіше, ніж професійні риси. Таким чином, корупція, політика, влада та війна є факторами роз'єднання суспільства і спрямовують погляди на наміри укрaнства на сім'ю, родичів та сусідів і замикаються на своєму середовищі – «моя хата скраю». Попри потрясіння, пережиті українським суспільством, тип соціально-політичних відносин залишається стабільним і передається з покоління в покоління. Нова генерація в Україні не дуже відрізняється від попередньої. Зросла і триває довіра до армії, волонтерів та благодійних фондів, до громадських об'єднань, добровільних батальйонів та ЗМІ. 3-5 % дорослого населення є членами більш як 300 політичних партій і від 13 до 20 % є членами громадських об'єднань, організацій і соціально-політичних рухів. Ці показники змінюються напередодні виборів, але після них вони знову повертаються на попередній рівень. За даними Європейського соціологічного дослідження 2012 р., в якому брала участь і Україна, в країнах Західної і Північної Європи членами якоїсь громадської організації є більша половина дорослого населення. Досвід Майданів 2004 р. та 2013-2014 рр. як культурного явища, як феномену, який констатував культурний код цивілізованого світу показав, що соціальний протест і залучення до громадянської активності не дуже пов'язані між собою, що соціально-політична активність потребує системних зусиль, часу, і відповідної політичної культури.

В кожного вийшов свій досить гармонійний і несуперечливий світ, така модель господарювання, яку українство всіляко підтримує, підживлює й охороняє від зазіхань – недоторканість, самодостатність і вийнятова значимість особистого, персонального, приватного, Особиста стратегія життя для українства важливіша за групову, і тому, для нас не характерна ні диктатура, ні верховенство якоїсь організованої групи – КПРС, Партії Регіонів, чи в перспективі Опозиційного блоку. Люди стають усе більш автономними економічно, соціально й усе менш керованими з єдиного центру і укореняється вміння сподіватися і вірити в краще майбутнє, навіть в найтяжчих життєвих ситуаціях, що й допомагає нам вижити і відновити сили. Орієнтація на індивідуальність, способи виживання, політичну байдужість не сприяє громадянській активності

українського соціуму в умовах невизначеності, але застосовуючи соціальні технології можна перетворити ментальні риси на державотворчий потенціал.

Список використаних джерел

1. Нікітіна Т. Надія та віра без відповідальності або соціологічна діагностика українського суспільства. // Дзеркало тижня. 2018. № 31 (23-31 серпня).

2. Сич О.М. Протистояння націоналізмів і етнонаціональна політика в Україні // Етнонаціональна політика в теорії та практиці українського націоналізму: історія і сьогодення: матеріали V всеукр. наук. конф. з міжнар. участю, (Івано-Франківськ, 14-15 черв. 2013 р.) / Івано-Франків. обл. рада, Ін-т Політ. освіти ВО «Свобода», Каф. політології Ін-ту історії, політології і міжнар. відносин Прикарпат. нац. ун-ту ім. Василя Стефаника [та ін.] ; наук.ред. О.М. Сич. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – С. 415-427.

*Перегуда Євген Вікторович, доктор політичних наук, професор,
Місержи Світлана Дмитрівна, кандидат політичних наук, доцент,
кафедра політичних наук КНУБА*

ЗЛАМНИЙ МОМЕНТ У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ (НЕОІНСТИТУЦІОНАЛІСТСЬКА ВЕРСІЯ)

Регіональна політика є надзвичайно важливим елементом суспільного розвитку України. Це пояснюється депресивним станом багатьох регіонів, значними розходженнями між регіонами з точки зору економічного, політичного, соціального розвитку, відносно низькою інтенсивністю суспільних комунікацій для забезпечення діалогу між регіонами та між громадянами, спробами іноземних держав використати ситуацію в регіонах у власних інтересах.

Спробуємо розглянути деякі елементи сучасного стану регіональної політики в Україні крізь призму неоінституціоналістського підходу, який стрімко поширився в останні десятиліття у політичній та інших науках. Ми не будемо детально аналізувати цей підхід, але зазначимо, що в його основі знаходиться поєднання «старого» (формально-юридичного) інституціоналізму та біхевіоралізму. Це означає, зокрема, що саме інститути формують інтереси соціальних акторів. За словами Д. Норта, інститути створюють рамки діяльності індивідів [7]. Тобто вони формують діапазон можливих дій акторів.

Чинник регіональної політики впливає на якість життя кожного громадянина та функціонування кожного організованого суб'єкта громадянської дії. Зокрема, а можливо, у більшій мірі, ніж інших, це стосується будівельної галузі – як суб'єктів господарювання, так й інших агентів галузі, зокрема суб'єктів надання освітніх послуг. Адже, як зазначав М. Дьомін, нині відбувається не будівництво, а освоєння простору засобами будівництва та архітектури [1]. Недарма останнім часом під архітектурними об'єктами, як правило, розуміють не стільки окремі будівлі, скільки їх комплекси, площі, міста тощо).

Причому, вживаючи категорію простору, ми наділяємо її не лише географічними, а й іншими, зокрема соціальними, характеристиками, ігнорувати які будівельник не спроможний. На попередніх конференціях «Регіональна політика» вже аналізувалася багатоаспектність змісту поняття «регіон» [3]. Відтак категорія простору перетворюється на ключове поняття не лише географії, а й інших наук, зокрема й технічних, оскільки будівництво в цьому разі стає інструментом формування соціального простору.

Але це формування не має волюнтаристського характеру. Маючи певні характеристики, (географічні, соціальні, економічні тощо), простір є інституційно структурованим, не допускає прямого насилля над собою і, навпаки, як було сказано вище, сам визначає інтереси й дії тих, хто намагається його змінити. Тобто простір створює діапазон можливостей його освоєння. Цей діапазон в принципі можна розширити чи звужити. На це й спрямовані різні політики, у першу чергу регіональна. Тому суб'єкт, який здійснює освоєння простору, тобто, згідно з М. Дьоміним, здійснює будівництво, має розуміти, як цей простір реагує на його дії, а якщо він зацікавлений щось змінити в ньому, він повинен вивчати цей простір та інструменти його формування, зокрема механізми та інструменти регіональної політики.

Власне саме в цьому контексті слід аналізувати регіональну політику, яку здійснювали та здійснюють не лише ті політичні сили, які прийшли до влади у 2014 р., а й їх попередники. Не лише з Євромайдану, а й від 1990 р. в Україні твердили та пробували здійснювати ефективні дії щодо стимулювання розвитку самих регіонів, розвитку самоврядування, місцевої ініціативи тощо, але лише з 2014 р. проявили політичну волю, замахнувшись на одну з інституційних «священних корів» – місцеві еліти. Адже об'єднані територіальні громади – це не лише об'єднання ресурсів, це перерозподіл влади, перерозподіл ресурсів.

Можна заперечити щодо позитивних наслідків цього, адже у такому перерозподілі зацікавлені не лише пересічні громадяни, а й деякі центральні еліти, ті політичні сили, які таким чином бажають прибрати до

своїх рук, зокрема, земельний ресурс. Ця реалія, дійсно, існує, й автори аналізували її у деяких попередніх публікаціях. Більше того, з впевненістю можна говорити про те, що цим можуть скористатися не лише вітчизняні політики, а й зовнішньополітичні сили та іноземні корпорації. Але наявність цих викликів ще не ставить під сумнів необхідність самого такого перерозподілу, тобто саму політику децентралізації, формування об'єднаних територіальних громад.

Нові суспільні інститути, які формуються в ході політики децентралізації, створюють, використовуючи формулу Д. Нортона, діапазон можливостей, скористатися якими можуть різні суб'єкти – пересічні громадяни, місцеві та регіональні еліти, центральні політичні угруповання, міжнародні корпорації тощо. І в цьому контексті нові інститути, які дають шанси, є, безумовно, демократичнішими за ті, які існували, а на багатьох територіях існують й нині.

Те, хто краще використає згадані шанси, залежить від самоорганізації зацікавлених сил, зокрема й здатності пересічних членів громад до здійснення колективних дій у власних інтересах. Нас цікавить в даному разі інше. Яке місце держави в цьому? На нашу думку, її завданням є, зокрема, створення рівних шансів для усіх зацікавлених соціальних груп. Один з напрямів такої діяльності – формування відповідної виборчої системи й проведення самих виборів. Недарма, згідно з законодавством, саме вибори в органи управління об'єднаних територіальних громад є вирішальним чинником, що інституціоналізує об'єднані громади. У зв'язку з цим виникає багато проблемних питань, зокрема й щодо спроб судового блокування виборів у громадах [4]. Але наразі ми хотіли б зупинитись на двох аспектах – щодо характеру виборчої системи та періоду проведення виборів.

На нашу думку, для забезпечення справедливості виборів в ОТГ, створення рівних шансів соціальних суб'єктів в отриманні дивідендів від політики децентралізації існуюча нині виборча система має бути суттєво змінена. Можна зрозуміти тих, хто рішуче виступає проти мажоритарної виборчої системи – вона, дійсно, сьогодні більш вигідна тим, хто намагається гальмувати процеси децентралізації. Ще один її недолік є кон'юнктурним – вона зменшує зацікавленість у децентралізації політичних партій. Це суттєвий момент. Саме від партій нині залежить законодавче забезпечення відповідної політики в парламенті. І все ж нині діюча система партійних виборів за закритими списками прямо протилежна тим цілям, які ставлять провайдери політики децентралізації, тому вона має бути змінена. На нашу думку, за усіх ризиків цього політиці децентралізації більш сприяє мажоритарна система. Але ми так само розуміємо, що вона не пройде у сьогоднішньому парламенті. Тому варто

подумати над різними варіантами змішаної системи, але без закритих списків у партійній її складовій.

Другий момент має більш віддалену перспективу. Він стосується періоду проведення місцевих виборів. Наразі вони проводяться одразу після створення ОТГ. Але після «нормалізації» цього процесу треба здійснити дії, щоб уникнути ситуації, яка склалася в останні 10 років і полягає у проведенні місцевих виборів одразу після президентських та парламентських виборів. Нинішня ситуація не сприяє прогресу політики децентралізації. Навпаки, виборча кампанія на місцях повинна передувати центральним виборам. Лише тоді вона буде більш справедливою, конкурентною та плідною в плані підготовки до центральних виборів. Але очевидно, що ця проблема буде розв'язуватися після впровадження нового адміністративно-територіального устрою України.

Саме останній захід найближчим часом може вийти на передній план в контексті інституційного зміцнення політики децентралізації. Гальмують його здійснення нинішні темпи створення об'єднаних територіальних громад. За даними останнього моніторингу Мінрегіоном процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, станом на 10 листопада 2018 р. було створено 865 ОТГ, у 705 з яких перші вибори вже були проведені, а у 123 – призначені. Здається, прогрес є, але є й загрози. Наприклад, одна область навіть не розробила перспективний план формування ОТГ. Та й затверджені перспективні плани мають «білі плями». Вони передбачають створення 1210 ОТГ, які охоплюють 77,2 % території країни [5]. Тут є багато проблем, і не завжди можна звинуватити облдержадміністрації в інертності. Наприклад, найбільше «білих плям» у регіонах, яким властиве етнічне розмаїття (Закарпатська, Одеська області тощо). Складність тут зрозуміла. Формування поліетнічних ОТГ є дуже складним, якщо взагалі можливим, процесом.

Тому не виключено, що найближчим часом технологію підготовки до формування ОТГ може бути змінено, а ініціативу в цьому процесі – передано до більш високих інстанцій, наприклад, до уряду. Тобто може бути здійснено перехід від добровільності процесу формування ОТГ до прийняття адміністративних рішень з цих питань [2]. Метою цих дій буде завершення у 2019р. процесу об'єднання громад та прийняття закону про новий адміністративно-територіальний устрій до намічених на 2020 р. чергових місцевих виборів [6]. Але є й ще одна можлива причина появи цих планів. Справа в тому, що у 2015-2017 роках спостерігалось щорічне збільшення кількості ОТГ, які створювалися. Водночас у поточному році цей показник зменшився, що теоретично може свідчити про поступове

вичерпання стимулюючих чинників цього процесу. Тим більше, що події осені 2018 р. засвідчили активізацію сил, які йому протидіють.

Таким чином, очевидно, що нинішня регіональна політика України, а саме політика децентралізації, наближається до критичного моменту її здійснення. Подальше затягування з її проведенням загрожує зривом реформи в умовах гострої політичної боротьби, що очікується в період чергового виборчого циклу та після нього. Тому провайдери цієї політики прагнуть прискорити її адміністративними методами, щоб зміцнити ті інститути, які були ініційовані та впроваджені раніше. Сьогодні важко говорити, наскільки така переорієнтація буде ефективною. Але очевидно, що ця ефективність залежатиме, зокрема, від створення належної соціально-політичної бази такої переорієнтації. Не виключено, що спроба створити таку базу може бути здійснена на Третньому форумі об'єднаних громад, проведення якого заплановане на грудень поточного року в Києві.

Список використаних джерел

1. Дьомін М. М. Виступ на пленарному засіданні Щорічної науково-практичної конференції Київського національного університета будівництва і архітектури. К., 2014.

2. Зубко Г. До 2020 року Україна має завершити процес об'єднання громад [Електронний ресурс]. Повідомлення Служби Віце-прем'єр-міністра України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/do-2020-roku-ukrayina-maye-zavershiti-proces-obyednannya-gromad-gennadij-zubko> (дата звернення : 05.11.2018).

3. Малиновський В. Я. Природа і зміст регіоналістики // Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація [зб. наук. пр.]. Вип. II. Матеріали Другої Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 14–15 грудня 2016 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ–Тернопіль : «Економічна думка», 2016. В 2-х ч. Ч. 1. С. 21-26.

4. Мінрегіон: Успішна реформа децентралізації та амбітні плани держави під загрозою зриву [Електронний ресурс]. Повідомлення прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-uspishna-reforma-decentralizaciyi-ta-ambitni-plani-derzhavi-pid-zagrozoju-zrivu> (дата звернення : 06.11.2018).

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2018 р. [Електронний ресурс] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. URL:

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
(дата звернення : 11.11.2018).

6. Негода В. До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити? [Електронний ресурс]. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/vyacheslav-negoda-do-novogo-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-krayini-600-dniv-shcho-za-cej-chas-treba-zrobiti> (дата звернення : 25.10.2018).

7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Електронний ресурс]. Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. URL: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf> (дата звернення : 07.10.2018).

*Рыбак Анатолий Иванович, доктор технических наук, профессор,
академик, заместитель заведующего кафедры
«Техническая кибернетика имени профессора Р. Меркта» Одесского
Национального морского университета
Азарова Ирина Борисовна, кандидат технических наук,
доцент кафедры проектного менеджмента Одесского
регионального ин-та госуправления НАГУ при Президенте Украины*

МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

Общепризнанным является тот факт, что для сложных экономических и социальных систем наиболее оптимальной методологической основой их развития традиционно являлся проектный подход. Ведь именно проекты позволяют эффективно достигать поставленных целей в условиях ограниченности ресурсов и времени, создавая при этом новые уникальные результаты, необходимые для развития.

Именно поэтому проектный подход достаточно быстро и уверенно занял позиции на самых разных уровнях государственного управления. И на сегодня *публичная политика* рассматривается как ответ власти в формате проекта на публично признанную проблему в конкретных политико-правовых и социально-экономических условиях с помощью различных способов вмешательства в социальную действительность[1].

В публичной сфере различают следующие *типы проектов*:

- *программные* (например, проекты программы ТЕМПУС, программы «Соседство и партнерство» и т.п.);

- **исследовательские** (например, Рамочная программа Европейского Союза по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020», ассоциированным членом которой Украина стала в 2015 г. По итогам 446 конкурсов для 117 украинских организаций-участников программы «Горизонт 2020», предусмотрено финансирование в сумме 17232 тыс. евро для 90 проектов, 9 из которых координируются украинскими организациями);

- **проекты технической помощи** (например, Программа лидерства, содействия экспорту, привлечения инвестиций и развития или Разработка курса на укрепление местного самоуправления в Украине (ПУЛЬС);

- **проекты развития**, направленные на четкое определение (например, объектов: строительство аэропорта, строительство моста или автострады, проведение реформы здравоохранения и т.д.) и управление инвестициями и изменение устоявшихся процедур в государственном секторе.

Для понимания характерных особенностей и подходов к управлению, целесообразным также является деление проектов и программ в публичной сфере **по форме их финансирования:**

- проекты и программы, финансируемые из **государственного и местного бюджетов;**

- проекты и программы, финансируемые в рамках **публично-частного партнерства;**

- проекты и программы, финансируемые **с участием других стран и международных организаций-доноров.**

Источник финансирования проекта играет огромную роль при выборе методов управления тем или иным проектом, а также влияет и на используемую терминологию. Некоторые различия в терминологии проектов публичной сферы представлены в табл.1.

Таблица 1. Различия в терминологии проектов в публичной сфере

Базовое понятие	Понятие классического проектного менеджмента	Понятие для проектов и программ, финансируемых из государственного и местного бюджетов	Понятие проектов и программ, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров
Проект	временное предприятие, направленное на создание уникального	нет	документ, которым определяются общие действия участников проекта (доноров, исполнителей,

	продукта, услуги или результата [2].		бенефициаров, реципиентов), а также ресурсы, необходимые для достижения целей предоставления международной технической помощи, в том числе софинансирование из других источников, в течение установленных сроков [3].
Программа	ряд связанных друг с другом проектов, других программ и операций программы, управление которыми координируется для достижения преимуществ, которые были бы недоступны при управлении ими по отдельности ² .	государственная целевая программа - это комплекс взаимосвязанных задач и мероприятий, направленных на решение важнейших проблем развития государства, отдельных отраслей экономики или административно-территориальных единиц, осуществляемая с использованием средств Государственного бюджета Украины и согласованная по срокам выполнения, составу исполнителей, ресурсному обеспечению [4].	проекты, объединенные для достижения общей цели ³ .

Как видно из таблицы 1, если в «классическом» проектном менеджменте проект это совокупность документов, действий, ресурсов, целей и результатов, то в проектах публичной сферы, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, понятие

проекта означает лишь документацию, регулирующую деятельность участников и ресурсы проекта.

С учетом источника финансирования проектов, существенные отличия возникают также и в методологии управления их реализацией. В «классическом» проектном менеджменте применение методик и стандартов носит добровольный характер на основе свободного выбора проектного менеджера или высшего руководства организацией. Так, например, стандарт Американского института управления проектами PMI – Government Extension to the PMBOK® Guide – Third Edition (2006)[5] устанавливает рамки для обеспечения эффективного и результативного управления проектами в государственном секторе на основании лучших общепризнанных практик. Тем не менее, по заявлениям его авторов, он не претендует на универсальность предлагаемых практик и рекомендаций. Ответственность за определение того, что подходит или не подходит для любого данного проекта, согласно стандарту, возлагается на команду управления проектами.

Особенностью проектов публичной сферы, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, является то, что некоторые методологические аспекты управления такими проектами закреплены законодательно.

Так, некоторые процедуры управления государственными целевыми программами закреплены в ЗУ «О государственных целевых программах». Согласно этому закону, обязательным является общественное обсуждение программы в процессе ее инициации, государственная экспертиза проекта программы, конкурсный отбор исполнителей работ программы, особые процедуры оценки ресурсов, утверждения и внесения изменений в программу и т.д. Строго регламентируется также форма некоторых документов и отчетности по программе – например, форма паспорта программы.

Для проектов и программ, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, источником требований к процессам проектного управления выступают уже как локальные украинские законы, так и требования организаций-доноров. Так, например, проекты публичной сферы, выполняемые с привлечением финансовой поддержки Европейской Комиссии (ЕК), согласно требованиям ЕК, должны управляться на различных этапах проектного цикла с использованием логического системного подхода (ЛСП). Для таких проектов также жестко регламентируется процедура их оценки, финансирования, контроля качества и успешности. Отчетность по исполнению таких проектов должна предоставляться не только донорам, но и целевым бенефициарам и широкой общественности, и пр.

Согласно украинскому законодательству, официальные обращения к странам и международным организациям-донорам по привлечению и использованию международной технической помощи направляются через Министерство экономического развития и торговли. Такие проекты (программы) подлежат обязательной государственной регистрации. Законодательством также регламентируется форма отдельных документов проекта – к примеру, форма плана закупки товаров, работ и услуг, приобретаемых за счет международной технической помощи. Оформленный план, согласно законодательству, заверяется донором или исполнителем и согласуется бенефициаром. Процедура внесения изменений в этот план также регулируется законодательно.

Проекты (программы) подлежат перерегистрации в случае изменения донора, исполнителей, реципиентов, бенефициара, названия, целей, содержания, сметной стоимости, сроков выполнения проекта (программы).

При выполнении проектов и программ, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, также были отмечены существенные недостатки использования проектного подхода, а именно:

- Недостаточная ответственность за проекты на местах, негативно влияющая на жизнеспособность полученной пользы;
- Огромное количество разнообразных проектов развития, каждый из которых финансируется отдельной донором с собственной системой управления и отчетности, что приводит к большим (и ненужным) транзакционным расходам для реципиентов помощи в целях развития;
- Установление особых методов управления, финансирования и мониторинга/отчетности часто подрывает местный потенциал вместо того, чтобы развивать его;
- Проектный подход приводит к узкой точке зрения на способы использования ресурсов и не способствует должному пониманию понятия «взаимозамещения».

Названные выше, а также ряд других проблем проектов в публичной сфере, по оценке некоторых специалистов, приводит к тому, что развитие проектного подхода в сфере государственного управления требует коренной перестройки всей системы, перехода от процессного подхода к деятельности, ориентированной на результат [6]. По сравнению с «классическим» проектным менеджментом, выполнение проектов в публичной сфере носит более масштабный и комплексный характер, часто выходит за рамки не только одной организации, но и целой страны. Реализация таких проектов, как правило, более продолжительна по

времени и более ресурсоемка. В нее оказываются вовлеченными множество участников и различных исполнителей, а результат таких проектов влияет на более широкую аудиторию. Все это налагает огромную ответственность на менеджмент подобных проектов и требует особой разносторонней подготовки специалистов в сфере управления проектами, включая методологическую.

Список используемых источников

1. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.
2. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK) – 6 Ed. / ProjectManagementInstitute, Inc. 2017.– 756 с.
3. О создании единой системы привлечения, использования и мониторинга международной технической помощи: Постановление Кабинета Министров Украины от 15.02.2002 г. № 153 [Электронный ресурс]. – Верховная рада Украины. Офиц. сайт. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>
4. О государственных целевых программах: Закон Украины от 18.03.2004 г. № 1621/IV // ВВР Украины. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
5. Government Extension to the PMBOK® Guide – Third Edition (2006). ProjectManagementInstitute, Inc. - 119с.
6. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.

*Устінова Ірина Ігорівна, доктор архітектури, доцент,
професор кафедри містобудування КНУБА*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

Важливу роль у формуванні умов сталого розвитку, досягнення яких після конференцій ООН із навколишнього середовища (Стокгольм, 1972; Ріо-де-Жанейро, 1992, 2012; Йоганнесбург, 2002) набуло ознак головного орієнтиру гуманітарної діяльності міжнародного співтовариства, відіграє містобудування й просторове планування. В законодавстві України містобудування розглядається як діяльність по формуванню та підтримці

повноцінного життєвого середовища людини, що забезпечує сталий, соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток населених місць і прилеглих територій, охорону природи та раціональне природокористування [1].

Сьогодні під сталим розвитком, як правило, розуміють визначення Комісії ООН „Наше спільне майбутнє” (Г.Брундландт, 1989), за яким такий розвиток дає змогу на довгостроковій основі забезпечити стабільне економічне зростання, що не призводить до деградаційних змін у навколишньому природному середовищі й «...задовольняє потреби нинішнього покоління, не ставлячи під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби» [2, с. 117]. З означеного певною мірою постає економічна спрямованість ідеології сталості. Проте, існує й інша думка.

Відповідно до «Меж зростання» – першої доповіді «Римському клубові» (Д. Медоуз, 1972), світовий розвиток визначається по-різному на різних його етапах (рис. 1.А). Спочатку – усталеним кількісним зростанням своїх системних параметрів (чисельності населення та споживання природних ресурсів, що не поновлюються, виробництва продуктів харчування та промислових товарів, забруднення середовища), потім – глобальною ресурсною кризою, яка сьогодні стає все більш відчутною, та інерційним періодом зростання чисельності населення в умовах загострення екологічної та економічної криз, й, як ймовірний результат, – глобальним демографічним колапсом, депопуляцією. Висновком доповіді є попередження людства щодо екологічної обмеженості економічного піднесення, в наслідок існування меж зростання, та необхідності підтримки у цих межах глобальної рівноваги, яка можлива лише за умови стабілізації («нульового» зросту) народонаселення та капіталу [3, с.280-283].

Й тут починаються труднощі. Термінологічна невизначеність еколого-економічної сутності поняття «сталий розвиток» зводить нанівець зусилля з управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. Теоретичним підґрунтям формування екологічної ідеології сталості розвитку, безумовно, є концепція біосфери В.Вернадського, відповідно до якої, екосистема Землі знаходиться у стані динамічної рівноваги й характеризується відносно повільною зміною своїх системних параметрів [4].

Ця ідея розвинута концепцією екосистемної саморегуляції (рис. 1.Б), за якою поняття «демографічний вибух» (етап I), «екологічна криза» (етап II), «депопуляція» (етап III) та «стабілізація» чисельності населення (етап VI) відображають різні фази циклу коливального розвитку екосистеми «населення ↔ середовище».

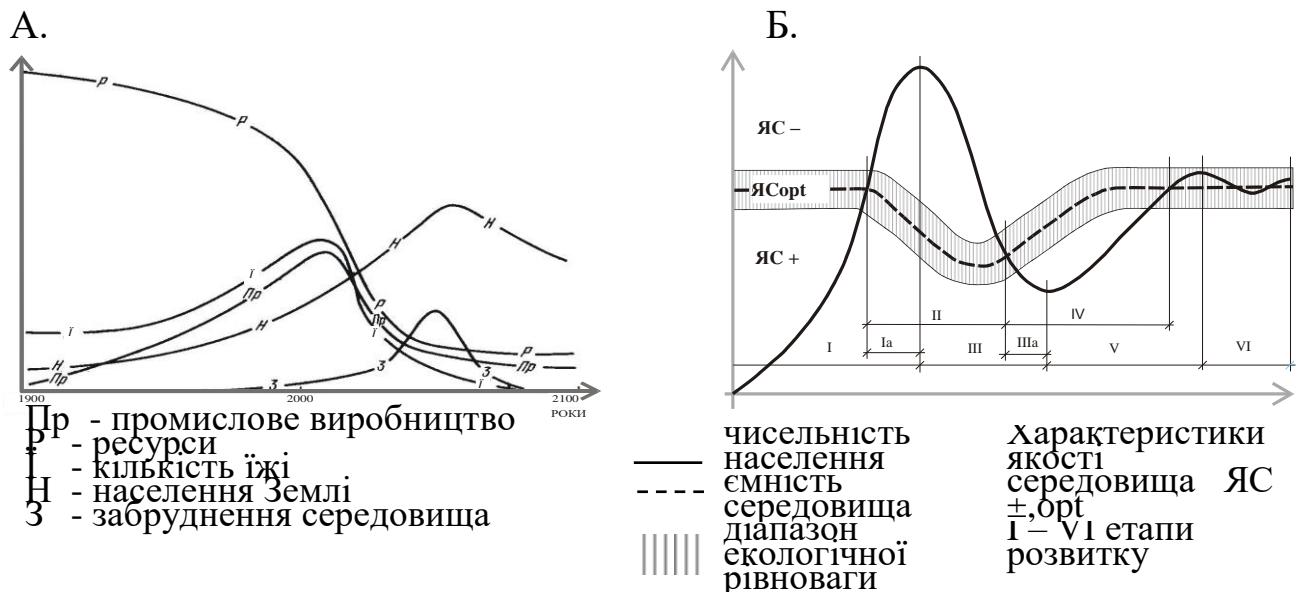


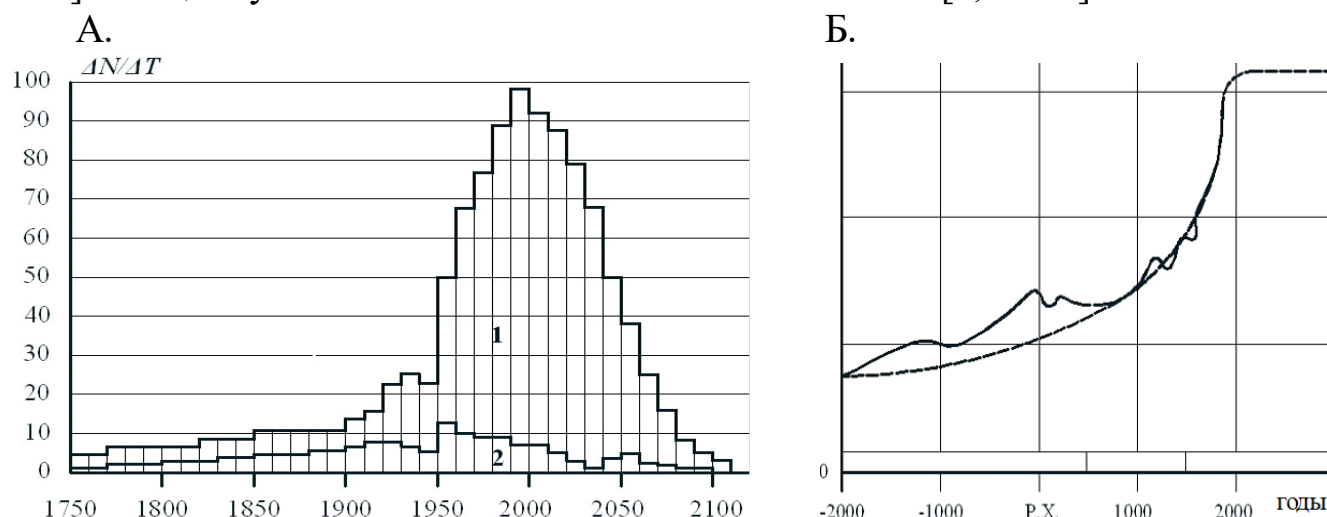
Рис. 1. Динамічні моделі світового розвитку за Д.Медоузом (А) та саморегульованого розвитку екосистем за В.Дольником (Б)

Відповідно до концепції, яка базується на закономірності, що виявлено сучасною експериментальною екологією, в умовах «недонаселеності» території (наявності запасу демографічної ємності) – чисельність населення зростає, за умов «перенаселеності» (вичерпання демографічної ємності) – зменшується. Закономірність полягає у тому, що популяції будь-яких видів, потрапивши у сприятливі умови середовища, можуть швидко збільшувати свою чисельність (I етап). При цьому, за рахунок інерції розвитку, чисельність може значно перевищити значення ємності середовища (етап Ia), що стає причиною деградації середовища та екологічної кризи. У період кризи (II етап) умови середовища стають для популяції несприятливими, що викликає зниження її чисельності до рівня більш низького, ніж рівень ємності (III етап). Настає депопуляція, під час якої середовище поступово відновлюється. Умови знову стають сприятливими для популяції (IV етап), слід за чим зростає її чисельність (V етап). Популяція може увійти у фазу стабілізації – стан екологічної рівноваги (VI етап), за умови повільного зростання її чисельності (див. рис. 1.Б) [5].

Відповідно до теорії, у стані рівноваги (екологічно збалансованого, сталого розвитку) екосистема «населення ↔ середовище» може довго, умовно нескінченно у часі, існувати на даній території за умови коливання чисельності її населення у припустимому сталістю екосистеми діапазоні на рівні її демографічної ємності за рахунок самовідтворення ресурсів середовища [4-6].

В наш час людство пізнає так званий «демографічний перехід» (рис. 2.А). Означена подія спочатку виявляється різким зростанням швидкості приросту чисельності населення. Потім стільки ж стрімким його зменшенням та стабілізацією. Демографічний перехід супроводжується зростанням продуктивних сил суспільства – економічним піднесенням; переміщенням значних мас населення із сіл у міста – урбанізацією та зміною вікового складу – постарінням населення. У розвинених країнах світу цей перехід вже завершився. В наш час він довершується у країнах, що розвиваються. Результатом цього переходу має стати новий режим розвитку людства (рис. 2.Б) [7].

Наведені моделі засвідчують (див. рис. 1, 2), що чисельність населення швидко зростає лише на початкових етапах розвитку, що зумовлено запасом ресурсів демографічної ємності. Згідно з екологічною теорією, на початковому етапі системи «населення ↔ середовище» (див. рис. 1.Б, етап I) реалізується стратегія її кількісного зростання, що зумовлює збіг мети економічного піднесення з інтересами розвитку «молодих» екосистем, які прагнуть до стану екологічної рівноваги (див. рис. 1.Б, етап VI). Для «зрілих» же екосистем, сприятливою стає стабілізація їх кількісного зростання («нульовий» зріст) та пристосування до розвитку в умовах обмеженості ресурсів. На етапі екологічної рівноваги (цільовий етап певного циклу розвитку екосистеми «населення ↔ середовище»), який може тривати невизначено довго у часі, стратегія кількісного зростання змінюється стратегією максимальної схоронності екосистемної цілісності та сталого розвитку системи в умовах якісних перетворень її компонентів [6, с.213-215]. На цьому етапі «екологічне» стає «економічним» [8, с.164].



1 – країни, що розвиваються, 2 – розвинуті

Рис.2. Демографічний перехід за даними ООН (А) та математична модель зростання чисельності людства за феноменологічною теорією С.П.Капиці (Б)

Математичний аналіз зростання населення світу С.П.Капиці (див. рис. 2.Б) свідчить, що після демографічного переходу розвиток людства стає асимптотично сталим (див. рис.1.Б, VI етап – рівноважна фаза розвитку екосистем та рис.2.А – період по завершенні демографічного переходу у розвинених країнах світу) [7]. Означену спрямованість екосистеми до стану рівноваги необхідно враховувати й у регіональному плануванні «...для розумного керування природними процесами» [8, с.63]. Таке керування, згідно з Л. фон Берталанфі, «...по суті, означає, що система, яка не є асимптотично сталою, стає як така шляхом введення відповідної протидії, що нейтралізує порушення сталості в системі. Тим самим теорія сталості, у випадку внутрішнього опису теорії динамічних систем, зближується з теорією (лінійного) управління або систем зі зворотним зв'язком у зовнішньому описі» [9, с.31]. Для цілей управління сталим розвитком територій важливо виділити цей екстремум, який в екологічному сенсі для системи «населення-середовище» визначається її демографічною ємністю (див. рис.1.Б, VI етап).

Таким чином, наявність двох визначень «сталого розвитку» не є випадковою. Економічне розуміння сталості відображає тенденцію кількісного зростання, що властива екосистемам «молодих» віків в умовах запасу їх демографічної ємності (див. рис. 1.Б, етап I); екологічне – тенденцію якісних перетворень та «нульового» зросту, що властива «зрілим» екосистемам в умовах вичерпання їх демографічної ємності (див. рис. 1.Б етап VI). У цьому контексті, розробка економічної та містобудівної стратегій сталого розвитку територій має узгоджуватися зі стратегією розвитку еколого-містобудівної системи «населення ↔ середовище» регіонального, національного чи глобального рівня цілісності. Тому для практики управління регіональним розвитком важливим стає виявлення потенціальних зон «еколого-демографічного зростання», тобто територій на яких економічне піднесення є екологічно сприятливим та доцільним.

Означені території було виявлено на основі зіставлення розрахункових параметрів демографічної ємності областей України (розраховано за методом автора), як еколого-містобудівних систем, із фактичною чисельністю їх населення [10]. Це дозволило провести регіоналізацію території країни (рис. 3) й виділити регіони за ознакою екологічної сприятливості їх економічного піднесення, а саме регіони:

- природних полюсів зростання, що відповідають «молодим», зростаючим екосистемам, які мають запас демографічної ємності більш ніж у 10% та характеризуються екологічно сприятливими умовами для їх економічного піднесення;

- лімітованого розвитку, що відповідають «зрілим» екосистемам, кількісне зростання яких стабілізується, а чисельність населення коливається у припустимому 10% діапазоні відхилення від їх демографічної ємності; ці регіони характеризуються екологічно оптимальними умовами для екологічно врівноваженого та якісно диференційованого економічного розвитку;

- екологічної релаксації, що відповідають екосистемам, що трансформуються («омолоджуються»), мають вичерпання їх демографічної ємності більш ніж у 10% й характеризуються екологічно несприятливими умовами для кількісно-зорієнтованого економічного розвитку.

Регіони природних полюсів еколого-демографічного зростання є географічно серединними, менш економічно розвинутими на сьогодні областями країни, які мають резерв демографічної ємності. Означений резерв розвитку регіонів, які «спізнилися в часі» й нині перебувають на більш ранній стадії свого екосистемного розвитку, імовірно, можна залучити для забезпечення умов сталого розвитку України в цілому; й в такий спосіб, за принципом компенсації, використати внутрішній потенціал «мозаїчності асинхронного розвитку територій».

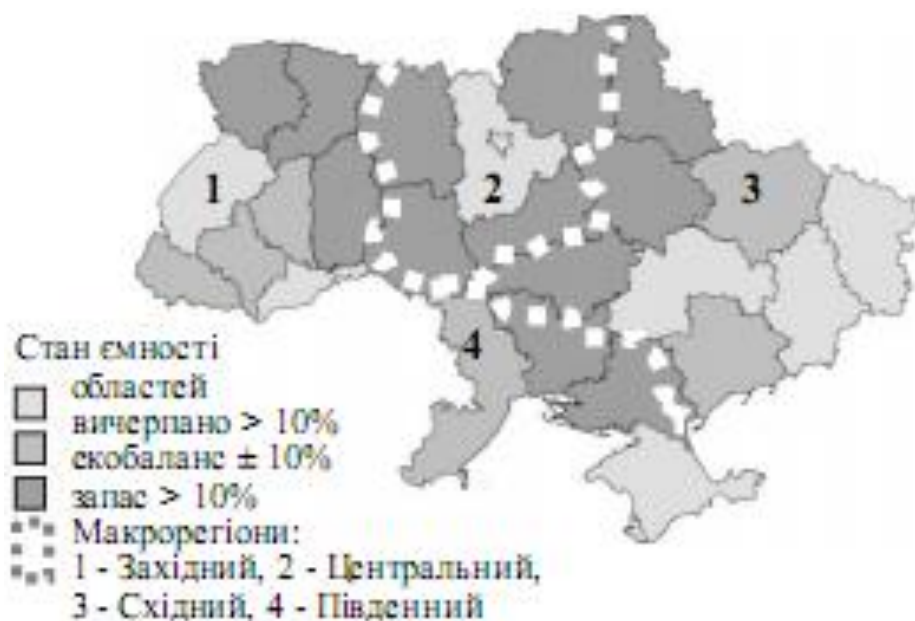


Рис. 3. Регіоналізація території України за станом демографічної ємності

Усвідомлюючи необхідність узгодження економічних цілей суспільного розвитку із ресурсними можливостями певних територій та стратегіями розвитку екосистем, пропонується розглянути регіони – природних полюсів зростання (див. рис. 3) у якості інвестиційно

привабливих територій, економічне піднесення яких сприятиме досягненню умов екологічно рівноважного, сталого розвитку України.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-ХІІ
2. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию: Пер. с англ./Под ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета. –М.: Прогресс, 1989. –376 с.
3. Шкловский И. С. Вселенная, жизнь, разум. - М.: Наука, 1987. – 320 с.
4. Вернадский В. И. Живое вещество. - М.: Наука, 1978. - 358 с.
5. Дольник В. Р. Существуют ли биологические механизмы регуляции численности людей? // Природа. -1992. - № 6. - С. 3-16.
6. Одум Ю. Экология: В 2 т.: Пер. с англ. – М.: Мир, 1986. Т. 2. – 376 с.
7. Капица С.П. Синергетика и демография http://www.unidubna.ru/~mazny/students/site2/ideal_6.htm
8. Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы) / Н.Ф. Реймерс. – М.: Россия молодая, 1994. – 367 с.
9. Устінова І. І. Методологічні основи сталого розвитку еколого-містобудівних систем: дис. ... доктора арх.: 18.00.01 / І.І. Устінова. – К., 2016. – 484 с.

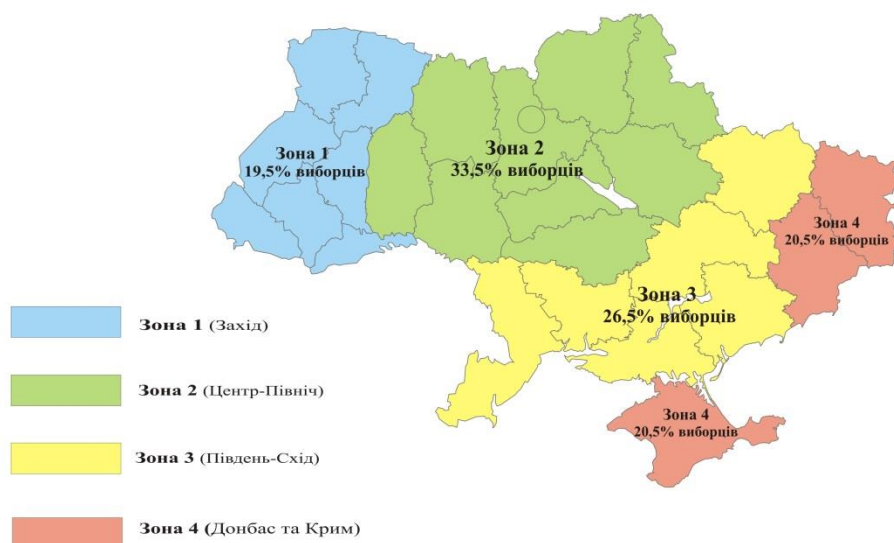
*Бауман Юрій Анатолійович, кандидат філософських наук,
старший науковий співробітник Інституту філософії НАН України,
Панібудьласка Андрій Володимирович, кандидат істор. наук, доц.,
доцент кафедри політичних наук КНУБА*

КУЛЬТУРНО-ІДЕОЛОГІЧНЕ МАКРОЗОНУВАННЯ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Україна – дуже велика, як за європейськими мірками, і вельми різна країна. У цьому легко переконатися, поклавши на її мапу результати виборів, рейтинг політичних сил тощо. Така мапа свідчить, що сучасне політико-ідеологічне макрозонування країни сформувалося у 2001-2002 роках і майже без змін проіснувало до 2013 року. На противагу міфу про «дві України» – східну і західну, – політико-електоральний аналіз та результати соціологічних досліджень

дозволяють впевнено виокремити в Україні не 2, а 4 макрозони: Захід, Цент-Північ, Схід-Південь та Донбас-Крим.

Політичне районування України



Зазначимо, що міф про «дві України», що не лише утвердився завдяки журналістам та політичним коментаторам у свідомості широких верств, але навіть ціле десятиліття визначав бачення українських реалій очільниками та експертами України, Росії та міжнародної спільноти, виявився, як і будь-яка помилкова суспільно-політична концепція, вельми згубним – саме його неадекватності ми багато у чому «завдячуємо» ейфоричним очікуванням керівництва Росії щодо перспектив агресії проти України, та, з іншого боку, краху так званої «російської весни» на південному сході нашої держави і стратегічній поразці там російської інтервенції.

Різниця у електоральних вподобаннях на теренах різних макрозон України є лише проявом певних значимих відмінностей у цінностях, способах осмислення соціальної дійсності, надіях, страхах, геополітичних орієнтаціях тощо. Події революції 2013-2014 рр. та війни призвели до тектонічних проєвропейських змін у суспільній свідомості, проте сам поділ країни на політико-ідеологічні макрозони в цілому зберігся, хоча сам зміст і характер відмінностей між ними зазнав потужних вестернізаційних трансформацій. Або можна сказати і по-іншому: міжцивілізаційний розлом С.Гантінгтона [1, с. 495-514, 91-112, 396-416], він же – фронт трансформаційного розширення західної цивілізації, зробив вирішальний крок на схід і тепер пролягає не на межі макрорегіональних зон Центр-Північ і Схід-Південь, ділячи Україну майже навпіл, а впритул наблизився до її південно-східних кордонів, котрі, на жаль, зараз є лінією фронту. Згадаємо, що Зб. Бжежинський

назвав основною проблемою України саме те, що нею проходить цей цивілізаційний розлом. З огляду на це, сама війна на Донбасі цілком підпадає під визначення С.Гантінгтона «війна розломів» [1, с. 432-471] Хоча С.Гантінгтон розглядав цивілізаційні розломи як стабільні та пов'язані, насамперед, із релігійними відмінностями, з чим у випадку України (як, втім, і усїєї Східної Європи та Балкан) важко погодитися, розуміння їх як умовних ліній, по різні боки яких видаються самоочевидними і легко засвоюються неоднакові цінності, є, безумовно, вельми плідним для політологічного та соціологічного аналізу.

Політико-ідеологічне зонування України є цілком самостійним чинником регіональної політики і напрацювання її стратегій та рішень. Воно не тотожне економічному, етнографічному, релігійному тощо районуванню країни, що цілком виправдано різною основою цих районувань. Воно нетотожне суто формально-географічному районуванню, що використовує переважна частина соціологічних центрів (зазвичай, поділ на Захід, Північ, Центр, Схід, Південь чи якісь варіації такого підходу), що видається хибним.

Залишається зазначити, що після окупації Росією Криму та значної частини Донбасу питома вага регіональних зон України змінилася: замість (орієнтовно, бо в Україні проблеми із достовірною демографічною статистикою, котра фіксує зміни у складі населення між переписами, а особливо ж – розміщення біженців після 2014 року) 19:33:27:21 співвідношення Захід:Центр-Північ:Схід-Південь-Донбас-Крим стало 22:38:32:8.

Проілюструємо макрорегіональні відмінності на деяких матеріалах великого опитування, проведеного дослідницьким центром «Імідж-контроль» у лютому 2018 р. [2] Велика вибірка опитування – майже 25 тис. респондентів – забезпечила, крім іншого, малу похибку дослідження – менше 1% по країні, в районі 1% для трьох основних макрорегіональних зон і не більше 3,2% для решток четвертої – некупованої частини Донбасу. У разі необхідності виявлення динаміки аналізованих параметрів залучатимуться результати досліджень за попередні роки. [3]

Лютневе 2018 р. дослідження фіксує суттєву негативну динаміку рівня життя українців – майже 2/3 відзначили, що їх життєвий рівень за останні 1,5 роки знизився. Економічна скрута і тотальне зубожіння населення за роки імітацій реформ та військового конфлікту на Сході значною мірою поглибилися: якщо у 2013 році 52% відзначали, що їх матеріальний рівень погіршився, то на сьогодні цей відсоток становить 64%; порівняно із 2013 роком більш ніж у 1,5 рази зменшилася кількість виборців, які фіксують стабільність своїх життєвих умов і матеріального

рівня - у 2013 році цей відсоток сягав відмітки майже 2/5, тоді як на момент проведення опитування маємо таких дещо більше чверті; порівняно із 2013 роком більш ніж у 1,5 рази зросла кількість громадян, які живуть за межею бідності – «ім не вистачає грошей навіть на їжу» (на сьогодні маємо таких майже 1/5, тоді як у 2013 році цей відсоток становив дещо більше 1/10). Негативне світосприйняття і песимізм більше притаманні мешканцям Південно-Східної України, де найбільшою мірою громадяни не задоволені ситуацією в країні і частіше за інших займають песимістичні позиції щодо найближчого майбутнього. Тоді як на Заході фіксуємо більш спокійні оцінки сучасної ситуації. Майже 1/3 опитаних вважає ситуацію в країні катастрофічною, вибухонебезпечною і неконтрольованою, більше половини (56%) – дуже напруженою, але все ж контрольованою, і всього 13% – нормальною. Причому, на прифронтовому Донбасі таких оптимістів майже вдвічі більше - очевидно, в порівнянні з широкомасштабною «гарячою» війною що завгодно інше – нормально. Оцінка динаміки життєвого рівня за останні 1,5 роки по зонах: Захід – 55% фіксують погіршення рівня життя, Центр-Північ – 63%, Південь-Схід – 71%, Донбас – 67%.

Емоційно-психологічне сприйняття соціальної дійсності по зонах:

Регіональна зона	Песимістичне – дивляться в майбутнє із страхом і тривогою	Оптимістичне – дивляться в майбутнє із надією
Захід	48%	28%
Центр-Північ	50%	26%
Південь-Схід	54%	22%
Донбас	61%	22%

Цікавим у аспекті регіональної політики видається порівняння відмінностей у ставленні до центральної та місцевої влади. Всього 13% вважають, що центральна влада веде Україну в правильному напрямку, а 63% - що в неправильному. Як показали фокус-групи, інші 24%, які не змогли дати відповідь, в основному вважають, що напрям правильний - в євроатлантичний цивілізований світ, але шляхи і способи обрані неправильні, а просування занадто повільне і неефективне, або його немає взагалі. Майже ніхто не ставиться до влади з симпатією і підтримкою (точніше, таких лише 1,5%), і лише 11,3% покладають на неї надії. Домінує почуття розчарування, характерне для половини респондентів. Ще 18% ставляться до влади байдуже, 15% відчують образу і гнів (на Півдні-Сході і на Донбасі таких більше - 1/5), а 4% - ворожість (на Донбасі - 7%). З нинішньою владою пов'язують очікування на поліпшення ситуації 18,6% (в макрозоні Центр-Північ - 22%), зі зміною влади - 81,4%. Діяльність президента П.Порошенка позитивно оцінюють 8,4% виборців (в тому числі 1,2% - «дуже позитивно»), негативно - 60,3%

(в тому числі 32,1% - «дуже негативно»). У зоні Схід-Південь ставлення відчутно гірше середнього, негативні оцінки доходять до $\frac{3}{4}$, у т.ч. дуже негативні становлять 44%. В той же час, коли ставлення до центральної влади переважно негативне і різняться за макрizonaми, ставлення до місцевої влади, особливо до мерів міст і селищ, переважно позитивне по усій країні, крім Донбасу:

Регіональна зона	Позитивні оцінки діяльності місцевої влади	Негативні оцінки діяльності місцевої влади
Захід	40%	23%
Центр-Північ	38%	24%
Південь-Схід	37%	26%
Донбас	12%	52%

Вартим уваги видається порівняння у макрорегіональному аспекті власне ціннісного поля:

Регіональна зона	Захід	Центр-Північ	Південь-Схід	Донбас
Домінуюча цінність	Добробут	Добробут	Добробут	Безпека
Цінності, які відзначали частіше за інших опитаних	Справедливість Порядок Патріотизм Духовність	Рівність усіх перед законом Свобода Патріотизм	Стабільність Професіоналізм	Рівність усіх перед законом Права людини Справедливість

Країна пережила тектонічну зміну геополітичних орієнтацій на користь вестернізації. Головне для епохи 2000-2012 років питання «Захід чи Росія?» остаточно вирішене. Якщо для 2000-2012 років звичайним було співвідношення 52-58%: 48-42% на користь загальної орієнтації на Росію, то на момент дослідження ставлення було 19:81 на користь Європи, причому європейські орієнтації переважали на всій території країни (від 4:96 на її Заході до 38:62 на Півдні-Сході і Донбасі). Відповідаючи на питання про бажаний історичний шлях для України, третина опитаних вибрали шлях її східноєвропейських сусідів, і майже половина вважає, що Україна повинна знайти свій власний шлях, не повторюючи буквально європейську модель. У той же час шлях Росії вважають бажаним для України 4%, Білорусі 4%, Грузії - 2%, Китаю - 1,5%.

Регіональна зона	Захід	Центр-Північ	Південь-Схід	Донбас
Бачення векторів розвитку для України	Шляхом Європи – 46% Власний	Власний шлях – 46% Шляхом Європи –	Власний шлях – 55% У 1,5 рази частіше за	Бачення неструктуроване: Власний шлях – 32%

	шлях – 44%	33%	інших орієнтовані на шлях Росії та Білорусі	Більш ніж у 2,5 рази частіше за інших орієнтовані на шлях Росії та Білорусі
--	------------	-----	---	---

Вступ до ЄС підтримує 62,6% українців, не підтримує 23,6% (грубо кажучи, майже 2/3: 1/4). При цьому підтримка переважає на всій Україні, крім Одеської і Луганської області (котра формує загальний негатив по Донбасу): на Заході 78% «за» : 10% проти, у Центрі-Півночі 70%:16%, на Сході-Півдні 49%:38%, на Донбасі 33%:42%. Підтримують громадяни України і вступ в НАТО, хоча і не з такою перевагою, тут співвідношення 44% «за»: 37% «проти». Прихильники НАТО перемагають за рахунок макрорегіональних зон Захід (66:16) і Центр-Північ (49:31), в той час як противники негайного вступу в НАТО переважають над прихильниками у всіх областях Півдня-Сходу (28:55) і Донбасу (22 : 48).

Більш того, коли респонденти змушені були визначитися, на чиєму боці вони в ситуації глобального протистояння між США і Росією, то 72% (!) Обрали США, і тільки 28% - Росію. Причому, жорсткий вибір на користь США на Заході і в Центрі-Півночі поєднується з майже паритетом, хоч і на користь Росії, серед тих 40% громадян України, які проживають на її південному сході:

Регіональна зона	Захід	Центр-Північ	Південь-Схід	Донбас
Вибір поміж США і Росією	США – 93% Росія – 7%	США – 80% Росія – 20%	Росія – 54% США – 46%	Росія – 52% США – 48%

Звісно, макрорегіональна зона України, що налічує 9-14 млн. жителів, зазвичай, не менша середньостатистичної європейської держави і більша багатьох членів ЄС. Тому внутрішні відмінності тут між сегментами макрорегіонів значні і теж мають братися до уваги при випрацюванні регіональної політики. Приміром, у макрозоні Захід Галичина нетотожна Волині, а Закарпаття та Буковина за цілою низкою суттєвих параметрів ближчі до Центру півночі більше, ніж до Заходу. Або Схід-Південь після 2014 року остаточно розшарувався на більш проєвропейську складову (Дніпропетровська, Миколаївська, Херсонська області) і менш складову проєвропейську (Одеська, Харківська області) із Запорізькою областю між ними. Крім того, помилкою було б вважати, що суттєві соціально-політичні параметри лінійно змінюються із заходу на південний схід: в Україні маємо вплив, принаймні трьох культурно-історичних «генетичних кодів» – центральноєвропейського, скандинавсько-євроатлантичного та євразійського, так що схильним до державництва і придатним до

суспільних мобілізацій західному і південно-східному «крилам» країни протистоїть масивний схильний до індивідуалізму, недовіри до держави і навіть дещо атомізований центр. Складність внутрішнього макрозонального устрою – це не унікальна особливість України – погляньмо хоча б на Італію чи Іспанію, не кажучи уже про Німеччину чи США. Але це лише підтверджує критичну важливість регіональної політики, котра з необхідністю має виходити із територіальної політико-ідеологічної гетерогенності України.

Список використаних джерел:

1. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. – М.: ООО «Издательство АКТ», 2003. – 603 с.
2. Архів дослідницького центру «Імідж-контроль». - Матеріали досліджень за 1 квартал 2018 року. – Результати всеукраїнського соціологічного опитування 1-21 лютого 2018 р. – 24 980 респондентів.
3. Архів дослідницького центру «Імідж-контроль». - Матеріали досліджень за 2001 -2016 роки.

*Гордієнко Михайло Григорович, кандидат політичних наук, доцент,
Університет Державної фіскальної служби України*

СУЧАСНИЙ ТРЕНД РЕГІОНАЛІЗМУ ЯК СПОСІБ НАБЛИЖЕННЯ ВЛАДИ ДО НАРОДУ

Буття людської цивілізації у глобалізованому світі визначається процесами прискореної зміни соціальної реальності, що потребує швидкої й адекватної реакції владних структур на політичну динаміку. Щоб вчасно та якісно задовольняти широкий спектр соціальних запитів громадян, влада зобов'язана бути компетентною, патріотичною, легітимною й уникати протистояння за розподіл посад та привілеїв. Меседжи низового рівня соціуму має акумулювати місцева влада і формувати управлінські рішення у відповідності до волі громади. Зважаючи на зазначені обставини політична стабільність суспільства напряму корелюється із ефективно діючими органами місцевого самоврядування. Значно ефективніше проблеми вирішувати відразу на місцях, аніж делегувати їх до центру й марнувати час. Усталеним у європейському лексиконі є твердження про те, що **регіони – це надійна основа демократії**, підґрунтя для розвитку культури, національної самобутності. Самодостатні регіони є продуцентами соціально-економічного розвитку держави. **В епоху тотального нівелювання ідентичності, панування космополітичних**

ідеологом посилюється роль і значення регіону як індикатора зрілості нації, чинника формування громадянського суспільства й розбудови міцної держави.

Існуючі джерела з даної проблеми засвідчують, що оптика вивчення регіональних питань здійснюється за різними критеріями: виокремлюються регіони на основі економічних, культурних, політичних, етнічних тощо чинників. Метою нашого дослідження є з'ясування цілісного бачення регіону як визначального суб'єкта державотворення в умовах трансформації. Підтримку і розвиток регіонів треба розглядати **не як потурання відцентровим процесам, а як можливість реалізації потенціалу місцевих громад для зміцнення національного субстрату**. Базуючись на історичних, ментальних, культурних, мовних, релігійних традиціях свого народу регіони апіорі не можуть бути джерелом сепаратизму. Стійка політика регіоналізму збалансовує територіальні диспропорції країни, сприяє вирішенню економічних і соціальних проблем.

Варто відзначити, що з часу проголошення незалежності українська державність наразі проходить найтяжче випробування свого буття – гібридну навалу путінського деспотизму, системну корупцію посткомуністичного режиму, дезінтеграцію соціуму, чвари правлячого класу. Вести війну на різних фронтах дуже складно. Потрібна мобілізація всіх ресурсів, ключовим серед яких є потенціал регіонів. Успішна практика мирного вирішення конфліктних ситуацій в межах регіону – чи то політичних, економічних чи територіальних питань – може дати позитивний імпульс державотворення. **Ключовий тренд сьогодення – інтеграція регіонів**, що пов'язана з прогресом, ефективним управлінням і консолідацією суспільства. Проте є й інший підхід, який розглядає соціальну інтеграцію як загрозу для свободи і розвитку громадян держави, посилення поляризації суспільства: багаті багатіють, а бідні стають ще біднішими. Автор поділяє перше твердження, в якому інтеграція пов'язана із правами та обов'язками індивідів, їх відповідальністю перед місцевою громадою й державою.

Ми схильні вважати, що **феномен регіоналізму актуалізується в період соціальної біфуркації**. Як тільки українські громадяни вийшли на Майдан для усунення кремлівських маріонеток на печерських пагорбах й утвердження суверенного буття, так наш одвічний супротивник – московіти – перейшли в наступ. Насамперед вони скористалися підтримкою обдуреного населення українських регіонів. Люди так легко піддаються пропаганді тому, що «регіони України – уявлення, породжене адміністративним управлінням територією, – зазначає С. Дацюк. Регіони позбавлені суб'єктності, оскільки ними керує адміністративний апарат

центральної влади, а регіональних громад, які тільки й можуть бути суб'єктами самоврядування, не існує. Як суб'єкти можуть розглядатися тільки міські громади. У середині адміністративної традиції процеси регіоналізації і взаємодії регіонів розглядаються як базові для відтворення самого адміністративного ресурсу» [1, с. 100]. Процес регіоналізації залежить від якості політичного істеблїшменту країни, соціально-економічного розвитку території та рівня національної свідомості громадян.

Надмірна концентрація матеріальних ресурсів, адміністративно-бюрократичних повноважень, інформаційних потуг породжує спокусу узурпації влади й використання її в меркантильних цілях. Ці тенденції характерні для пострадянських політичних практик. Вони різко дисонують з демократичними принципами й плюралістичними засадами відкритого суспільства. Тому **вектор соціально-політичних трансформацій у пострадянському просторі зміщується від центру до регіону**, який має нарощувати свої потуги, ставати конкурентоздатним і брати відповідальність за долю держави. Політика регіоналізму передбачає не стільки адміністративно-територіальні зміни, скільки виховання нової свідомості громадян. Потрібно поширювати ідею про те, що реальна можливість регіону здійснювати вплив на державотворчі процеси не лише підносить його значимість і суб'єктність, а й дає змогу диверсифікувати управлінську вертикаль, зробити владу ближчою до людей. Останню тезу ми спробуємо ґрунтовніше аргументувати у подальших рефлексіях.

З іншого боку, посилення суб'єктності регіонів може спричинити **дифузїю (занепад) влади й дезінтеграцію суспільства**. Існує думка, що радикальні зміни суспільного життя поступово ведуть до занепаду різних видів влади – від політичної до інформаційної. Авторитетні політичні лідери чи партії вже не можуть так легко, як було в минулому, реалізувати свої амбіції. Їм не вистачає владних ресурсів. **Нині, за наявності політичних технологій, засилля популізму, реклами, пропаганди стало простіше здобути владу, однак значно важче її здійснити і набагато легше втратити**. Головний редактор журналу Foreign Policy Мойсес Наїм стверджує, що глобальні інститути влади втрачають свою здатність вселяти покору. Автор показує, що влада урядових, військових, релігійних чи бізнесових структур поступово занепадає. Зрештою, перемога Майдану, за його логікою, обумовлювалася не лише мужністю й жертовністю українських громадян, а й помітним ослабленням влади в усіх її проявах. Мойсес Наїм підкреслює таку особливість: «Перехід частини повноважень до місцевих і регіональних представницьких органів змінило також перспективи й публічний профіль

мерів і губернаторів: у них або з'явилися можливості для самореалізації на загальнонаціональному рівні, або альтернативні варіанти в обхід столичної влади... Деякі вчені стверджують, що багато міст і регіонів сьогодні настільки вийшли з під влади центральних органів управління, що можна говорити про сучасну версію середньовічної моделі міст-держав» [2, с. 170]. До цього додаємо тезу про те, що уряди, які втратили мандат довіри не можуть бути ефективними. Різке зростання кількості й складності механізмів стримувань і противаг є прямим наслідком зниження довіри до влади як у центрі, так і на місцях. Виходячи з цього в кризових умовах сучасної України вкрай важливо відновити довіру до уряду та політичного істеблішменту й неухильно зміцнювати владу на місцях.

Сучасний тренд регіоналізму – не панацея у вирішенні всіх проблем. Мова йде про те, що держава мусить підтримувати ті ініціативи знизу, які спрямовані на утвердження порядку, збереження цілісності нації, її культури, традицій, духовності. **Не можна назвати досконалою ту соціальну локацію, в якій ігноруються права та інтереси людини.** Держава апріорі далека від демократії, якщо неспроможна створити умови для реалізації політичних запитів своїх громадян на регіональному чи місцевому рівні. **Імператив демократії полягає в тому, що народ є суб'єктом державотворення й агентом владних відносин.** Але досконалий політичний устрій можна утвердити спільними зусиллями уряду і громади. Тобто, розбудова держави – це колективні дії як з боку влади, так і з боку суспільства. При цьому, «політика, що проводиться регіональною владою на місцях (або місцевою владою в регіонах) має узгоджуватися у своїх суттєвих моментах із загальнодержавною владою. Регіональний аспект повинен бути у різних областях політики, тієї або іншої конкретної влади» [5, с. 253]. Саме із владою на місцях системно спілкується переважна більшість громадян. Досвід цієї комунікації люди потім переносять на відносини з центральною владою. Це робить необхідним формування вже на місцевому рівні позитивного іміджу влади.

Інший важливий аспект зазначеної проблеми полягає в тому, що на регіональному рівні значно легше здійснювати моніторинг владних структур, пізнавати політичні технології і маніпуляції та проводити ротацию місцевих еліт. Зазначена теза є актуальною для сучасної України, яка ніяк не позбудеться пострадянського синдрому етатизму й централізації, коли регіони стають додатком великого капіталу. Виходячи з цього нагальним у вітчизняному політичному просторі є **демонополізація регіональних вотчин олігархів. Новітні українські магнати здійснюють феодалську експлуатацію регіонів для власного**

збагачення та використовують їх мешканців як електоральний ресурс у своїх політичних проектах. Це легалізує корупційні схем управління, розширює тіньовий сектор економіки, маргіналізує державу, підриває її національну безпеку і політичну суб'єктність.

Генеральна тенденція сучасного політогенезу формулюється так: централізована вертикаль влади помітно втрачає підтримку в умовах плюралістичної ейфорії глобалізованого світу. Держава, що прагне посісти гідне місце в ієрархії сучасного світу має визнати регіон на конституційному рівні, з метою гарантування його автономії, самобутності й соціально-політичного устою. Тоді будь-яка зміна статусу регіону може бути здійснена лише за участю громади, що його населяє. У такому разі реалізація суб'єктності буття спільноти буде наближена до джерела влади – народу. У цьому контексті професор Колумбійського університету Д. Сарторі висловлює слушну думку про те, що «демократія полягає не тільки в переході влади знизу вгору, а ще більшою мірою – в її опусканні вниз. Якщо під час цього двостороннього процесу народ втрачає контроль, тоді постає небезпека, що врядування над народом не матиме нічого спільного з урядуванням народу» [4, с. 36]. За такої **ерзац-демократії, яка притаманна для перехідних суспільств, активізується популізм і анархія.** Належність влади народу визначає її легітимність і суспільну довіру. **Легітимною є та влада, яка детермінується знизу, з регіонів, уособлює еманацию народної волі й базується на соціальному консенсусі та законі.** Регіональна політика покликана сприяти перманентній участі громадян у визначенні базових пріоритетів державного устрою.

В політичній історії новітньої України тема регіоналізму піднімалася часто з кон'юнктурних міркувань. Суб'єкти політики, що приходять до влади прагнуть максимальної концентрації ресурсів і засобів управління включно з регіонами або декларують популістські гасла про лібералізацію органів місцевого самоврядування для налагодження тісного співробітництва з ЄС. Регіональна політика часто експлуатується з метою ресурсного зміцнення електоральної бази. **Вітчизняні практики політогенезу не вписуються в європейський тренд регіоналізму.** Політичні реалії пострадянської України засвідчують системне **інституційне відтворення централізованої моделі функціонування влади у формі диктатури олігархату.** Цей режим реалізовував стратегічно хибний політичний курс, що проявляється у надмірній узурпації влади, тотальній корумпованості чиновників, для яких притаманний авторитарний стиль керівництва, патологічна схильність до зради національних інтересів тощо. В новітній Україні від центру до регіонів і навпаки швидкими темпами поширюються антидержавні

тенденції, правовий нігілізм, насилля, кримінал. **У результаті замість демократичної і правової держави ми отримали неофеодального монстра із сепаратистськими анклавом.**

Стара парадигма командно-адміністративних методів управління у постмайданній Україні вичерпала свій потенціал. Назріла необхідність докорінної трансформації вітчизняної політичної системи. У цьому контексті треба враховувати, що «особливості модернізації України зумовлені технологічною відсталістю економіки та соціальної інфраструктури, наявністю чітких ліній соціокультурного розколу, – стверджує Є. Перегуда. Це обумовлює не лише складність модернізації, а й відсутність національної єдності як її передумови. Завдання досягнення цієї єдності має бути розв’язане у процесі модернізації. Специфіка модернізації України також обумовлена тенденціями світового розвитку – становленням постіндустріального суспільства, розвитком комунікаційних технологій, крахом держави загального добробуту тощо. Модернізація соціокультурно розколотого суспільства вимагає пріоритету соціально-економічних цілей, що має сформувати передумови для консолідації... Водночас провайдером модернізації у такому суспільстві не може бути авторитарний режим. Урахування цих суперечливих реалій зумовлює зосередження уваги на регіональній політиці. Міра співвідношення централізації/децентралізації за радикальної модернізації не може бути визначена апіорі, а залежить від становлення громадянського суспільства. Проте таке становлення теж залежить від чіткості цілей і заходів модернізації та їх реалізації» [3, с. 58]. З цього судження випливає, що регіоналізм не коректно тлумачити у локальній проекції. Досягнути консолідації соціуму без сильних регіонів доволі складно, так само як і забезпечити суб’єктність регіонів у деградованому суспільстві є проблематичною справою.

Завершуючи дослідження відзначимо, що поточні політичні реалії й майбутня перспектива ставлять проблеми регіоналізму в центр уваги пересічних громадян, інститутів влади й академічної науки. Вироблення механізмів взаємодії центру з регіонами є ключовим фактором національного державотворення. Його неодмінними атрибутами є легітимація форми правління, державного устрою, політичного режиму, а також визначення адміністративно-територіальної моделі управління й системний моніторинг влади громадою. **Критерієм ефективності регіональної політики є забезпечення високих стандартів життя суспільства.** За умови раціональної організації й ефективного використання потенціалу регіонів можна суттєво покращити життя людської спільноти.

Особливо ця проблема гостро стоїть в українських реаліях, де загострення регіональних протиріч і зовнішня агресія путінського неоімперіалізму вилилося у військове протистояння й втрату наших територій. І навіть два майдани та війна на Донбасі не усунули згубної практики вітчизняної псевдоеліти збурювати сепаратистські настрої регіонів для поліпшення своїх рейтингів і задоволення владних амбіцій. Треба наголосити, що **найбільшим дефіцитом пострадянської України** є не стільки кадровий, інтелектуальний чи фінансовий, хоча і вони, безумовно, дошкуляють нашому соціуму, скільки **дефіцит довіри до центральної і регіональної влади**. Увесь період української незалежності ми марнували час на міжусобні війни між елітами, грабування держави олігархами, суперечки між кланами, псевдопартіями, церквами тощо. Натомість, щоб зберегти державність треба виховувати національно свідомих патріотів, політично зрілих громадян з проукраїнським світоглядом. Наразі констатуємо: **нерозвиненість низової демократії за умови розширення повноважень регіонів може відкрити як простір для державотворення, так і створити удільні князівства із сепаратистськими амбіціями**. Тому потрібно шукати нову парадигму управління регіональним розвитком, яка не суперечить національним інтересам держави. Оптимальна модель регіональної політики – це запорука успішного реформування держави й консолідації суспільства.

Список використаних джерел

1. Дацюк С. Інтелектуальна політика / С. Дацюк. – Львів: Незалежний культурологічний журнал «І», 2010. – 467 с.
2. Мойсес Наїм Занепад влади: Від владних кабінетів до полів битви й церков, а потім і до держави, або чому сьогодні бути при владі означає зовсім інше, ніж колись / Мойсес Наїм; пер. з англ. О Дем'янчук. – Київ: Форс Україна, 2017. – 448 с.
3. Перегуда Є. В. Виконавча влада України: політико-правові аспекти модернізації: монографія / Є. В. Перегуда. – К.: Логос, 2013. – 408 с.
4. Сарторі Д. Основи теорії демократії: народ і врядування / Д. Сарторі // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 25–40
5. Халипов В. Ф. Энциклопедия власти / В. Ф. Халипов. – М.: Академический Проект; Культура, 2005. – 1056 с.

*Кожина Алла Василівна, канд. наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом
НАДУ при Президентіві України*

ІНКЛЮЗИВНЕ ЗРОСТАННЯ ТА ІНКЛЮЗИВНИЙ РОЗВИТОК: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА ВІДМІННОСТІ

В Україні, як і в світі, зростає інтерес до інклюзивного зростання та інклюзивного розвитку, які з'явилися у другій половині ХХ ст., як відгук на посилення ідей людиноцентризму, пошуку ефективних механізмів розподілу суспільних благ та підвищення якості життя, зосереджуючись на різних рівнях, включаючи індивідуальність, державу та міжнародні відносини [1, с.35–36].

Тривалий час в наукових дискусіях з питань розвитку превалював підхід, в межах якого економічне зростання вважалось найважливішим чинником. З часом стало очевидним, що економічного зростання недостатньо для поліпшення добробуту населення. Останні десятиліття все більше акценти почали зміщуватися в бік нематеріальних вимірів якості життя. Поступово विकарбовується підхід, за якого потреби та виклики сучасного розвитку визначають і формують соціальні, економічні, політичні та екологічні чинники в конкретному контексті країни і місцевостей.

Поняття інклюзії походить від англійського терміну «inclusion», що має український відповідник «включення», «залучення». Зазвичай, використовується у протилежність поняттю «ексклюзія» (англ. exclusion), тобто «виключення», «відторгнення».

Проблематика інклюзивного зростання та розвитку досліджена насамперед в працях зарубіжних вчених, найвидатнішими з яких є: А.Сен, С.Дж.Саломун, П.Дюран, Дж.Гупта, С.Класен, Т.Мак-Кінлі, Р.Ранієрі, Р.А.Рамос, Г.Рауніар, Р.Канбур, Ф.Бургіньон, М.Равалліон, Д.Доллар, А.Край, С.Чен, С.Бхалла, Ф.Бургіньон та інші.

Проаналізувавши значний пласт наукових джерел щодо інклюзивного розвитку Дж.Гупта, В.Корнелісен та М.Рос-Тонен зазначають, що термін “інклюзивний розвиток” вперше було вжито в академічній літературі в 1998 році, однак тільки з 2008 року він почав активно використовуватися [1, с.36]. Концепція інклюзивного зростання визріла наприкінці 90-х років ХХ ст. і швидко інтегрувалася в наукові праці та політики міжнародних організацій і урядів багатьох країн.

Часто в наукових джерелах інклюзивний розвиток ототожнюють з інклюзивним зростанням і під ними розуміється «зростання разом з

рівними можливостями», що складається з економічних, соціальних та інституційних аспектів [2]. Для того, щоб з'ясувати зв'язок та відмінності між інклюзивним розвитком та інклюзивним зростанням, дослідимо спочатку сутність понять «розвиток» та «зростання».

Загалом, під розвитком розуміють сукупність різноманітних процесів, що мають призвести до якісних перетворень в суспільстві. Зважаючи на об'єкт розвиток може бути: суспільним, технічним, науковим, політичним, економічним, соціальним, культурним, духовним, людським, розумовим тощо. Використання терміну «розвиток» в науках про людину стосується поліпшення умов та якості життя населення і має відношення до соціальної організації, як основи забезпечення добробуту [3].

Часто поряд з терміном «розвиток» використовується термін «зростання». Етимологічні відмінності цих термінів полягають у тому, що розвиток (англ. development), розглядають: 1) як дію, що означає сприяти виникненню, підсиленню чого-небудь, збільшенню, розширенню, дати чому-небудь зростати, міцніти, робити що-небудь кращим, досконалішим, піднімати його на вищий щабель; та 2) як процес, внаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [4, с. 1234–1235]; також це й спрямовані закономірні зміни в природі та суспільстві, в результаті чого виникає новий якісний стан об'єкту – його складу або структури; при цьому розрізняють дві форми розвитку: еволюційну, пов'язану з поступовими кількісними змінами об'єкта та революційну, що характеризується якісними змінами в структурі об'єкта [5, с. 598]. Якщо ж говориться про зростання (англ. growth), то мова йде про можливість збільшуватися кількісно, підвищуватися, ставати сильнішим, інтенсивнішим, набувати вищого ступеня, ставати значнішим, більшим, вищим, досягати вищого ступеня рівня розвитку [4, с. 480].

Таким чином, розвиток означає якісні зміни та перетворення, що підносять об'єкт на новий досконаліший рівень існування, а зростання – це кількісна категорія, яка характеризує збільшення чисельності або інтенсивності. Як правило кількісне зростання не завжди може призвести до якісних змін та перетворень. Отже, узагальнюючи вищевикладене, можна стверджувати, що поняття “розвиток” і “зростання” є взаємопов'язаними, взаємодоповнюючими та взаємозалежними явищами, при чому, розвиток є ширшою категорією, а зростання є його органічною складовою.

Що стосується інклюзивного зростання та інклюзивного розвитку, то західні вчені зазначають, що на даний час не існує чітких та лаконічних консенсусних визначень цих понять [1; 2; 6; 7].

Дослідимо детальніше зміст зазначених понять та спочатку розглянемо основні дефініції інклюзивного зростання (табл.1).

Таблиця 1. Визначення поняття “інклюзивне зростання”.

Автор	Визначення поняття
Азійський банк, І.Алі і Х.Х.Сон (2007)	Зростання, яке не лише створює нові економічні можливості, але й забезпечує рівний доступ до можливостей, що створюються для всіх верств суспільства, особливо для бідних [7, с.12].
Азійський банк, Г.Рауніар і Р.Канбур (2010)	Зростання, що супроводжується створенням можливостей та доступності для всіх, коли всі члени суспільства беруть участь у процесі зростання і роблять це в рівній мірі, незалежно від їхніх особистих обставин, а економічні можливості, створені шляхом зростання, доступні для всіх, зокрема бідних, в максимально можливому ступені [2].
Азійський банк, Л.А.Уінтерс (2014)	Зростання разом з рівними можливостями, що включає три основні напрями: стійке зростання зі створенням продуктивних робочих місць для широкого кола населення; соціальне включення задля вирівнювання доступу до можливостей; мережі соціальної безпеки для пом'якшення вразливості та ризиків і запобігання крайній бідності [8, с. 4].
ОЕСР, (2014)	Новий підхід до розуміння економічного зростання, спрямований на підвищення рівня життя і більш рівномірний розподіл переваг від збільшеного добробуту серед соціальних груп [9].
ОЕСР, Р.Дійтон-Сміт, А.Ербаччі і С.Кауфманн (2016)	Економічне зростання, яке створює можливості для всіх верств населення і більш справедливий розподіл в суспільстві переваг від збільшеного добробуту, як у грошовому, так і в не грошовому виразі, що включає доход і достаток, зайнятість, професійні навички та освіту, стан здоров'я, якість навколишнього середовища, особисту безпеку, інфраструктуру та житлові умови [10, с. 6–7].
Всесвітній економічний форум (2017)	Стратегія зростання продуктивності економіки для створення суспільних благ на основі максимального розширення економічних можливостей та процвітання [11, с. 4].

При відмінності деяких аспектів у наведених підходах до етимології поняття «інклюзивне зростання», можна виокремити спільні ознаки, зокрема, що в них присутнє поєднання комбінації зростання з соціальними аспектами в декількох вимірах: економічні покращення, якість життя, розширення прав і можливостей. Його «якорями» є: 1) високі та стійкі темпи зростання для створення продуктивних і гідних

можливостей для працевлаштування та 2) соціальна інтеграція для забезпечення рівного доступу усіх до можливостей [7, с.12).

Інклюзивне зростання: забезпечує участь та внесок усіх членів суспільства, з особливим наголосом на здатності бідних і знедолених брати участь у зростанні («недискримінаційний» аспект); пов'язує із зменшенням нерівності в рівнях добробуту, що не є доходами, що важливо для сприяння економічним можливостям, включаючи освіту, охорону здоров'я, харчування та соціальну інтеграцію (аспект «зменшення негативних наслідків» [6,с.10].

Отже, на даний час існує значна кількість наукових підходів та визначень терміну «інклюзивне зростання». Здійснивши аналіз найбільш відомих його дефініцій, можемо констатувати, що явище інклюзивного зростання має складну структуру та багатовимірне значення. Водночас підтримуємо думку головного економіста ПРООН Т.Паланівеля, що у значній кількості визначень є деякі спільні риси, а саме: «зростання є інклюзивним, коли воно відбувається в секторах, де працюють незаможні (напр., сільське господарство), відбувається в місцях, де мешкають бідні жителі (напр., відносно відсталі райони), де використовуються фактори виробництва, які притаманні бідним (напр., некваліфікована робоча сила); і знижуються ціни на споживчі товари, які споживають бідні (напр., їжа, паливо та одяг)» [12, с. 19]. Так, дослідник вважає, що інклюзивне зростання має значний потенціал в секторах, місцях і напрямках, які сьогодні переважно виключені із активного економічного розвитку і не забезпечують високі темпи зростання. Таким чином, інклюзивне зростання має носити всеохоплюючий характер і, як зазначає П.Дюран, полягає не тільки в розширенні національних економік, а й у забезпеченні можливостями найбільш уразливих людей суспільства, що ґрунтується на підходах «рівність можливостей» та «участь усіх у зростанні», з особливим акцентом на працюючих бідних та безробітних, як основи для інклюзивного зростання [13].

Як ми дослідили вище, зростання є складовою частиною розвитку, відповідно поняття інклюзивного розвитку є ширшим від поняття інклюзивного зростання. Інклюзивне зростання є важливою компонентою інклюзивного розвитку, взаємопов'язаною зі змінами та покращенням.

Розглянемо деякі визначення інклюзивного розвитку (табл.2).

Таблиця 2. Визначення інклюзивного розвитку.

Автор	Визначення
Г.Рауніар і Р.Канбур (2010)	Покращення розподілу добробуту за різними параметрах (крім доходу) одночасно з покращенням середніх досягнень [14, с.3].

Б.Джонсон і А.Д.Андерсон (2012)	Процес структурних змін, що дає голос і силу турботам і прагненням соціально виключених груп населення; перерозподіляє доходи, отримані як у формальних, так і неформальних секторах, на користь цих груп, що дозволяє їм формувати майбутнє суспільства у взаємодії з іншими групами зацікавлених сторін [15].
С.Хіккі, К.Сен і Б.Букенія (2014)	Процес, який відбувається, коли соціальні та матеріальні блага розподіляються справедливо через розподіл у суспільстві по групах доходів, статі, етнічних групах, регіонах, релігійних групах тощо [16].
Дж.Гупта, Н.Поув і М.Рос-Тонен (2015)	Розвиток, що включає маргіналізованих людей, сектори та країни в соціальні, політичні та економічні процеси для підвищення добробуту людей, соціальної та екологічної стійкості та розширення можливостей [17, с.546].
Х.Мусахара (2016)	Покращення розподілу добробуту за критеріями поза зростанням, де водночас здійснюється середнє поліпшення досягнутих результатів [18].
Н.Богдан і С.Вархурст (2014)	Процес структурних змін, які забезпечують увагу влади до проблем і сподівань всіх груп населення у формальному і неформальному секторах економіки, що дозволяє формувати майбутнє регіонального співтовариства з метою зростання добробуту на основі інновацій во взаємодії з усіма зацікавленими групами [19].

Із таблиці видно, що визначення інклюзивного розвитку охоплюють різні аспекти: економічне і соціальне включення, якість життя, розширення прав і можливостей, безпеку, екологію, широку соціальну участь, соціальну справедливість, недискримінацію, тощо.

Отже, порівнюючи інклюзивне зростання та інклюзивний розвиток, можна стверджувати, що ці поняття є взаємопов'язаними, але не рівнозначними; вони мають різні структури та компоненти [1, с.36]. Інклюзивне зростання включає параметри, які обмежені доходами, а інклюзивний розвиток, включає також параметри, не пов'язані з доходами [6, с.3]. Тобто, ці поняття обов'язково включають не лише економічні та матеріальні досягнення, а й широке коло добробуту.

Список використаних джерел

1. Gupta J., Cornelissen V., Ros-Tonen M. Inclusive development / J.Gupta, V.Cornelissen, M.Ros-Tonen // Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics, Publisher: Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, UK /Northampton, MA, USA, Editors: Pattberg P.H., Zelli F., 2015. – P.35–44.

2. Rauniyar G., Kanbur R. Inclusive growth and inclusive development: a review and synthesis of Asian Development Bank literature / G.Rauniyar, R.Kanbur // Journal of the Asia Pacific Economy, 15(4), 2010. – P.455–469.
3. Bret V. Developpement definition [Електронний ресурс] / V.Bret. – Режим доступу : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article511>.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : [250 000 сл. та словосполучень з дод. та доп.] / уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К. ; Ірпінь, ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
5. Новый иллюстрированный энциклопедический словарь [Текст] : словарь / Под ред. В.И. Бородулина, А.П. Горкина, А.А. Гусева, Н.М. Ланда и др. – М. : БРС, 2005. – 912 с. : ил.
6. Klasen S. Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals / S.Klasen // ADB Sustainable Development Working Paper Series, ADB, vol. 12, 2010.
7. Ali I., Son H.H. Measuring inclusive growth / I.Ali, H.H.Son // Asian Development Review, 24(1), 2007. – P.11–31.
8. Winters L.A. Globalization, Infrastructure, and Inclusive Growth / L.A.Winters // ADBI Working Paper 464, Tokyo : Asian Development Bank Institute, 2014. – 21 p.
9. Все на борту: Реализация инклюзивного роста на практике (AllonBoard: MakingInclusiveGrowthHappen), Издательство «OECDPublishing», Париж, ОЭСР, 2014.
10. Deighton-Smith R., Erbacci A., Kauffmann C. Promoting inclusive growth through better regulation : The role of regulatory impact assessment / R.Deighton-Smith, A.Erbacci, C.Kauffmann // OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris, 2016. – 55 p.
11. The Inclusive Growth and Development Report 2017. World Economic Forum, Geneva, 2017. – 75 p.
12. Consultation on Conceptualizing Inclusive Growth. – UNDP, Government of India, New Delhi, 24–25 October, 2011. – 56 p.
13. Duran P. What does inclusive economic growth actually mean in practice? / P.Duran. – UNDP, 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2015/7/31/What-does-inclusive-economic-growth-actually-mean-in-practice-.html>.
14. Rauniyar G., Kanbur R. Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application, and the ADB Perspective / G. Rauniyar, R. Kanbur // Department of Applied Economics and Management Cornell University, Ithaca, New York, USA, 2010.
15. Johnson B., Andersen A.D. Learning, Innovation and Inclusive Development: New perspectives on economic development strategy and

development aid / B.Johnson, A.D.Andersen // Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, Globelics Thematic Report, Vol. 2011/2012, 2012.

16. The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence, edited by S.Hickey, K.Sen and B.Bukenya, Oxford, Oxford University Press, 2014. – 396 p.

17. Gupta J., Pouw N., Ros-Tonen M. Towards an Elaborated Theory of Inclusive Development /J.Gupta, N.Pouw, M.Ros-Tonen// European Journal of Development Research, № 27, 2015. – Pp. 541–559.

18. Musahara H. Inclusive growth and development: Issues in Eastern and Southern Africa. / H.Musahara. // Organizations for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA), 2016.

19. Богдан Н.И. Инновации для инклюзивного развития регионов Беларуси / Н.И.Богдан, С.Вархурст // Економічний вісник університету, № 22/1, 2014. – С.14–20.

*Коляда Тетяна Анатоліївна, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник, доцент,
доцент кафедри фінансів Університету ДФС України*

ГЕНДЕРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК НОВИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Економічна ефективність надання суспільних благ і послуг у державі безпосередньо залежить від вирішення питання – на якій основі вони будуть надаватися – централізованій або децентралізованій. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розбудови бюджетної системи України на демократичних ринкових засадах, де акценти стосовно надання суспільних послуг, на відміну від тоталітарних країн з командно-адміністративною системою управління економікою, зміщені у бік делегування повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах загальносвітовою тенденцією в державному будівництві є – зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси у суспільстві [1, с.230].

Для результативного державного регулювання економіки країни необхідна наявність ефективної системи бюджетного планування, яка повинна поєднувати у собі високу достовірність економічних прогнозів та дієвість методів впливу на процеси формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, а також забезпечувати прийняття обґрунтованих управлінських рішень з метою досягнення стратегічних

цілей соціально-економічного розвитку держави. Бюджетне планування є вагомим елементом впливу на різні суспільні процеси та дієвим інструментом управління бюджетом.

Серед сучасних українських вчених вагомий внесок у дослідження питань становлення та розвитку бюджетного планування, розробку методів перспективних фінансових розрахунків, адекватних ринковим трансформаціям у державі внесли В. М. Геєць, Б. Є. Грабовецький, Б. Є. Кваснюк, І. Ю. Крючкова, І. О. Луніна, М. Т. Пашута, О. І. Черняк та інші.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вчених з даної проблематики, слід зауважити, що в сучасній економічній науці поза увагою дослідників залишилася проблема теоретичного обґрунтування єдиного методологічного підходу до вибору методів та моделей бюджетного планування на різних рівнях бюджетної системи з урахуванням потреб та уподобань споживачів бюджетних послуг та обсягів фінансових ресурсів держави.

Бюджетне планування – є однією з чотирьох стадій бюджетного процесу та охоплює складання, розгляд та затвердження бюджету, що фактично робить його найбільш відповідальним етапом, від якого залежить результативність виконання бюджету, повнота врахування поточних політичних потреб (інтересів) урядової коаліції та вірогідність досягнення стратегічних пріоритетів держави. Оскільки бюджетний період триває один рік, то короткостроковий часовий горизонт не дозволяє уряду ефективно управляти бюджетними ресурсами та призводить до втрати контролю за фіскальною позицією держави, котра стала особливо вразливою в умовах небезпечного зростання обсягів державного боргу.

Процес запровадження гендерного підходу до планування бюджетних програм та окремих бюджетів на місцевому рівні в Україні було розпочато з 2011 року. За ініціативою Міністерства фінансів України Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в рамках реалізації пілотного проекту «Гендерне бюджетування на місцевому рівні» (2011-2012 рр.) за кошти Шведського агентства з питань міжнародного співробітництва та розвитку (SIDA) було розпочато роботу щодо визначення теоретико-методологічних засад гендерного бюджетування, розроблення рекомендацій та формування відповідних інструментів щодо упровадження гендерної складової у бюджетному процесі.

У процесі реалізації проекту «Гендерне бюджетування в Україні» дослідниками було напрацьовано понятійний апарат щодо визначення сутності поняття, а саме: «...гендерно-орієнтоване бюджетування – це застосування комплексного гендерного підходу в бюджетній політиці та

бюджетному процесі на державному й місцевому рівнях, що включає розподіл бюджетних коштів за гендерним принципом, а також спричиняє посилення прозорості та підконтрольності. Гендерно-орієнтоване бюджетування – це спосіб бюджетування, у центрі якого конкретні люди – жінки та чоловіки з різних соціальних та демографічних груп» [2].

Термін «гендерно-орієнтоване бюджетування» означає сукупність різних інструментів, механізмів та інститутів, об'єднаних загальною метою, – зробити гендерний підхід до управління одним із обов'язкових принципів національної політики та економіки. Це поняття широко використовується рядом міжнародних організацій і є підходом, орієнтованим на інтереси людей у процесі формулювання і виконання державного бюджету. Цей підхід доповнює інші процеси з реформування та вдосконалення бюджетної сфери, здійснювані урядами багатьох країн світу [3].

Через різний склад учасників бюджетного процесу, які залучені до гендерного бюджетування (уряд, парламент чи неурядові організації), різні завдання, стратегії, культурні традиції, різні рівні бюджетної системи, де використовується цей метод, різну політичну ситуацію тощо – єдиного для всіх країн підходу або моделі ГОБ не існує. Тому розроблено певний перелік аналітичних інструментів, які можуть використовуватися в конкретних ситуаціях.

Особливість вітчизняного підходу полягає в тому, що в процесі запровадження гендерного бюджетування основний акцент робиться на виявленні можливих «гендерних ефектів» від пропонованих утручань у формування бюджетних програм. Зокрема, йдеться про:

- соціальні ефекти, отримані різними цільовими групами (одержувачами суспільних благ та послуг) як безпосередньо, так і опосередковано, у короткостроковій і довгостроковій перспективі;

- перерозподільні ефекти, що засвідчують перерозподіл доходів (суспільних благ) в інтересах саме тих гендерних груп, для поліпшення становища яких реалізується бюджетна програма;

- інституціональну життєздатність – гендерний аналіз сталості й ефективності органів і структур (розпорядників бюджетних коштів), що здійснюють керівництво програмою, а також аналіз стабільності середовища, в якому програма повинна реалізовуватися;

- економічний ефект програми – оцінюється обґрунтованість обсягів видатків на реалізацію програми та фінансування пріоритетів гендерної рівності, виходячи з обмежених бюджетних ресурсів [4, с.17].

Політика гендерної рівності в сучасних умовах набуває актуальності та виступає важливим чинником глобального розвитку. Уряди багатьох країн при визначенні стратегії розвитку держави узяли на себе

зобов'язання щодо досягнення цілей гендерної рівності та впровадження гендерних підходів у бюджетному процесі. З цією метою були розроблені відповідні методи, принципи, інструменти тощо.

Гендерне бюджетування представляє собою гнучкий механізм прийняття управлінських рішень для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення, забезпечуючи функціонування бюджетної системи в якості ефективного інструменту реалізації соціальної справедливості та гендерної рівності [5, с.7].

Попри всі переваги гендерне бюджетування не є поширеним методом в Україні через відсутність законодавчого закріплення його використання в бюджетному процесі. Саме відсутність відповідної законодавчої норми гальмує процес запровадження гендерно-орієнтованого бюджетування та закріплення методологічного підґрунтя щодо його реалізації.

До переваг гендерно-орієнтованого бюджетування може віднести:

- підвищення ефективності акумулювання та витрачання бюджетних ресурсів;
- інтегрування гендерних підходів до формування бюджетних програм і бюджетів різних рівнів;
- забезпечення ліквідації касових та фіскальних розривів;
- покращення якості суспільних послуг для населення за рахунок спрямування бюджетних витрат на потреби конкретного споживача;
- підвищення ефективності реалізації бюджетної політики;
- забезпечення зростання прозорості та підзвітності урядових органів;
- удосконалення законодавчого забезпечення з метою подолання наявних гендерних проблем;
- підвищення темпів економічного розвитку територіальних громад з урахуванням більш ефективного використання наявних бюджетних ресурсів;
- скорочення проявів гендерної нерівності;
- сприяння формуванню та реалізації гендерно-чутливої бюджетної політики;
- підвищення впливу громадськості (зокрема жінок) на прийняття управлінських рішень у бюджетному процесі;
- проведення моніторингу виконання декларацій політичних партій та заяв окремих лідерів щодо гендерної рівності під час реалізації бюджетних програм [5, с.12].

Запровадження гендерного бюджетування можна розглядати як передумову щодо дотримання в нашій державі рівності прав та можливостей жінок та чоловіків, визначених в Конституції України.

Запровадження гендерного бюджетування в Україні передбачає такі умови:

- наявність функціонуючого національного механізму по поліпшенню положення жінок і гендерному регулюванню (правові, організаційні, економічні аспекти);

- впровадження гендерно-орієнтованих показників в управління, у тому числі в бюджетні програми, плани, оцінку діяльності усіх міністерств і відомств;

- формування прозорого бюджету, доступного для громадськості на усіх рівнях – загальнонаціональному та місцевому;

- законодавчий супровід – ухвалення законів про включення соціальної (гендерної) експертизи в процес ухвалення рішень на усіх рівнях і про соціальні стандарти і фінансові нормативи з урахуванням гендерної складової [6, с.18].

Уряди країн, які вже запровадили у бюджетному процесі бюджетне планування, орієнтоване на результат та/або гендерне бюджетування та отримати вигоду від його використання, оптимістично оцінюють свої можливості щодо ефективного державного регулювання економіки.

При цьому необхідно наголосити, що гендерне бюджетування необхідно розглядати як різновид бюджетування, орієнтованого на результат. Оскільки це є програмно-цільовий метод планування показників бюджету. Відмінності полягають лише у визначенні (деталізації) показників результативності, що використовуються у паспорті бюджетної програми. Наголос робиться саме не гендерній чутливості таких показників.

Це знайшло своє відображення у розробці результативних показників бюджетної програми. Так при визначенні показників кількості користувачів товарами (роботами, послугами) від виконання бюджетної програми, то методом прямого рахунку визначається кількість чоловіків та жінок, які будуть отримувати суспільну послугу. Потім із застосуванням нормативів визначається обсяг фінансування бюджетної програми. Такій підхід безпосередньо вплине на показники якості бюджетної програми, які відображають досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми. Якщо буде чітко визначено кількість споживачів бюджетних послуг, то це підвищить рентабельність бюджетної програми та зменшить її вартість. Крім того, підвищення адресності бюджетної програми дозволить оптимізувати

обсяги та структуру ресурсів, що витрачаються на фінансування бюджетних програм.

Враховуючи, що для запровадження гендерного бюджетування у бюджетному процесі необхідна наявність широкого масиву достовірної інформації, то на перших етапах його використання буде обмежено бюджетами територіальних громад. За рахунок накопичення відповідної необхідної інформації у розрізі всіх ланок бюджетної системи можливе перенесення гендерного бюджетування й на рівень державного бюджету.

Гендерне бюджетування позиціонують як підхід який можна використовувати як при плануванні витратної, так і дохідної частини бюджетів. Однак при плануванні показників доходів бюджету можуть виникати труднощі, оскільки понад 80% доходів Зведеного бюджету України формуються за рахунок податків. У Податковому кодексі України не передбачено диференціацію платників за статевою ознакою та відсутні відповідні пільги, тому проблематично буде застосовувати цей підхід при плануванні доходів бюджету [7, с.17].

Вважаємо за потрібне наголосити, що термін «гендерне бюджетування» на ментальному рівні входить у дисонанс зі сприйняттям поняття рівних прав та свобод громадянами нашої країни. Потребує додаткового роз'яснення серед громадськості механізм застосування цього підходу, зокрема щодо відсутності переваг у фінансуванні суспільних послуг одним категоріям громадян за рахунок інших за статевою ознакою, а лише оптимізація витрачання бюджетних ресурсів шляхом визначення попиту серед споживачів гарантованих суспільних послуг, отриманих від реалізації бюджетних програм.

Таким чином, гендерне бюджетування є новим підходом до державного управління регіональним розвитком та спрямоване на вдосконалення бюджетного процесу. Запровадження принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері державних фінансів передбачає здійснення необхідних змін у законодавчому забезпечення, що регламентує бюджетний процес на державному і місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія] / Т.А. Коляда. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. – 396 с.

2. Публікація Міністерства фінансів України «Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів». Доступне в PDF: http://grbproject.org/upload/docs/Analiz_buklet_2016.pdf.

3. Sharp R. Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting – Режим доступу: http://www.unifem.org/resources/item_detail. – Р.11.

4. Даудова Г.В., Таукешева Т.Д. Упровадження гендерно орієнтованого бюджетування в Україні / Г.В. Даудова, Т.Д. Таукешева // Теорія та практика державного управління. – 2017. – № 2(57). – С. 12-19.

5. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. – К.: ФОП Клименко, 2016. – 92 с.

6. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності : посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. – К., 2016. – 36 с.

7. Коляда Т.А. Генеза методологічних засад бюджетного прогнозування / Т.А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2014. – №7. – С. 253-259.

*Мельничук Олег Володимирович,
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління
національною безпекою НАДУ при Президентові України*

КРИТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Виклики воєнного, соціального та політичного характеру, що виникають нині в Україні, обумовлюють необхідність публічного реагування відносно невідкладного прийняття рішень щодо захисту критичної інфраструктури. Глобальні тенденції використання природних ресурсів спричинили невідворотну залежність людства від послуг, які надають інфраструктурні складові. Нині в Україні розробляється закон про захист критичної інфраструктури, де мають бути визначені суб'єкти, об'єкти та структура системи її захисту. Необхідне наукове обґрунтування правових, організаційних, методологічних, технологічних та інших інструментів захисту, режимів функціонування системи захисту залежно від рівня загроз і ризиків при визначенні рекомендацій державі, місцевому самоврядуванню, громадам.

Мета розробки – вивчення світового досвіду, узагальнення наукових надбань щодо відмінності поняття «критична інфраструктура» та визначення шляхів його удосконалення в Україні.

Сьогодні теорія публічного управління оперує багатьма поняттями, серед яких: «безпека», «міжнародна безпека», «національна безпека», «регіональна безпека», «загрози національній безпеці», «національні

інтереси», «загроза національним інтересам», «система національної безпеки», «система забезпечення національної безпеки» тощо, але окремі поняття заслуговують більш детального розгляду. Такими, зокрема, є «національна безпека», «загрози національній безпеці» та «національні інтереси». У певний період розвитку держави та суспільства є множина різних за пріоритетністю, спрямованістю та можливістю реалізації нагальних потреб, які формують систему національних інтересів. Визначення цієї множини національних інтересів є ключовою передумовою зовнішньої та внутрішньої політики держави.

Підходи щодо класифікації національних інтересів у Західній Європі здебільшого ґрунтуються на оцінці втрати щодо національної безпеки, до якої може призвести реалізація певної загрози національному інтересу. Правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, закони, міжнародні договори, інші нормативно-правові акти. Підходи щодо публічного адміністрування у сфері національної безпеки визначаються Законом «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. №964-IV, яким визначено сфери національної безпеки: зовнішньополітична; державної безпеки; воєнна; безпеки державного кордону; внутрішньополітична; економічна; соціальна; гуманітарна; науковотехнологічна; екологічна та інформаційна. У цих сферах, на думку законодавців, зароджуються загрози національним інтересам, тобто сфери національної безпеки визначають кризь призму загроз, які є критеріями формування політики щодо національної безпеки.

На нашу думку, визначені Законом національні інтереси не розподілено за вказаними сферами, а наведений перелік потенційних та реальних загроз щодо їх реалізації не відповідає вказаним інтересам, але, як правило, однією із передумов виникнення загрози є наявність національного інтересу. В цьому Законі також наведені терміни, що вживаються в такому значенні:

- національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг,

інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам;

- національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток;

- загрози національній безпеці – наявні та потенційні явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам. [1]

Історично склалось, що в Україні національна безпека є об'єктом держрегулювання. Нині відбувається розвиток нового підходу забезпечення безпеки, в основу якої покладені спільні зусилля громадянина, суспільства, бізнесу і держави. В умовах глобалізації гарантоване надання життєво важливих послуг є не лише відповідальністю державних органів.

Тенденції зростання терористичних загроз, кількості та витонченості кібератак, негативних природних та техногенних явищ, драматичні події на сході та півдні України актуалізували питання захисту інфраструктури, життєво важливої для безпеки людини, громадянина, суспільства та держави. У будь-якій з зазначених сфер національної безпеки є базові складові, що забезпечують нормальну роботу важливих для держави та суспільства об'єктів, мереж, служб та систем. Нині діє низка правових актів, що врегульовують питання у цій сфері, але досі на національному рівні відсутній системний підхід до управління захистом та безпекою усього комплексу таких систем.

Інфраструктура (лат. *infra* – «нижче», «під»; *structura* – «будівля», «розташування») – сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення життєдіяльності суспільства. Розрізняють соціальну (школи, лікарні, готелі, громадське харчування, бібліотеки, театри тощо), виробничо-економічну (дороги, канали, порти, транспорт, будівництво, склади, підприємства, системи зв'язку тощо), ринково-інституційну (банки, ринки, компанії, страхові установи, громадські, політичні

організації тощо), іноваційну (технопарки, бізнес-інкубатори тощо) інфраструктуру.

Інфраструктура забезпечує нормальну роботу важливих для держави та суспільства об'єктів, мереж, служб і систем, таких як урядові органи, фінансові, податкові, енергетичні, транспортні системи, повітряна та космічна галузь, АЕС, водо забезпечення, водовідведення, великі виробничі підприємства. До критично важливої інфраструктури, як правило, відносять об'єкти, мережі, служби та системи, збій у роботі яких позначиться на безпеці, добробуті і здоров'ї людей та суспільства. Експерти Світового банку підкреслюють, що, хоча й необхідно якісно проектувати й будувати будь-яку інфраструктуру, виокремлення категорії критичних об'єктів інфраструктури дозволить приділяти останнім особливу увагу, зменшуючи наслідки від природних та техногенних аварій [2].

Із середини 1990-х років поняття «критична інфраструктура» було введено у правові документи і практику міжнародного спілкування, в науковому й діловому колах. Його значення у країнах дещо відрізняється, проте зазвичай до критичної інфраструктури відносять енергетичні та транспортні магістральні мережі, нафто- й газопроводи, морські порти, канали швидкісного та урядового зв'язку, системи життєзабезпечення (водо- й теплопостачання) мегаполісів, утилізації відходів, служби екстреної допомоги та реагування на надзвичайні ситуації, високотехнологічні підприємства і підприємства ВПК, центральні органи влади. У США критичну інфраструктуру розуміють ширше, включаючи до неї національні символи (пам'ятки культурної спадщини).

Проведений нами аналіз свідчить, що поняття «критична інфраструктура» має близькість визначень як в науковій літературі, так і в законодавстві країн. Можна вирізнити дві основні позиції провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців щодо його визначення: об'єкти, необхідні для підтримки життєво важливих суспільних функцій [6, 7, 9]; системи, що забезпечують функції та послуги для життєдіяльності суспільства [3-5, 8], таблиця 1.

Таблиця 1

Наукові визначення поняття «критична інфраструктура»

Автор	Поняття «критична інфраструктура»
Д. Бірюков, С. Кондратов, О. Насвіт, О. Суходоля	Системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки. (Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні)

I. Уряднікова, С. Чумаченко	Системи, мережі та окремі об'єкти, порушення роботи або руйнування яких може призвести до величезних або незворотних негативних наслідків для економіки, добробуту і здоров'я (термін, використаний в США)
С. Кондратов, Д. Бобро, В. Горбулін та інші.	Системи та ресурси, фізичні або віртуальні, що підтримують функції та послуги, порушення яких призведе до найбільш серйозних негативних наслідків для суспільства, соціально-економічного розвитку та національної безпеки. (Монографія «Розвиток системи захисту критичної інфраструктури в Україні»)
О. Суходоля	Всі об'єкти, які забезпечують нормальне функціонування суспільства, населення і держави. Це об'єкти, зруйнування яких призведе до серйозних наслідків. Мова може йти не лише про мости, електроопори і підстанції, а й про те, що трапилося на Донбасі, коли зникла можливість доносити українську позицію. Мова йде і про банківську інфраструктуру та охорону здоров'я.
A. Lazari	Об'єкти, необхідні для підтримки життєво важливих суспільних функцій (Заг. визначення). Однак, сутність цього визначення краще пояснюється прийняттям універсальних галузевих та перехресних критеріїв, для чіткого визначення того, що є дійсно критичним, через призму посилання на конкретний сектор.
M. Hromada L. Lukas	Критична інфраструктура як система є найважливішою частиною функціональної безперервності суспільства, його економічної та соціальної структури та систем.
P. Auerswald L. M. Branscomb	Інфраструктура є критичною, коли надані послуги є життєво важливими для національної безпеки. Список інфраструктур, які офіційно вважаються критичними в США постійно зростає, додано хімічний сектор, транспорт, об'єкти оборонної промисловості, поштові та судноплавні, інформацію, телекомунікації, фінанси, банківську систему, сільське господарство, харчову галузь, воду, сектор охорони здоров'я, держслужби та служби екстреної допомоги.

Думка вітчизняних вчених («Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні»; монографія «Розвиток системи захисту критичної інфраструктури в Україні») найповніше відображає сутність поняття «критична інфраструктура». Системний підхід враховує взаємозалежність її об'єктів, коли порушення в роботі одного може призвести до порушень у роботі інших, які в свою чергу порушують роботу системи в цілому. Водночас не можна не зауважити, що краще розглядати критичну інфраструктуру за визначеними універсальними критеріями, що відповідають конкретному сектору.

Більшість розвинених держав самостійно робили спроби дати визначення «критична інфраструктура» та розробили стратегію її захисту. Це пов'язано з тим, що критична інфраструктура є складним комплексом різноманітних елементів, взаємозалежних у фізичному та віртуальному просторах, та потребує певних управлінських моделей. Розглянемо складові поняття «критична інфраструктура» на основі аналізу джерел [10-20], складено таблицю 2.

Таблиця 2

Контент-аналіз поняття «критична інфраструктура»

Країни	Складові поняття «критична інфраструктура»					
	Послуги	Об'єкти	Системи	Мережі	Активи	Інші
Австралія	-	+	-	+	-	інформтехнології, ланцюжки постачань
Австрія	+	-	-	+	+	інформаційні технології, природні ресурси
Болгарія	-	-	+	-	-	-
Великобританія	+	-	+	-	+	-
Ізраїль	-	-	-	-	-	інфраструктура
Казахстан	-	+	+	-	-	технічні засоби
Канада	+	-	-	+	+	фізичні та інформаційно-технічні засоби
Нідерланди	+	-	-	-	-	продукти, процеси
Німеччина	-	+	-	-	-	організації
Норвегія	-	-	+	-	-	конструкції
Польща	-	+	-	-	-	засоби виробництва, інститути, служби
Росія	-	+	-	-	-	-
США	-	+	+	-	-	-
Україна	-	+	-	-	-	-
Хорватія	+	-	-	+	-	інформтехнології, діяльність, матеріальні блага
Чехія	-	-	+	-	-	-
Швейцарія	-	-	-	-	-	інфраструктура

Японія	-	+	-	-	-	-
Директива Єврокомісії №786	-	+	-	-	-	-

Наведені дані підтверджують, що поняття «критична інфраструктура» містить різні складові залежно від національних потреб та проблем, які різняться залежно від регіону, рівня розвитку держави та інших чинників. Однак, простежується спільна риса критичної інфраструктури різних держав: ключове значення для безпеки громадян, суспільства, держави та нації. Найбільш поширеним є визначення поняття «критична інфраструктура» - об'єкти, які мають настільки важливе суспільне значення, що їх відмова або знищення може викликати істотні порушення, що мають життєво важливе значення для держави та громадян (Австралія, Казахстан, Німеччина, Польща, Росія, США, України, Японія, Директива Єврокомісії №786). Схожими є визначення Ізраїлю та Швейцарії – інфраструктура, порушення функціонування якої може призвести до значних соціально-економічних потрясінь, вплинути на здоров'я населення, громадські справи, навколишнє середовище, призвести до реалізації загроз національній безпеці країни.

Також поширено визначення «критичної інфраструктури» як комплексу систем, що мають життєво важливе значення для держави, руйнування або недієздатність яких, в тому числі і окремих елементів, матиме згубні наслідки для національної безпеки, економіки, безпеки і здоров'я населення (Болгарія, Великобританія, Казахстан, Норвегія, США, Чеська республіка). У визначеннях, що вживається у цих країнах, складовими поняття також є активи та послуги (Австралія, Великобританія, Канада; Нідерланди та Хорватія).

Система – це сукупність елементів, що характеризуються структурою зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток [21]. Тому активи та послуги можуть бути елементами, сукупність яких складає системи, які в свою чергу є складовими критичної інфраструктури. Аналогічними складовими поняття є й інші: мережі, інформаційні технології, технічні засоби, ланцюжки постачань, природні ресурси, матеріальні блага, засоби виробництва, продукти, організації, конструкції, інститути та служби.

Поширення та виокремлення таких складових як інформаційні технології, мережі, технічні засоби, ланцюжки постачань у визначеннях критичної інфраструктури пов'язані з поширенням інформтехнологій, що призводить до залежності від них громадян, суспільства й держави, уразливостей і загроз.

Поряд з цим, в Нідерландах та Хорватії до складу поняття «критична інфраструктура» входять і супровідні процеси (діяльність), які в разі

порушення або відмови можуть викликати серйозні соціальні негаразди – жертви або економічні збитки та значно вплинути на здоров'я і безпеку громадян або на діяльність влади. Процеси та діяльність об'єктів інфраструктури і є тими зв'язками та функціями, які забезпечують їх цілеспрямований розвиток.

Узявши до відома досвід держав, можливо виокремити поняття критичної інфраструктури: ***сукупність систем, або її елементів (об'єктів) та супровідних процесів, які в разі порушення, відмови або руйнування можуть істотно вплинути на національну безпеку та оборону, природне середовище, економіку, безпеку і здоров'я населення або ефективне функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій.***

У різних країнах прийнято законодачі акти, що розподіляють критичну інфраструктуру на сектори, що в основному збігаються, однак є й відмінності. Так, у США перелік секторів, включених до критичної інфраструктури, є найбільш повним і включає 16 пунктів. Найкоротший в Німеччині – розділена на дві групи, які об'єднують 9 секторів – базову технічну інфраструктуру (водопостачання і водовідведення та видалення відходів, забезпечення енергією, інформаційні та комунікаційні технології, транспорт) та життєво важливу інфраструктуру надання соціально-економічних послуг (парламент та держоргани управління, охорона здоров'я та служби невідкладної допомоги, рятувальні служби, управління у надзвичайних ситуаціях, забезпечення продуктами, правоохоронні органи, фінансовий сектор, страхові компанії, ЗМІ, об'єкти культурної спадщини). Між секторами є взаємозв'язок. Усі соціально-економічні послуги базуються на технічній інфраструктурі, яка залежить від наявності соціально-економічних послуг.

Для України потрібно скласти свій перелік секторів критичної інфраструктури, спираючись на виклики національної безпеки, фінансовий та економічний стан, враховуючи наявні ресурси та необхідність підтримувати і захищати базові функції, для забезпечення безпечного існування людини, суспільства та держави, а також належного захисту національних інтересів.

Наразі в Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури в Україні зазначено примірний перелік секторів критичної інфраструктури. Запропоновано 10 секторів: паливно-енергетичний комплекс, транспорт, мережі життєзабезпечення, телекомунікації та зв'язок, фінансово-банківський сектор, органи влади та правопорядку, сектор безпеки і оборони, хімічна промисловість, служби екстреної допомоги та цивільного захисту, харчова промисловість та АПК. Розподіл здійснено відповідно до основних відомств, що відповідають за забезпечення

захисту об'єктів. Недосконалість цього розподілу полягає в тому, що він ускладнений, сформований на рівні державних органів та не враховує регіональних та місцевих інтересів. Вважаємо більш доцільним розподіл критичної інфраструктури на сектори за сферами життєдіяльності, який є природним для інфраструктури в цілому, таблиця 3.

Таблиця 3

Сектори критичної інфраструктури (за сферами життєдіяльності)

Назва сектору	Сегменти сектору критичної інфраструктури
Військовий	національна безпека та оборона, військово-промисловий комплекс
Політичний	парламент, органи державної влади, місцевого самоврядування та громадські, політичні організації
Економічний	фінансово-кредитна, комерційно-приватна система
Соціальний	житлово-комунальне господарство, харчування, освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво, спорт
Інформаційний	технічні засоби та інформаційні технології, ланцюжки постачань інформацій, мережі, зв'язок
Екологічний	природні ресурси та охорона навколишнього середовища
Енергетичний	електроенергетика, нафтогазовий комплекс
Виробничий	транспорт, виробничі підприємства, складське господарство, будівництво, сільське господарство
Іноваційний	технопарки, бізнес-інкубатори, система грантів

Після визначення секторів має відбутися складання переліку систем, об'єктів та процесів критичної інфраструктури (її елементів). Його визначення повинно відбуватися, виходячи з потреб та можливостей регіонів відповідно до критеріїв критичності секторів (сегментів), що знайшло відображення в роботах А. Lazari, Д. Бірюкова, С. Кондратова, О. Насвіта, О. Суходолі.

Відповідно до постанови КМУ від 23 серпня 2016 р. №563, до об'єктів критичної інфраструктури відносяться підприємства та установи (незалежно від форм власності) енергетики, хімічної промисловості, транспорту, банків та фінансів, інформтехнологій та телекомунікацій, продовольства, охорони здоров'я, комунального господарства, що є стратегічно важливими.

При визначенні елементів критичної інфраструктури будується ієрархія критеріїв, яка охоплює такі основні групи: державна безпека і оборона; економічна безпека; безпека життєдіяльності та здоров'я населення; національна самоповага та імідж держави.

Для загального розуміння, який об'єкт може бути віднесений до переліку критичних, зазначимо, що **критичність** походить від французького Critique та грецького Κριτική τέχνη «мистецтво розбирати,

судження». У Національній стратегії захисту критичної інфраструктури ФРН: *критичність* – це відносна міра важливості інфраструктури, що враховує вплив раптового припинення її функціонування або функціонального збою на безпеку постачання, тобто забезпечення суспільства важливими товарами і послугами.

Параметри оцінки критичності мають різну природу та характеризують вплив кризової ситуації на об'єкти критичної інфраструктури з різних боків. Прикладом можуть бути характеристики згідно з Директивою 2008/114/ЄС:

- ✓ масштаб (географічне охоплення території, для якої втрата елемента критичної інфраструктури викликає значну шкоду);
- ✓ взаємозв'язок між елементами критичної інфраструктури;
- ✓ тривалість впливу (як і коли проявлятимуться шкода;
- ✓ вразливість об'єкта до впливу небезпечних чинників;
- ✓ важкість можливих наслідків за показниками в таких групах:
 - економічна безпека (вплив на ВВП, розмір економічних втрат, як прямих, так і непрямих, частки продукції на ринку, чисельності зайнятих співробітників, податкових надходжень до бюджету);
 - безпека життєдіяльності та здоров'я населення (число постраждалих, загиблих, осіб, які отримали серйозні травми, а також чисельність евакуйованого населення, забезпечення роботи аварійно-рятувальних служб, екстреної допомоги населенню);
 - внутрішньополітична й державна безпека (втрата впевненості в дієздатності влади, авторитету держави, порушення управління державою);
 - обороноздатність (зниження боєздатності збройних сил, розголошення таємної інформації);
 - екологічна безпека (вплив на навколишнє природне середовище) [22].

За рівнем значущості об'єкти можливо поділити на державні, регіональні та місцеві. Крім того, у розвинених державах ідентифікація об'єктів здійснюється на основі методів оцінки загроз та ризиків сталому функціонуванню критичної інфраструктури. Так, у США розроблено методологію оцінки ризиків і загроз електроенергетичній системі на рівні всієї енергосистеми, підсистем і регіональних сегментів, а також окремих об'єктів.

Переліки об'єктів використовуються для планування заходів та у процесі прийняття рішень. Об'єктивним є необхідність постійного перегляду переліків, виходячи з факторів: можливі фізичні втрати населення; економічні втрати; величина впливу на життєдіяльність суспільства.

В законодавстві України захист об'єктів, які згідно зі світовою практикою належать до сектору критичної інфраструктури, регламентується численними актами, що носять переважно відомчий характер. Так склалося тому, що кожне відомство бачило певний спектр загроз для підпорядкованих об'єктів і володіло певним набором ресурсів та інструментів для забезпечення їх безпеки.

Перехід від «системи поглядів» на проблему до постановки цілей, завдань, способів та методів здійснення визначено в Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 22 червня 2012 р. №389/2012. Зазначено актуальні загрози національній безпеці та пріоритети для забезпечення інформаційної безпеки, кібербезпеки, безпеки критичної інфраструктури та інформресурсів, а проблеми забезпечення безпеки критичної інфраструктури визначено пріоритетами держполітики національної безпеки.

Відповідно до курсу інтеграції України до ЄС вітчизняний сектор безпеки потребує радикальної реформи, що буде відповідати кращим міжнародним практикам та може бути реалізована в концепції критичної інфраструктури, яка активно використовується у провідних країнах ЄС та НАТО. Наразі розроблено та узгоджено проект розпорядження КМУ щодо Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, який подано на розгляд уряду.

Результати цієї розробки можуть бути використані при розробці нормативно-правових документів, зокрема, закону про захист критичної інфраструктури. Використання сформованого визначення «критична інфраструктура» забезпечить комплексний підхід, враховуючи її специфіку, зосереджуючись не лише на сукупності певних об'єктів, а й процесах. Це буде запобіжником від можливого «ефекту доміно» при однобічному підході.

Запропонований розподіл критичної інфраструктури на сектори за сферами життєдіяльності є підґрунтям подальших досліджень щодо розроблення критеріїв, оцінювання ризиків та методології віднесення об'єктів до переліку критичної інфраструктури, відповідних секторів та їх сегментів.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39.

2. Стихійні лиха та техногенні катастрофи: Превентивні заходи / Всесвітній банк і Організація Об'єднаних Націй; пер. з англ. - М.: А. Паблішер, 2012. - 312 с.

3. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Green%20Paper%20on%20CIP_ua.pdf. – Назва з екрану.

4. Уряднікова І. В. Застосування експертно-аналітичних методів для оцінювання ризиків надзвичайних ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури / Уряднікова І. В., Чумаченко С.М. та ін. - Вісник АМУ серія «Техніка», 2015 – Випуск 1 (9) – с. 206 – 216.

5. Developing The Critical Infrastructure Protection System in Ukraine : monograph / [S. Kondratov, D. Bobro, V. Horbulin et al.] ; general editor O. Sukhodolia. – Kyiv : NISS, 2017. – 184 p.

6. Суходоля О.М. В НАНУ представили концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури. — Українські національні новини / 21 червня 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1672057-v-nanu-predstavili-kontseptsiyu-stvorennya-derzhavnoyi-sistemi-zakhistu-kritichnoyi-infrastrukturi>. – Назва з екрану.

7. Lazari A. European Critical Infrastructure Protection. – Springer, 2014. – 154 p.

8. M. Hromada and L. Lukáš, “Conceptual design of the resilience evaluation system of critical infrastructure elements and networks in selected areas in Czech republic”, IEEE International Conference on Technologies for Homeland Security, (2012) November 13-15, Boston, USA.

9. P. Auerswald. The Challenge of Protecting Critical Infrastructure / Philip Auerswald, Lewis M. Branscomb Todd, M. La porte, Erwann Michelkerjan. - Working Paper, October 2005, - № 05-11.

10. Гнатюк С.О., Лядовська В.М. Критерії визначення елементів критичної інфраструктури держави. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.zinet.info/23/gnatyuk.php>.

11. International critical information infrastructure protection handbook 2008–2009 / Edited by A. Wenger, V. Mauer & M. Caveltz // Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009.

12. Довгань, О. Д. Критична інфраструктура як об'єкт захисту від кібернетичних атак / О. Д. Довгань // Інформаційна безпека: виклики і загрози сучасності: матеріали наук.-практ.конф., 5 квітня 2013 р.— К.: НА СБ України, 2013.— С. 17–20.

13. Методика віднесення об'єктів державної та недержавної власності до критично важливих об'єктів для національної безпеки Російської Федерації: № 2–4–87–23–14.— Офіц. вид.— М.: МНС Росії, від 17.10.2012 р.— 29 с.

14. Безпека критичних інфраструктур [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.slideshare.net/lukatsky/pir-centercritical-infrastructure-protection>.

15. Про погляд на проблему безпеки критичної інфраструктури в державі Ізраїль [Електронний ресурс].— Режим доступу: http://www.noravank.am/rus/articles/detail_php?ELEMENT_ID=6516.

16. USA Patriot Act of 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS107hr3162enr/pdf/BILLS107hr3162enr.pdf>

17. Critical infrastructure protection [Електронний ресурс].— Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Critical_infrastructure_protection.

18. A Critical Information Infrastructure Protection Approach to Multinational Cyber Security Events [Електронний ресурс].— Режим доступу:

http://www.enisa.europa.eu/activities/cert/events/files/ENISA_best_practices_for_ciip_Willke.pdf.

19. Green paper on a European programme for critical infrastructure protection (COM/2005/576 final) [Електронний ресурс].— Режим доступу:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0576en01.pdf.

20. Гнатюк С. О. Визначення критичної інформаційної інфраструктури та її захисту: аналіз підходів / Гнатюк С. О., Рябий М. О., Лядовська В. М. - Зв'язок. — 2014 № 4, с. 3 – 9.

21. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.В. Сурмін, В.Д. Бакуменко, М.А. Михненко та ін. за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 810с.

22. COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>. – Назва з екрану.

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Malkiewicz Andrzej,
Profesor, Uniwersytet Zielonogórski, Polska*

PROBLEMY POLITYKI REGIONALNEJ KOŚCIOŁÓW PRAWOSŁAWNYCH W CENTRALNEJ EUROPIE

Centralna Europa jest zróżnicowana wyznaniowo, w poszczególnych krajach działa niekiedy kilka konkurencyjnych kościołów prawosławnych.

Kościoły te uznają honorowe pierwszeństwo Patriarchy Konstantynopola, nazywanego Patriarchą Ekumenicznym (Архієпископ Константинополя – Нового Риму і Вселенський Патріарх). Ich samodzielność – autokefalia – wyraża się w niezależności hierarchii od jakiegokolwiek innej władzy kościelnej oraz lokalnych zwyczajach i obrzędach. Na czele każdego stoi metropolita, powoływany zgodnie z wewnętrznymi przepisami danego kościoła, stosowany wobec niektórych tytuł patriarchy jest wyrazem szczególnego szacunku. O nadaniu autokefalii decyduje Patriarcha Ekumeniczny. Niekiedy, zamiast niego usiłował decydować patriarcha moskiewski. „Spory między Kościołami mają wyraźne zabarwienie polityczne, co w znacznym stopniu wyjaśnić można konfliktami między partiami i ruchami politycznymi [...] są logicznym skutkiem niezdrowej polityki państwowej, narodowościowej i religijnej, prowadzonej w poprzednich dziesięcioleciach”⁴².

Formą wyodrębnienia jest egzarchat. Nie ma jednolitych zwyczajów w tym zakresie, na ogół przez egzarchat rozumie się diecezję (grupę diecezji) będącą w jurysdykcji określonego kościoła na terytorium innego państwa, dysponującą ograniczonym zakresem samodzielności (np. w zakresie języka).

Poszczególne kościoły prowadzą działalność poza granicami, wśród wiernych swego narodu w diasporze lub na emigracji. powoduje to, że w niektórych krajach działają parafie przynależne do kilku różnych kościołów.

Od lat 20. XX w. patriarchowie Konstantynopola uważają, że cała diaspora prawosławna powinna być im podporządkowana. Wzbudza to kontrowersje, ale stopniowo jest realizowane⁴³. W 1963 r. Patriarchat powołał Metropolię Niemiec, posiadającą także Egzarchat Centralnej Europy (Griechisch-Orthodoxe Metropolie von Deutschland und Exarchat von Zentraleuropa) obejmujący obszar byłego NRD oraz eksterytorialny Wikariat Gmin Rumuńskojęzycznych (Rumänischsprachige

⁴² W. Oniszczyk [Вікторія Оніщук], *Prawosławie na łamach współczesnych czasopism ukraińskich*, w: P. Kosiewski, G. Motyka (red.), *Historycy polscy i ukraińscy wobec problemów XX wieku*, Kraków 2000, s. 257.

⁴³ И. Якимчук, *В каком порядке нас перечислять, и в каком порядке мы должны стоять – это же не суть православной веры!*, <http://www.pravoslavie.ru/50217.html>.

Kirchengemeinden)⁴⁴. W tym samym roku powstała też Metropolia Austrii, obejmująca dziś także Węgry, w których działa pięć parafii, od 1995 r. formalnie zarejestrowanych (Griechische-Orientalische Metropolis von Austria, Exarchat von Ungarn und Mitteleuropa)⁴⁵.

Ważną rolę w regionie odgrywa Patriarchat Moskiewski⁴⁶. Obecnie w niepodległej Rosji powstał swoisty „sojusz tronu i Kościoła”, nieco przypominający czasy carskie, a państwo usiłuje realizować cele polityki zagranicznej także za pośrednictwem religii.

Na terenie Niemiec działa Diecezja Berlińska i Niemiecka Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego (Берлинская и Германская епархия, Berliner Diözese der Russischen Orthodoxen Kirche des Moskauer Patriarchats)⁴⁷, należąca od 1945 r. do 1990 r. do Zachodnioeuropejskiego Egzarchatu Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego, a od tego czasu podporządkowana bezpośrednio patriarsze Moskwy.

W 1920 r. Patriarcha Ekumeniczny zgodził się na powołanie odrębnej organizacji kościelnej dla emigrantów z tego państwa, podległej bezpośrednio jemu. W 1922 r. powstał Rosyjski Kościół Prawosławny poza granicami (Російська православна церква закордоном), z tymczasową siedzibą w Sremskich Karłowicach w Jugosławii (Сремські Карловці). Przed końcem II wojny światowej kierownictwo Kościoła przeniosło się do Monachium, a w 1949 r. do USA, jego duchowni i wierni albo zbiegli na Zachód, albo wrócili do łączności z Patriarchatem Moskiewskim⁴⁸.

Po 1991 r. odrębność pozostała. W 2007 r. zawarto porozumienie, na mocy którego rozwija się ostrożna współpraca pomiędzy obu kościołami. Synod Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego w 2008 r. nadał Kościołowi poza granicami status autonomicznego kościoła w jurysdykcji Patriarchatu Moskiewskiego.

Część wiernych i duchownych nie zgodziło się jednak na kompromis, w okresie rokowań doszło do kilku rozłamów w Kościele poza granicami. M.in. w 2005 r. wyodrębnił się Rosyjski Kościół Prawdziwie Prawosławny (Русская истинно-православная церковь). Działa on głównie w Stanach Zjednoczonych, ale podjął też działalność w Centralnej Europie.

W 1219 r. wyodrębnił się autokefaliczny Serbski Kościół Prawosławny (Српска православна црква)⁴⁹. Obejmuje dziś wiernych na terytorium Serbii (z Kosowem), Czarnogóry, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny. W Chorwacji i

⁴⁴ <http://www.orthodoxie.net>.

⁴⁵ <http://www.metropolisvonaustria.at>

⁴⁶ <https://mospat.ru>.

⁴⁷ <http://www.rokmp.de>.

⁴⁸ <http://sinod.ruschurchabroad.org>.

⁴⁹ <http://www.spc.rs>.

Słowenii działa jego Metropolia Zagrebsko-Ljublanska⁵⁰ oraz odrębnie od niej Biskupstwo Dalmacji.

W 1996 r. kilku mnichów przybyłych z Góry Athos założyło Serbski Kościół Prawdziwie Prawosławny (Сербская Истинно-Православная Церковь). Początkowo działał w łączności z Kościołem Prawosławnym Grecji, nie mogąc uzyskać od niego wyświęcenia biskupa, w 2009 r. nawiązał współpracę z Rosyjskim Kościołem Prawdziwie Prawosławnym, od którego uzyskał w 2011 r. takie wyświęcenie, a zaraz potem Kościół ogłosił autokefalię – przez nikogo jednak nie uznawaną. Ma 11 klasztorów i parafii⁵¹.

W 1942 r. założono odrębny Chorwacki Kościół Prawosławny. Działał do 1945 r. W marcu 2010 r. ogłoszono jego reaktywację. Nie jest uznawany przez inne Kościoły za powstały w sposób zgodny z prawem kanonicznym, ani przez państwo chorwackie, które zawarło umowę z Serbskim Kościołem Prawosławnym i ma z nim dobre relacje.

W Słowenii obecni są wyznawcy Serbskiego Kościoła Prawosławnego oraz Macedońskiego Kościoła Prawosławnego⁵², zapewne nieliczni, nie udało się znaleźć bliższych danych na ten temat.

W Kosowie prawosławie wyznaje ok. 7% mieszkańców. Tamtejszy biskup Artemiusz (Marko Radosavljević, Артемије) należał do najbardziej konserwatywnego, nacjonalistycznego skrzydła Kościoła Serbskiego. W 2010 r. kierownictwo Kościoła zarzuciło mu defraudację majątku Cerkwi oraz funduszy państwowych i pozbawiło go urzędu. Sprzeciwiła się temu część wiernych i zwłaszcza zakonników. W 2011 r. utworzył odrębny Kościół, pod nazwą Biskupstwo raszko-prizreńskie i kosowo-metochijskie na wygnaniu (Eparhija raško-prizrenska i kosovsko-metohijska u egzilu), samowolnie wyświęcił trzech biskupów, Kościół posiada obecnie 17 parafii, trzydziestu duchownych⁵³, nie jest uznawany za legalny przez żaden inny kościół, a w 2015 r. Artemiusz został wykluczony z Kościoła serbskiego.

Macedoński Kościół Prawosławny działał od 1958 r. jako autonomiczny w jurysdykcji patriarchy Serbii, w 1967 r., zachęcany przez komunistów, ogłosił autokefalię, czego nie uznał żaden inny kościół⁵⁴. Oficjalnie używa nazwy Macedoński Kościół Prawosławny – Arcybiskupstwo Ochrydzkie⁵⁵ (Македонска православна црква – Охридска архиепископија). Ma ponadto diecezje w Ameryce, Australii i Europie, ta ostatnia ma parafie w Berlinie i Zagrzebiu. Jej

⁵⁰ <http://www.spc.rs>.

⁵¹ <http://www.serbiantrueorthodox.org> – od sierpnia 2016 r. strona nie daje się otworzyć.

⁵² <http://www.hierarchy.religare.ru/h-geo-slovenia.html>.

⁵³ <http://www.eparhija-prizren.org>.

⁵⁴ W latach 1999-2001 prowadzono rozmowy z Patriarchą Ekumenicznym, w sprawie zaakceptowania autokefalii, przy energicznym wsparciu władz państwowych, lecz nie dały efektu.

⁵⁵ W Ochrydzie od X do XVIII w. znajdowało się centrum Kościoła Prawosławnego w Macedonii (krótko w jurysdykcji patriarchatu Bułgarii, a głównie Patriarchatu Ekumenicznego).

zwierzchnik nosi tytuł arcybiskup ochrydzki i macedoński i metropolita Skopje (Архиепископ Охридски и Македонски и Митрополит Скопски)⁵⁶.

W Macedonii działa też drugi Kościół, używający niemal identycznej nazwy, skonfliktowany z nim i z państwem macedońskim – Arcybiskupstwo Ochrydzkie (Охридска Архиепископија)⁵⁷ – mające status autonomicznego Kościoła w obrębie Patriarchatu Serbskiego. Powstało w 2003 r. w wyniku odejścia biskupa i jego zwolenników z niekanonicznego Kościoła Macedońskiego. Jego zwierzchnik nosił tytuł egzarchy ochrydzkiego, a od 2005 r. arcybiskupa ochrydzkiego i metropolity Skopje (архиепископот охридски и митрополит скопски).

Struktura ta nie jest uznawana za legalną przez władze Macedonii. Biskupa Jovana (Јован, Zoran Vraniškovski, Зоран Вранишковски) natychmiast po przejściu do Kościoła Serbskiego policja macedońska usunęła z obiektów należących do diecezji, represje spadły również na związanych z nim duchownych. W 2005 i ponownie w 2011 r. był aresztowany i oskarżony o sianie nienawiści na tle etnicznym⁵⁸. Odzyskał wolność 2 lutego 2015 r.

W 2009 r. Kościół Macedoński (ten, który wyodrębnił się w 1967 r.) zwrócił się do Patriarchatu Serbskiego z prośbą o ponowne przyjęcie w jurysdykcję. Dopiero w maju 2015 r. Kościół Serbski zgodził się na rozpoczęcie rozmów na ten temat – po uwolnieniu z więzienia biskupa Jovana. Rozmowy trwają.

Kościół prawosławny w Czarnogórze w czasach jej pierwszej niepodległości uważał się za autokefaliczny, choć formalnie autokefalii nie otrzymał, korzystał z niej na mocy zwyczaju. W 1920 r. został przymusowo wcielony do Patriarchatu Serbskiego.

W 1993 r. Kościół Czarnogórski odnowiono (Црногорска православна црква), ma też parafie w Argentynie i w Australii. Żaden kanoniczny Kościół prawosławny nie uznaje jego autokefalii. Część wiernych pozostała przy Kościele serbskim (Metropolia Czarnogóry i Przymorza, Митрополија црногорско-приморска)⁵⁹. Władze państwa popierają Kościół Czarnogórski, a serbski egzarcha Amfilochiusz (Амфилохије, Risto Radović, Ристо Радовић) był szykanowany. M.in. w styczniu 2011 r. wszczęto przeciw niemu postępowanie karne za rzekome posługiwanie się mową nienawiści⁶⁰.

Najstarszym kościołem autokefalicznym w regionie jest Kościół bułgarski, istniejący od 870 r. do czasu podboju tureckiego. W 1872 r. ponownie ogłosił autokefalię. Konstantynopol długo nie chciał tego uznać, uczynił to dopiero w

⁵⁶ <http://www.mpc.org.mk>.

⁵⁷ <http://www.poa-info.org>.

⁵⁸ J. Paszkiewicz, *Polityczne aspekty sporu o status Macedońskiej Cerkwi Prawosławnej (MCP) (1991-2014)*, „Poznańskie Studia Sławistyczne” 2016, nr 10, s. 227-241.

⁵⁹ <http://www.mitropolija.com>.

⁶⁰ Akt oskarżenia jest dostępny na stronie http://www.spc.rs/sr/mitropolit_amfilohije_primjedbe_na_optuzhbu_visheg_drzhavnog_tuzhilashtva.

lutym 1945 r. na prośbę Patriarchy Moskiewskiego. Był ściśle kontrolowany przez władze komunistyczne, co stało się przyczyną rozłamu. W 1992 r. grupa hierarchów zarzuciła patriarsze Maksymowi (Максим, Marin Minkow, Марин Минков) zbyt bliskie relacje z komunistami i niekanoniczny wybór. Ponieważ odmówił ustąpienia i zyskał poparcie kilku innych biskupów, powstał Bułgarski Kościół Prawosławny – Synod alternatywny (алтернативният синод), który w 1996 r. powołał własnego patriarchę. Nie był on (ani Kościół, ani patriarcha) uznawany przez nikogo w świecie (z wyjątkiem Kościoła Albanii, o czym dalej). Władze państwowe na przemian popierały raz jeden, raz drugi Kościół, rządy lewicowe – Maksyma, prawicowe – Synod alternatywny. W 2004 r. władze Bułgarii siłą odebrały Synodowi alternatywnemu wszystkie budynki sakralne, na co złożył on skargę w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, który w 2009 r. nakazał wycofanie tej decyzji. Maksym odmówił wykonania wyroku, poparły go władze państwa. Po śmierci Maksyma w 2012 r. nastąpiło zjednoczenie⁶¹, większość duchownych wróciła do oficjalnego Kościoła, nieliczni przeszli do Kościoła Starego Stylu. Poza granicami Metropolii zachodniej Europy, która posiada parafię w Budapeszcie. Działa też placówka w Stambule, pod nazwą Egzarchat, ale będąca w istocie jedną parafią⁶².

Istnieje także Bułgarski Kościół Prawosławny Starego Stylu (Българска Православна Старостилна Църква)⁶³, założony przez duchownych, którzy nie zgodzili się na reformy liturgii (w tym kalendarza) przyjęte przez Kościół Bułgarski w 1968 r., mające zbliżyć jego obyczaje do stosowanych w Patriarchacie Moskiewskim. Do 1993 r. działał w podziemiu, dziś jest legalny. Znajduje się w łączności z podobnymi kościołami Grecji i Rumunii oraz grupami rozłamowymi Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego poza granicami.

W Albanii wyznawcy prawosławia należeli wcześniej do Kościoła greckiego, w 1922 r. proklamowano autokefalię, Patriarcha Ekumeniczny zatwierdził ją w 1937 r. W czasach komunizmu Kościół został zniszczony, nie przeżył żaden z biskupów i tylko kilku księży. Patriarcha Ekumeniczny dla jego odbudowy po 1991 r. skierował w tym celu greckiego biskupa, z tytułem egzarchy, ale jego działania początkowo blokowały władze państwa, obawiające się greckiej infiltracji. Dopiero w 1998 r. powołano pierwszych biskupów albańskich, wyświęconych przez biskupa bułgarskiego synodu alternatywnego. Od tego czasu działa jako Autokefaliczny Prawosławny Kościół Albanii (Kisha Ortodokse Autoqefale e Shqipërisë)⁶⁴, jego autokefalii nie uznaje żaden inny kościół.

W 1925 r. zjednoczyły się trzy dotychczas odrębne kościoły prawosławne Rumunii, Siedmiogrodu i Besarabii w jeden Kościół Rumuński, który otrzymał

⁶¹ <http://www.bg-patriarshia.bg>.

⁶² <http://www.svetistephan.com>.

⁶³ <http://bulgarian-orthodox-church.org>.

⁶⁴ <http://orthodoxalbania.org>; T. Czekalski, *Zarys dziejów chrześcijaństwa albańskiego w latach 1912-1996*, Kraków 1996.

rangę patriarchatu (Biserica Ortodoxă Română)⁶⁵. W sąsiednich krajach działają w ramach Kościoła Rumuńskiego biskupstwo Dacji Felix, obejmujące Serbię oraz biskupstwo Węgier (Episcopia Ortodoxă Română din Ungaria). Działa też na obszarze Mołdawii. Na terytorium Rumunii prowadzi zaś działalność Serbski Kościół Prawosławny.

Na Węgrzech podczas spisu powszechnego w 2001 r. prawosławie zadeklarowało 16 tys. osób. Mimo to jego wyznawcy podzieleni są między pięć kościołów.

Najstarsze tradycje ma Diecezja Budzińska Kościoła Serbskiego, obejmujące też swą jurysdykcją Czechy i Słowację (Епархија будимска, Budai Szerb Ortodox Egyházmegye)⁶⁶. Jej siedziba znajduje się w Szentendre – będącym w przeszłości, przez kilka wieków, centrum prawosławia południowych Słowian poza granicami Turcji.

Działa Diecezja Węgierska Patriarchatu Moskiewskiego (Венгерская епархия, Magyar Ortodox Egyházmegye)⁶⁷ i wspomniane wcześniej placówki kościołów rumuńskiego i bułgarskiego oraz Patriarchatu Ekumenicznego.

W 1926 r. powstał Kościół Prawosławny Czechosłowacji, w jurysdykcji Patriarchatu Serbii⁶⁸. Poza jego strukturami byli liczni w tym państwie imigranci rosyjscy i ukraińscy, należący do Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego poza granicami⁶⁹. Wyznawcy prawosławia żyli przede wszystkim na Zakarpaciu.

Po II wojnie światowej w Czechosłowacji (pozbawionej już Rusi) zerwano łączność z Kościołem serbskim, nawiązano zaś z Moskwą. W 1946 r. ustanowiono w Pradze autonomiczny egzarchat. W 1951 r. Patriarcha Moskwy nadał Kościołowi Prawosławnemu Czechosłowacji autokefalię. Patriarcha Konstantynopola nie uznał praw Moskwy do takiej decyzji i dopiero w 1998 r. sam przyznał autokefalię⁷⁰.

Po rozpadzie Czechosłowacji postanowiono zachować jedność Kościoła, przyjęto zasadę, że metropolitami będą na zmianę arcybiskupi z Czech i Słowacji. Nosi dziś nazwę Kościół Prawosławny Ziemi Czeskich i Słowacji (Pravoslavná cirkve v českých zemích a na Slovensku, Pravoslávna cirkev v českých krajinách a na Slovensku)⁷¹.

⁶⁵ <http://patriarhia.ro>.

⁶⁶ Nie znalazłem strony internetowej.

⁶⁷ <http://hungary.orthodoxia.org>,

⁶⁸ P. Marek, *K problematice budování české pravoslavné církve v období první republiky*, „Studia Historica Brunensia”, nr 53, Brno 2006, s. 87-105; R. Žerelik, *Rola Serbskiej Cerkwi Prawosławnej w odrodzeniu prawosławia w międzywojennej Czechosłowacji*, w: M. Mróz, E. Stadtmüller (red.), *Historia – polityka – dyplomacja. Studia z nauk społecznych i humanistycznych*, Toruń 2010, s. 95-110.

⁶⁹ J.E. Zamojski, *„Biali” Rosjanie w Czechosłowacji; wielkie nadzieje i twarda rzeczywistość*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, T. XLV: 2010, s. 319-337.

⁷⁰ J. Nováková, *Prawosławie, czyli poszukiwanie własnej tożsamości przez mniejszość eklezjalną na terenach Czechosłowacji*, „Zarządzanie w Kulturze” t. 17, z. 3, 2016, s. 285-293.

⁷¹ <http://www.pravoslavnacirkev.cz>; <http://www.orthodox.sk>.

W jego obrębie doszło do gorszących sporów. W kwietniu 2013 r. ówczesny metropolita został oskarżony o utrzymywanie związków z kilkoma kobietami, przyjść miało na świat dziesięcioro jego dzieci. Duchowny twierdził, że oskarżenia są bezpodstawne, niemniej, dla zachowania jedności Kościoła, zrezygnował z urzędu. W styczniu 2014 r. wybrany został nowy patriarcha Rościsław (Ondrej Gont), dotychczas biskup preszowski, lecz zastępujący patriarchę w okresie interregnum strażnik tronu patriarszego (*locum tenens*) Symeon (Radiwoj Jakovljevič), Czech pochodzenia serbskiego, arcybiskup ołomuniecko-brneński, uznał wybór za niekanoniczny i odmówił przekazania urzędu. W lutym 2015 r., za aprobatą Patriarchy Ekumenicznego, arcybiskup Symeon wyświęcił swego biskupa pomocniczego i powołał alternatywny Synod Kościoła Prawosławnego Czech i Słowacji. W styczniu 2016 r. Patriarcha ogłosił jednak metropolitę Rościslawa kanonicznym zwierzchnikiem Kościoła Ziemi Czeskich i Słowacji i dokonało się zjednoczenie pod jego kierownictwem.

Ponadto po dwie parafie posiadają na obszarze dawnej Czechosłowacji Patriarchat Moskiewski (podlegają bezpośrednio Patriarsze), Kościół Serbski (w obrębie diecezji budzińskiej) i rozłamowy kościół grecki, o którym dalej.

W Centralnej Europie działają też nieliczne przedstawicielstwa innych kościołów prawosławnych. Od lat 70. XX w. istnieje podległa patriarsze Antiochii Archidiecezja Niemiec i Europy Centralnej, skupiająca żyjących tu wiernych z Bliskiego Wschodu.

Rozłamowy wobec Kościoła Greckiego Święty Synod Protestujących (Ιερά Σύνοδος των Επισταμένων, istnieje od 1985 r., nie zgadza się na unowocześnienie liturgii) posiada po jednej parafii w Czechach i Słowacji⁷². Współpracuje z tą strukturą wspomniany już Bułgarski Kościół Prawosławny Starego Stylu i podobny do niego kościół w Rumunii.

Kościół prawosławny w Polsce należał wcześniej do Patriarchatu Moskiewskiego, w 1924 r. uzyskał autokefalię, przyznaną – mimo protestów Moskwy – decyzją Patriarchy Ekumenicznego. Obecnie liczy ponad 500 tysięcy wiernych, ponadto z jego posługi korzysta kilkaset tysięcy Ukraińców, przybyłych do Polski w poszukiwaniu pracy.

W czerwcu 2016 r. obradował w mieście Chania na Krecie Święty i Wielki Sobór Kościoła Prawosławnego (nazywany też Soborem Wszechprawosławnym). Postanowiono m.in., że w jednym mieście może urzędować tylko jeden biskup prawosławny, do urzeczywistnienia tej zasady doprowadzić powinny konferencje biskupów w poszczególnych regionach⁷³. Pozwoli to, być może, uporządkować zagmatwane stosunki. Ale jest problem. Część sporów na obszarze Centralnej

⁷² <http://www.hsir.org/index-en.html>.

⁷³ *The Orthodox Diaspora*, https://www.holycouncil.org/official-documents/-/asset_publisher/VA0WE2pZ4Y0I/content/diaspora?_101_INSTANCE_VA0WE2pZ4Y0I_languageId=en_US.

Europy wynikała z rozbieżnych stanowisk patriarchów Konstantynopola i Moskwy – ten ostatni nie uznał decyzji Soboru.

*Наумкіна Світлана Михайлівна, доктор політичних наук, проф.,
завідувач кафедри політичних наук і права
Маслов Юрій Костянтинович, доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри політичних наук і права,
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У 1980-і роки в Європі відбувається нова хвиля адміністративно-територіального реформування, яка отримує назву «новий регіоналізм» та спрямовується на зміну структури територіальної політики. Традиційно регіони виконували функції політико-адміністративної опори держави, були інструментом реалізації політики центральних органів виконавчої влади, отримуючи взамін захист та субсидії зі сторони центру. Новий регіоналізм змінює функції регіонів, перетворюючи їх в самостійних учасників міжнародних відносин.

Варто зазначити, що після здобуття незалежності та оголошення свого прагнення щодо інтеграції в Європейський Союз, адміністративно-територіальні реформи, до яких звернулися країни Центральної та Східної Європи, відбувалися в контексті західноєвропейської політики регіонального розвитку. Тому, за визначенням І. І. Бодрової, у ХХІ століття країни Європи увійшли зі значним досвідом адміністративно-територіальних реформ і сформованою архітектонікою адміністративно-територіального устрою [1].

Основними факторами, які спричинили появу нового регіоналізму і призвели до переосмислення ролі регіонів, на думку М. Новікова та О. Гайко, можна вважати збільшення мобільності капіталу і зростання регіональної ідентичності. Вплив транснаціональних корпорацій і зростання мобільності капіталу призвели до зниження ефективності господарського управління і адміністрування державними органами на місцях [2].

Окрім підвищення рівня мобільності капіталу відбулося зростання значення регіональної ідентичності, яке відбувалося як на базі традиційної культурної відмінності регіону (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і

через утворення нової, раніше не існуючої, регіональної ідентичності (Паданія на півночі Італії).

Таким чином, центральною ідеєю нового регіоналізму є перетворення регіонів в головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм в сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам широких повноважень.

При утворенні регіону не завжди вдається поєднати два важливі чинники – економічний і культурний, оскільки регіони переважно формуються, виходячи з економічної доцільності, об'єднуючи території з подібною господарською структурою, яка може не збігатися з культурною чи етнічною особливістю певної території; відповідно певна лінгвістична, етнічна чи культурна група може бути розділена між декількома регіонами, чи навпаки – в рамках єдиного регіону можуть існувати декілька груп з різними культурними особливостями.

Загальним поштовхом до адміністративних реформ у багатьох країнах світу в 80–90-ті роки ХХ ст. були комплексні суспільні кризи, зростаючий обсяг публічного сектору, нестійкість економічного та соціального розвитку, інтернаціоналізація та глобалізація процесів розвитку, втрата довіри населення до держави та влади, перехід до нових цінностей у культурі та способі життя. Саме ці причини були головними у процесі здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ століття. Основними напрямками її виступають оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація. Адміністративно-територіальна реформане є самоціллю, а виступає, як правило, одним з етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення ХХІ століття одержали назву «управлінської революції». Вони носять конституційний характер, забезпечують врахування думки населення у разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади [Див.: 3, с. 311–315].

Адміністративно-територіальні реформи в країнах Центральної та Східної Європи, на думку С. Нагорного, хоча й відбувалися в контексті західноєвропейських адміністративно-територіальних реформ, які мали місце в 50-х рр. в країнах Європейського Союзу, мали все ж таки півні

відмінності. «Якщо реформи у західних країнах були поступовими та еволюційними, то у країнах Центральної Та Східної Європи мали місце фундаментальні, навіть у чомусь революційні зміни. Фактично вони слугували легітимізації нової влади та демонстрували реальні зміни практики управління державою» [4, с. 24].

Перехід до демократії в країнах Центрально-Східної Європи та приведення системи влади цих країн у відповідність до вимог інтеграції в ЄС вимагав відновлення самоврядування та створення посередницького рівня самоврядних одиниць між центральними і місцевими рівнями.

Для уніфікації всіх територіальних утворень та формування єдиних стандартів регіональної політики в усіх країнах, що входять до складу ЄС або прагнуть до приєднання до нього, Рада Європи розробила спеціальні вимоги до регіонів, які містяться в «Номенклатурі територіальних одиниць для статистичних цілей», або єдина система класифікації NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes (в країнах ЄС рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях).

Відповідно до проекту «Agenda – 2000» (у відповідності з яким здійснювалась реалізація регіональної політики ЄС за період 2000–2006 рр.), регіони ЄС були приведені у відповідність до системи NUTS, що дозволило систематизувати розвиток всіх регіонів країн Європейського Союзу та представити їх чітку ієрархію.

Будь-яка країна, що збирається увійти до ЄС, має провести реформу адміністративно-регіонального устрою з чіткою ідентифікацією рівнів NUTS [Див.: 5].

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад, численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Протягом усього періоду проведення реформ в країнах регіону мали місце конфлікти між регіонами і центром, однак саме реформування адміністративно-територіального устрою спростило систему державного управління територіями, упорядкувало взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів.

Певні ланки регіональної адміністрації в країнах регіону склалися історично. Так, у Польщі – це воєводства, Угорщині – графства, Чехії – райони, якими найчастіше управляли представники місцевої знаті.

Найбільші суперечки точилися й тривають зараз навколо управління ланкою районів (Чехія), країв (Словаччина), воєводств (Польща), графств (Угорщина) [Див.: 6, 26–27].

Досвід проведення адміністративно-територіальних реформ в країнах Центральної та Східної Європи переконує нас в тому, що процес реформування є тривалим, охоплює різні напрямки державної діяльності та супроводжується формуванням нової нормативно-правової бази державного і муніципального управління на всіх рівнях влади на засадах єдиного законодавчого забезпечення.

Метою реформ, незалежно від того, чи відбувається вона в державах з розвинутою демократією, чи в тих, що недавно встали на цей шлях, повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

Крім того, реформи повинні здійснюватися заради дійсного реформування, а не в ім'я вступу до ЄС. Цей процес є складним і потребує поміркованого підходу. Розроблення нового законодавства має передувати практичним крокам, адміністративна реформа – реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватися лише тоді, коли будуть зрозумілими та прийнятними для більшості населення [7].

Відтак, досвід адміністративно-територіальних реформ в країнах Центральної та Східної Європи свідчить, що новий регіоналізм в Європі, враховуючи практику реформування в новітніх демократіях Центральної та Східної Європи, основною метою має перетворення регіонів у головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, що забезпечується шляхом надання їм більш широких повноважень.

Найбільшого успіху в формуванні дієвого місцевого рівня влади допомогли досягти адміністративні реформи в тих країнах, де процес реформування був позбавлений політичного тиску з боку правлячих еліт національного рівня та спирався на довіру з боку місцевого населення та регіональних еліт. Найбільш успішними реформами в даному аспекті вважають реформи країн Вишеградської групи, перш за все Польщі.

Список використаних джерел

1. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropeskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/>

2. Новіков М., Гайко О. «Європейський досвід» адміністративно-територіального реформування: політичний аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

3. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : Монографія. Одеса : Друкарський дім, 2012. 394 с.

4. Нагорний С. Адміністративно-територіальна реформа в країнах Вишеградської групи: висновки для України // Зовнішні справи. 2011. № 5–6. – С. 4–27.

5. Біла С. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>

6. Нагорний С. Вказ. стаття.

7. Наумкина С. М., Маслов Ю. К. Причины изменения конфигурации и условий функционирования системы власти в современных обществах // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Історія. Філософія. Політологія. 2013. №5. С. 87–90.

*Требін Михайло Петрович, доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри соціології та політології
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Регіональна політика є одним з найстаріших і найвитратніших видів діяльності Європейського Союзу (ЄС). Її витoki сягають 50-х років ХХ ст., до моменту створення Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС), проте до 70-х років на рівні ЄС не робилося серйозних зусиль зі згладжування диспропорцій. Першим дієвим інструментом наднаціональної регіональної політики Європейського Співтовариства став Європейський фонд регіонального розвитку, створений в 1975 р. з ініціативи Великої Британії, що приєдналася до товариства, яка на той час мала великий досвід у цій галузі. На території районів, визнаних проблемними в рамках національної регіональної політики 9 країн-членів Європейського Співтовариства, реалізовувалися три основні завдання: 1) підтримка малих підприємств, що створюють не менше 10 робочих місць (до 20% обсягу інвестицій, але не більше 1/2 допомоги, наданої даному проекту національним урядом); 2) капіталовкладення в інфраструктуру, що пов'язана з їх діяльністю; 3) інвестиції в інфраструктуру гірських районів з сільськогосподарською спеціалізацією (отримували допомогу також по лінії загальної аграрної політики Європейського Співтовариства,

яка довгий час залишалася ключовим напрямком наднаціональної політики).

Вступ до Європейського Співтовариства в 1986 р. Іспанії і Португалії, де була висока частка територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, стало поворотним моментом для регіональної політики Європи. Також істотний вплив на неї справило прийняття Єдиного європейського акта в тому ж році. У підсумку в кінці 80-х років була проведена реформа структурних фондів ЄС, був детально розроблений механізм реалізації та інструментарій регіональної політики, уточнені її мета і завдання. На рівні ЄС стало здійснюватися самостійне регулювання територіального розвитку, що координувалося спільно з державами-членами, але не підкорялося їм, на відміну від попереднього етапу. Відповідно зросли і обсяги фінансування наднаціональної регіональної політики. В період 1989-1993 рр. на її потреби фондами ЄС щорічно виділялося в середньому по 14 млрд. екю, що в 30 разів перевищувало інвестиції п'ятнадцятирічної давності. При цьому питома вага відрахувань на регіональну політику у видатках загального бюджету ЄС досягла 20%. Надалі ЄС продовжував нарощувати вкладення коштів у регіональну політику. Так, в 1994-1999 рр. щорічні асигнування фондів ЄС на регіональну політику досягли 32 млрд. екю (питома вага в загальному бюджеті ЄС склала 30%), в 2000-2006 рр. вони вирости майже до 38 млрд. євро, а в 2007-2013 рр. склали близько 50 млрд. євро [1, с. 18].

В період 2014-2020 рр. бюджет ЄС складе 1,082 трлн. євро, з них 32,5% - це кошти, що виділяються на здійснення цілей і завдань регіональної політики (351,8 млрд. євро). Згідно з фінансовим планом регіональної політики 182 млрд. євро буде направлено в формі інвестицій в регіони, де ВВП на душу населення менше, ніж 75% від аналогічного усередненого показника по ЄС. У цих регіонах проживає 27% населення ЄС. 35 млрд. євро підуть в «перехідні» регіони, де ВВП на душу становить від 75% до 90% від показника по ЄС, тут проживає 12% населення. Фінансова допомога для найрозвиненіших регіонів (ВВП на душу більше 90% від ВВП на душу по ЄС) буде 54 млрд. євро, при тому що там проживає 61% населення ЄС [2].

До речі, під регіоном в ЄС розуміється адміністративно-територіальна одиниця держав-членів ЄС. Однак оскільки рівнів і типів таких одиниць може бути безліч і в різних державах-членах ЄС територіально-адміністративні системи можуть сильно відрізнятися, в ЄС на початку 1980-х років була вироблена методика позначення регіонів різного рівня. Головним чином ця система використовується в статистиці і розробці регіональної політики, і тому вона отримала назву NUTS (фр.*nomenclature des unités territoriales statistiques*) - Номенклатура

територіальних одиниць для цілей статистики, встановлена Статистичним офісом ЄС (Євростат). Цей поділ служить вирішенню таких завдань: 1) збору, розвитку і гармонізації регіональної статистичної інформації в ЄС; 2) соціально-економічного аналізу регіонів різних рівнів; 3) формулюванню регіональної політики ЄС. Сучасна номенклатура для 28 країн ЄС включає в себе: 1) 104 територіальних одиниць рівня NUTS I (чисельність жителів від 3 до 7 млн. осіб): основні соціально-економічні регіони ЄС - великі одиниці адміністративно-територіального поділу держав, таких як регіони Бельгії, Польщі, Великої Британії, землі Німеччини; 2) 281 територія рівня NUTS II (чисельність жителів від 800 тис. до 3 млн. осіб): основні регіони для реалізації регіональної політики ЄС (також можуть збігатися з регіонами країн ЄС, меншими за чисельністю населення - землі в Австрії, області в Чехії, автономні спільноти в Іспанії, регіони в Ірландії, Італії тощо); 3) 1348 територій рівня NUTS III (чисельність жителів від 150 до 800 тис. осіб): невеликі регіони для специфічних заходів в рамках регіональної політики ЄС (муніципалітети, префектури, райони, округи, провінції тощо в різних країнах ЄС) [3].

Регіональна політика ЄС здійснюється на основі декількох принципів, введених реформою 1988 р. [4, р. 287]: 1) *принцип координації*: інтеграція зусиль всіх агентів регіональної політики та структурних фондів; 2) *принцип концентрації*: кошти структурних фондів повинні направлятися в найпроблемніші регіони, які дійсно потребують підтримки; 3) *принцип програмування*: кошти фондів повинні витратитися на проекти, що розробляються відповідно до довгострокових «зонтичних» програм регіонального розвитку; 4) *принцип додатковості*: кошти, які виділяються ЄС на розвиток регіонів, не можуть і не повинні замінювати кошти, які витрачаються державами на свою регіональну політику; 5) *принцип партнерства*: участь декількох сторін - Європейської комісії, держав-членів, регіональних і місцевих властей, громадських акторів і інститутів громадянського суспільства - в процесі розробки, моніторингу та оцінки виконання програм регіонального розвитку і операційних програм регіональної політики.

Принцип партнерства є найважливіший принципом, що відрізняє регіональну політику ЄС від усіх інших сфер політики ЄС. Він був представлений Європейською комісією як один з центральних компонентів реформи 1988 року. Стаття 11 Регламенту 1083/2006 визначає «партнерство» як «тісну співпрацю між Комісією та кожною державою-членом, [яка] в разі необхідності і відповідно до національних правил та існуючих практик повинна організувати партнерство з: а) компетентними регіональними, місцевими, міськими та

іншими органами влади; б) економічними і соціальними партнерами; с) будь-якими іншими організаціями, що представляють громадянське суспільство, організаціями, що виступають за захист навколишнього середовища, неурядовими організаціями, а також організаціями, що відповідають за просування рівноправності між чоловіками і жінками» [5]. Принцип партнерства є явною ознакою тенденції до трансформації політики ЄС в систему багаторівневого управління [6], оскільки за допомогою партнерства відбувається активне залучення до політики ЄС регіональних урядів і громадських агентів. Більш того, принцип партнерства був перенесений з регіональної політики на такі напрями як політика в сфері науки, досліджень та інновацій, соціальна політика і політика в сфері навколишнього середовища [7, р. 770].

Відповідно до принципу партнерства, останнім часом Європейська комісія приділяє особливу увагу участі в розробці та оцінці реалізації регіональної політики (зокрема, регіональних операційних програм) регіональних і місцевих громадських організацій і груп інтересів - некомерційних недержавних організацій (НКО). При цьому, як зазначає Міхаель Бауер [7, р. 780], не тільки самі НКО, які беруть участь у «партнерстві», а й Європейська комісія отримують дивіденди від громадської мобілізації на регіональному та місцевому рівнях. По перше, включення більшої кількості партнерів такого роду підсилює прозорість реалізації політики, не в останню чергу тому, що до європейського рівня доводяться інші, альтернативні точки зору. По-друге, знання ситуації на регіональному та місцевому рівнях робить НКО, що залучаються до співпраці, які організаційно незалежні від державних адміністрацій, цінними спостерігачами процесу реалізації політичних рішень, здатними і готовими сигналізувати в разі неналежного застосування правил ЄС. Таким чином, підсумком залучення НКО є отримання Комісією додаткових ресурсів управління ситуацією, і, відповідно, деяке ослаблення позиції держав в цій сфері.

До принципів реалізації регіональної політики і політики ЄС в цілому можна також віднести *принцип субсидіарності*. Він стоїть дещо окремо по відношенню до інших п'яти принципів, які належать дійсно до регіональної політики. На відміну від них, принцип субсидіарності застосовується у всіх сферах політики, підкреслюючи баланс між різними рівнями політики, включаючи регіональний і місцевий рівні. Етимологічно цей термін пов'язаний з однокорінним латинським *subsidium*- допомога. Цим підкреслюється зобов'язання держави втручатися в справи нижчих рівнів влади в тих випадках, коли вони не можуть виконувати взяті на себе або запропоновані зобов'язання перед населенням. Принцип субсидіарності в ЄС був сформульований в статті 5

Маастрихтського договору в 1992 р. таким чином: «Спільнота діє в межах повноважень, що їй надає їй цей Договір, та заради цілей, визначених в цьому Договорі. У сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Будь-якій дії Спільноти не належить виходити за межі того, чого потребує досягнення мети цього Договору» [8]. Принцип субсидіарності в ЄС поширюється не тільки на взаємовідносини наднаціональної і національної влади, але на весь ланцюжок адміністративних рівнів - від рівня ЄС до місцевого. Таким чином на основі принципу субсидіарності в ЄС насамперед вирішуються проблеми регіонального розвитку.

Керуючись зазначеними принципами, Європейська комісія в травні цього року запропонувала проект бюджету ЄС на 2021-2027 рр., де майже 30% виділяється на вирішення завдань регіональної політики, а саме – 373 млрд. євро [9, р. 12]. Пропонується, по-перше, зосередитися на важливих інвестиційних пріоритетах і визначитися, де підтримка ЄС принесе найбільше користі. Велика частина коштів інвестицій виділяються на такі сфери як інновація, підтримка малих підприємств, цифрові технології та модернізація виробництва. Велика увага приділяється і переходу на економіку замкнутого циклу з меншою кількістю викидів вуглекислого газу, а також боротьбі з кліматичними змінами відповідно до Паризької угоди. По-друге, комісія хоче інвестувати в усі регіони і більше виходити з особливостей регіонального розвитку. Такий підхід покликаний забезпечити масштабну підтримку ЄС регіонами з низьким економічним розвитком і доходами, перш за все це Південна та Східна Європа. Для зменшення відмінностей і надання допомоги менш розвиненим регіонам, головним критерієм розподілу коштів, як і раніше, є ВВП на душу населення, а також будуть впроваджені нові критерії: рівень безробіття серед молоді, низький рівень освіти, кліматичні зміни, прийом і інтеграція біженців. По-третє, комісія пропонує спростити пов'язані з наступним бюджетом приписи, зменшити бюрократію і зробити контроль підприємств, що отримують допомогу, менш обтяжливим. По-четверте, комісія пропонує зміцнити зв'язок між регіональною політикою і «Європейським півріччям» для створення середовища, що сприяє економічному зростанню та підприємництву в Європі, і максимальному використанню інвестиційного потенціалу як ЄС, так і самих країн-учасниць. Найбільше коштів, очікується, що отримають, Польща (64,4 млрд. євро), Італія (38,6 млрд. євро), Іспанія (34 млрд. євро), Румунія (27,2 млрд. євро), Португалія (21,2 млрд. євро), Угорщина (17,9

млрд. євро), Чехія (17,8 млрд. євро), а з урахуванням коштів, що виділяються на душу населення лідирують Естонія (317 євро), Словаччина (310 євро), Латвія (308 євро), Литва (278 євро) [9. р. 15].

З досвіду регіональної політики ЄС можна зробити деякі висновки, які можуть бути корисними для України, особливо з урахуванням її націленості на європейську інтеграцію. По-перше, регіональна політика вимагає довгострокового стратегічного бачення цілей, яких необхідно досягти. Вони можуть включати розвиток ключових секторів, зокрема транспорту, або географічних територій, наприклад коли політика ЄС віддає пріоритет менш розвиненим територіям. По-друге, повинен існувати об'єктивний, або «неполітичний», метод залучення та розподілу ресурсів. Іншими словами, має бути зрозуміло, як залучаються і розподіляються гроші в рамках програм або регіонів. Це повинне обґрунтовуватися статистичними показниками; таким чином, реалізація регіональної політики передбачає існування статистичної служби і відповідні інвестиції. По-третє, система, яка об'єднує спільне фінансування і партнерство, зміцнює права власності. Органи управління, які об'єднують широкий спектр інтересів, також повинні покрити від 15 до 50 відсотків витрат, пов'язаних з конкретними проектами, за рахунок місцевих (державних або приватних) джерел. Не мають сенсу проекти, які нав'язуються органами вищого рівня, тому проекти дійсно належать громаді, яка отримує користь від їх реалізації. По-четверте, прозорість процесу реалізації стратегії і програми розглядається як важлива складова ефективного управління в XXI столітті.

Список використаних джерел

1. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В. Кузнецов. Москва: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
2. The EU's main investment policy. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/ (access date: 31.10.2018).
3. Eurostat. National Structures (EU-28). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu> (access date: 31.10.2018).
4. European Union Politics / [edited by] Michelle Cini. 2nd ed. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2007. xxxv, 496 p.
5. Council Regulation (EC) No 1083/2006, Art. 11.1, p. 39. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=LV> (access date: 31.10.2018).

6. Allen D. Cohesion and Structural Funds: Competing Pressures for Reforms? *Policy-Making in the European Union* / ed. Wallace H., Wallace W., Pollack M. 5th ed. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. P. 213–238.

7. Bauer M. The EU «Partnership Principle»: Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas? *Public Administration*. 2002. Winter. Vol. 80, Issue 48. P.769-789.

8. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 31.10.2018).

9. Reflections On Cohesion Policy Post-2020. *Panorama*. 2018. Summer. No. 65. P. 12-27.

*Ключкович Анатолій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

В процесі демократичних перетворень постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи зіткнулися з комплексом проблем щодо формування ефективного територіального публічного управління. Кожна з країн торувала свій унікальний шлях децентралізації влади та реформування публічного управління. Словацька Республіка (далі – СР) пройшла складним шляхом децентралізаційних реформ, результати яких дозволяють говорити про функціонування в країні публічного управління європейського рівня. З точки зору вихідних умов і визначення загальної стратегії реформ словацький досвід є важливим для України, що зумовлено зокрема соціокультурними параметрами словацького суспільства, т.зв. «зигзагоподібною» демократизацією, успіхами навздогінної модернізації та європеїзації.

Реформування системи територіального публічного управління в СР відбувалося в кілька етапів і ґрунтувалося на нормативно-правовій базі, що була результатом взаємодії політичних і правових чинників.

На поч. 1990-х рр. реформування системи територіального управління здійснювалося межах Чехословацької федеративної республіки, яка стала на шлях демократичної трансформації. Базовими документами, що регулювали реформування в сфері публічного

управління були закони «Про муніципальний устрій» від 6.09.1990 р. та «Про муніципальну власність» від 20.03.1991 р. Закон «Про муніципальний устрій» визнавався одним із кращих у країнах ЦСЄ, оскільки відповідав основам Європейської хартії місцевого самоврядування, закріпив поділ державного управління й територіального самоврядування, а також заклав нормативні основи для процесу децентралізації влади. У процесі реформування в 1990-1991 рр. відбулася зміни в адміністративно-територіальному устрої країни. Була ліквідована трьохступенева ієрархія територіального управління: муніципалітет – район – область, взамін витворено нову ієрархію територіального управління у формі район – округ. У 1990-1992 рр. було здійснено тільки початкові кроки в напрямку децентралізації влади, водночас відповідальність за чимало громадських справ перейшла від державної адміністрації до органів самоврядування. Попри ці заходи не було досягнуто дієвого зв'язку між державною владою і місцевим самоврядуванням, а також була не витворена система регіонального самоврядування

У перші роки існування Словацької Республіки як незалежної держави (з 1.01.1993 р.) формується національна система державного управління, реформуються центральні органи влади. Необхідність децентралізації, хоч і проголошувалася, в державотворчій практиці 1994-1998 рр. перебивалася тенденціями до централізму, чи навіть до авторитаризму, що прослідковувалися за урядування В. Мечіара [1, с.103].

У результаті довгої і складної дискусії державних діячів, експертів та громадськості щодо основних підходів до розвитку публічного управління було прийнято два базових закони щодо реформування – «Про територіальний та адміністративний устрій Словацької Республіки» (3.07.1996 р.) і «Про організацію місцевого державного управління» (3.07.1996 р.). Основними цілями реформування в др. пол. 1990-х рр. були: посилення самостійності муніципалітетів, усунення фрагментарності державного управління на місцях і здійснення нового адміністративно-територіального поділу.

З ухваленням Закону «Про організацію місцевого державного управління» значна частина повноважень центральних органів державного управління передавалася обласним і районним органам державної влади. Водночас в контексті цих перетворень в державному управлінні (в окремих галузевих адміністраціях місцевого рівня) прослідковуються протилежні децентралізації інтеграційні тенденції [3, с. 13].

Попри децентралізаційні цілі та заклики, протягом 1993-1998 рр. діючі владні коаліції не здійснили повноцінний процес передачі влади на місця, було здійснено лише часткову деконцентрацію державної влади.

Публічне управління в Словаччині й надалі мало характер дуальної моделі з розвинутою системою державного управління та неповноцінною системою самоврядування.

Дискусія щодо змісту та інтенсивності децентралізації влади відновилася лише в 1998 р. зі зміною правлячої коаліції. Уряд М. Дзурінди проводив політику реформ в контексті адаптації системи державного управління та місцевого самоврядування Словаччини до вимог ЄС.

В 1999 р. уряд СР ухвалив «Стратегію реформування публічного управління», а в 2000 р. – «Концепцію децентралізації і модернізації публічного управління», яка визначила три складові модернізації: децентралізація повноважень, децентралізація фінансів і політична децентралізація [5, с. 86-87].

В 2001 р. з прийняттям законів «Про самоврядування вищих територіальних одиниць» та «Про перехід деяких компетенції від органів державного влади до муніципалітетів та до вищих територіальних одиниць», а також інших законів процес децентралізації повноважень почав здійснюватися.

У 2002 р. правоцентристська коаліція на чолі з М. Дзуріндою знову перемогла на виборах і отримала можливість продовжити реформи.

У грудні 2002 р. Народна рада СР прийняла програмну заяву уряду, а в лютому наступного року був ухвалений проект подальшого впровадження децентралізації державної влади. У травні 2003 р. було ухвалено «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки», який став концептуальним підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів. Це значною мірою сприяло процесу реформ.

До 2002 р. була створена система регіонального самоврядування: 8 самоврядних вищих територіальних одиниць (краї), на території яких існує 2891 населений пункт. На регіональному рівні виникла т.зв. «симетрична» модель публічного управління, за якої діють одночасно органи державного управління та самоврядування. Обидва рівня самоврядування – регіональний і місцевий – є самостійними суб'єктами з власним майном і фінансами. У 2002-2004 рр. від органів державного управління до муніципалітетів та країв поступово передано цілий ряд повноважень у сфері транспорту, наземних комунікацій, соціальної сфери, освіти та ін. У 2004 р. почала реалізуватися подальша деконцентрація повноважень державних органів влади, зміцнення спеціалізованого державного управління на рівні країв.

Відповідно до Закону «Про перехід деяких компетенції від органів державного влади до муніципалітетів та до вищих територіальних одиниць» від органів державного управління до муніципалітетів та органів самоврядування областей в 2002-2004 рр. поступово передано

цілий ряд повноважень (близько чотирьохсот). Перерозподіл повноважень відбувався поетапно: а) від 1.01.2002 р.; б) від 1.04.2002 р.; в) від 1.07.2002 р.; г) від 1.01.2003 р.; д) від 1.01.2004 р.

Недоліком даного етапу реформування була відсутність відповідності між децентралізацією повноважень і децентралізацією фінансів у контексті передачі повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування. Саме цей аспект децентралізації було охоплено наступним етапом реформування.

В 2004 р. було прийнято пакет законів про т.зв. «фіскальну децентралізацію» – «Про бюджетні правила територіального самоврядування», «Про місцеві податки та місцевий збір за комунальні відходи та дрібні будівельні відходи» та ін. З 2005 р. в Словаччині вступила в силу нова система фінансування муніципалітетів та країв, що мала на меті здійснити фінансову децентралізацію управління, зміцнити фінансову самостійність муніципалітетів і країв при реалізації ними своїх повноважень. Реформа було орієнтована на перехід від практики надання дотацій з державного бюджету до фінансування місцевого самоврядування переважно з податкових надходжень.

Важливий вектор адміністративно-територіальних реформ в Словаччині – це оптимізація структури і функцій територіального державного управління. Відповідно до Закону «Про ліквідацію крайових управлінь» від 15.05.2007 р. відбувся перерозподіл повноважень на рівні місцевого державного управління (компетенції розпущених крайових управлінь передані районним відділенням із загальною компетенцією).

В липні 2009 р. уряд Р. Фіцо схвалив «Концепцію модернізації територіального самоврядування», метою якої було окреслити шляхи підвищення ефективності виконання органами місцевого самоврядування переданих державою повноважень, посилення їх економізації, інформатизації, запровадження системи моніторингу та розвиток людських ресурсів [6]. Але пропозиції щодо реалізації заходів були відкладені на період після парламентських виборів 2010 р., які, однак, завершилися перемогою опозиції на чолі з І. Радічовою.

В 2012-2013 рр. уряд Р. Фіцо розпочав масштабну реформу державного управління в рамках програми ESO (Ефективне, надійне і відкрите державне управління) [4]. Відповідно до урядової програми, законів «Про деякі заходи в місцевому державному управлінні» (від 18.10.2012 р.) і «Про організацію місцевого державного управління» (від 9.06.2013 р.) було реформовано структуру органів місцевого державного управління, зокрема ліквідовано визначені спеціалізовані державні відділення на рівні країв, запроваджено новостворені районні адміністрації як інтегровані місцеві органи державної влади, які повинні

полегшити комунікацію громадян з державою, покращити надання сервісних послуг, посилити транспарентність і ефективність використання публічних фінансів.

Словаччині вдалося здійснити системні реформи у сфері територіального публічного управління, провести багаторівневу децентралізацію влади, створити дієве територіальне управління. Попри позитив, слід зазначити, що думки експертів, політиків щодо глибини та результативності реформ різняться. Стосовно реформи ЕСОлунало чимало критичних зауважень, особливо з боку політичної опозиції, щодо посилення функцій держави і наростання зворотних, централізаторських тенденцій. Словацькі дослідники підкреслюють, що поряд з гальмуванням комунальної реформи, слабкістю інформатизації управління та складністю сприйняття громадянами системи регіонального самоврядування, найважливішою проблемою реформування державного управління в Словаччині є його перманентний характер [2, с. 21-22].

Отже, аналіз політико-правових засад децентралізації влади і реформування територіального публічного управління в Словацькій Республіці, засвідчив, як складність її трансформаційного шляху, так і можливість врахування словацького досвіду Україною, яка також проголосила курс на модернізацію і адаптацію системи публічного управління до вимог ЄС.

Список використаних джерел

1. Ключкович А. Децентралізація публічного управління в контексті демократизації політичної системи Словацької республіки / А. Ключкович // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. Випуск 13. – Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2009. – С. 102-105.

2. Cirner M. Politicko-sociálno-ekonomický a legislatívny context reform verejnejs právyv Slovenskej republike / M. Cirner, I. Dudinská // Súčasné reformy verejnej správy na Slovensku a ich politologické aspekty. – Prešov : PU, 2014. – S. 7-30.

3. Dezentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky (zborník) / Ed.: E. Žárska, M. Šebová. – Bratislava, 2005. – 127 s.

4. Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátnaspráva. Prezentácia reformy ESO. – Júl 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minv.sk/>

5. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy // Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005. – Bratislava : ÚV SR, 2005. – S.81-176.

6. Konceptia modernizácie územnejsamosprávyv Slovenskej republike [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rokovania.sk/appl/>

*Лесняк Віталій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та соціології
Рівненського державного гуманітарного університету*

ДІАЛОГОВА ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКИМ СЕКТОРОМ У ПОЛЬЩІ

Розвиток консолідованих демократичних країн світу засвідчує, що участь громадського сектору у процесі прийняття політичних рішень сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості влади, підвищує рівень довіри громадян до політичних еліт. В Україні подібна взаємодія є вкрай необхідною, оскільки країна перебуває в умовах кардинальних змін. Тим не менше, роль інститутів громадянського суспільства не стає ключовою в організації суспільно-політичного життя. Ставлення влади до громадськості залишається досить вибірковим, залежно від поточних пріоритетів. Політичні еліти, як правило, заохочують громадськість до співпраці будучи прагматично вмотивованими задовольняти лише власні потреби. Тому для виявлення можливих шляхів вдосконалення взаємодії влади та суспільства потрібно опиратись на світовий досвід реформування такої співпраці. Польща, як відомо, стала на шлях демократизації однією з перших серед країн Центральної та Східної Європи. Здобуті ж польською нацією трансформаційні результати є успішними та показовими, як і досвід у реалізації між інституційної співпраці влади та громадянського суспільства.

Як зазначає українська дослідниця О. Крутій, «державне управління як система суспільних відносин існує в різних формах взаємодії влади та громадськості. Традиційним є встановлення зворотного зв'язку між суспільством і владою через загальне виборче право, що реалізується завдяки парламентському механізму. Однак на сучасному етапі суспільного розвитку вказана форма взаємодії, яка активно застосовувалася починаючи ще з ХІХ ст., вже не задовольняє вимог суспільства як у світі в цілому, так і в Україні зокрема»[1, с. 9].

Після проведення адміністративно-територіальної реформи в 1999 р. в Польщі діє система органів публічного управління на рівні держави, гмін (2478), повітів (380) і воєводств (16). На центральному рівні публічну адміністрацію представляють уряд, прем'єр, міністерства, державні відомства і комітети. Структура урядової адміністрації на місцях представлена: воєводою і загальнотериторіальною адміністрацією. Самоврядна ж адміністрація на рівні гмін та повітів представлена радами міст та повітів; а на рівні воєводств – відповідними сеймиками.

Громадський сектор прийнято асоціювати з громадськими організаціями, які проводять неприбуткову діяльність та можуть залучатися владними органами для виконання публічних завдань як на національному, так і на регіональному, місцевому рівнях. Діалогова ж взаємодія між органами державного управління та громадським сектором є формою загальногромадянського діалогу, проявом системної комунікативної співпраці між владними інститутами та громадськими організаціями, яка полягає у обміні інформацією, позиціями та думками з приводу цілей, інструментів та стратегій реалізації публічної політики як на рівні держави, так і регіонів. Загалом прийнято вирізняти такі форми громадянського діалогу, як: інформування (виставки, тренінги, звіти), консультування (диспути, громадські слухання, фокус-групи) та спільне прийняття рішень (консультаційно-дорадчі ради, громадянські суди, примирювальні конференції тощо) [3, s. 155-162]. На результативність громадянського діалогу між владою та громадським сектором у Польщі впливають такі фактори, як: значна ресурсна база громадянського суспільства, демократичність, легітимність влади, наявність високого рівня довіри серед громадян. Крім того, до процесу вироблення державних рішень залучаються як органи державного управління, так і громадські організації, засоби масової інформації, академічні центри тощо. Тому польський досвід викликає інтерес як з теоретичної, так і практичної точки зору, оскільки вдало реалізуються програми та проекти, спрямовані на поглиблення громадянського діалогу та подолання бар'єрів між владою та суспільством («Громадянський бюджет», «Фонд громадянських ініціатив», «Людський капітал» тощо). Наприклад, в урядовому документі «Принципи соціального діалогу» зазначається, що неурядові організації можуть брати участь в розробці і реалізації програм, ініційованих державними органами і доповнювати діяльність адміністрації, де остання не в змозі самотійно виконувати соціально вагомі завдання. Громадянський діалог може проявлятися у формі усупільнення механізмів прийняття рішень; збалансування соціальних інтересів; підготовки якісних рішень в сфері соціально-економічної політики; підготовки суспільства до ефективного здійснення публічної політики; доповнення традиційних форм контролю за процесом державного управління. Результатом громадянського діалогу у такий спосіб стає, з одного боку, соціальний спокій, а з іншого, — стійкий і збалансований розвиток країни і суспільства [5].

Громадянський діалог вимагає розроблення та створення певної інституційної структури, що забезпечувала б ефективність його функціонування. На думку проф. Войчеха Мішталя, до найістотніших чинників, пов'язаних з функціонуванням громадянського діалогу,

належать насамперед правові, політичні та суспільні передумови [3, s. 154]. Варто підкреслити, що стан розвитку громадянського діалогу у Польщі не вважається вповні задовільним. Так, на думку Дагміра Длугоша [2, s. 92], до наявних проблем в цій сфері належать: як недостатня культура і низька організаційна ефективність державної служби у сфері співпраці з неурядовими організаціями, так і відсутність (особливо серед деяких соціальних партнерів) репрезентативних та компетентних структур для проведення діалогу з адміністрацією. Натомість ключовою проблемою, з якою стикаються у ході залучення громадян до прийняття рішень, є інструменталізація відповідних механізмів співпраці [4, s. 8], оскільки часто такі механізми служать виключно легітимації прийнятих адміністрацією рішень поза межами діалогових процедур.

Таким чином, діалогова взаємодія у системі взаємовідносин між органами державного управління та громадським сектором є важливим чинником розвитку демократичного політичного процесу. Польський досвід доводить, що органи державної влади виконують роль домінуючого регулятора міжінституційної взаємодії, окреслюючи за допомогою нормативних актів цілі, принципи, форми і механізми комунікативної співпраці між владою та громадським сектором.

Список використаних джерел

1. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутій. – Х. : Видавництво ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 302 с.
2. Długosz D. W kierunku debaty publicznej? Nowe rozwiązania partycypacyjne a pożądane zmiany w systemie dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce / D. Długosz // Trzeci sektor. – Nr 4. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2006. – S. 91-108.
3. Misztal W. Dialog obywatelski we współczesnej Polsce / W. Misztal. – Lublin : Wydaw. UMCS, 2011. – 246 s.
4. Wiktorska-Święcka A. Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń / A. Wiktorska-Święcka. – Warszawa : MPiPS, 2013. – 222 s.
5. Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r. // Режим доступу: http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf. [25.10.2018].

*Марусіна Олена Сергіївна,
аспірантка кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ХАРАКТЕР ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ СВІТУ ЯК ЗРАЗОК ДЛЯ ФОРМУВАННЯ ТАКОЇ ПОЛІТИКИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Потреба формування нової державної освітньої політики у сучасній Україні не сходить з порядку денного, хоча вона почала формуватися ще з перших років незалежності.

Провідні українські фахівці в галузі освіти, вищої освіти, державного управління вищою освітою – В. Андрущенко, М. Головатий, О. Дем'янчук, В. Журавський, Г. Касьянов, В. Киричук, В. Корсак, В. Кремень, С. Ніколаєнко, В. Савельєв, І. Семенець-Орлова, Т. Фініков, Г. Щокін та ін. доречно наголошують на наступних об'єктивних умовах, що потребують в Україні саме нової державної освітньої політики:

а) помітна невідповідність за багатьма критеріями освіти в Україні сучасним викликам глобалізації, інтеграції, інформатизації та демократизації суспільного життя: ЗВО України фактично неконкурентоздатні на світовому освітньому ринку;

б) повільна перебудова державного управління вищою освітою, надання закладам освіти більшої автономії, недостатня демократизація усього процесу навчання, професійної підготовки та виховання майбутніх спеціалістів. Хоча, як зазначав відомий державний фахівець у галузі освіти П. Сальберг «реформування школи – процес складний і повільний, а поспіх його розвалює» [3, с. 137].

Аналіз суті державної політики у багатьох країнах світу доводить, що найсуттєвішим пріоритетами в такій політиці є: а) турбота держави про підвищення якості і ефективності навчання і виховання молоді; б) забезпечення максимальної доступності освіти, освітніх послуг як одного з важливіших прав людини; в) підвищення ефективності використання видатків держави на освіту [1]. «Історичні зміни, які відбулися у суспільстві в останнє десятиліття, – зазначає український філософ В. Андрущенко, – вимагає інноваційного розвитку освіти, який забезпечив би їй рух у ногу з часом, з відповіддю на ті виклики, які формує нинішня і майбутня епохи» [5, с. 231].

Під інноваційним характером освітньої політики розуміють наступні складові: а) адекватну відповідь освіти, в тому числі і вищої, на сучасні соціальні запити особистості і суспільства; б) інноваційний характер навчання (нові освітні технології, прийоми, процедури); в) нові

взаємовідносини освітніх закладів між собою та ін. Дуже влучно з цього приводу висловлювалася українська дослідниця І. Семенець-Орлова, яка пише: «Прогресуюче інформаційне суспільство дуже швидко висунуло перед національними освітніми системами ряд нових вимог відносно навичок і умінь, якими повинна володіти людина у XXI столітті. Отримувач освіти перетворився із пасивного споживача інформації в активного, винахідливого творця нових знань і технологій» [4, с. 41]. Звідси логічно, що нова освітня політика покликана максимально сприяти інтенсивному пошуку, розвитку, впровадженню найновіших технологій, способів, прийомів навчання з тим, щоб людина (фахівець) максимально розвинув у собі здібності до самостійного поповнення своїх знань, розвитку здібностей і навичок.

Варто брати до уваги, що в зарубіжних течіях нової освітньої політики чітко проглядаються два основоположних моменти, які має брати на озброєння держава. Це: а) радикальне і постійне оновлення навчально-виховного процесу у всіх ланках освіти; б) зміна в технологіях і механізмах управління сферою освіти; в) широке залучення до реалізації державної політики батьків і тих, хто вчиться, громадськості, громадянського суспільства загалом. Так, в освітній політиці сучасної Англії така участь громадськості у реалізації освітньої політики займає чи не домінуючу роль [2].

Існувало і існують немало різних моделей державного управління освітою: моделі економічної і психологічної ефективності; моделі, що базуються на критеріях гнучкості і релевалентності; централізована і децентралізована моделі; авторитарна і адміністративна модель тощо. Вважаємо, що сучасна Україна потребує інноваційної державно-громадської моделі державного управління освітою загалом і вищою освітою зокрема. В основі такої моделі знаходяться: максимальна автономізація навчальних закладів; демократизація процесів управління закладами освіти і в закладах такої освіти безпосередньо; широке залучення до розробки і практичної реалізації освітньої політики громадськості.

Список використаних джерел

1. Никитин В.А. Идея образования или содержавние образовательной политики / В.А. Никитин. – Киев.: Оптима, 2004. – 182 с.
2. Робінсон К. Школа майбутнього. Революція у вашій школі, що назавжди змінить освіту / К. Робінсон, Л. Ароніка / пер. з англ. Г. Лелів / К. Робінсон. – Літопис, 2016. – 521 с.

3. Сальберг П. Фінські уроки: Чого може навчитися світ з освітніх змін у Фінляндії / П. Сальберг. – пер. з англ. А. Шиян / П. Сальберг – Харків: Вид-во «Ранок», 2017 . – 451 с.

4. Семенець – Орлова І.А. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади: Монографія. – К.: ЮСТОН, 2018. – 420 с.

5. Ціннісний дискурс в освіті в епоху глобалізації та інформатизації революції / Вибрані публікації представників наукової школи академіка АПН України, доктора філософських наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Віктора Андрущенка. – К., 2009. – 550 с.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ. ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Батанов Олександр Васильович, доктор юридичних наук, проф.,
Миколаєнко Ольга Олександрівна, аспірантка,
відділ конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНКЛЮЗІЇ В УКРАЇНІ: ЛОКАЛЬНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

Процеси демократизації та гуманізації сучасного суспільства передбачають подолання всіх форм дискримінації, забезпечення рівності у правах, свободах та можливостях для всіх груп населення, насамперед, тих, хто потребує особливої уваги та підтримки: особи з інвалідністю, малозабезпечені і багатодітні сім'ї, талановиті діти, бідні, мігранти, тимчасово переміщені особи, невиліковно хворі. Як свідчить позитивний зарубіжний досвід, з метою підтримки та захисту цих та інших категорій людей, які потребують особливої уваги, у державі має здійснюватися ефективна інклюзивна політика.

Сьогодні соціальна інклюзія розглядається як процес залучення в життя соціуму тих груп людей, які мають особливості, що перешкоджають адаптації та повноцінному функціонуванню. Адже люди з особливими потребами, зокрема, особи з інвалідністю, досить часто бувають виключені з повноцінного життя територіальних громад та інших соціальних колективів. Їхня дискримінація набуває різних форм, включно з фізичними і соціальними бар'єрами. Від цього потерпає суспільство, адже втрата такого вагомого потенціалу суттєво збіднює людство.

За час існування ООН, вона прагнула до поліпшення становища людей з особливими потребами й умов їхнього життя. Так, наприклад, ще 1971 р. було прийнято Декларацію щодо прав розумово відсталих осіб, у 1975 р. – Декларацію про права людей з інвалідністю, у яких були встановлені норми щодо гарантування однакових умов і рівного доступу до обслуговування. В результаті проведення Міжнародного року людей з інвалідністю (1981 р.) була ухвалена Всесвітня програма дій стосовно людей з інвалідністю. Головним підсумком Десятиліття людей з інвалідністю, проведеного ООН у 1983-1992 роках, стало ухвалення Стандартних правил забезпечення рівних можливостей для цієї категорії

осіб. 13 грудня 2006 року ГА ООН була прийнята Конвенція про права людей з інвалідністю, яка є правозахисним документом з чіткою орієнтацією на соціальний розвиток – це водночас договір з прав людини та інструмент розвитку. Конвенція набрала чинності 3 травня 2008 року.

На вимогу дотримання соціальних принципів Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони набуває особливої актуальності питання щодо подальшої імплементації європейських практик соціальної інклюзії населення на засадах удосконалення інституту соціальної політики України з підвищенням ефективності соціальних програм з урахуванням вимог, зазначених у главі 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей». Посилюється важливість забезпечення соціальних гарантій відповідно до зобов'язань України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення та Європейського кодексу соціального забезпечення. Про актуальність проблематики свідчить активні дії органів державної влади у сфері розвитку інклюзивної освіти. Також Президентом України видано Указ №678/2015 «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю».

Попри це, конституційно-правове забезпечення інклюзії у соціальній сфері в Україні залишається фрагментарним та суперечливим. Переважною мірою акценти у державній інклюзивній політиці зміщено у бік освітньої сфери, що, безумовно, звужує коло осіб, які потребують особливих підходів та мають особливі потреби. Це потреби, які пов'язані як з постійними, так і з тимчасовими причинами і обумовлені особливостями фізичного та (або) психічного стану людини, соціально-економічними, духовно-культурними, релігійними, етнонаціональними, етнолінгвістичними та іншими факторами. Іншими словами, інклюзія означає прагнення до подолання нерівності, набуття свободи та нової якості життя.

До суб'єктів, на яких спрямована політика соціальної інклюзії відносяться: люди з обмеженими можливостями здоров'я; діти-сироти та діти, які залишилися без піклування батьків; діти з прийомних сімей; обдаровані особистості; представники етнічних меншин; особи, які перебувають у пенітенціарних установах; студенти-іноземці; трудові мігранти; літні люди. Тобто це ті, для кого в процесі їх життєдіяльності необхідно створювати спеціальні умови і застосовувати адаптивні технології освіти і соціалізації. Забезпечення соціальної інклюзії є процесом, спрямованим на задоволення найрізноманітніших потреб дітей, молоді та дорослих різних вікових груп, включаючи пенсіонерів,

шляхом розширення їх участі в навчанні, соціальної або культурної діяльності, інших сферах життя суспільства.

Можна констатувати, що сьогодні в Україні є лише окремі розрізнені фрагменти соціальної інклюзії (освітні організації, реабілітаційні центри, центри соціального захисту та соціального обслуговування, медичні організації, підприємства та організації, культові установи, громадські організації). Як правило, вони мають свої різні (локальні) цілі, відсутня єдина методична і правова база. Втім, сьогодні в Україні існують проблеми системного характеру, що обумовлені відсутністю цілісного контексту інклюзивної політики у соціальній сфері. Це виражається у відсутності: комплексного міжвідомчого підходу в довгостроковій політиці; розуміння і підтримки в суспільстві інтересів, пов'язаних з просуванням соціальної інклюзії, насамперед, на локально-регіональному рівні. Це передбачає формування та реалізацію регіональних концепцій та програм інклюзивної політики у соціальній сфері, а також здійснення ефективної соціальної роботи у територіальних громадах. Такі регіональні та муніципальні моделі інклюзивної політики передбачають як рішення приватних проблем, так і в цілому формування нової культури суспільних відносин – інклюзивної культури суспільства.

Функціонально-телеологічною домінантою формування та реалізації регіональних та муніципальних моделей та концепцій інклюзивної політики у соціальній сфері є реалізація чітких стратегій, що забезпечують комфортні умови для навчання і професійної підготовки дітей, молоді та дорослих, які мають особливі потреби і потребують соціокультурної адаптації. Завданнями таких моделей та концепцій є, по-перше, включення політики соціальної інклюзії в довгострокові програми сталого соціально-економічного та культурного розвитку регіонів та територіальних громад; по-друге, узгодження дій усіх зацікавлених інституцій для реалізації комплексного міжвідомчого підходу, що забезпечує процеси соціальної інклюзії у регіонах та територіальних громадах; по-третє, забезпечення толерантного ставлення, громадського розуміння та підтримки в просуванні прогресивних практик соціальної інклюзії; по-четверте, забезпечення безбар'єрного середовища у містах, селищах та селах в отриманні всіх видів і рівнів послуг: від архітектурної, транспортної доступності до адаптивних освітніх програм та інклюзивних технологій; по-п'яте, спеціалізована підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів педагогічної громади на реалізацію інклюзивних підходів в освіті; по-шосте, створення інструментів стимулювання виникнення громадських формувань, в тому числі молодіжних спільнот, орієнтованих на реалізацію інклюзивної політики; по-сьоме, реалізація участі людей з інвалідністю до трудового життя тощо.

Слід зазначити, що ефективна локально-регіональна модель інклюзивної політики може бути створена лише за наявності базових нормативних правових документів як на рівні законодавчого, так і підзаконного регулювання, актів місцевого самоврядування, методичних матеріалів, програм і проектів у сфері підготовки фахівців у сфері освіти, сімейного виховання, розвитку інфраструктури, пенітенціарної та постпенітенціарної діяльності. Саме нерозвиненістю нормативно-правової бази обумовлена існуюча фрагментарність системи соціальної інклюзії та високий ступінь інерційності розвитку навіть наявних її окремих елементів. Для реалізації даного завдання необхідні як розробка і прийняття спеціального закону про засади інклюзивної політики, так і система підзаконних актів, що регламентують процес реалізації національної, регіональних і муніципальних програм і моделей інклюзивної політики.

Також однією з умов реалізації регіональної моделі інклюзивної політики є підготовка кадрів. На даний момент вирішення комплексу проблем у цій сфері є найменш забезпеченими як організаційно, так і методично. Відповідним питанням досі не приділяється належної уваги як у процесі підготовки фахівців в цій сфері як при отриманні базової освіти, так і в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації. Для вирішення поставленого завдання необхідно проведення акредитації діючих програм у сфері інклюзивної освіти з метою поширення зразків кращої практики; включення до програм підвищення кваліфікації працівників освітніх організацій методичних матеріалів, пов'язаних з інклюзивною освітою і соціалізацією осіб, які потребують особливого підходу; проведення регулярних циклів перепідготовки та підвищення кваліфікації з подальшою атестацією працівників організацій соціального обслуговування, охорони здоров'я, освіти, підприємств і організацій, до функціональних обов'язків яких віднесено роботу з об'єктами регіональної та муніципальної моделей інклюзивної політики у соціальній сфері тощо.

Також у житті територіальних громад можна відзначити суттєве погіршення ситуації з працевлаштування осіб, звільнених з місць позбавлення волі, неухажне, недбале ставлення до осіб, які перебувають на обслуговуванні в спеціалізованих установах, або ставлення, що принижує гідність щодо однолітків, які мають або обмежені фізичні можливості, або володіють нестандартною поведінкою, у тому числі щодо обдарованих і талановитих дітей (вундеркіндів), що властиво для освітніх установ практично всіх рівнів.

Тому, з огляду на те, що формування відносин інклюзивної культури вимагає тривалого часу і системної, послідовної роботи органів і

посадових осіб публічної влади, насамперед, місцевого самоврядування, і високопрофесійних фахівців в сфері інклюзивної освіти та соціалізації, актуальними залишаються питання квотування робочих місць для людей з інвалідністю на підприємствах та організаціях, залучення осіб з обмеженими можливостями здоров'я до діяльності громадських приймалень тощо.

Також в аспекті формування ефективної інклюзивної політики підвищений інтерес являють питання функціонування пенітенціарних установ (в'язниці, колонії, поселення або інші закриті установи, призначені для відбування кримінального покарання, а також для попереднього ув'язнення осіб, підозрюваних у злочині). Безперечно, на сьогоднішній день з метою соціалізації в життя територіальних громад, адаптації та подальшого працевлаштування осіб, звільнених з місць позбавлення волі, проводиться певна робота щодо їх навчання. Водночас, це одна з найбільш складних для ресоціалізації категорій населення у зв'язку з небажанням роботодавців укладати з ними трудові угоди, з наявністю житлових проблем, що, в свою чергу, вимагає формування і реалізації сучасних підходів в соціальній роботі в територіальних громадах.

Нарешті, в територіальних громадах, регіонах та суспільстві в цілому важливо сформувати культуру ставлення до об'єктів локально-регіональної моделі інклюзивної політики в соціальній сфері, в основі якої – бажання допомогти, співпереживання, толерантність. Цепитання є найбільш принциповим як у функціонально-телеологічному та гносеологічному аспектах, так і з точки зору формування своєї аксіосфери соціальної інклюзії у територіальній громаді та місцевого самоврядування в цілому. Адже свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, відданість справі, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Саме у цьому сенсі варто сприймати концептуальне установлення, закріплене у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування: «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму». Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією.

Такого роду ціннісні установки істотно впливають на процеси цілепокладання не тільки в рамках муніципально-правової діяльності, а й у всіх інших сферах соціального буття. У цьому плані має місце феномен типізації та селекції цілеутворюючих правових цінностей особи, що є

одним з головних засобів орієнтації поведінки особи у відносинах з іншими людьми. При цьому муніципально-правові цінності мають домінуючий вплив не тільки на поведінку, але й активно впливають на культуру в цілому, і муніципальну правову культуру, зокрема. У повсякденній свідомості культура постає як щось нормативне, як свого роду взірць, стандарт поведінки, внутрішньо притаманний кожній окремій людині і суспільству в цілому.

У цьому плані, відповідні муніципальні цінності виступають вагомим чинником формування правосвідомості громадян, яка, являючи собою, насамперед, сукупність суб'єктивних елементів правового регулювання (ідей, теорій, емоцій, почуттів та, власне кажучи, правових установок) відображає ставлення людей до права, правового способу життя в системі правових знань, правових почуттів, переконань, вольових настанов, виробляє оцінку стосовно діючої в суспільстві правової теорії та юридичної практики, визначає можливі шляхи їх вдосконалення, виходячи з вимог природного права, загальнолюдських цінностей, прав і свобод людини та громадянина, що має принципове системоформуюче значення у процесах формування та здійснення політики інклюзії у соціальній сфері життєдіяльності територіальних громад.

*Буряченко Андрій Євгенович, доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансів ДВНЗ «Київський національний
економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

ТАРИФНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСУВАННЯ ЕНЕРГОЗБЕРІГАЮЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Як свідчить досвід розвинених країн Заходу, тарифна політика була й залишається одним з найбільш дієвих каталізаторів енергозбереження. На жаль, в Україні цей досвід не знайшов застосування і тарифна політика формування цін на енергоносії на державному рівні привела до значних втрат та нераціонального використання енергетичних ресурсів, незважаючи на постійне декларування пріоритетів енергозбереження в країні. Тому, номенклатуру існуючих тарифів на енергоносії доцільно розширити і внести зміни в їх структуру з метою розвитку енергозбереження в житлово-комунальному господарстві України.

Одним з традиційних способів фінансування енергозбереження для більшості країн Європи і США було використання коштів споживачів енергії – тут фактично немає новизни і доказів не потрібно. Найдієвішим інструментом реалізації цієї умови є включення в структуру тарифів на

енергоносії цільової складової на фінансування енергозберігаючих технологій. Величина цієї складової (від 3 до 10%) визначається з урахуванням національних і регіональних планів і програм у фінансуванні енергозберігаючих проектів. Крім того, споживач енергії може накопичувати цю частину платежів в своєму фонді на реалізацію власних заходів з енергозбереження. При цьому, витрачання цих коштів має здійснюватися під контролем держави, де споживач зобов'язаний гарантувати отримання фактичної економії в результаті впровадження енергозберігаючих технологій. У разі нецільового та безрезультатного витрачання коштів, їх вилучатимуть у бюджет відповідного рівня. Механізм зарахування коштів також простий й поділяється на два платежі: до енергопостачальної організації і та у спецфонд, що створений на відповідному рівні державної влади, який має цільовий характер в акумулюванні та використанні коштів. Саме це, для потенційних інвесторів енергозберігаючих проектів, які зацікавлені в ефективному і довгостроковому вкладенні коштів, повинно створити гарантії повернення інвестицій.

Відтак, можливі два варіанти фінансування впровадження енергозберігаючих технологій – на накопичувальній основі і на основі цільових кредитних ліній з гарантованим поверненням коштів на довгостроковій основі з поточних надходжень. При цьому, основним параметром є гарантований термін повернення інвестицій. При цьому, результатом зміни структури тарифів має стати система самоінвестування енергозберігаючих проектів, що повинно регулюватися сукупністю інтересів споживачів енергії та органів влади різних рівнів.

В Україні було зроблено кілька спроб створити акумулюючі фонди енергозбереження, як на центральному (Державний фонд енергозбереження), так і на регіональному рівнях. Однак на практиці всі фонди виявилися недієздатні через відсутність правової та економічної основи. У той же час західний досвід розвитку енергозбереження показує на дієздатність і значну роль таких фондів.

Проблема нерівномірного споживання електроенергії на добовому і сезонному інтервалах повинна бути вирішена введенням тарифів, диференційованих за зонами доби і сезонів року, що дозволить споживачу маневрувати потужностями, й, відповідно, зменшити свої платежі за електроенергію. Сильним мотивом для споживачів до переходу з розрахункового обліку на приладовий облік стало зниження тарифу за енергоносії для тих споживачів, які встановили прилади обліку (на 20-30%), що відповідає загальносвітовій практиці, яка фіксує зниження споживання енергоносіїв на 20-30% при переході з розрахункового на приладовий облік. В Україні цей дієвий стимул не тільки не

використаний, але, іноді, отримує зворотне застосування, коли нарахування проводяться не за фактичними показниками, а за так званими «розрахунковими нарахуваннями». При цьому, з поля зору постачальників послуг майже випав головний принцип надання послуг, який був сформований ще А.Смітом: «... усі платежі до державної скарбниці необхідно здійснювати у такий спосіб і такі терміни, щоб це було максимально зручно для платника».

Диференціація тарифів за рівнями споживання дозволяє реалізувати політику енергозбереження при наявності приладового обліку витрат енергоносіїв (особливо в умовах дефіциту того чи іншого виду енергоносія). Одночасно, вирішується завдання надання дотацій малозабезпеченим верствам населення шляхом введення пільгового тарифу при дотриманні мінімальних нормативів споживання.

Неплатежі за енергоносії в Україні вже стали проблемою, яка загрожує не тільки сталому розвитку економіки, а й фактично безпеці нашої держави. Істотним важелем для зменшення обсягів неплатежів можуть стати тарифи на основі передоплати, оскільки в даний час держава фактично кредитує споживачів енергії, які несвоєчасно оплачують свої борги за споживання енергоносіїв. Тарифи на основі передоплати можуть якісно змінити ситуацію, оскільки вже споживачі починають кредитувати енергетиків. Доцільно тарифи на основі передоплати встановлювати на 20-30% нижче існуючих. Перехід на тарифи за передоплатою без труднощів забезпечується і при переобранні, і при розрахунковому способі обліку. Обов'язкова умова введення таких новацій – добровільність вибору самого споживача та надання йому відповідних матеріальних стимулів. Методичні матеріали по зміні тарифної політики на електроенергію і газ повинні бути узгоджені з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг України (НКРЕКП). При цьому, державна політика у сфері житлово-комунальних послуг відповідно до статті 2 Закону про ЖКП базується на принципах забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, виконують та/або надають житлово-комунальні послуги, на умовах самофінансування та досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, а також регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги.

Встановлення економічно обґрунтованих тарифів на теплову енергію, послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води, централізоване водопостачання та/або водовідведення, послуги з централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) на рівні, який покриває всі витрати в собівартості цих послуг, є вимогою чинного законодавства

України, яким визначено, що державна політика у сфері житлово-комунальних послуг базується на принципах досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, тарифи на комунальні послуги суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих планованих витрат на їх виробництво. Встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги нижче розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво не допускається.

Енергозабезпечення регіонів, міст, районів є основою їх життєзабезпечення. Те ж саме відноситься до життєзабезпечення бюджетних і приватних до них організацій і підприємств. Втрати енергії в результаті відсутності систематичних енергозберігаючих заходів сьогодні є основним джерелом дефіциту бюджетів всіх рівнів. Ці втрати можна знизити, чи не зазнавши початкових витрат – це аксіома. Оцінка величини неефективних витрат на енергопостачання, диференціація енергозберігаючих технологій, оцінка необхідних витрат і термінів окупності проектів шляхом планових енергетичних аудитів з відповідним бюджетним фінансуванням. На основі результатів енергоаудитів повинна бути розроблена ефективна програма енергозбереження з конкретним планом реалізації.

При відсутності оборотних коштів на реалізацію енергозберігаючих технологій доцільно використовувати кредитні ресурси вітчизняних та зарубіжних фінансових організацій із створенням гарантій повернення вкладених коштів без участі держави (тобто на регіональному, і муніципальному рівнях). Чинний принцип формування бюджетів на місцевому рівні не дозволяє локалізувати економію коштів від зниження споживання енергоресурсів з метою її подальшої реінвестиції.

Стабілізація тарифів на період реалізації енергозберігаючих програм і планів дозволяє здійснювати бюджетне фінансування комунальних й державних підприємств і організацій на новій основі з розбивкою на три етапи: 1) фінансування енергоаудитів і впровадження стартових енергозберігаючих технологій шляхом прямого фінансування з міського бюджету, або на основі позикових коштів, з досягненням економії коштів за рахунок заощадження енергії; 2) платежі з бюджету здійснюються двома частинами: на енергозабезпечення бюджетних споживачів енергоресурсів – підприємств і установ освіти, охорони здоров'я, соціально-культурної сфери; в фонд енергозбереження на різницю між старими і новими більш низькими платежами на енергозабезпечення, з використанням цих засобів для накопичення на нові енергозберігаючі технології або на повернення позикових коштів; 3) зниження бюджетних платежів на енергозабезпечення, з накопиченням коштів фонду

енергозбереження для реінвестування в нові проекти з впровадження енергозберігаючих технологій.

Очевидним фактом є неможливість в сучасних умовах економічного розвитку України значних капітальних вкладень в розвиток енергозбереження, а тому пропоновані реформи, засновані на поетапному розвитку за принципом «більше економії коштів від економії енергії – більше інвестицій в енергозбереження».

Вкладення коштів в комплексні енергозберігаючі проекти (освітлення, теплопостачання і електропостачання) в локальних зонах господарювання: на окремій ділянці або в цеху комунального підприємства, в мікрорайоні, районі міста або регіону в цілому, дозволяє забезпечити контрастне порівняння суб'єктів господарювання. Такі проекти доцільно здійснювати в порядку експерименту в рамках створення демонстраційних зон високої енергетичної ефективності з метою відпрацювання базових організаційно-економічних механізмів з подальшим застосуванням позитивного досвіду. Головною метою формування енергоефективної бюджетної політики на місцевому рівні має стати подальше зниження бюджетних дотацій на утримання підприємств житлово-комунального господарства та субсидій незахищеним верствам населення.

Воротін Валерій Євгенович,

*доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу
комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України*

ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ І ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013 – р, окреслює основну мету, цілі та напрямки реформування центральних органів виконавчої влади згідно зі Стратегією реформування державного управління до 2020 року. Практично дана Концепція конкретизує впровадження новітніх механізмів та інструментів державного управління, які закладені в Стратегії реформування до 2020 року. Визначено цільову організаційну структуру міністерств, цілі щодо оптимізації чисельності працівників та реформування системи оплати праці, а також основні кроки для реалізації Концепції.

В рамках реформи держуправління з 2017 року реформуються, зокрема, 10 пілотних міністерств. З 2018-19 рр. заплановане реформування інших 8 міністерств.

Власне, Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, де визначені пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, усунення дублювання повноважень і функцій.

З моменту схвалення Стратегії робота з реформування центральних органів виконавчої влади головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

Мета реформування - посилення інституційної спроможності щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи органів виконавчої влади, зокрема на муніципальному рівні.

Відзначимо, що робота міністерств в основному зосереджуватиметься на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійсненні моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її реалізації. Міністерства поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (за виключенням управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України).

У сучасній управлінській науці та практиці публічного управління та адміністрування практично відсутні нові розробки щодо формування новітніх механізмів і інструментів, публічної ініціативи, взаємодії та партнерства, що враховують сучасний настрій громадянського суспільства та розв'язання нагальних завдань суспільного розвитку та залучення ресурсів в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інститути управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і

можливостей до розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети поки не виконують функцію дієвого зростання. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі у вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана, зокрема на муніципальному рівні управління [1]. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийняттого обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері.

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управління на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на муніципальному рівні.

Відомо, що Урядом України розроблено декілька нових концепцій реформування державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації. Наша задача – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової

спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що означені документи реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму.

Означимо, що починаючи з часів незалежності України, чисельність сільського населення зменшилася на 2,7 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах — менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах — менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Складна проблема це дотаційність. Так дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Така складна ситуація щодо дотаційності та здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ в Україні.

На сьогодні налічується більше 3-х тисяч нормативних актів, у яких згадується термін «регіональне управління»; 700 законів пов'язані із сферою управління та самоврядування. Виникає проблема систематизації законодавства та видання кодексу законів, які пов'язані із регулюванням відносин у сфері регіонального управління та місцевого самоврядування [2].

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватись з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальноєвропейській практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон».

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно і економічно

вирішують завдання, які сьогодні у нашій державі відповідно до законодавчих норм ще здійснюють державні адміністрації. Зокрема, в Республіці Польща за короткий проміжок часу шляхом комплексної реформи місцевого самоврядування забезпечили разючі зміни насамперед в соціальному плані. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності (допоміжності), сприяли її швидкому входженню до Європейського Союзу. Система польського місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гміна, повіт, воєводство, що відповідає у нашій структурі: сільська, селищна, міська ради; районна рада; обласна рада. Витоки такого досвіду обговорили під час XI міжнародного Форуму «Європа-Україна», м. Жешув (Польща) (13-15 березня 2018 р), який було організовано Інститутом східноєвропейських досліджень і Маршалом Підкарпатського Воєводства Польщі, де автор приймав участь.

Діюча система регіонального управління та місцевого самоврядування поки не задовольняє реальних потреб українського суспільства. Дієвість органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад ще знаходиться на низькому рівні та не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та її самореалізації. Практично відсутні надання населенню органами місцевого самоврядування ринкових і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, але позитивний рух вже почався.

Зазначимо, що Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалено КМУ ще 01.04.14 р. Метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепція реалізується двома етапами. Зокрема, на першому підготовчому етапі передбачається: розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва.

Другий етап реалізації Концепції передбачає: уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів і визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Безперечно, важлива складова формування дієвої системи державного та регіонального управління – створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування професійного кадрового складу для забезпечення виконання органами регіонального управління, місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, зокрема за умов децентралізації.

Список використаних джерел

1. Воротін В.Є та ін. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / Заг. ред. В.О. Зайчука, акад. НАПНУ. – Том 8. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 350 с.

2. Воротін В.Є. Модифікація державного та регіонального управління: теоретичні та практичні інновації // Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 197 с. – (Сер.:

Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування.
– Вип. 1).

*Деревінський Василь Федорович, доктор історичних наук, проф.,
професор кафедри політичних наук КНУБА
Клименко Єлизавета Олегівна,
студентка архітектурного факультету КНУБА*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОЗНАКА СУЧАСНОГО ЕТАПУ ВІТЧИЗНЯНОЇ ІСТОРІЇ В АСПЕКТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

В наш час історичний розвиток України зазнає «...масштабної модернізації всіх сфер життя, тобто комплексного реформування чинних та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій...» [1, с.8]. В аспекті означеного, підґрунтям чого є вибір європейського вектору розвитку України, відбувається й зміна формату спілкування держави та громадян. Означена зміна зумовлює й масштабну модернізацію державної політики України у сфері місцевого самоврядування, яка спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері [2].

Децентралізація має відіграти ключову роль у зміцненні демократії в Україні, поліпшенні якості життя громад, стимулюванні місцевого економічного розвитку та підвищенні якості надання публічних послуг. Реформа децентралізації в Україні стає комплексом змін до існуючого законодавства, щодо передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Комплекс заходів з реформи децентралізації, який почався в 2014 році, отримав назву «Національний проект „Децентралізація“». Реформа децентралізації передбачає здійснення певних змін, серед яких: посилення місцевого самоврядування; зміна положення про адміністративно-територіальний устрій; врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад; скасування місцевих та районних державних адміністрацій, створення об'єднаних територіальних громад, запровадження інституту префектів [3].

Щодо децентралізації влади. На цей час в Україні сформований і діє основний пакет нового законодавства, у складі якого:

- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Так, станом на початок вересня 2018 року в країні створено 838 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Утворені громади складають майже 30% загальної площі України, де проживають 7,1 мільйона осіб;

- Закон «Про співробітництво територіальних громад», який створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На сьогодні цим механізмом скористалися вже 1050 громад й реалізується 263 договори про співробітництво;

- Закон «Про засади державної регіональної політики». За час реформи децентралізації в Україні, державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад зросла у 39 разів: із 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. Двадцять одна область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування [2].

Щодо подальшої модернізації державної політики України у сфері місцевого самоврядування, очікується прийняття таких важливих законів, як:

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який в рамках чинної Конституції визначатиме засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративних територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

- «Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад», який запровадить принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у земельних відносинах й надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів;

- «Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні», який усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель;

- «Про міські агломерації», який визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій [2].

Щодо регіональної політики просторового розвитку. Прийняття низки Законів із подальшої модернізації державної політики України сприятиме вирішенню спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні. Яскравим прикладом децентралізації є місто Ладижин на Вінниччині. Раніше це місто було дотаційним, тепер – одним з донорів державного бюджету. Зміцнення економіки Ладижина стало можливим завдяки інвестиціям у розвиток місцевої інфраструктури та будівництву нових потужних підприємств агрохолдингу «Миронівський хлібопродукт», який збудував на території громади п'ять підприємств, де створено понад дев'ять тисяч робочих місць. Означене розширило можливості міської громади. В Ладижині будують дороги, утеплюють фасади житлових будинків, значні кошти вкладають в охорону здоров'я, освіту, розвиток спорту [4].

Як поштовх до розвитку, децентралізація виявляє себе у Баштанській ОТГ, що на Миколаївщині. Тут, насамперед, вирішили стерти відмінність між містом і селом, для чого більшість коштів ОТГ направляють на розвиток сільської місцевості, в якій ремонтують школи, дитсадки, будинки культури, відбудовують дороги, освітлюють вулиці, відкривають ігрові майданчики, виконують благоустрій території, облаштовують футбольне поле зі штучним покриттям, ведуть роботи з будівництва басейну збірного типу. Прикладом успішного об'єднання сіл є Більшівцівська ОТГ на Івано-Франківщині. Тут, окрім ремонту доріг та комунальних комунікацій, покращення освітнього простору для дітей, проведено заходи з озеленення та благоустрою зони для відпочинку, вдалося запровадити роздільний збір сміття, встановили сучасну водонапірну вежу [4].

Проте є громади, які прагнуть розвивати не лише інфраструктуру, а й соціальну сферу. Так, Семенівська ОТГ у Бердичівському районі на Житомирщині прагне розвивати туризм. Тут опрацьовано туристичний маршрут із садибами та закладами харчування. Туристам пропонують відвідати трояндову оранжерею, родинний маєток-музей Джозефа Конрада, народний музей. Є можливість порибалити й подивитися на корів, кіз, овець, посмакувати свіжим молоком. В результаті децентралізації об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення [4].

Таких прикладів в Україні чимало. Це й Ірпінь, й Буча, й Ворзель на Київщині, й інші міста та селища країни. Позитивні зрушення у сфері місцевого самоврядування очевидні: відбудовано дороги, відремонтовано дитсадки і школи, осучаснюються житлові будинки та заклади обслуговування населення, розвивається інфраструктура, поширюється підприємництво. Безумовно, що робити певні висновки про успіх реформи децентралізації влади поки ще зарано, але перші кроки показують позитивну динаміку, здатну відродити українське село і зрівняти його в можливостях із містом. Отже, децентралізація, яка мотивує в сучасних історичних умовах містобудівну активність в малих містах, селищах та селах країни, може стати й чинником, що викликає так звані «будівельні буми» [5, с.4]. У свою чергу, ці «буми» відіграють вирішальну роль й в процесах розвитку регіонів України.

Список використаних джерел

1. Обушна Н. І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf
2. Навіщо децентралізація? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/about>.
3. Децентралізація в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація_в_Україні
4. Сам собі господар. Як децентралізація дає поштовх до розвитку регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9963>.
5. Плешкановская А.М. Города и эпохи / А.М. Плешкановская, Е.Д. Савченко. – К.: Ин-т Урбанистики, 2011. – 229 с.

*Кресіна Ірина Олексіївна, доктор політичних наук, професор,
чл.-кор. Національної академії правових наук України
Явір Віра Анатоліївна, доктор політичних наук,
відділ правових проблем політології
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького*

РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Значення інформаційної політики в процесі реінтеграції України поки що не є глибоко дослідженою проблемою на науковому рівні, хоча питання реінтеграції окупованих територій Донбасу і Криму вже понад

чотири роки стоїть на порядку денному держави. Після анексії Криму та окупації частин Донецької та Луганської областей у 2014 р. Україна ще не напрацювала системної, послідовної стратегії реінтеграції, орієнтованої на повернення цих регіонів до єдиної правової, політичної, інформаційної, соціальної, етнокультурної, економічної системи країни. На даному етапі виникла нагальна необхідність напрацювання комплексної політики реінтеграції тимчасово окупованих територій, в якій чи не ключову роль повинна відігравати саме інформаційна політика.

Це твердження випливає з того, що інформаційний чинник зіграв вирішальну роль в дезінтеграції України: анексії Автономної Республіки Крим та сепаратизації окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) та формуванні на їх основі невизнаних республік за підтримки Російської Федерації. Саме пропаганда, дезінформація та залякування місцевого населення як невід'ємні складові дезінтеграційних технологій в межах гібридної війни в кінцевому підсумку призвели до порушення територіальної цілісності України та втрати контролю над цими територіями. Російські ЗМІ, які транслювалися в Криму та на Донбасі, залякували місцеве населення утисками етнокультурних, політичних прав росіян та російськомовних українців на Сході та Півдні України та погрожували «каральними операціями» з боку київської влади. Невизнання влади та вихід зі складу України подавалися як єдиний вихід з ситуації, яка штучно нагніталася російськими ЗМІ. Міністерство закордонних справ України спростовувало такі повідомлення російської сторони, однак Україна не була достатньо переконливою та прогнала інформаційну складову гібридної війни. Зовнішня інформаційна політика Російської Федерації відіграла вирішальну роль у забезпеченні підтримки населенням наразі непідконтрольних територій дій нелегітимної, сепаратистки налаштованої влади.

Органами державної влади та правоохоронними органами було застосовано правові механізми захисту інформаційної безпеки України. Адже сецесії регіонів передувало пропагування сепаратистських ідей в мас-медіа та Інтернеті. Раніше прямого застосування норм українського законодавства для заборони поширення інформації, що пропагує сепаратизм – порушення територіальної цілісності, дезінтеграцію України, не спостерігалось. Це й зумовило практично вільне циркулювання сепаратистських поглядів у мас-медіа. Правоохоронні органи та органи виконавчої влади до 2014 р. воліли не помічати подібних правопорушень. Неконтрольованим залишався й Інтернет-простір, що є одним з головних джерел поширення деконсолідаційних, сепаратистських повідомлень і закликів. в Україні.

На момент втрати контролю над Автономною Республікою Крим та ОРДЛО Україна не проводила системної інформаційної політики протидії дезінтеграції та сепаратизму, оскільки виявилася не готовою до таких викликів. Державна інформаційна політика полягала в навздогінній протидії, ізоляції українців від інформаційного впливу Російської Федерації та невизнаної влади окупованих територій. Серед таких заходів слід згадати заборону трансляції низки російських каналів у ефірних і кабельних мережах для захисту інформаційної безпеки на території України, адже вони поширювали ідеї сепаратизму та антиукраїнську пропаганду. Згодом заборона поширилася на фільми російського виробництва, а також іноземний контент за участю осіб, які відкрито підтримали або сприяли порушенню територіальної цілісності України. Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України» в 2015 р. інформаційне законодавство стало більш жорстким і унеможливило розповсюдження фільмів, які створюють загрозу національній безпеці[1].

Враховуючи той факт, що інформаційна політика, фактор інформаційного тиску і впливу виявилися вирішальними в дезінтеграції суверенної України, то роль інформаційної політики, інформаційних механізмів та технологій впливу в реінтеграції також може бути визначальною і потребує глибокого наукового дослідження з застосуваннями методів моделювання та прогнозування[2, с. 239]. Адже, як слушно зауважує М. Малий, тривале невирішення проблем інформаційної безпеки створює реальну загрозу інформаційної експансії інших країн. На думку дослідника, державна політика гарантій інформаційної безпеки повинна бути відкритою і передбачати інформування суспільства про діяльність державних органів і суспільних інститутів у сфері інформаційної безпеки з урахуванням обмежень, встановлених чинним законодавством України[3]. Втім, глобальні технології створюють інформаційне середовище, де практично відсутні державні кордони та обмеження на поширення інформації. І це суттєво ускладнює проведення інформаційної політики реінтеграції та блокування дезінтеграційних тенденцій.

За відсутності цілісної, системної політики реінтеграції Україна накопичила певний практичний досвід з використання інформаційних механізмів в реінтеграції. Міністерство інформаційної політики проводить певні заходи в цій сфері, але вони не характеризуються послідовністю, системністю та достатньою кількістю. Серед них слід згадати загальнонаціональні комунікаційні кампанії до Дня опору Криму російській окупації (2017) та «Крим – це Україна» (2016), покликани консолідувати громадську думку щодо Криму та забезпечити формування

громадянської позиції українців. Кампанії в тому числі спрямовані на українців, які живуть у Криму та потерпають від репресій, а тому вкрай потребують підтримки та солідарності України.

Міністерство інформаційної політики України також представило: 1) Стратегію публічної дипломатії кримських татар та Стратегію інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; 2) два періодичні видання: аналітичний журнал «Крим Інформ», щомісячну газету «Донбас Інформ»; 3) серію відеороликів під назвами «Дякую», «Люби» та «Обніми» у межах соціальних кампаній, спрямованих на зміцнення національної єдності та консолідацію українського суспільства[4]. Лише через чотири роки після анексії Криму та окупації Донбасу Кабінет міністрів України схвалив «Стратегію інформаційної реінтеграції окремих територій на Сході України, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції», підготовлену Міністерством інформаційної політики України[5]. Метою Стратегії є створення на рівні свідомості жителів підконтрольної та непідконтрольної частин Донецької та Луганської областей передумов для прийняття процесу реінтеграції непідконтрольної території області в Україну.

Серед недоліків документу – те, що він спрямований лише на тимчасово окупований Донбас і залишає поза увагою інформаційну реінтеграцію анексованого Криму. Найбільше експерти критикують Стратегію інформаційної реінтеграції окремих територій на Сході України за відсутність загальнонаціонального діалогу, інтеракції з населенням окупованих територій та проекту спільного майбутнього. Адже це має бути широка інформаційна кампанія, яка міститиме цілий комплекс механізмів та заходів – від відновлення державного мовлення та інших інформаційних спроб впливати на населення тимчасово окупованих територій до популяризації окремих реінтеграційних ініціатив у ЗМІ. Тому тимчасово окуповані території (Крим та Донбас) повинні повернутися на інформаційний порядок денний України, їх реінтеграція має стати пріоритетом державної етнонаціональної політики України. Інформаційні спроби замовчування, деактуалізації, дискредитації політики реінтеграції повинні блокуватися Міністерством інформаційної політики. Це також дасть можливість зневіреному населенню тимчасово окупованих територій не почуватися зрадженими, ображеними, покинутими і нікому не потрібними. Саме інформаційна складова є найважливішою у забезпеченні політики присутності України на тимчасово окупованих територіях.

Перший заступник міністра інформаційної політики вважає, що реінтеграція окупованих українських територій – «абсолютно складний процес», в якому не місце поспіху. За словами Е. Джапарової, Україні зараз необхідно спочатку сформуванати платформу для реінтеграції тих людей, які живуть на окупованій території. Чиновниця переконана в тому, що реінтеграція громадян України, які проживають в окупованому Криму та Донбасі займе десятки років. Прикметно, що перший заступник міністра інформаційної політики надає перевагу атериторіальному виміру реінтеграції - реінтеграції громадян, а не територій. Свою позицію вона пояснює тим, що «І в Криму, і на Донбасі живуть громадяни України. Ми не феодала, які говорять тільки про окуповані території – однозначно, гуманістичне і гуманітарне повернення людей є ключовим. Це абсолютно складний процес, тому що - пам'ятайте, коли Східна і Західна Німеччини об'єднувалися, скільки років тривала реінтеграція? Десятки років. Така ж історія буде і у нас»[6]. Наразі Україні слід уникнути помилок Молдови, яка за потужної міжнародної підтримки не змогла врегулювати Придністровський конфлікт та повернути втрачені внаслідок дезінтеграції території, не в останню чергу тому, що не змогла здобути прихильність населення Придністров'я, зацікавити його, запропонувати привабливу перспективу реінтеграції [7, с. 350].

Також слід враховувати, що нелегітимна влада самопроголошених республік намагається блокувати реінтеграційні заходи України, ізолюючи українських громадян, що проживають на окупованій території, від контактів з Україною та налаштовуючи їх вороже до перспективи воз'єднання. В цьому контексті слід згадати так званий Указ № 363 глави ДНР про заборону в'їзду в Україну співробітникам бюджетних організацій. А. Захарченко пояснив це обмеження тим, що «МДБ ДНР отримало безліч свідчень про тиск, вербування українськими спецслужбами наших громадян, що виїжджають на територію України», тому в такий спосіб намагається захистити «своїх» громадян від притягнення до відповідальності на території України[5].

Україна лише починає напрацьовувати конкретні механізми інформаційної складової політики реінтеграції, які не завжди характеризуються послідовністю та системністю. Однак, беручи до уваги зростання ролі інформаційної політики в протидії етнополітичним викликам, з кожним роком їх ефективність підвищується, а арсенал розширюється.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2015. №18. ст. 131.
2. Явір В. А. Роль інформаційної політики в реінтеграції України // Гілея: науковий вісник. 2017. Вип. 121 (6). С. 239-242.
3. Малий М. Інформаційна політика держави: стан і стратегія розвитку // Інститут журналістики. URL: <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1341>.
4. МІП прозвітувало за результатами своєї діяльності у 2017 році. URL: <https://mip.gov.ua/news/2259.html>.
5. Стратегію інформаційної реінтеграції окремих територій на Сході України, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції. URL: <https://mip.gov.ua/files/documents/strat0517.pdf>.
6. Реінтеграція жителів окупованих територій растянется на десятки лет, - Джапарова // РБК Украина. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/reintegratsiya-zhiteley-okkupirovannyh-territoriy-1520252699.html>.
7. Явір В. А. Етнополітична інтеграція та дезінтеграція у сучасному світі: політико-правовий концепт: монографія. Київ: Логос, 2018. 468 с.
8. Коментарий Главы ДНР относительно Указа о запрете выезда на Украину // Новости Донецкой Республики. URL: <http://dnr-news.com/oficialno/43860-kommentariy-glavy-dnr-otnositelno-ukaza-o-zaprete-vyezda-na-ukrainu.html>.

*Музиченко Ганна В'ячеславівна, доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»
Дін Сінь, кандидат психологічних наук,
викладач Харбінського інженерного університету (КНР)*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА КИТАЄМ

Встановлення дипломатичних стосунків між Україною та Китаєм у 1992 році спонукало країни до пошуку спільних моделей співробітництва. Взаємини між державами не можна назвати безхмарними, за 26 років

партнерства були періоди і поживлення, і гальмування відносин між державами, хоча за весь час між Україною та Китаєм не було значних протиріч, а самі відносини характеризувалися як дружні. Водночас, формула взаємин зазнавала змін, а саме: взаємовигідне співробітництво (1992 р.) – довгострокове партнерство та стабільне всебічне співробітництво (2002р.) – конструктивне партнерство (2005 р.) – стратегічне партнерство (2011 р.) – стратегічне партнерство та Китай як стратегічний пріоритет (2017 р.) – політична взаємодія на міжнародній арені (перспектива).

Вагомого значення для розвитку партнерських взаємин між державами набував політичний діалог між лідерами країн, адже усі етапи поживлення відносин відбувалися лише після обмінами офіційними візитами. Встановлення політичного діалогу спонукало розвиток правового забезпечення міжнародної співпраці між Україною і Китаєм в економічній, перш за все, в торговельно-економічних відносинах та інвестиційній сферах.

Водночас, внутрішня політика обох держав в цей час була спрямована на децентралізацію та відбудову ринкової економіки, що спонукало розвиток регіонів та необхідність встановлення контактів між регіонами України та Китаю, для чого знов потрібен був політичний діалог між регіональними владними та бізнес-елітами та відповідна правова база.

Договірною-правова база українсько-китайського міжрегіонального співробітництва нараховує 92 документи (двосторонні угоди, меморандуми та протоколи про співробітництво), які регламентують встановлення дружніх та побратимських зв'язків на рівні область-провінція, місто-місто, область-місто, місто-провінція [Див: 3].

З метою реалізації економічного потенціалу міжрегіонального співробітництва, протягом останніх років відбулась низка візитів до КНР та України делегацій представників областей України та провінцій Китаю. Під час візитів підписано ряд двосторонніх угод та протоколів про наміри щодо співробітництва у різних сферах, зокрема інвестиційній, а також проведено низку українсько-китайських бізнес-форумів за участю представників ділових кіл регіонів.

Протягом 1990-х років розширювалася географія міжрегіональних зв'язків між окремими регіонами. У 1993-1998 рр. були започатковані контакти і налагоджене пряме співробітництво: між столицями України і КНР – Києвом і Пекіном (1993), Київською областю і провінцією Хубей (1994), Луганською областю і провінцією Хейлунцзян (1994), Херсонською областю і провінцією Шаньдун (1994), Миколаївською областю і Спеціальною економічною зоною Шаньтоу (1995),

Кіровоградською областю та округом Сюйчжоу (1995), Донецькою областю і провінцією Гуандун (1996), Хмельницькою областю і провінцією Хебей (1997), Івано-Франківською областю і провінцією Шаньсі (1998), а також між містами Харків і Тяньцзін (1993), Одеса та Ціндао (1995), Херсон і Цзінань (1995), Чернігів і Цзибо (1995), Черкаси та Цзілінь (1996), Дніпропетровськ і Сіань (1997), Запоріжжя та Ічан (1997) та ін. [Див: 1].

У 2014 р. ухвалений і набув чинності Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [4], який визначає організаційно-правові засади їх співробітництва з іншими, зокрема з іноземними, громадами, а також принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Повільно, але вже почався перехід територіальних громад та регіонів України загалом до нових, децентралізованих засад власного розвитку.

З огляду на важливість Китаю у зовнішній політиці України та належність КНР до числа її основних зовнішньоторговельних партнерів, в умовах децентралізації система міжрегіональних зв'язків регіонів України отримує нові, широкі перспективи розвитку. Фактично зовнішні міжрегіональні зв'язки регіонів і найбільш потужних територіальних громад переходитимуть від початкового стану розвитку відносин з Китаєм до нового динамічного тренду, до отримання інвестицій, кредитів та інших благ для власної економіки та життя громад.

Ще наприкінці ХХ-го – на початку ХХІ-го століття китайське керівництво у рамках політики реформ та відкритості створило організаційну та правову основу піднесення ролі регіонів у розвитку національної економіки та активізації їх зовнішньоекономічної діяльності. У свою чергу, запровадження зазначеної політики викликало істотне розширення безпосередніх зв'язків регіонів із своїми закордонними партнерами. Не тільки у китайських регіонах та містах, а й у повітових центрах сформувався механізм самостійного виходу на зовнішній ринок, створена інфраструктура для розвитку міжрегіональних зв'язків, закладена їх правова, економічна та організаційна основи. Окреслені повноваження суб'єктів міжрегіонального співробітництва, від провінцій до міст та повітів.

Слід зазначити, що владні повноваження щодо зовнішньоекономічної діяльності на місцеві органи самоврядування в Китаї було розповсюджено поступово. Загалом процес передачі повноважень тривав понад три десятиліття. За цей час механізм самостійного виходу економік міст та громад на світовий ринок істотно зміцнився, інфраструктура розвитку міжрегіональних зв'язків була

удосконалена, що забезпечило зрілість правових, економічних та організаційних умов міжрегіонального співробітництва.

Поступово було створено організаційні рамки міжрегіонального співробітництва. Починаючи з 1996 року, у Верховній Раді України була організована і донині активно працює Група народних депутатів України з міжпарламентських зв'язків з КНР (у чинній ВРУ до її складу входять близько 215 депутатів [2]). Для забезпечення розвитку відносин між регіонами у рамках цієї групи була утворена і деякий час працювала підгрупа з питань розвитку регіонального співробітництва між областями України та регіонами Китаю. У вищому законодавчому органі Китаю – Всекитайських зборах народних представників – тривалий час діє група дружби «Китай-Україна». До складу групи також входять представники ряду китайських провінцій і Півночі, і Півдня Китаю.

Просуванню міжрегіональних зв'язків з наголосом на економічній складовій співпраці сприяє також взаємодія дипломатичних та консульських установ України і Китаю з регіонами сфери їхньої відповідальності. Вона спрямована не тільки на забезпечення потреб мешканців регіонів у оформленні віз та вчиненні інших консульсько-правових актів, а й на організацію взаємних візитів делегацій бізнесменів, на захист їхніх інтересів відповідно в Україні і Китаї.

Налагодженню міжрегіональних партнерських взаємин між країнами сприятиме відповідна інформаційна та мовна підтримка, яка наразі в Україні може здійснюватися різними шляхами, де одне з провідних місць повинно бути відведено Інститутам Конфуція, яких наразі вже декілька функціонує в закладах вищої освіти в Україні, зокрема в Університеті Ушинського (м. Одеса). Фахівці Інститутів Конфуція активно долучаються до розвитку культурних та наукових відносин між державами, а також сприяють інформаційній підтримці розвитку партнерських відносин між окремими регіонами України і Китаю.

Такі Інститути Конфуція мають значний потенціал щодо сприяння розвитку міжрегіональних відносин, зокрема їх можна розглядати як певний майданчик для співпраці всіх зацікавлених в розвитку співпраці агентів, незалежно від політичних та інших уподобань та здатні забезпечити мовне середовище для проведення переговорів та пошуку відповідних партнерів у кожній з країн. у перспективі саме такі Інститути Конфуція та заклади вищої освіти, в яких вони створені, здатні створити кластер, який забезпечить найсучасніші форми співпраці між всіма його учасниками.

Отже, наразі в Україні створено достатню правову та організаційну основи для налагодження взаємин між регіонами України та провінціями Китаю, які повинні отримати подальший розвиток в кожному окремому

регіоні у вигляді відповідних стратегічних програм розвитку. Відповідна основа також існує і в Китаї. Водночас, існує й спільна правова база у вигляді договорів про співпрацю як на державному, так і на регіональному рівнях. Інтерес до таких взаємин є постійно зростаючим, однак, подальший розвиток міжрегіонального співробітництва залежить від активності самих регіонів у їх розвитку.

Список використаних джерел

1. Величко В. В. (2016). *Співпраця регіонів України та Китаю у контексті економічної децентралізації: від формалізації до реальностей*. URL: file:///D:/User/Downloads/Nvdau_2016_23(3)__11.pdf (дата звернення 06.11.2018).

2. *Депутатська група Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків з Китайською Народною Республікою*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/organizations.dep_group_members?grp=29.

3. *Міжрегіональне співробітництво між Україною та Китаєм*. URL: <https://china.mfa.gov.ua/ua/ukraine-cn/regions> (дата звернення 06.11.2018).

4. *Про співробітництво територіальних громад*: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141508.html (дата звернення 06.11.2018)

*Петраковська Ольга Сергіївна, доктор технічних наук, професор, завідувач кафедри землеустрою і кадастру КНУБА,
Тацій Юрій Олександрович, кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри землеустрою і кадастру КНУБА,
Михальова Марія Юріївна, кандидат технічних наук, доцент кафедри землеустрою і кадастру КНУБА*

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким регулюються відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) було прийнято у 2015 році. З цього моменту можна вважати, що децентралізація в Україні почалася.

Для початку необхідно визначитися з поняттям, що таке «об'єднана територіальна громада». В нормативно-правовій базі визначення поняття

«ОТГ» відсутнє. Згідно ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. В результаті аналізу ознак ОТГ, які прослідковуються відповідно до [4] можна припустити, що і ОТГ є одиницею адміністративно-територіального устрою. В той же час населені пункти, які об'єдналися, не втрачають своїх статусів. Тому зрозуміти, що таке об'єднана територіальна громада в структурі адміністративно-територіального устрою, досить складно.

Виникають питання, що породжують проблеми використання земельних ресурсів ОТГ: *Які земельні ресурси вважати ресурсами ОТГ? Як планувати ефективно використання територій нових ОТГ? Де межі земель ОТГ?*

Згідно ст. 4 [4] територія ОТГ має бути нерозривною, межі ОТГ визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися. Чинним містобудівним законодавством не передбачено містобудівної документації для планування та забудови територій ОТГ. На сьогодні, виходячи з законодавчо визначених видів містобудівної документації, завдання розвитку території ОТГ могли би вирішуватися на регіональному рівні схемами планування району. На місцевому рівні містобудівною документацією, яка розробляється для території всього міста є генеральні плани та можуть бути плани зонування. Але ці види документації розроблялися для конкретних населених пунктів з урахуванням приміської зони і не більше. Ці плани не враховували стратегічних напрямків розвитку населеного пункту як складової ОТГ. Після прийняття закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в листопаді 2017 року в першому читанні прийнятий законопроект зі змінами в Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». В Проекті [7] вперше визнано, що планувальна організація території об'єднаної територіальної громади є об'єктами містобудування на місцевому рівні. Запропоновано новий вид документації з просторового планування – план об'єднаних територіальних громад, призначеної для обґрунтування довгострокового прогнозування, координації планування соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади при короткостроковому та середньостроковому плануванні забудови території. На даний час, законопроект не прийнятий. Тому питання щодо планування території ОТГ залишається відкритим та невирішеним.

За даними Державного агентства геодезії, картографії та кадастру станом на червень 2018 року утворено 742 ОТГ. Станом на 2015 рік було створено 159 ОТГ, 2016 – 366, 2017 – 665 [2]. На рис. 1 представлено інформацію щодо кількості та частки площ ОТГ за областями України.

Варто зазначити, що простежується значна нерівномірність між областями України при проведенні процесу об'єднання територіальних громад. Аналізуючи дані Моніторингу, можна зробити висновки, що при створенні ОТГ немає чіткої тенденції залежності від регіональних особливостей. І інтенсивний процес формування ОТГ як в західних, північних, південних та східних областях різний. Наприклад, в східних областях різниця щодо відсотку площ території області зайнятих ОТГ – приблизно 6-7%. В той час як, в західних різниця становить – 25 і більше відсотків.

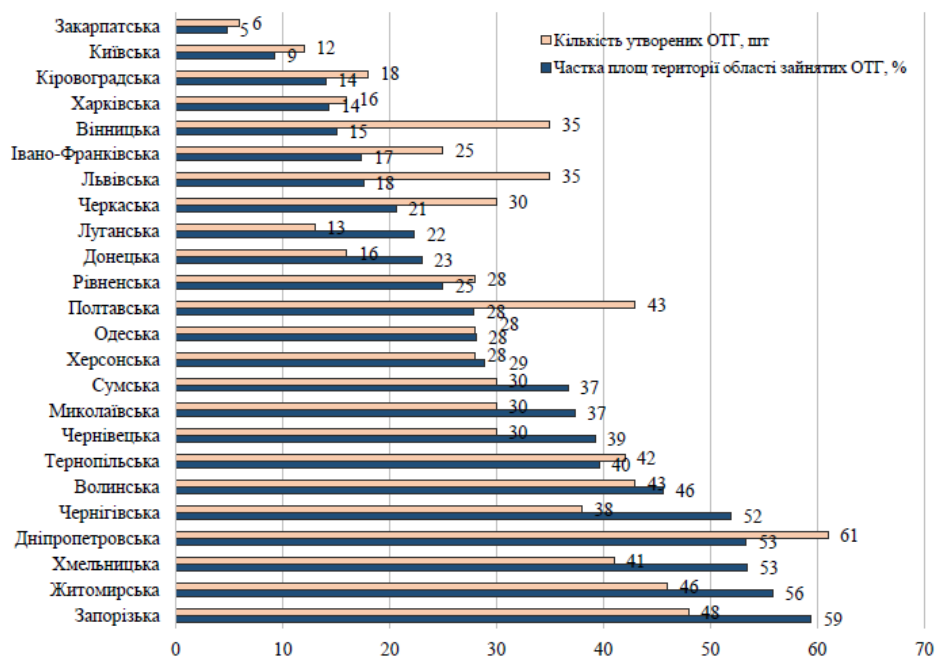


Рис. 1 Кількість та частка площ ОТГ, за областями України, станом на червень 2018 р.

За даними Мінрегіонубуду на 2021 рік буде створено 1206 ОТГ, які будуть об'єднувати 7 913 територіальних громад (424225 кв.м. або 76 % від загальної площі країни) [3]. Перспективними планами, затвердженими Урядом визначено, що 2/3 всієї території України будуть займати території ОТГ, то постає проблема визначення меж ОТГ на місцевості.

Станом на 10.10. 2018 року 479 ОТГ отримали у комунальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення площею 937,8 тис. га. [3].

Законодавство сьогодення України не передбачений обов'язок проведення інвентаризації земель за результатами об'єднання територіальних громад. Однак, проведення інвентаризації дозволило би визначити якісний стан земель ОТГ, їх межі, розмір, склад угідь та забезпечити органи управління необхідною інформацією. За результатами інвентаризації будуть встановлені межі ОТГ, що в свою чергу визначить дію повноважень органів місцевого самоврядування.

Варто зацентувати увагу, що не визначений адміністративний статус ОТГ, обумовлює не тільки відсутність містобудівної документації, а й землевпорядної. Оскільки, в Закон України «Про землеустрій» в частині видів землевпорядної документації не вносилися зміни з 2015 року, коли був прийнятий щодо об'єднання ОТГ. Для встановлення меж адміністративно-територіальних утворень розробляються проекти землеустрою щодо встановлення меж відповідних адміністративно-територіальних утворень. Для територій ОТГ теоретично можна використати цей вид землевпорядної документації. Але оскільки такого утворення немає, то застосування цього виду землевпорядної документації досить сумнівне.

Законодавчо не визначений адміністративний статус ОТГ гальмує розробку містобудівної документації, яка сприяє простору розвитку територій, ускладнює розробку землевпорядної документації і наповнення бюджетів.

Список використаних джерел

1. Конституція України № 254к/96-ВР 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4829>.

2. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>.

3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>.

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України № 157-VIII 05.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

5. Про землеустрій. Закон України № 858-IV, 22.05.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

6. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України № 3038-VI, 17.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 6403 21.04.2017 [Електронний

*Семигіна Тетяна Валеріївна, доктор політичних наук,
проректор з наукової роботи
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

РЕФОРМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: НОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ РЕГІОНІВ ТА ГРОМАД

Вступ. У 2018 р. в охороні здоров'я України стартували системні реформи. Ця розвідка – на основі аналізу документів – має на меті окреслити, яким чином впровадження змін, визначених чинними нормативно-правовими актами, сприятиме процесам децентралізації охорони здоров'я.

Результати. Україна успадкувала від СРСР державну, командно-адміністративну, надмірно централізовану модель охорони здоров'я. Цій моделі характерна виражена вертикальна ієрархія у плануванні та фінансуванні медичних послуг, орієнтованість на спеціалізовані послуги медичні послуги (вторинна та третинна медична допомога). Така модель не відповідає ринковим умовам суспільного розвитку та потребує модернізації, зокрема з огляду на сучасне розуміння політики охорони здоров'я, що виходить за межі лише забезпечення медичними послугами і спирається на комплексне розуміння здоров'я та засобів його підтримання [9].

Питання реформування системи охорони здоров'я містилися в абсолютно всіх політико-правових документах 1991-2012 рр., що визначали основні напрями політики щодо забезпечення соціального добробуту населення України (програмах діяльності Кабінетів Міністрів України, Президентів України). Різні стратегічні документи і ухвалені на їх основі закони пропонували, хоча й не завжди послідовні та узгоджені, але певні шляхи розвитку галузі охорони здоров'я. Проте запровадження нових механізмів фінансування та управління галуззю так і не відбулось. По суті система охорони здоров'я так і не була цілеспрямовано реформована. Однак насправді вона ізоморфувалась, самоорганізувалась відповідно до умов лібералізованих ринкових відносин, і перестала виконувати свої соціально очікувані функції захисту [8].

У 2014 р., зі зміною політичного курсу, відновились публічні дискусії щодо необхідності радикальних змін у галузі охорони здоров'я. Міністерство охорони здоров'я України, Стратегічна дорадча група,

благодійний фонд «Пацієнти України» за підтримки міжнародних донорських організацій почали розробляти національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні. Цей документ оприлюднено у 2015 р. [3]. Мета стратегії, на думку розробників, – визначити ключові проблеми системи охорони здоров'я та потенційні шляхи їхнього розв'язання, сформулювати нову державну політику із метою забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я.

З урахуванням ідей стратегії упродовж 2016-2017 рр. розроблено низку нормативно-правових документів, ухвалення яких викликало тривалі політичні дебати і відмову від деяких суперечливих пропозицій. Наразі реалізація законодавчо закріплених нововведень передбачає як кардинальні зміни системи фінансування національної охорони здоров'я, так і політико-інституційні трансформації, зокрема делегування на регіональний та локальний рівні влади права ухвалювати сутнісні рішення щодо організації охорони здоров'я.

Так, зміни, передбачені Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я (2016 р.) [2], включають впровадження державного гарантованого обсягу медичних послуг, об'єднання фінансових ресурсів (пулінг) для забезпечення фінансування державних гарантій, розмежування функцій замовника і платника шляхом створенням центрального органу виконавчої влади (Національної служби здоров'я України – НСЗУ), одна з основних функцій якого полягатиме у запровадженні стратегічних закупівель та договірних відносин між платником і постачальниками медичних послуг.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» (2017 р.) [4] передбачено автономізацію закладів охорони здоров'я і зміну їх господарського статусу. Це означає зміну організаційно-правової форми закладу: перетворення із бюджетних закладів (поліклінік, амбулаторій) на комунальне некомерційне підприємство (КНП). При цьому фінансування КНП здійснюється не за постатейним кошторисом витрат, а на основі власного фінансового плану, що дозволяє закладу бути достатньо самостійним у прийнятті рішень.

З-поміж інших інновацій, передбачених реформою охорони здоров'я, слід згадати формування госпітальних округів, що теж покладається на регіональні та місцеві органи влади. Госпітальний округ — територіальне об'єднання закладів охорони здоров'я у мережу для обслуговування 120-200 тис. населення. Передбачає: 1) наявність принаймні однієї лікарні інтенсивного лікування; 2) можливість під'їзду основними дорогами з будь-якої точки округу не більш як за 60 хв. та еквівалентно радіусу зони обслуговування 60 км за умови наявності доріг з твердим покриттям [6].

Як стратегічний напрям реформ визначено підвищення доступності первинної медичної допомоги (ПМД) та підвищення її якості, передовсім у сільській місцевості: формування спроможних мереж надання ПМД, маршрутних карт пацієнта тощо. Ініціатори реформ наголошують на завданнях створення телеметричних мереж, які надаватимуть можливість використовувати телемедичне консультування, телемедичний консилиум, телеметрію, домашнє телеконсультування [7]. Ці інструменти телемедицини потребують значних інвестицій у відповідне обладнання. У той же час «приписна кампанія» з вибору сімейного лікаря [5] актуалізувала значно простіші проблеми – браку комп'ютерів та інтернетного зв'язку у багатьох закладах охорони здоров'я.

Ще одним напрямом змін є розвиток громадського здоров'я, орієнтованого передовсім на профілактичну роботу. Уряд України ухвалив стратегію, що передбачає міжсекторальну взаємодію у подоланні неінфекційних захворювань, створив державну установу «Центр громадського здоров'я МОЗ України». Триває формування мережі регіональних центрів громадського здоров'я, відповідальність за які покладено на регіональні органи влади.

Делегування частини повноважень Міністерства охорони здоров'я України на нижчі щаблі управління представлено у табл. 1.

Табл. 1. Делегування повноважень у сфері охорони здоров'я з національного на субнаціональний рівні

Рівень, на який делеговано ухвалення рішення	Повноваження, що делегуються або встановлюються
Обласна рада	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення щодо формування госпітальних округів. • Створення Госпітальних Рад. • Вирішення питань, як перепрофілювати лікарні (наприклад, за наявності надмірної кількості загальних лікарень реорганізувати їх у реабілітаційні центри, хоспіси тощо)
Місцева громада	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення про автономізацію ЗОЗ та його фінансування (орган місцевого самоврядування відповідає за утримання та оснащення закладу як розпорядник бюджетних коштів) • Підписання договорів з аптеками у рамках програми “Доступні ліки”
Сільська громада	<ul style="list-style-type: none"> • Обрання сільського лікаря, встановлення його рівня заробітної плати

Джерело інформації: складено на основі [5; 6; 7].

Дискусія. У цілому запропоновані новими нормативними актами України зміни системи охорони здоров'я відповідають європейським практикам [9].

Опитування, оприлюднене навесні 2017 р. (ще до моменту ухвалення нового законодавства, яке регулює процеси децентралізації в охороні здоров'я), засвідчило, що найскладнішими сферами з точки зору управлінських вмінь/ організації надання послуг керівникам територіальних громад видаються повноваження щодо управління закладами охорони здоров'я [1].

Додаткові ж повноваження регіональних органів та органів місцевого самоврядування щодо організації охорони здоров'я, визначені у 2017-2018 рр., дедалі посилюють відповідальність субнаціональних суб'єктів державної політики, органів місцевого самоврядування за забезпечення прав громадян на належний захист здоров'я, формування адекватної регіональної політики щодо охорони здоров'я. Водночас децентралізація охорони здоров'я, котра має, як свідчить проведений аналіз, фінансову, політичну та адміністративну складові, створює для громад можливість для оптимізації структури закладів охорони здоров'я, їхнього осучаснення, залучення додаткових ресурсів для локальних програм, зокрема, програм громадського здоров'я.

Список використаних джерел

1. Дослідження потреб у навчанні представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад: результати соціологічного дослідження/ КМІС; Рада Європи. Київ, 2017. 144 с.

2. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р),

3. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років / МОЗ України. URL: <http://moz.gov.ua/strategija>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України від 06.04.2017 р. № 2002-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19>

5. Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги: Наказ МОЗ України від 19.03.2018 р. № 504. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-18>

6. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: Постанова КМУ від 30.11.2016 р. № 932. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249582611>

7. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14.11.2017 р. №2206-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

8. Семигіна Т. Політичні аспекти охорони здоров'я: на перетині глобального і локального. Київ: вид-во «Києво-Могилянська академія». 400 с.

9. Health– 2020. A European policy framework supporting action across government and society for health and wellbeing / WHO Regional Office for Europe. 2012. URL: <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/RC62wd09-Rus.pdf>.

*Стойко Олена Михайлівна, доктор політичних наук,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України*

ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Попри актуальність енергетичних питань для країни, що імпортує значну частину енергоносіїв для задоволення побутових та промислових потреб, перша енергетична стратегія України (на період до 2030 року) була прийнята лише у 2006 році після одностороннього припинення Росією постачання газу (оновлена у 2013 році). 18 серпня 2017 року була прийнята енергетична стратегія на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [1], яка практично ігнорує важливість залучення громадян та органів місцевого самоврядування до розробки та реалізації енергетичних стратегій на місцевому рівні, віддавши перевагу централізованому підходу. Так, на муніципальному та державному рівні, на підприємствах передбачається лише постійне вдосконалення системи енергетичного менеджменту; а на рівні громадян – стимулювання енергозбереження, формування енергоефективної свідомості; підвищення енергоефективності через адресну монетизацію субсидій кінцевому споживачу, а у перспективі – мінімізація обсягів субсидування (п. 2.1. Свідоме та енергоефективне суспільство).

Водночас європейський досвід свідчить, що і органи місцевого самоврядування можуть відігравати важливу роль в енергетичній політиці держави, сприяти ефективнішому використанню енергоресурсів та широкому використанню відновлювальних джерел енергії. Аналізу європейської практики формування енергоефективних громад присвячена дана стаття.

У середині 2000-х років Єврокомісія започаткувала проект «Енергоефективні громади – створення пілотних громад для житлового сектора» (EFFCOBUILD) [2], орієнтований на виявлення і подолання перешкод у реалізації потенціалу енергоощадження у житловому секторі на місцевому рівні. Об'єднання інтересів різних зацікавлених сторін, таких як власників будинків, органів публічної влади, фінансових інститутів, приватних компаній та політиків, сприяв формуванню стратегічного бачення розвитку енергетичної політики на рівні муніципалітетів.

Житловий сектор споживає майже 40% енергії в індустріальних країнах, в яких понад 70% будинків споруджені в містах. За умови впровадження енергоефективних технологій, заходів із заощадження енергії та широкого використання відновлювальних джерел енергії, обсяги споживання енергії муніципалітетом у найближчі 30-40 років можна зменшити на 60% і навіть більше. Сумарний вплив на національний енергетичний баланс в індустріальних країнах у випадку успішної реалізації енергетичних планів муніципалітетів усіх міст може дати скорочення споживання енергії на 15-20% [3].

Проект Єврокомісії демонструє, що енергоефективність позитивно впливає на соціально-економічну ситуацію в регіоні, оскільки: громади, які взяли у ньому участь, отримали детальний план заходів для підвищення енергетичної ефективності; реалізовані заходи щодо збереження енергії стимулюють економічний розвиток регіону, позитивно впливають на рівень зайнятості та соціальної згуртованості; пілотні громади слугують прикладом для інших у регіоні та за його межами.

При цьому з'ясувалося, що навіть розвинені громади не обізнані із потенціалом технологій енергоощадження, тому вони потребують допомоги для його виявлення та реалізації. При цьому хоча багато громад готові до впровадження енергоощадних технологій та використання енергоефективного обладнання, однак потребують фахівців, які б переконали їх у необхідності цього кроку та допомогли на перших етапах.

Оскільки реалізація ефективної енергоощадної політики значною мірою залежить від масштабу застосування (чим вищий рівень (квартал, район, місто), тим більший ефект), тому розробка, прийняття рішень, організація та реалізація стратегій в енергетичній сфері вимагають більше зусиль, ніж вирішення поточних технічних проблем. Крім того, якщо для нових чи одноповерхових будинків покращення технічних складових та зменшення їх вартості буде вирішальним для досягнення довгострокових енергетичних цілей, то на територіях з високою щільністю забудови централізований підхід пропонує кращі, з точки зору економічної вигоди,

варіанти. Іншими словами, успішна міська енергетична політика має бути досить гнучкою, щоб враховувати різні варіанти.

Однією зі складних проблем, що перешкоджає широкому впровадженню нових технологій у сфері енергоспоживання, є їх низька продуктивність, що часто є результатом поганої системної інтеграції різних технологій, що використовуються у конкретному проекті. Через відсутність чи недостатній контроль та моніторингове обладнання, оптимізація системи енергоспоживання є досить складним завданням, що вимагає експертних знань. Низька продуктивність не лише утруднює досягнення цілей енергопроекту (економічних чи енергетичних), але також серйозно утруднює вхід на ринок нових технологій.

Брак досвідчених і вмілих планувальників та кваліфікованих виробників є ще однією проблемою, що часто зустрічається в енергетичних проектах на рівні кварталу або району. Одним із шляхів вирішення такої проблеми є ініціювання структурованого співробітництва між експертами та досвідченими підрядниками, наприклад, для реалізації інтегрованих житлових проектів. Для уникнення технічних і фінансових невдач, енергетичне регулювання має акцентувати увагу на підрядних підходах, за яких відповідальність за загальний успіх інтегрованого енергетичного проекту залишається на підряднику, зокрема на етапі експлуатації.

Оцінка досвіду реалізації муніципальних енергетичних стратегій виявила, що технічні проблеми в енергетичному плануванні не мають вирішального значення. Управлінські проблеми, зокрема ініціювання та керування перехідними процесами на всіх рівнях прийняття рішень є справжньою проблемою, з якою стикаються особи, відповідальні за реалізацію муніципальної енергетичної політики. Хоча більшість рішень, необхідних для розвитку місцевих енергетичних систем, мають бути прийняті приватними інвесторами на районному рівні для використання відповідних бізнес-моделей, певний ступінь координації необхідний і на міському рівні. Завдяки цьому учасники ринку можуть приймати правильні рішення у потрібний час, щоб здійснити енергетичний перехід з найменшими затратами. Це координаційне завдання вимагає загальної довгострокової стратегії – муніципального генерального енергетичного плану, на який має орієнтуватися кожне місто.

Для забезпечення успішної реалізації, необхідно створити й підтримувати діяльність відповідних організаційних структур протягом усього часу, необхідного для переходу. Вони мають існувати чи то в рамках міської адміністрації, або ж відповідні завдання можуть бути делеговані у формі місцевого енергетичного агентства. Витрати, пов'язані

з діяльністю такої організації, можуть вважатися незначними у порівнянні з зменшенням загальної вартості муніципального енергетичного переходу. Тобто, найбільш складними перешкодами для реалізації муніципальних енергетичних цілей є не відсутність адекватних енергетичних технологій чи інструментів планування, а: брак доступу до відповідних знань (аналіз енергетичної системи, управління процесом); відсутність управлінської структури та відповідних ресурсів; небажання низки важливих акторів брати участь в енергоефективних проектах.

Орієнтовна вартість енергетичного переходу для міста складає близько 10 тис. євро на мешканця, яка не видається надто великою у порівнянні з іншими інвестиціями в інфраструктуру та житловий сектор, що здійснюються регулярно.

До чинників, що змушують усі зацікавлені сторони підтримувати політику, орієнтовану на енергоощадження, є: збільшення безпеки енергопостачання через зниження залежності від імпорту з політично нестабільних регіонів; пом'якшення негативних економічних явищ, зумовлених зростанням цін на енергоносії; економія коштів для споживачів енергії через реконструкцію енергетично неефективних будинків чи удосконалення обладнання; модернізація місцевої інфраструктури; сприяння сталому розвитку міста загалом.

Огляд практики у державах-членах Євросоюзу засвідчує різноманітність правових, фінансових та організаційних структур: національні стратегії різняться значно за структурою, складністю та обсягами фінансування. Адаптація нормативно-правової бази під конкретні потреби ускладнює слідування правовим приписам, що само по собі може стати перешкодою. Здійснити комплексну оцінку співвідношення ефективності затрат і вигід інструментів та їх потенціалу запозичення в інші країни через особливості місцевих контекстів практично не можливо. Беззаперечною є лише необхідність інтенсивного обміну знаннями щодо розробки інструментарію енергетичної політики у майбутньому.

У деяких країнах пільгові тарифи використовуються для популяризації виробництва електроенергії з відновлювальних джерел. Однак у двох країнах, Данії та Німеччині, широке використання нових джерел енергії (вітрової, сонячної) досягло значного ступеня, що зумовило проблеми з інтеграцією в енергорозподільчі системи, збереженням отриманої таким чином енергії.

Особлива увага має приділятися житловому фонду як важливому компоненту майбутньої енергетичної системи (зберігання, генерування в малих обсягах, керування попитом, розумні будинки). При переході до так званих «розумних міст» це буде ключем до успіху в довгостроковій

перспективі. У деяких країнах муніципалітети зобов'язані розробляти місцеві плани енергетичної політики, методи якої та якість залежать від особливостей кожної країни.

Корисним для кожної країни буде корисним передбачити, що енергетична стратегія має бути обов'язковою складовою планів міського розвитку, оскільки це прискорить необхідність включення енергетичних проблем у традиційні процедури міського планування. Одночасно це поглибить знання планувальників, дасть можливість громаді взяти участь в успішній реалізації загальнонаціональної енергетичної політики.

Цікавим є досвід словенського міста Єсенице, яке у середині 2000-х років було серед піонерів щодо впровадження інновацій у сфері енергозбереження. Не останню роль у цьому відіграли два нормативно-правових документи, прийняті ще у кінці ХХ ст.: Закон про енергетику (1999) та Енергетична концепція муніципалітету, прийнята міською радою 30 вересня 1999 року [4]. У 2005 році була прийнята нова редакція Закону про енергетику, ст. 17 якого зазначає, що місцева громада чи кілька місцевих громад разом приймають місцеву енергетичну концепцію, що визначає способи постачання енергії, заходи щодо її ефективного використання, опалювання будівель та генерування електроенергії, а також використання відновлювальних джерел енергії на найближче десятиліття. Ст. 66 цього ж закону визначає, що місцеві громади виконують програми щодо ефективного використання енергії та використання відновлювальних джерел енергії в межах їх повноважень і відповідальності на основі прийнятих місцевих енергетичних концепцій. Для виконання цих програм місцева громада може отримувати фінансування з державного бюджету. На основі енергетичної концепції Єсенице у 2000 році була запущена програма «Е150», орієнтована на модернізацію будинків, що щорічно витрачають на опалення більше 150 кВт·год/м².

З 2000 року на підставі постанови про стимулювання інвестицій в ефективне використання енергії та використання відновлювальних джерел енергії у домогосподарствах в муніципалітеті Єсенице з місцевого бюджету щорічно виділяється близько 40 тис. євро на реконструкцію будівель, зокрема: термоізоляцію горищ, дахів, підвалів; утеплення або відновлених фасадів; заміну дверей та вікон будівель; переведення на централізоване теплопостачання (підключення до мереж гарячої води та газової мережі); встановлення теплових насосів, сонячних панелей для підігріву води тощо.

З 2003 року домогосподарствам почали виділятися державні субсидії на повну енергетичну реконструкцію житла. Отримати їх можуть будинки, збудовані до 1980 року, а проект робіт з модернізації мають

орієнтуватися на показник в 10 тис. кВт·год за м². Максимальний розмір субсидії на один проект обмежений 21 тис. євро (до 10% загальної суми проекту).

Оскільки майже 25% споживання енергії в Словенії припадає на житловий сектор, то аналіз типових будівель, збудованих до 1980 року засвідчив, що впровадження енергоощадних технологій, наявних на ринку, може на 60% зменшити споживання теплової енергії у багатоквартирних будинках. А лише енергозберігаючі вікна можуть зекономити додаткові 20%. У кількісних показниках це означає зменшення затрат енергії на опалювання з 350 до 113 кВт·год на м² опалюваної площі у старих одноповерхових будинках, і зі 115 до 50 кВт·год/кв.м для багатоквартирних будинків. Середній термін окупності інвестицій в у повну енергетичну реконструкцію житла складає близько 25 років, а деякі простіші заходи мають коротший період окупності – 3-4 роки для утеплення орищ, близько трьох років за заміну вікон на більш енергоефективні.

Отже, органи місцевого самоврядування можуть брати активну участь у реалізації національної політики енергоощадження шляхом розробки і прийняття відповідних стратегій. Підвищення енергоефективності муніципалітету позитивно впливає на соціально-економічний розвиток території, зменшує рівень безробіття, сприяє соціальній згуртованості. Основними труднощами, що постають на цьому шляху, є брак знань і досвідчених управлінців та планувальників, відсутність організаційної структури для розробки та реалізації енергоощадної стратегії, відсутність зацікавлення у ключових акторів. Тому державна політика України в енергетичній сфері повинна орієнтуватися на залучення територіальних громад, а не лише окремих громадян чи об'єднань співвласників багатоквартирного будинку до розробки та реалізації заходів у сфері енергоощадження

Список використаних джерел

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р . URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-p#n8> (дата звернення: 12.09.2018).

2. Energy efficiency communities – establishing pilot communities for the building sector (EFFCOBUILD). URL: <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/effcobuild> (дата звернення: 12.09.2018).

3. Cases studies and guidelines for energy efficient communities – A guide book on successful urban energy planning (2013). Fraunhofer: IRB Verlag, 2013.

4. Existing framework and instruments. Country report – Jesenice, Slovenia (2006). Ljubljana: Building and Civil Engineering Institute ZRMK. Available at: https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/effcobuild_conclusions_report_interview_slovenia_en.pdf (дата звернення: 12.09.2018).

Воротіна Наталія Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, стар. наук. співроб. відділу проблем державного управління та адміністративного права Ін-ту держави і права імені В.М. Корецького

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Однією із найбільш важливих реформ, що здійснюється в Україні протягом останніх чотирьох років, є реформа децентралізації влади. У цьому зв'язку великого значення набувають процеси децентралізації у бюджетній сфері. Зазначимо, що у науковій літературі вказані процеси визначають різними термінами, кожен з яких є специфічним, але використовується для характеристики децентралізації у рамках бюджетної системи. Так, Заверуха І.Б., аналізуючи європейські наукові джерела, використовує термін «фіскальна децентралізація» [1, с. 129 – 130], зміст якої розкриває через три аспекти: *децентралізацію видатків* – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; *децентралізацію доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; *процесуальну і організаційну самостійність* – право самостійно, під відповідальністю органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо. На думку Пришви Н.Ю., більш точно відображає процеси, що тривають у сучасній фінансовій системі України, термін «фінансова децентралізація», оскільки зміни в бюджетній системі нашої держави слід розглядати в комплексі зі змінами у податковій системі [2, с.29]. Пропонується застосування і інших термінів для визначення вказаних процесів: бюджетна децентралізація, бюджетно-податкова децентралізація тощо.

У будь-якому разі, мова іде про передачу фінансових ресурсів та повноважень з центрального рівня бюджетної системи на місцевий рівень, що, як доведено практикою, неодмінно спричиняє якісні позитивні зміни на місцях.

В Україні початком реальної децентралізації у бюджетній сфері можна вважати прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування [3], якою, зокрема, було передбачено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, та зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. На жаль, до цього часу не прийняті зміни у цій частині до Конституції України (але є надія на їх прийняття ще до кінця 2018 року).

Надзвичайно важливим кроком, спрямованим на повноцінний розвиток у державі не тільки центру, а й регіонів, стало прийняття у 2015 році Закону України «Про засади державної регіональної політики» [4]. Метою вказаного закону було визначено створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Він містить окремий розділ IV – «Фінансове забезпечення державної регіональної політики», яким встановлено, що фінансове забезпечення державної регіональної політики здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України, а механізмами фінансування державної регіональної політики є: міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам; об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальні видатки державного бюджету; державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивності територій; угоди щодо регіонального розвитку; програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Джерелами фінансування державної регіональної політики є: кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку; кошти місцевих бюджетів; благодійні внески; кошти міжнародних організацій; кошти з інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій,

на безповоротній основі у вигляді грантів. Законом також визначено принципи фінансування регіонального розвитку, а також встановлено, що державна підтримка регіонального розвитку за рахунок коштів Державного бюджету України, зокрема, коштів державного фонду регіонального розвитку, здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України.

Зазначимо, що визначення меж регіонального розвитку шляхом прийняття закону про засади державної регіональної політики було передбачено Порядком денним асоціації Україна – ЄС.

На даний час в Україні переважно вже сформовано організаційно-правові та інші засади реалізації державної політики регіонального розвитку. Із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [5] було започатковано стратегічне планування регіонального розвитку, закладено основи системного підходу до формування регіональної політики. Продовжує впровадження розпочатих змін Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [6].

Виконання стратегічних завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, дало можливість, зокрема, сформувати та вдосконалити нормативно-правову базу, спрямовану на зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів. Так, прийняття у 2010 році Податкового кодексу України та нового Бюджетного кодексу України запровадило ряд норм, спрямованих на формування прогнозованої бюджетної політики, регіональне економічне зростання, розвиток і стимулювання місцевих бюджетів, удосконалення міжбюджетних відносин, скасування неефективних місцевих податків і зборів. Протягом 2010—2012 років було створено методологічну базу для формування та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом, який є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу. Запроваджено елементи програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (у 2012 році до експерименту було залучено всі бюджети міст обласного значення, кількість учасників становила 346 місцевих бюджетів, а у 2013 році – залучено всі районні бюджети).

У 2012 році до Бюджетного кодексу України було внесено зміни, якими кодекс було доповнено статтею 24-1 [7], що стало законодавчим підґрунтям для створення сучасного інноваційного інструменту фінансової підтримки регіонального розвитку — державного фонду регіонального розвитку та визначило прозорий розподіл його коштів. На виконання зазначеної статті Бюджетного кодексу України починаючи з 2012 року в державному бюджеті передбачаються кошти для державного фонду

регіонального розвитку.

Створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення його на нову основу. Воно дозволяє здійснювати фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

Відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України [8] Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти Фонду спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів Фонду, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Фонду, та порядок використання таких коштів (включаючи умови спрямування на таку мету частини коштів місцевих бюджетів) визначаються Кабінетом Міністрів України.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року визначено цілі державної регіональної політики [6], вони наступні: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів (полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки); територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток; ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку. Остання ціль передбачає: створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики — механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного

планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

Таким чином, аналіз нормативно-правової бази забезпечення регіонального розвитку та процесу децентралізації фінансових ресурсів та повноважень з державного на місцевий рівень свідчить про проведення в Україні протягом останніх чотирьох років цілого комплексу як законодавчих, так і практичних кроків, що позитивно вплинули на розвиток регіонів. Не дивлячись на те, що вказані реформи, на жаль, не позбавлені недоліків та прорахунків, їх позитивний вплив є набагато більш значущим.

Список використаних джерел

1 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

2. Пришва Н.Ю. Правове регулювання бюджетної системи в умовах фінансової децентралізації // Юридичний журнал. – 2016. – № 1-2 (162-164). – С. 28 – 31.

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12.01.2012 р. № 4318-VI (з наст. змінами). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4318-17>

8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8.07.2010 р. №2456-IV (з наст. змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

*Дмитренко Степан Петрович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології публічного управління та
адміністрування НПУ імені М.П. Драгоманова*

МИТИВАЦІЙНІ ЧИННИКИ ПОЛІТИЧНИХ ПРОТЕСТІВ В УКРАЇНІ

Кожне суспільство створює свої форми державного устрою та державного правління, особливості суспільного життя та культурного простору, і, з поміж іншого, форми та моделі протестної участі та поведінки. Поняття протест, у його політичному прояві, охоплює достатньо широке коло понять та явищ. До нього відносять заперечення певних принципів політичного життя, незадоволення існуючими порядками чи інститутами влади у цілому, незгоду з конкретним політичним явищем чи діяльністю політика або політичним рішенням, прийнятим певним інститутом влади. Протест може викликати спосіб реалізації певного рішення, і тут скоріше буде незгода не із самим примусом, а з формою його здійснення. Тому феномен політичного чи соціального протесту є, і буде залишатись актуальним політичним явищем та науковою категорією осмислення і розкриття внутрішнього змісту якої завжди потребуватиме глибоких теоретичних розвідок.

Значну теоретичну основу політичного протесту у зарубіжній політичній науці склали роботи: Ш. Айзенштадта, Р. Брубейкера, Т. Гара, С. Терроу, Дж. Дженкінса, Б. Кландермаса, Х. Ларді, Ч. Тіллі, Т. Скокпола, Т. Жиро та інших. У вітчизняній політології у рамках дослідження проблематики політичної участі, політичної діяльності, політичної боротьби та вивчення сучасних суспільних та політичних процесів, проблематика політичного протесту піднімається Н. Ротар, І. Побочим, Є. Лисеєнко, Г. Зеленько, О. Максимовою.

Політичний протест є об'єктивною політичною категорією, явищем яке у різних формах існує у будь-якому суспільстві. Його визначають як вид політичної діяльності, участі чи поведінки яка здійснюється окремим індивідом чи соціальною групою, проходить у активній чи пасивній формі, і може призвести до дестабілізації політичного життя. На думку автора, діяльність, участь чи поведінка постають у різних дослідників формами (без принципової різниці у розумінні його змісту та внутрішніх складових) вияву незгоди окремої особи чи певної соціальної спільноти з політичним курсом держави, рішеннями законодавчих, виконавчих чи судових органів влади та ін.

Протест політичний (лат. *protestor* – публічно доводити, грец. – політика) – вид політ. участі, що виражається у негативному ставленні до

політ. системи в цілому або до її окремих елементів, норм, цінностей у відкритій, демонстративній формі [4, с. 557].

Отже, як легальна та фактично існуюча форма політичної участі громадян у творенні політичної дійсності, політичний протест тісно пов'язаний з можливістю та реалізацією базових ліберальних свобод та демократією у її сучасному розумінні. Існування вказаних констант, на думку Р.Даля, наповнює реальним змістом поняття політична участь яка легалізує закріплені за громадянами можливості опанування уряду, право формування політичних організацій, дискусії з політичних питань, що ведуться без побоювання переслідувань з боку влади, ознайомлення з альтернативними позиціями в ЗМІ, збереження таємниці голосування виборців, мирна передача влади переможцям виборів [2, с 20-21].

Політичний протест виникає не тільки через не ефективні рішення політичної влади або дії орієнтованих на протести індивідів та соціальних груп, але й через об'єктивні причини до яких відносять соціальну нерівність, особливості буття різних етнічних спільнот у поліетнічному суспільстві, релігійні традиції, інші процеси сучасного суспільства які є ґрунтом для виникнення протестного руху або які можуть бути використані для політичного протесту у разі «політичної потреби». При цьому обов'язкового набору причин чи мотивів для гарантованого протестного виступу немає, і який з факторів політичної напруги підштовхне до руйнації політичної рівноваги можна аналізувати тільки в кожному окремому випадку, а тому мотив до протесту є змінною внутрішньою складовою політичної участі та поведінки на індивідуальному та груповому рівнях.

Мотиви політичні (від франц. *motif* і лат. *moveo* – рухаю) тобто глибокі внутр. спонукальні фактори, які виникають із потреб суб'єкта і спонукають його до дії [3, с. 210]. Їх розглядають як комплекс заходів, що забезпечують готовність політичних сил до конкретних суспільно-політичних дій, у тому числі і протестного характеру. При цьому найбільш ефективна мобілізація можлива в групах де є активний авангард, який одночасно є ініціатором ідей та дій самої групи і комунікатором з іншими протестними групами або схильними до підтримки протесту соціальними спільнотами. Соціолог Дж. Дейвіс зазначав, що історія знає немало прикладів коли люди жили бідно, проте не мобілізувались проти існуючих злиднів. Загальновідомим є те, що бідність, знедоленість, звичка підкорятися та зневіра роблять з людей рабів, а не революціонерів. Політична практика показує, що соціальний та політичний протест можливі тоді, коли в умовах життя людей відбувається покращення, життєвий рівень зростає, а разом з ним зростають сподівання та надії на майбутнє. Якщо ж процеси позитивних змін уповільнюються, виникає

загроза їх згортання (як у 2013 році в Україні) чи й повністю припиняються, люди схильні до протестів як у законодавчо врегульований, так і в незаконний способи. Поряд із цим, вже майже аксіомою стало те, що вплив зразків життя більш розвинених суспільств, один з чи не найважливіших мотиваційних та мобілізаційних чинників до формування руху політичного протесту.

Тому, з прикладної та загальнотеоретичної точки зору важливо визначити фактори, які лежать в основі динаміки протестної поведінки. Вітчизняні учені пропонують поділити всі підходи на три групи. До перших відносять концепцію «соціальної депривації», вперше висловлену С. Стауффером та Р. Мертоном. Під соціальною депривацією прийнято розуміти стан усвідомлення суспільством розриву між ціннісними очікуваннями і ціннісними можливостями їх задоволення. Своєю чергою ціннісні очікування – це уявлення людей про те, як вони хотіли б жити, а ціннісні можливості – це уявлення про те, як, якими способами вони можуть реалізувати свої потреби і очікування в реальному житті. Відчуваємо ж ми депривацію головним чином у тих випадках, коли оцінюємо своє становище як несприятливе порівняно із становищем інших індивідів чи соціальних груп.

Другий підхід репрезентує американська теорія мобілізації ресурсів, яка центральне місце приділяє психологічним факторам. Вона виникла у 1970-х роках і основний акцент у ній відводиться раціональному вибору як основі мотивації особистої участі та визначається, що людина керується насамперед потребою ідентифікуватися із групою, відчутти себе її частиною. У цьому випадку група виступає своєрідним захисником особи, робить її частиною значної соціальної чи політичної сили. У цьому контексті гасло політичних виступів 2004 р. «Разом нас багато – нас не подолати» в українській політичній практиці новітньої доби було чи не першим фактом реалізації цієї мобілізаційної моделі.

До третьої групи відносять підходи, де головними факторами протестної поведінки вважають політичні причини. Яскравою ілюстрацією цього підходу концепція кризи політичної участі С. Хантінгтона, яка доводить можливість виникнення і домінування жорстких форм політичної участі населення, якщо зростання політичних вимог випереджає процеси інституалізації політичної системи. З 1980-х років ці підходи змінюються теоріями політичного процесу, в яких основними поняттями стають «структура політичних можливостей» та «фази протесту», а сьогодні зарубіжні та вітчизняні науковці стверджують, що мобілізація участі у різних акціях протесту зумовлена не стільки станом незадоволення, скільки структурою політичних

можливостей відтак – політична культура і зміни системи цінностей, а не депривація визначають модель політичної участі та дії.

Американський дослідник Т. Гарр розробляючи свою концепцію протестних та революційних дій, пропонує виходити з кількох визначальних факторів. Перший – це вивчення незадоволення людей (відносна депривація) разом з аналізом тих соцієнтальних умов, які викликають незадоволення. Другим фактором є думка людей з приводу того, чи виправданий той ризик якому вони піддають себе здійснюючи політичні акції, а також з приводу вірогідності того, що ж саме вони отримують у результаті протестних дій. Третій фактор – це баланс між здатністю незадоволених людей до дій – тобто тими способами якими вони можуть організуватися, і здатністю уряду придушити чи каналізувати їх незадоволення [1, с. 30–31]. На думку ученого, недостатньо вказати на соціальні, політичні, релігійні, етнічні чи інші впливи для виникнення політичного протесту. Важливішим є те, як люди інтерпретують ці впливи і які можливі «образи» вони несуть. В основі цих інтерпретацій лежить певна класова, етнічна, релігійна, територіальна чи якась інша групова ідентичність. Ця ідентичність дає відповідь з якими з людей, або з якою основою для спорідненості, спільності люди відчують близькість, з якими з соціальних, комунікаційних, інформаційних, культурних основ вони пов'язані у найбільш комфортній та ефективній для них формі. Для кожної конкретної обставини одна з перелічених ідентичностей стає найбільш актуальною та слугує основою для політичних дій чи протестної участі.

Отже, у підсумку маємо зазначити, що до політичного протесту підштовхують психологічні, загальнокультурні, етнічні, соціальні, світоглядні та інші чинники, часто суб'єктивного характеру, які не завжди виступають на поверхню політичних процесів. Як вже зазначалось автором у інших публікаціях, мотивація до участі в акціях політичного протесту не завжди має внутрішньо усвідомлений характер, доволі часто, особливо у суспільствах, які тільки стали на шлях демократичних змін, мотиваційний поштовх надходить ззовні – від активістів протесту чи осіб, або груп які часто теж суб'єктивно зацікавлені у протестному розвитку подій. Мотивація політичного протесту виступає тільки однією з детермінант політичної поведінки, оскільки остання обумовлюється ще й культурними, світоглядними, ситуативними та ін. факторами.

В українських політичних реаліях до масових протестних дій найчастіше підштовхували чинники загальнокультурного чи євроцивілізаційного характеру. Грунтом широкого громадського збурення були вимоги дотримання притаманних українській ментальності символів «правди» «справедливості», «поваги до людської гідності», в які

вкладають загально моральний, поетично високий зміст. Бажання жити за європейським зразком, але таким як бачимо його ми, а не Європа, є рефреном вітчизняного політичного поступу суспільства за весь період після відновлення незалежної держави. До того ж авангард політичного протесту, або його лідери, в Україні часто були такими тільки номінально (принаймні в очах самих учасників протесту – як, наприклад, у 2013 році) а тому їх авторитет, чи довіра до них закінчувався разом із самим протестом.

Тут проявляється актуальність ще одного з факторів чи мотивів, які впливають на політичний протест – це нездатність органів політичного представництва та й влади у цілому створювати і відкривати канали за допомогою яких соціальні, етнічні, релігійні чи інші групи представлять і зреалізують свої інтереси в інститутах влади. До сьогодні закритими залишаються не тільки соціальні, але й інші політичні, етнічні, культурні «ліфти» через які зацікавлені групи реалізують свої, для них нагальні, інтереси, а отже не тільки суб'єктивно-емоційні, але й формально-інституційні причини політичних протестів залишаються реальністю вітчизняного політичного життя.

Список використаних джерел

1. Гарр Т.Р. Почему люди бунтуют / Т.Р. Гарр. – СПб.: Питер, 2005. – 461с.: ил. – Серия «Мастера социологии».
2. Даль Р.А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. Даль.; пер. з англ. О.Д. Білогорського. – Х.: Каравелла, 2002. – 216с.
3. Мотиви політичні //Політологічний енциклопедичний словник: навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів . – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
4. Політичний протест // Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н.М. Хоми В. Денисенко, О.М. Сорба, Л.Я. Угрин та ін.. – Львів: «Новий Світ – 2000», 2014. – 779 с.

*Дьомкін Петро Олексійович, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук КНУБА*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ПОГЛЯД.

Вирішення проблеми удосконалення системи державного управління на нових підходах розпочалась в нашій країні ще до проголошення незалежності після ухвалення Декларації про державний суверенітет

України 16 липня 1990 року. На основі її положень про формування багатоукладної ринкової економіки та досягнення державної незалежності розроблялись законопроекти, які створювали нову правову основу системи управління. В основу політичної системи України Декларація заклала принцип поділу влад, а відтак і розмежування повноважень між різними органами влади, як по горизонталі, так й по вертикалі. Ухвалений у грудні 1990 року Закон «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» став початком вивільнення органів місцевого самоврядування з-під державної вертикалі і появи нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування. Проте тут варто зауважити, що перетворення у системі державного (публічного) управління, які розпочались в Україні на початку 90-х років минулого століття, мали певний половинчастий характер та в своїй основі рудименти старої радянської системи. З одного боку, це пояснювалось об'єктивною ситуацією – Україна як держава створювалась швидкими темпами в умовах відсутності власних державних інститутів, власних управлінських кадрів, наукової школи у сфері публічного управління, яка б могла запропонувати нові рецепти вирішення проблем. З іншого боку, великий вплив мав суб'єктивний чинник – усі перетворення здійснювались людьми, які мали лише один досвід – комуністичне управління. Україна не була винятком, подібні процеси відбувались і в інших новоутворених державах на пострадянському просторі, але з роками практично повсюди у наших сусідів пройшли серйозні реформи усієї політичної системи, а головне в системі публічного управління та адміністративно-територіального устрою, що дало змогу оптимізувати систему управління, зробити її більш стійкою до внутрішніх та зовнішніх викликів. На жаль, Україна на досить тривалий час застрягла в перехідному періоді. Розмови про необхідність системних реформ у публічному управлінні точилися уже десятком років, але великий прогрес у цьому питанні не спостерігається. Проблема адміністративно-територіального устрою та самоуправління дещо активізувалася під час обговорення та прийняття Конституції України, але Конституція України в редакції 1996 року містила низку прогалин та невизначеностей щодо АТУ та місцевого самоврядування:

- у частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування була недосконалою, а правові конструкції, що застосовувалися, – суперечливими;

- не містила необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою;

- не давала змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території держави з чіткими та забезпеченими ресурсами повноваженнями органів місцевого самоврядування;

-містить лінії конфліктності у системі влади та рівні регіонів, районів та територіальних громад.

Конституційний процес в Україні має вирішити ці прогалини. Для цього є всі можливості, оскільки мова йде винятково про юридичні проблеми, які заважають формуванню ефективної системи публічного управління (хоча не можна стверджувати, що взагалі блокують будь-які системні перетворення).

Наприкінці 90-х років основним законом у сфері місцевого самоврядування був Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР, який регулював повноваження, структуру органів місцевого самоврядування, порядок їх діяльності.

Також у цій сфері діяли ще такі Закони:

- «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року №93-IV – визначає статус депутатів, їх права та обов'язки, особливості діяльності у раді та громаді.

- «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року №2625-III – регулює на досить загальному рівні порядок утворення органів самоорганізації населення, надання їм повноважень.

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 року № 2493-III – регулює правовий статус службовців у системі органів місцевого самоврядування, їхнє кар'єрне просування по службі, соціальне та пенсійне забезпечення.

- «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 року № 1275-VI – регулює питання створення, реєстрації асоціацій органів місцевого самоврядування, їх статус та взаємодію з органами державної влади в Україні.

Існує також ціла низка «галузевих» законів, які певною мірою стосуються окремих повноважень органів місцевого самоврядування та порядку їх здійснення. Такими законами, зокрема, є «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності», Земельний кодекс України, Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України тощо.

Особливим законом є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV, який встановлює у місті Києві систему органів влади, відмінну від решти міст України.

Протягом наступних п'яти років від часу ухвалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997 р. реальне місцеве самоврядування фактично сформувалось лише на рівні міст обласного значення, де воно має не тільки визначені Законом повноваження, а й певні фінансові, організаційні та кадрові ресурси. У решті адміністративно-територіальних одиниць, де діють органи місцевого

самоврядування, їх реальні можливості продовжують залишатись досить обмеженими, виходячи із цілої низки об'єктивних та суб'єктивних причин: від недосконалості конституційно-правового регулювання та неадекватності територіальної основи місцевого самоврядування до психологічної та фахової неготовності значної кількості посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до діяльності в органах місцевого самоврядування.

Посилення політичної складової у діяльності органів місцевого самоврядування, перманентні конфлікти між місцевими радами та головами місцевих державних адміністрацій, у які втягуються місцеві еліти, також не сприяють розвитку місцевого самоврядування. Ситуація в системі місцевого самоврядування протягом останніх років характеризується як стабільна стагнація.

Уперше реально заговорили про можливість системної реформи публічного управління після Помаранчевої революції у 2005 році. В Уряді навіть передбачили посаду віце-прем'єр-міністра, але не передбачили створення міністерства, яке б опікувалось цими питаннями. Саме тому спроба проведення реформи була приречена на поразку, що і сталося. Віце-прем'єр, який керував підготовкою реформи був звільнений зі своєї посади, і про реформу забули до 2008 року.

У 2008–2009 роки було сформоване Міністерство регіонального розвитку, до повноважень якого віднесли питання підготовки реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, підготовка реформи набула нового дихання і було зроблено велику підготовчу роботу, яка проте так і не стала початком реформи. Уряд 29 липня 2009 р. схвалив розроблену Мінрегіонбудом Концепцію реформи місцевого самоврядування (розпорядження КМУ №900-р), яка отримала позитивний висновок експертів Ради Європи і визначала зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та потрібні для цього ресурси. Крім цього Мінрегіонбуд підготував план заходів для реалізації концепції а також низку концептуальних документів щодо формування системи підвищення кваліфікації та перекваліфікації кадрів для місцевого самоврядування, формування і реалізації державної регіональної політики та проектів законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект змін до Конституції України, що впливають з концепції реформи місцевого самоврядування;

Формування Уряду на чолі з М. Я. Азаровим та домінування у правлячій більшості ідеології жорсткої вертикалі влади внесло суттєві зміни до роботи урядових інституцій щодо продовження (завершення) підготовки системної реформи місцевого самоврядування. Новий уряд

скасував рішення свого попередника про затвердження концепції реформ та плану заходів для її реалізації, а рішення про створення системи підготовки, перепідготовки та перекваліфікації кадрів для місцевого самоврядування просто не виконувалися.

Отже, у 2014 рік Україна ввійшла формально централізованою, а реально дуже регіоналізованою державою зі слабким місцевим самоврядуванням та загостренням міжрегіональних відмінностей. Формально жорстка вертикаль влади в особі місцевих державних адміністрацій була політичною вертикаллю, голови яких представляли радше інтереси регіональних еліт, а не держави. Саме тому позиції голів місцевих державних адміністрацій у період Революції Гідності були різними, а голови Ради міністрів АРК, голови Севастопольської МДА, Донецької та Луганської ОДА не просто не змогли втримати ситуацію під контролем, а й почасти самі були ініціаторами сепаратистських дій.

Уряд сформований після Революції Гідності здійснив кроки, які в умовах війни здаються алогічними і небезпечними для існування держави, 1 квітня 2014 року ухвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (№ 333-р), яка стала стартом важливої для України реформи і стала основою створення об'єднаних територіальних громад.

Фактично 2014–2015 роки стали роками бурхливого старту децентралізації та реформи державної регіональної політики. За цей період було ухвалено базове законодавство для добровільного об'єднання громадян, здійснено реформу міжбюджетних відносин, проведено децентралізацію у сфері будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку на основі найкращих практик Європейського Союзу.

Станом на середину 2018 р. було створено 728 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які отримали ширші повноваження і фінанси, можуть самостійно вирішують багато питань місцевого значення; уперше в історії України місцеві бюджети в межах децентралізації становлять понад 50 відсотків зведеного бюджету країни. За словами Президента України Петра Порошенка, децентралізація в Україні – не просто реформа, а питання цивілізаційного вибору, частина наших міжнародних зобов'язань і складова євроатлантичного курсу нашої держави. На його думку, новим пріоритетом – й у бюджетній політиці, й у політиці регіонального розвитку – та основою нового етапу децентралізації має стати впровадження в Україні середньострокового бюджетного планування.

За свідченням Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана, цього року на регіональний розвиток додатково нададуть до тих ресурсів, які вже мають місцеві громади, 38 мільярдів гривень на регіональний соціально-економічний розвиток територій.

Серед ключових завдань на поточний рік і перспективу є завдання створення ОТГ в 152 районах з 468, де ще немає жодної об'єднаної громади, ухвалення 17 децентралізаційних законів, створення ЦНАПів, нового освітнього простору, центрів безпеки громадян, сучасних амбулаторій, дитячих будинків сімейного типу тощо.

Список використаних джерел

1. Гарнець О., Гончарук О., Дмитрук Н., Ткачук А. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд. К.: Тов. «Софія - А». 2013. 160 с.
2. Головка О. Децентралізація: новий етап // Урядовий кур'єр. 2018. 6 квітня.

*Згурська Валентина Леонідівна, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук КНУБА*

ОСНОВНІ ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

На сьогодні в Україні створено 838 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охоплюють близько 35% території країни. Згідно з перспективними планами їх має бути 1206, хоча Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України розраховує, що їх має бути близько 1400 [1] і до 2020 року вони повинні покривати усю територію країни. Уже 479 ОТГ отримали у комунальну власність землі за межами населених пунктів (близько 938,7 тисяч га), а до кінця 2018 року землю отримають усі 665 ОТГ, що були створені протягом 2015-2017 років.

Хоча децентралізаційна реформа є однією з найбільш успішною в країні, однак і вона не позбавлена певних недоліків, що гальмують процес створення нових територіальних громад.

По-перше, далеко не завжди вдається досягнути одну з основних цілей реформи – ліквідації диспропорцій у розмірах територіальних громад: ОТГ мають чисельність від 1 тис. виборців (у найменшій об'єднаній Мельниківській громаді в Немирівському районі Вінницької області) до 37,5 тис. виборців (у найбільшій за чисельністю об'єднаній Лиманській громаді Донецької області) [2, с. 178]. У низці областей,

зокрема у Житомирській, Львівській та Хмельницькій, чимало об'єднаних громад налічують чисельність 17 – 27 тис. осіб і об'єднують 40-54 населених пунктів, при тому що урядом встановлений орієнтовний розмір ОТГ на рівні 3-10 тис. мешканців. З поміж об'єднаних громад чисельність від 10 до 37,5 тис. виборців має 61 громада. Очевидно, що завелика кількість виборців громади може стати негативним чинником для забезпечення реалізації форм участі у вирішенні питань місцевого значення.

По-друге, Центральна виборча комісія (ЦВК) затягує процес виборів представницьких органів у новостворених громадах. Остаточним кроком на шляху створення об'єднаної громади є проведення перших місцевих виборів, рішення про які приймає ЦВК, інколи на власний розсуд тлумачачи положення законодавства (наприклад, про необхідність зміни кордонів районів). Крім того, такі вибори ЦВК призначає лише двічі на рік – у квітні та жовтні, що утруднює процес створення та подальшого становлення об'єднаних громад. Так, лише 12 жовтня 2018 року ЦВК прийняла рішення про проведення перших виборів у 123 ОТГ та додаткових виборів у 24 ОТГ 23 грудня цього року. 4 листопада розпочався виборчий процес, а до 10 листопада (включно) районні виборчі комісії повинні утворити сільські, селищні, міські виборчі комісії та сформувавати їх склад. Сам процес висунення кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови та кандидатів у депутати розпочнеться 19 листопада.

Крім того з'ясувалося, що процес об'єднання територіальної громади може затримати фізична особа. Так мешканець Романівського району Житомирської області звернувся до суду щодо визнання незаконним рішення місцевої ради про добровільне об'єднання, що змусило ЦВК відмовитися від проведення виборів у цій ОТГ до судового рішення.

По-третє, певний негативний вплив на процес укрупнення територіальних громад має багатоетнічний склад українського суспільства та компактне проживання етнічних меншин. Так, у вересні 2016 року громадські організації Болградського району Одеської області виступали проти пропозиції уряду об'єднати 19 громад району в 4. Усі громади району, крім сіл Василівки, Городнього і Дитрівки, виступили за збереження наявної адміністративно-територіальної структури району, оскільки об'єднання призведе до «скорочення мережі закладів охорони здоров'я, освіти і культури», а з огляду на етнокультурні особливості району (у 13 селах більшість мешканців – болгари, у 3 – гагаузи, одному – албанці) буде активовано чинник етнокультурної дестабілізації в регіоні [3; 4] . Етнічний чинник лише відносно недавно почав братися до уваги

реформаторами: лише у серпні 2017 року до Методики формування спроможних територіальних громад пункт 3 про критерії формування нових громад було доповнено положенням про врахування етнічних особливостей розвитку території.

По-четверте, самі територіальні громади досить неохоче беруть участь у процесах об'єднання: у 110 районах з 490 (крім 25 тимчасово окупованих) досі не зроблено жодних кроків у цьому напрямі. Це, в свою чергу, змушує уряд з 2019 року перейти до примусового об'єднання зверху шляхом прийняття законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [5], щоб до 2020 року уся територія країни була покрита ОТГ. Не в останню чергу така безініціативність є наслідком спротиву місцевих політиків та чиновників, які саботують реформу, побоюючись втратити свої посади та повноваження.

Отже, основними перешкодами на шляху до об'єднання територіальних громад є: недотримання визначених урядом критеріїв щодо розміру територіальних громад; затягування з проведенням виборів ЦВК; багатоетнічний склад українського суспільства та низький рівень зацікавленості територіальних громад у цьому процесі.

Список використаних джерел

1. До 2020 року Україна має завершити процес об'єднання громад, - Зубко. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10021> (дата звернення: 05.11.2018).
2. Узун Ю. В. Процес децентралізації в Україні: внутрішні та зовнішні форми співробітництва. Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація [зб. наук. пр.]. Київ–Тернопіль: КНУБА, 2015. С. 177-183.
3. Оппозиционный блок: Болградский район выступил категорически против объединения громад и требует объявить недоверие главе РГА. URL: <http://skoryk.info/activities/oppozitsionnyj-blok-bolgradskij-rajon-vystupil-kategoricheski-protiv-obedinenija-gromad-i-trebuje-objavit-nedoverie-glave-rga> (дата звернення: 10.03.2018).
4. Болградский район не хочет делиться, но на всякий случай подумывает о двух объединенных громадах. URL: <http://trassae95.com/all/news/2016/06/15/bolgradskij-rajon-ne-hochet-delitjsya-no-na-vsya-kij-sluchaj-podumyvaet-o-dvuh-objedinennyh-gromadah-31729.html> (дата звернення: 15.05.2018).
5. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 12.08.2018).

*Ільченко-Сюйва Леся Василівна,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економічної політики та врядування
НАДУ при Президентіві України*

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

На сьогодні для розвитку України як однієї із європейських держав, особливо в контексті євроінтеграційних процесів, вкрай є необхідним наведення ладу і прийняття європейських правил у бюджетному процесі, як на національному так і на місцевому рівні. Важливою складовою тут є перехід до реалізації державних видатків за програмно-цільовим методом (далі ПЦМ), про дискусії навколо якого ведуться в Україні вже понад 10 років. 31 січня 2018 р. Уряд схвалив законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», що запровадить в Україні середньострокове бюджетне планування на постійній основі і на усіх рівнях бюджетної системи, а отже ПЦМ на регіональному рівні набере неабиякого значення. Особливими складовими ПЦМ у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Залучення і використання фінансових ресурсів у суспільному секторі не втрачає своєї надзвичайної актуальності у більшості країн світу. Головним джерелом грошових коштів для фінансування державою необхідно обсягу суспільних благ залишаються бюджетні кошти, в т.ч. через виконання бюджетних програм, які в свою чергу потребують відповідних фінансових ресурсів. Нехватка бюджетних коштів у реалізації бюджетних програм є проблемою, з якою стикаються багато урядів як на національному, так і на регіональному рівні. Проблеми творення фіскальної політики, альтернативні методи покриття дефіцитів бюджетів різних рівнів неодноразово піднімались провідними вітчизняними і зарубіжними теоретиками та практиками, але однозначної відповіді не існує, а досвід різних країн дає можливість проаналізувати і використати різні варіанти, до яких можна віднести також залучення приватного сектора до надання суспільних благ, наприклад пов'язаних із розвитком інфраструктури, через механізми проектного фінансування і спільного їх фінансування з державного, місцевого бюджету і приватних фінансових ресурсів.

Метод програмно-цільового управління є одним з головних засобів здійснення регіональної політики розвинутих зарубіжних країн і є

системою централізованих і децентралізованих середньострокових і довготермінових програм розвитку, які активно впливають на формування структури економіки як регіону так і усієї країни вцілому. Методами регіонального програмного управління здійснюється вплив на розвиток двох третин території Німеччини (в основному законі цієї країни введено поняття «суспільна задача», яка в сучасному розумінні відповідає цільовій програмі), 40% території Великобританії, 90% території Норвегії, а також південь Італії і північ Швеції, які відстають в соціально-економічному розвитку від інших регіонів цих країн. Широко відомі великомасштабні і довгострокові регіональні програми США **[Error! Unknown switch argument.]**.

Говорячи про реалізацію бюджетних програм, ми фактично говоримо про різні стадії реалізації проектів (проектних циклів), а з тим і про загальні принципи управління проектами.

Застосування програмно-цільового методу при складанні бюджету повинно змінити ідеологію всього бюджетного процесу, систематизувати процедури його складання і реалізації, чітко прописані проектні пропозиції щодо бюджетних програм (і як складові бюджетних проектів) дають можливість аналізу і порівняння проектних пропозицій, а з тим і прийняття рішення щодо необхідності і можливості фінансування проектів направлених на надання суспільних благ. Так, формування бюджету за ПЦМ починається з визначення цілей і завдань бюджетної програми, аргументації її актуальності, аналізу її альтернативної вартості, зосередження уваги на очікуваних результатах, чіткому визначенні показників результативності і ефективності (власне про це йдеться у Наказі Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» [1]), чіткій прив'язці цілей, завдань та результатів програми (проекту) з необхідними ресурсами та однозначно визначеними виконавцями.

Програмно-цільовий метод сприяє запровадженню стратегічного підходу до плануванню видатків бюджету довгострокові періоди, оскільки бюджетні програми повинні (заважаючи на накрапі світові практики, наприклад, країн Північної Америки і ЄС) бути прив'язані до стратегічних цілей розвитку країни. Завдяки цьому методу також стає можливим впровадження середньострокового планування бюджету, встановлюючи безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Чітко прописані стратегія розвитку країни, відповідні бюджетні програми та безпосередні проекти дають можливість реалізації результативного державного та громадського контролю за використанням

бюджетних коштів на різних рівнях, забезпечується прозорість витрачання бюджетних коштів.

Звичайно, у коректній реалізації принципів проектного менеджменту ПЦМ плануванні і використанні бюджетних коштів в Україні є низка проблем, на які необхідно звернути увагу. По-перше, це брак кваліфікації державних службовців у проектному менеджменті, на жаль, в багатьох випадках мова йде про відсутність базових знань щодо ПЦМ.

Незважаючи на законодавче закріплення використання ПЦМ в бюджетному процесі в Україні і низку пілотних проектів-тренінгів, проведених в рамках програм технічної допомоги (наприклад, CIDA, USAID) для фахівців центрального і місцевого рівня, підходи до реалізації всіх етапів бюджетних програм залишаються формальними. А з тим, чудова ідея використання логічних, прозорих, зрозумілих методик управління проектами при використанні бюджетних коштів зводиться нанівець.

Список використаних джерел

1. Наказ Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» N 1098 від 29.12.2002 - [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>

2. Цюцюра С.В., М.І. Цюцюра, Д.А. Харитонов. Дослідження практики деяких високорозвинених країн в управлінні проектами на основі програмно-цільового методу// С.В. Цюцюра., М.І. Цюцюра, Д.А. Харитонов/ [Електронний ресурс] - Режим доступу - http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/urss/2010_4/23-29.pdf

*Бурда Інна Олександрівна, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук КНУБА, психолог*

ОРГАНІЗАЦІЯ ПСИХОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ В РЕГІОНАХ В УМОВАХ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ

Психічне здоров'я нації є не менш важливішим, ніж фізичне. Наука говорить, що цей зв'язок є міцним і одне не можна відривати від іншого.

Єдність у підході до людини є сьогодні важливим моментом у наукових підходах взагалі. Радянська наука розділяла ці поняття і часто психологія, виховання, медицина працювали кожен сам по собі і цілісність самої людини не зберігалася. Чи багато ми можемо згадати лікарів, які робили добру психоедукацію щодо хвороби пацієнта?

Зазвичай лікарів цікавило лише тіло і хвороба. А сама людина – її почуття, емоції, психічний стан – загалом залишалася за межами професійного втручання.

За останні роки в Україні було розроблено достатньо заходів надання першої психологічної допомоги військовослужбовцям, переселеним особам. З'явилися методичні рекомендації, підготовлені відповідні спеціалісти, що дає результат. Проте питанням психологічної допомоги в медичних закладах почали займатися нещодавно, в рамках реформи медичної сфери.

Один з останніх законів, що стосується медичної реформи, відкриває нові перспективи щодо розуміння психічних проблем та допомоги в часі першого звернення. Так, у лютому 2018 р. було прийнято Концепцію розвитку охорони здоров'я на період до 2030 р., а також План заходів із розвитку психічного здоров'я. Документи засвідчували, що українці повинні мати доступ до забезпечення не лише медичною, а й психологічною допомогою, яку за новими правилами будуть надавати на первинному рівні медичної допомоги. Йдеться не лише про медикаментозне лікування, а й про освоєння психологічних методів. Разом із Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ) починається впровадження системи навчання фахівців, які надають первинну медичну допомогу. Сімейний лікар, терапевт чи педіатр у тому числі зможуть пройти курс та навчитися розпізнавати розлади психічного здоров'я. За необхідності вони здійснюватимуть базове втручання чи направлятимуть пацієнта до вузького фахівця [3]. Також у цих документах передбачено заходи профілактики самогубств. Європейський досвід та досвід США говорять, що превентивні заходи при роботі з суїцидами є найдієвими. Важливо створювати спеціальні служби для цілодобового ведення таких пацієнтів. Зараз таких служб на державному рівні не створено. Цю роботу часто виконують психотерапевти у своїй практичній діяльності. Показник смертності від самогубства в Україні – 15,3 на 100 тис. населення у 2017 р. – перевищує аналогічні показники у більшості європейських країн. Хоча цей рівень й знизився з 2005 р. (коли було 22,6 смертельних випадків внаслідок самоушкодження на 100 тис. населення), Україна все ще знаходиться серед перших 25 країн світу за цим показником [3].

«Понад 1,6 млн українців перебувають під наглядом лікарів – психіатрів та лікарів-наркологів, і лише минулого року вперше діагноз психічного розладу встановлено у 185 тис. людей» [3]. У суспільстві існує досить багато міфів та упереджень щодо психіатричних діагнозів. Проте, насправді, значна частина захворювань на стадії легкого та середнього ступеня важкості може бути виявлена на первинному рівні медичної

допомоги – у сімейного лікаря чи терапевта, за умови надання психологічної допомоги. Мова йде про такі діагнози як депресія, ГТР, ОКР, ПА, соціальна (та інші) фобії, РТЗЗ, адикції (розлади осі І). Саме правильне та вчасне діагностування та перші втручання допомагають мати високий відсоток одужання, упередження рецидивів.

Розуміння природи тривожних розладів може зменшити таке явище як ятрогенія. Ятрогенія (від грец. *iatros* врач + *gennaio* рождение) – погіршення фізичного або емоційного стану людини, який було спровоковано мимовільними діями медичного працівника. Більшістю мається на увазі необережні висловлювання лікаря. Першопочатково – це психологічний вплив на хворого [1]. Тобто коли самі лікарі можуть посилювати тривогу за здоров'я, після чого пацієнти можуть продукувати симптоми, чим уповільнюють одужання, а інколи взагалі призводити до інвалідизації.

Перша психологічна допомога включає, у першу чергу, психоедукацію. Пацієнт повинен знати, що з ним насправді, а не лише діагноз. Як це вплине на його подальше життя і які прогнози щодо перебігу хвороби. Це дає можливість, за умови довіри до лікаря, уникнути пошуку додаткової інформації щодо хвороби. Особливо в інтернеті. Такі дії призводять до підвищеного рівня тривоги, що може впливати на сприйняття себе в хворобі (що часто інвалідизує).

Наступний крок – нормалізація стану. При цьому важливим є емпатичне слухання, надання рекомендацій щодо турботи не лише про фізичне, а й психічне здоров'я. Непотрібно забувати про роботу з рідними хворого, заходи щодо реабілітації.

Такі заходи, звичайно, не замінять роботи з психотерапевтом. Але в умовах недоступності надання таких послуг та стигматизації щодо роботи психолога це стане помічним та долучить Україну до європейської традиції.

Першим, хто говорить хворому про діагноз, є лікар. Саме це той момент, коли починає формуватися так звана «внутрішня картина хвороби», тобто що сама людина починає думати про свою хворобу, її подальший розвиток, вплив на життя. Звичайно, це впливає на психічний стан людини та етапи одужання. «Внутрішня картина хвороби» – це інтелектуальна інтерпретація хвороби, когнітивна оцінка тяжкості, прогнозу, в результаті чого утворюється емоційний та поведінковий патерн [2]. Звичайно, «внутрішня картина хвороби» залежить від таких факторів як стать, вік, професія, особливості темпераменту, характеру, особистості. Проте не треба забувати, що саме психоедукація щодо діагнозу, який оголошує лікар, є важливим фактором в ланцюжку хвороба – одужання.

Сьогодні якісна допомога психотерапевта є недоступною для більшості людей в регіонах. Це пов'язано з недостатньою кількістю фахівців, які отримують освіту за власні кошти на комерційних проектах. Адже університети продовжують видавати дипломи, які не мають нічого спільного з практичною діяльністю психолога чи психотерапевта. Звичайно, такі спеціальності як клінічний психолог чи лікар-психолог стали помічними в цій ситуації. Але й сьогодні ми відчуваємо брак спеціалістів саме в регіонах. Тому проходження додаткового навчання для спеціалістів первинної медичної допомоги стане важливим етапом до збереження психічного здоров'я нації.

Список використаних джерел

1. Ятрогения [Електронний ресурс] / Глоссарий. Психологический словарь. – Режим доступу : <http://www.psychologies.ru/glossary/29/yatrogeniya/>.
2. Менделевич В.Д. Клиническая и медицинская психология; Учебное пособие / В.Д.Менделевич. – 5-е изд. – М.: МЕДпресс-информ, 2005. – 432 с.
3. Устінов О. В. Покращення психічного здоров'я населення: досягнення та плани на майбутнє [Електронний ресурс] / О. В. Устінов. – Режим доступу : <https://www.umj.com.ua/article/131049/pokrashhennya-psihichnogo-zdorov-ya-naselennya-dosyagnennya-ta-plani-na-majbutnye>.

Козутюк Віталій Юрійович, кандидат наук з державного управління, начальник відділу забезпечення діяльності президії та організаційної роботи управління організаційного забезпечення НАДУ при Президентіві України

ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Як відомо утворення об'єднаних територіальних громад в нашій державі є одним із напрямів впровадження реформи децентралізації (далі – реформа). Що ж таке децентралізація? Простими словами – це передача частини повноважень, ресурсів, а також відповідно й відповідальності від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Здійснюється з метою розширення повноважень тих органів, які, так би мовити, є ближчими до людей. Адже вплив, моніторинг та контроль над здійсненням такої реформи будуть ефективнішим та результативнішим, якщо відповідальні інституції та посадові особи будуть ближчими

безпосередньо до простих людей, таким чином оперативніше та якісніше взаємодіючи між собою. А такою найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконавчі комітети. Отже саме вони повинні мати досить широке коло повноважень і достатньо ресурсів (особливо фінансових), щоб бути спроможними вирішувати нагальні місцеві питання і нести за це відповідальність.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися ще у квітні 2014 року, коли Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], після чого був затверджений План заходів щодо її реалізації [2], які заклали фундамент для розгортання реформи.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформуванати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади [3]. Проте вже на початкових етапах реформа зіштовхнулася із певними політичними складнощами, викликаними не одностайною підтримкою цього процесу серед правлячих еліт. Тому відповідна законодавча база формувалась на основі чинної Конституції.

Отож, серед основних нормативно-правових джерел щодо утворення об'єднаних територіальних громад в Україні слід виділити такі: Конституція України, Закони України «Про місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Постанова Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Окремо слід виділити також внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки чому відбулася так звана фінансова децентралізація. За останні 4 роки власні доходи місцевих бюджетів усіх рівнів зросли в 3,4 рази – із 68,6 млрд.грн. у 2014 році до 231 млрд.грн. у 2018 році [4].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закладає базис для формування міцнішого місцевого самоврядування. Станом на першу половину жовтня 2018 року створено вже 838 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 133 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3839 колишніх місцевих рад. Більше 7,1 млн. людей проживають в ОТГ [5].

Окрім того, згаданим законом та законом «Про засади державної регіональної політики» запроваджено інститут старост ОТГ (виборна посадова особа місцевого самоврядування, представник інтересів всіх мешканців села чи селища у виконавчому комітеті ради громади, що приєдналась до ОТГ), створено Агенції регіонального розвитку (неприбуткова установа, що утворюється з метою ефективної реалізації державної регіональної політики), в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

Також проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» вводить в правове поле нове поняття «старостинський округ» (одне або декілька сіл чи селищ на території ОТГ, інтереси жителів яких представляє староста). На території населеного пункту, який є адміністративним центром ОТГ, що зображений в центрі Рис.1, староста не обирається, отже і старостинського округу там не буде. Рада ОТГ самостійно формує старостинські округи, встановлює їхню кількість та межі, чим запроваджує повсюдність інституту старост на території об'єднаної громади, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів усіх сіл та селищ.

Для кращого розуміння запровадження інституту старост та його місця в ОТГ хочемо звернути увагу на таку ілюстрацію [6]:

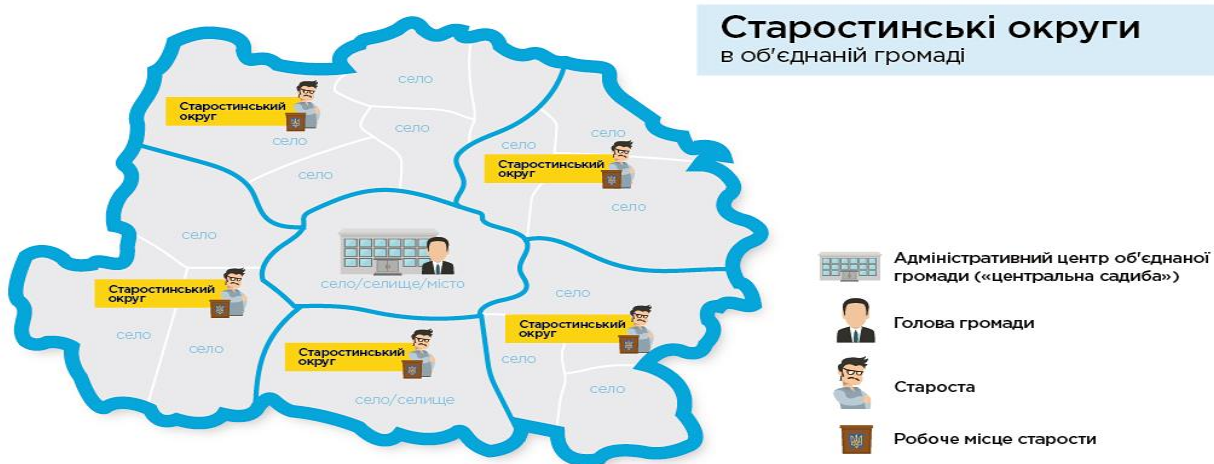


Рис. 1

Важливим, на нашу думку, є також передбачене законопроектом «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)» створення інституту префекту. Децентралізація не повинна послаблювати центральну владу в державі. Передача частини повноважень та фінансів органам місцевого самоврядування повинна бути збалансована механізмами контролю й відповідальності перед людьми та чинним законодавством. Саме тому і вводиться інститут префекта. Передбачається, що префект є місцевим органом виконавчої влади, державним службовцем, який не належить до політичних посад. Хоч і призначається та звільняється з посади Президентом за поданням Уряду, проте не змінюється зі зміною Президента чи КМУ і відповідно не залежить від місцевих політичних еліт. Посада префекта має утримувати баланс між гілками влади, а децентралізація не повинна призвести до безконтрольності країни. Особливо гостро це питання стоїть в період окупації частини території зовнішнім ворогом, сепаратистських намірів частини населення (з власної ініціативи чи в результаті зомбування зацікавленими особами через мас-медіа тощо), пропагування федералізації держави та триваючого воєнного конфлікту в Україні.

Варто також зазначити, що Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» дозволив делегувати органам місцевого самоврядування повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Але навіщо ж проводиться така реформа? Для прикладу та аргументації слід навести деякі статистичні дані, зокрема: до початку реформи у близько 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій [7, с. 210]. Очевидно, що говорити про здатність територій з таким обмеженим ресурсним потенціалом до забезпечення соціального та економічного розвитку та й взагалі гідного рівня життя місцевого населення не доводиться. Держава передає ресурси та повноваження на місця, передає засоби вирішення проблем на той рівень, де безпосередньо проблеми й виникають. Але при цьому суб'єкт отримання таких ресурсів, повноважень та відповідальності повинен бути потужним та спроможним тягти таку нішу й обов'язок. Досягти цього можна об'єднавши декілька невеликих громад у потужнішу, базуючись на раціональних демократичних принципах з урахуванням географічних, історичних, економічних та ін. особливостей.

Варто наголосити також і на деяких організаційних засадах утворення ОТГ. Так, майбутнє новостворених об'єднаних громад в Україні досить тривалий час перебувало в руках ЦВК. Адже саме цей орган відповідно до чинного законодавства призначає перші місцеві вибори в ОТГ [8]. Допоки такі вибори не відбудуться, громади не зможуть скористатися перевагами, які надає реформа для розвитку територій.

Однак члени попереднього складу ЦВК досить довго не могли вирішити, яким чином виконувати закон про добровільне об'єднання територіальних громад. Комісія вирішила звернутися до Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя щодо надання роз'яснень стосовно наявного законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, можливості призначення в установленому законом порядку ЦВК перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади, а також, за необхідності, внесення відповідних змін до законодавчих актів з метою усунення правових колізій та неузгодженостей.

Необхідність такого звернення ЦВК обґрунтувала тим, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» Рішенням Конституційного Суду України (далі – КС) від 26 квітня 2018 року було визнано таким, що не відповідає Конституції України. При цьому виникла правова невизначеність стосовно дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року, який було скасовано вказаним законом, і

де було зазначено необхідність проведення місцевого референдуму для об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць. Проте варто зазначити, що рішенням КС не було відновлено чинність старого закону 1991 року. Окрім того, створення ОТГ регламентується спеціальним законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який має вищу юридичну силу. Так, пункт 5 статті 7 закону передбачає два альтернативних варіанти утворення громад: громаду можна утворити або шляхом ухвалення відповідними місцевими радами рішення про утворення ОТГ, або шляхом винесення цього питання на місцевий референдум [9].

Таким чином, з юридичної точки зору, в українському законодавстві виникла прогалина щодо регулювання референдумів, проте зовсім не йдеться про необхідність проведення місцевого референдуму для формування ОТГ.

Затягуючи час у прийнятті такого доленосного рішення, ЦВК позбавляє громади часу підготуватися до початку роботи в новому форматі з нового бюджетного 2019 року. Адже до цієї дати необхідно провести ряд організаційно-правових заходів: реєстрація громад, підготовка першого засідання сесії, формування структури виконавчих комітетів та підбір кадрів, розробка положень про діяльність відділів комітетів тощо.

Лише після оновлення 20 вересня 2018 року складу ЦВК (обрано 14 нових членів, також збільшено кількість членів ЦВК з 15 до 17) прийнято рішення про призначення на неділю, 23 грудня 2018 року, перших виборів у 125 ОТГ (15 міських, 22 селищних, 88 сільських) [10].

Відтак, після проведення виборів 23 грудня 2018 року загальна чисельність усіх разом взятих призначених перших виборів в ОТГ становитиме близько 838.

Отже, слід констатувати такі організаційні та правові проблеми під час реалізації реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

- 1) Правові – правова невизначеність стосовно дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який встановив необхідність проведення місцевого референдуму для об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць; не внесені зміни до Конституції України, які мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу (запровадження інституту префекта), дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади тощо; слабкий ієрархічний та системний підхід

при розробці законодавчого підґрунтя щодо децентралізації влади, наявність прогалин та колізій у чинному законодавстві.

2) Організаційні – відсутність узгодженості та консенсусу між гілками влади та іншими державними органами (зокрема ЦВК) при прийнятті управлінських рішень у сфері децентралізації влади та утворення територіальних громад; затягування часу проголошення та проведення перших виборів у ОТГ, що сприяє ускладненню повноцінної та правомочної роботи новоутворених місцевих громад та органів влади; відсутність механізму дієвого контролю над новоутвореними громадами і діяльністю місцевої влади як з боку державних органів, так і з боку місцевого населення; окупація досить значної частини території України та наявність збройних конфліктів, що значно ускладнюють впровадження реформи на всій території держави; не достатньо чітке і злагоджене розмежування компетенцій центральної та місцевої влади ОТГ, не достатньо врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами; в утворених ОТГ немає належно підготованих кваліфікованих кадрів для виконання нових функцій; створення ОТГ все ж не має міцної підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації, аналогічна ситуація і з боку районних адміністрацій та місцевих рад, які чинять спротив.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // № 333-р від 1 квітня 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // № 591-р від 18 червня 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

3. Загальна інформація. Навіщо децентралізація? [Електронний ресурс] / Прес-центр ініціативи "Децентралізація", 2018. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>.

4. У 2019 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни має скласти 51%, - Геннадій Зубко. [Електронний ресурс] / Урядовий портал, 2018. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/u-2019-roci-chastka-miscevih-byudzhativ-u-zvedenomu-byudzheti-krayini-maye-sklasti-51-gennadij-zubko>.

5. Рейтинг Мінрегіону: Сумська область вперше з моменту початку реформи – у «зеленій» групі лідерів.[Електронний ресурс] / Сумський історичний портал, 2018. – Режим доступу: <http://sumynews.com>.

6. Децентралізація. Старости в селах об'єднаних громад: що змінює новий закон [Електронний ресурс] / Прес-центр ініціативи "Децентралізація", 2018. – Режим доступу:<https://decentralization.gov.ua/news/4433>.

7. Прокопчук Л. Децентраізація органівмісцеогосамоврядування в Україні. Переваги танедоліки / Л. Прокопчук //«Актуальні проблеми аграрної економіки: теорія, практика, стратегія»: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 45-річчю економічного факультету Подільського державного аграрно-технічного університету (Кам'янець-Подільський, 12-13 жовтня 2017 року). – Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2017. – 384 с.

8. Про місцеві вибори: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 595-VIII / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2015, №157-VIII / [Електронний ресурс] – Режим доступу :<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

10. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: постанова ЦВК, 2018 / [Електронний ресурс] –

Режим доступу:<http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43957&what=0>

Медвідь Федір Михайлович, д-р наук в галузі політології, канд. філос. наук, проф. МКА,

Курчина Тамара Олександрівна, PhD в галузі права, докторант,

Мельниченко Ярослав Богданович, PhD в галузі права, докторант

Твердохліб Анатолій Іванович, магістр права, аспірант,

Міжрегіональна академія управління персоналом

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЄДНОСТІ

Політика регіонального розвитку України сьогодні формується в умовах неоголошеної війни з Росією, яка спричинила окупацію частини території та економічні втрати, супроводжується погіршенням соціально-економічного становища країни та рецесією, вимагає значних зовнішніх запозичень на відновлення економіки, а також масштабних витрат на ведення воєнних дій. Водночас, Україна інтегрується в європейський цивілізаційний простір, що ставить перед національною регіональною політикою низку вимог. Децентралізація публічного управління має здійснюватися передусім в інтересах громадян, у межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

Регіональна політика поєднує секторальні, просторові та управлінські цілі і пріоритети. Про це йдеться у «Порядку денному Європейського Союзу для регіонів» (EUTerritorial Agenda 2020), де зазначається, що серед найважливіших проблем, які мають вирішувати регіони ЄС у XXI ст., є формування місткого, консолідованого внутрішнього ринку, недопущення економічної регіональної самоізоляції та підтримка справедливої конкуренції на місцевому і регіональному рівні, впровадження ефективних заходів, пов'язаних з реакцією на демографічні і соціальні зміни у світі, вирішення актуальних проблем розвитку регіонів, пов'язаних зі зміною клімату та довкілля.

З огляду на стратегічний курс на євроінтеграцію, Україна потребує, з одного боку, взаємної відповідності цілей регіонального розвитку країни та ЄС, а з іншого – вироблення власного стратегічного бачення реформ на регіональному і місцевому рівнях з урахуванням викликів, що постають перед нашою державою.

Сформовані в Україні до 2014 р. нормативно-правова база та усталена практика реалізації державної регіональної політики мали низку недоліків, які перешкоджали успішності реформ на місцевому рівні. Громади і регіони не перетворилися на повноцінні суб'єкти регіональної політики через наступні перешкоди:

- нормативно-правові акти, які регламентують регіональну політику, ухвалювались більшою мірою задля вирішення короткострокових, локальних завдань розвитку окремих територій, а тому не складають єдину взаємоузгоджену систему;

- фрагментарність правового поля з питань регіонального розвитку створила підґрунтя для зловживань з боку посадових осіб у розподілі ресурсів та боротьбі за повноваження;

- державна регіональна політика тривалий час не розглядалася як окремий складник стратегічного розвитку держави, що призвело до її сприйняття як другорядної. Наслідком стали відсутність єдиної ієрархічно стрункої системи нормативно-правових документів, які регулюють питання регіонального розвитку, слабкість організаційно-управлінського механізму розробки та впровадження регіональної політики, зокрема щодо розробки та реалізації програмно-планових документів регіонального розвитку, залишковий принцип фінансування програмних заходів державної регіональної політики;

- відсутність координування органів влади, відповідальних за різні сфери соціально-економічного розвитку у частині реалізації окремих питань розвитку територій, зумовила неузгодженість галузевих заходів із завданнями державної регіональної політики;

- не було створено достатніх стимулів для забезпечення інтегрованості регіонів у консолідований господарський простір країни, а практика міжрегіонального, міжмуніципального, міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва регіонів залишалась безсистемною і епізодичною;

- формалізація і неефективність процедур залучення громадськості до розробки та реалізації політики розвитку на місцевому і регіональному рівні створювала перепони на шляху участі громадянських інститутів у вирішенні питань місцевого значення. Така невідповідність між важливістю регіональної політики для забезпечення цілісності країни і стабільного розвитку територій та її фактичною відсутністю у державі, занедбаний стан правового та організаційного забезпечення регіональної політики зумовили необхідність реформ, започаткованих у 2014 році. Позитивної оцінки заслуговує низка ухвалених у 2014 – на поч. 2015 рр. нормативно-правових актів, які регламентують найважливіші напрями державної регіональної політики в Україні та окреслюють загальні параметри реформування. Це, зокрема:

- Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (затверджена Постановою КМУ від 6 серпня 2014 р.), у якій обґрунтовані стратегічні цілі регіонального розвитку, визначені пріоритети координації

регіональної політики з галузевими політиками, а також механізми, інструменти та джерела фінансування регіонального розвитку до 2020 р.;

- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена Розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р.), і План заходів щодо її реалізації. Положення Концепції визначають базові напрями децентралізації влади в Україні, нову роль громади, району, регіону у системі місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи підвищення дієвості, ефективності й відповідальності місцевого самоврядування за реалізацію регіональної політики;

- ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» (від 17 червня 2014 р.), у якому унормовані питання співробітництва територіальних громад з метою вирішення спільних питань місцевого і регіонального розвитку;

- ЗУ «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 р.), положення якого унормовують права участі окремих громадян та громадських організацій у справах органу місцевого самоврядування відповідно до норм європейського права;

- ЗУ «Про засади державної регіональної політики» (від 5 лютого 2015 р.), який визначає інституційні рамки регіонального розвитку в Україні; формує правову основу реалізації нової державної регіональної політики; законодавчо унормовує мету державної регіональної політики – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної консолідації, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;

- ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 5 лютого 2015 р.), який створив правове підґрунтя для укрупнення громад і формування економічно та організаційно спроможних дієздатних адміністративних одиниць;

- ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) (від 28 грудня 2014 р.), який визначив напрями удосконалення бюджетного законодавства в рамках децентралізації, передбачив суттєве розширення повноважень громад та зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування;

- ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України (щодо податкової реформи) (від 28 грудня 2014 р.), який

означив шляхи подальшої лібералізації податкової системи та передбачив надання більшого податкового ресурсу місцевим бюджетам [1, с.196-198].

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 р., а практична реалізація розпочалась у 2015 р., виявилася однією з найрезультативніших та найпомітніших серед проголошених стратегічних реформ. Вона спрямована на створення в Україні сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських цінностей та стандартів, розвиток місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що дадуть змогу реально стимулювати місцевий економічний розвиток і надавати населенню високоякісні та доступні публічні послуги. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності має стати ключовою. Досягнуті позитивні результати у реалізації реформи децентралізації значною мірою зумовлені її належним нормативно-правовим супроводженням[4, с. 169-179].

Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 р., завдяки чому: запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною; законодавчо визначено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ; удосконалено функціонування інституту старости в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»; внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; прийнято постанову Уряду щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Нею передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок; затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для

нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.; прийнято 6 червня 2017 р. закон, який урегулює питання фінансового забезпечення місцевих виборів, у т. ч. і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах. [2, с.464-468; 5, с.232-237].

Водночас існує, на думку аналітиків, низка невирішених проблем як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для подальшої успішної реалізації реформи. Зокрема, слід відзначити такі проблемні питання: не завершено розробки перспективних планів формування територій громад регіонів; потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт. Місцеві органи виконавчої влади; не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та розподілу функцій і повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ, зокрема ; відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатня кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій; потребує опрацювання питання щодо запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів такий контроль мав би здійснюватися як з боку державних органів, так і з боку громадськості. Незважаючи на помітні успіхи реформ у сфері регіонального розвитку, слід вказати і на існуючі недоліки та відсутність прогресу на окремих напрямках реформування регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Так, до безперечних недоліків варто віднести тривалу відсутність дорадчого колегіального органу представників місцевих органів виконавчої влади, який би міг гнучко і оперативно реагувати на реалізацію реформ на місцевому рівні (Рада регіонального розвитку була утворена лише 22 квітня 2015 р.). Також, слід вказати на повільне просування ініціатив щодо децентралізації, що накладається на погіршення соціально-економічного становища громад.

Відтак, подальше реформування регіональної політики України з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку має спрямовуватися на наступне: остаточний перехід від жорсткої системи державного управління по вертикалі «центр – регіон» до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності; перехід від політики вирівнювання з центру зростаючих соціально-економічних диспропорцій розвитку територій, централізованого перерозподілу ресурсів та обмежених бюджетних коштів – до політики створення рівних можливостей для збалансованого розвитку регіонів, розкриття внутрішнього потенціалу громад та підвищення їх конкурентоспроможності; забезпечення надання інституційної та інвестиційної підтримки всім регіонам через залучення потенціалу державно-приватного партнерства, забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів, упровадження дієвих інструментів оптимального використання місцевих ресурсів та їх спрямування на розвиток територій; поширення гнучких інструментів стимулювання регіонального розвитку (залучення технічної допомоги, кредитів, розвиток ринку місцевих запозичень) [2, с.19-199].

У контексті зазначеного необхідно якомога скоріше ухвалити План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. – документ, у якому визначатимуться напрями, пріоритети і терміни подальшого реформування регіональної політики. Крім цього, оновлення потребуватимуть і регіональні стратегії розвитку у частині їх приведення у відповідність до сучасних викликів і потреб. Ці пріоритети та завдання передбачають невідкладне проведення реформ усіх складових життєдіяльності суспільства та держави – політичної, адміністративної, судової, податкової, земельної, місцевого самоврядування, освіти, охорони здоров'я, сектору безпеки. Вони можуть бути реалізовані, на думку аналітиків, тільки консолідованими зусиллями державних інститутів України при зміцненні національної єдності [3, с.998-1038].

Отже, продовження децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Поглиблення реформ у сфері регіонального управління і формування нової логіки відносин громади, регіону та держави має стати каталізатором відбудови і нового поступу України, чинником консолідації українського суспільства задля збереження державності та реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2018 році». – К.: НІСД, 2018. – 1287 с.
4. Медвідь Ф.М., Чорна М.Ф. Політико-правові засади регіональної політики в умовах забезпечення національної безпеки України // Регіональна політика: законодавче регулювання та практична реалізація: матеріали Першої Міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 24-25 листопада 2015 р.) Міністерство освіти і науки України, Київський національний ун-т будівництва і архітектури та ін.. – Київ-Тернопіль: Астон, 2015.-С.169-179.
5. Медвідь Ф.М., Курчина Т.О., Твердохліб А.І. Політико-правові засади регіональної політики України в умовах об'єднання територіальних громад // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика [зб.наук.пр.]. – Київ-Тернопіль: 2015. – Вип.ІІІ. Матеріали Третьої Міжнародної науково-практ.конф., (Київ, 22-23 листопада 2017 р.) /Мін-во освіти і науки України, КНУБіА та ін. «Бескиди». -2017. – В 2-х ч.- Ч.1.-С.232-237.

*Павлюк Алла Петрівна, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник; державний експерт,
Мін-во регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України*

РОЛЬ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Формування ефективної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку є на сьогодні одним з головних завдань із реалізації державної регіональної політики. Ключовим елементом цієї системи мають стати агенції регіонального розвитку, створення яких відбувається відповідно до положень Закону України «Про засади державної регіональної політики», прийнятого в 2015 році.

Засновниками агенцій регіонального розвитку можуть бути регіональні органи місцевого самоврядування (обласні ради) та регіональні органи виконавчої влади (обласні державні адміністрації). Водночас співзасновниками також можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону [1].

Таким чином, агенції регіонального розвитку мають забезпечити якісну координацію та об'єднання зусиль органів влади, бізнесу та громадськості, формування партнерства між ними для забезпечення сталого розвитку регіону, оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах регіону.

Відповідно до завдань Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, в Україні має бути створено до кінця 2018 р. 18 агенцій регіонального розвитку, до 2019 р. – 20, до 2020 р. – 25. На сьогодні у 22 регіонах прийнято рішення про створення агенцій, 18 агенцій вже працюють або знаходяться в процесі формування. Кілька агенцій вже мають окремі успішні результати роботи, інші – лише налагоджують свою діяльність. У більшості агенцій засновниками виступили обласна рада і обласна державна адміністрація, із залученням інших інституцій регіонального розвитку. Проте є й такі, де засновниками виступили лише обласна рада або обласна державна адміністрація (у Дніпропетровській, Волинській, Чернівецькій областях). Слід зазначити, що відсутність серед засновників агенцій всіх основних учасників регіонального розвитку (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бізнесу, громадськості та навчально-наукових закладів) знижує їхню інституційну спроможність у забезпеченні регіонального розвитку, спричиняє відсутність стабільного фінансування діяльності інституцій.

Однією з головних функцій агенцій регіонального розвитку в Україні має стати якісна координація процесу стратегічного планування розвитку регіону, об'єднання зусиль усіх стейкхолдерів регіонального розвитку, формування партнерства між ними для максимально ефективного використання власного соціально-економічного потенціалу та ресурсів кожного регіону.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року передбачено, що пропозиції та рекомендації агенцій регіонального розвитку повинні бути враховані під час формування державної регіональної політики, підготовки стратегічних документів

та здійснення заходів щодо регіонального розвитку, визначення інструментів реалізації державної регіональної політики.

Участь агенцій регіонального розвитку у процесі стратегічного планування регіонального розвитку передбачена Типовим положенням про агенцію, де серед основних функцій агенцій визначено: проведення аналізу соціально-економічної ситуації, проблем розвитку відповідного регіону та формування пропозицій щодо шляхів їх розв'язання; сприяння реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку та виконанні плану заходів з її реалізації, програм і проектів регіонального розвитку; участь у проведенні моніторингу стану виконання у регіоні завдань, визначених стратегічними та плановими документами.

Агенція регіонального розвитку може також виступати головним розробником проектів регіональної стратегії та плану заходів з її реалізації, представники агенцій можуть бути членами експертних груп з конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку [2].

Для ефективного виконання функцій щодо розробки та реалізації стратегічних документів розвитку регіону агенція регіонального розвитку повинна мати відповідну інституційну спроможність, конструктивну співпрацю з обласною радою, у компетенції якої – затвердження Стратегії розвитку області. Також важливою є участь агенцій у реалізації стратегічних документів шляхом підготовки або надання експертної допомоги органам місцевого самоврядування у підготовці програмних та проектних документів, а також шляхом безпосередньої реалізації окремих проектів регіонального розвитку.

Опитування, проведене серед агенцій регіонального розвитку у жовтні 2018 р., в якому взяло участь 12 агенцій, показало, що всі вони вважають за необхідне посилення ролі агенцій у процесі стратегічного планування та моніторингу регіонального розвитку. Більшість з опитаних агенцій уже в тій чи іншій мірі беруть участь у реалізації цих завдань.

Водночас, для того щоб агенції регіонального розвитку стали реальним дієвим фактором впливу на регіональний розвиток, рушієм підготовки та реалізації стратегічних документів щодо регіонального розвитку, вони повинні мати необхідний рівень забезпеченості фінансовими, кадровими, матеріально-технічними ресурсами.

Серед основних перешкод ефективній реалізації агенціями регіонального розвитку функцій зі стратегічного планування, фінансування та моніторингу розвитку регіону можна визначити наступні: недостатнє фінансове забезпечення; відсутність фахівців відповідної кваліфікації; недостатнє нормативне регулювання; слабка співпраця з

науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами регіону; недостатньо конструктивна співпраця з обласними органами виконавчої влади; слабка інформаційне та методичне забезпечення; недостатня співпраця з громадськими організаціями, що займаються розвитком регіону.

Аналіз діяльності агенцій регіонального розвитку на основі доступних інформаційних джерел та узагальнення результатів проведеного опитування дозволяє зробити висновок, що до головних чинників успішної реалізації агенціями регіонального розвитку функцій у сфері стратегічного планування та моніторингу регіонального розвитку належать:

- заснування агенцій на основі співучасті обласних рад та обласних державних адміністрацій, а також залучення до кола співзасновників інституцій, що представляють інтереси бізнес-середовища, громадських організацій, що займаються регіональним і місцевим розвитком, наукових та вищих навчальних закладів регіону та забезпечення відповідного представництва у наглядових радах агенцій. Це сприятиме врахуванню інтересів усіх учасників процесу регіонального розвитку та убезпеченню від адміністративного тиску з боку органів влади при прийнятті рішень щодо розвитку регіону;

- забезпечення стабільного фінансування діяльності агенцій на засадах співфінансування з різних джерел: забезпечення гарантованого фінансування з обласного бюджету в перші кілька років роботи агенції, залучення співфінансування з інших місцевих бюджетів та приватного сектору, розширення можливостей для агенцій щодо реалізації проектів регіонального розвитку за рахунок коштів ДФРР, субвенцій, міжнародної технічної допомоги, можливість надання платних послуг. Стабільне фінансове забезпечення дозволить залучити для роботи в агенціях кваліфікованих фахівців необхідної спеціалізації;

- забезпечення аналітичної та методичної допомоги агенціям регіонального розвитку в питаннях реалізації зазначених функцій та налагодження ефективних комунікацій агенцій з центральними та місцевими органами влади.

Для підвищення інституційної спроможності агенцій регіонального розвитку до реалізації завдань у сфері стратегічного планування на регіональному рівні необхідно вжити наступних заходів:

- унормувати питання визначення (посилення) ролі агенцій регіонального розвитку у процесі розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації,

моніторингу реалізації стратегій та планів заходів, а також порядку взаємодії з органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з цих питань;

- унормувати питання включення до наглядової ради агенції регіонального розвитку представників організацій місцевого бізнесу та громадських організацій, що працюють у сфері регіонального розвитку;

- розширити перелік функцій агенцій регіонального розвитку, зокрема, щодо підготовки та реалізації програм та проектів регіонального та місцевого територіального розвитку, в тому числі за кошти Державного фонду регіонального розвитку, бюджетної секторальної підтримки ЄС та інших міжнародних програм та проектів, коштів субвенцій та трансферів на соціально-економічний розвиток;

- забезпечити гарантоване фінансування діяльності агенцій з обласного бюджету впродовж перших 3 років роботи агенції, а також співфінансування з боку інших співзасновників, передбачивши це в установчих документах агенції;

- унормувати питання надання агенціями регіонального розвитку платних послуг юридичним та фізичним особам та спрямовувати отримані кошти виключно для фінансування видатків на утримання агенції, виконання програмних завдань та реалізацію власних проектів регіонального розвитку;

- агенціям регіонального розвитку налагодити співпрацю з науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами регіону з метою залучення їхнього інтелектуального потенціалу в процесі підготовки стратегічних документів щодо регіонального розвитку;

- забезпечити підготовку та проведення навчальних та тренінгових програм для працівників та експертів Агенцій регіонального розвитку з питань стратегічного планування регіонального розвитку, супроводу реалізації регіональних стратегій розвитку і планів з їх реалізації, проектного менеджменту, моніторингу регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Типове положення про агенцію регіонального розвитку, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 258 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF>.

2. Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затверджена Наказом Мінрегіону від 31.03.2016 № 79 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>.

*Приліпко Сергій Михайлович, кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
НАДУ при Президентіві України*

АКТИВІЗАЦІЯ ЗАЛУЧЕННЯ АГРАРНИХ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ ДО РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ НА ДЕРЖАВНОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

В Україні спостерігається активізація кооперативного руху у сільських територіальних громадах, зокрема, через поширення кооперативів. Відповідно до Закону України «Про кооперацію» [1] та Класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004 [2] обслуговуючий кооперативом є кооператив, який утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг переважно його членам, а також іншим особам з метою провадження їх господарської діяльності. Проведені дослідження свідчать, що існує ряд проблем, які стримують подальший розвиток суб'єктів обслуговуючої кооперації через нерегульованість механізмів їх функціонування та розвитку на державному і регіональному рівнях. В умовах децентралізації саме аграрні заклади освіти, маючи потужний кадровий і науковий потенціал, повинні активно залучатися до проведення реформ у країні. Програми державної та регіональної підтримки є недосконалими, не мають системного підходу до розв'язання проблем у сільській місцевості та потребують доопрацювання експертними групами, у тому числі із залученням науково-педагогічних фахівців. Для виокремлення ролі аграрних закладів освіти у розвитку обслуговуючої кооперації на державному і регіональному рівнях вважаємо за необхідне запропонувати окремі рекомендації, які можуть бути реалізовані центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Мінагрополітики разом із фахівцями аграрних закладів освіти та профільними інститутами громадянського суспільства (Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад; Асоціація об'єднаних територіальних громад; Асоціація сільських, селищних та об'єднаних

громад; Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб; Асоціація фермерів та приватних землевласників тощо) варто ініціювати проведення круглого столу з представниками кооперативів щодо створення Федерації кооперативів сільських територій України для інтеграції представницького органу у міжнародні інституції. Відсутність потужних спеціалізованих інститутів громадянського суспільства з питань кооперації унеможлиблює на міжнародному, національному і регіональних рівнях лобювати інтереси кооперативів, залучати додаткові грантові ресурси, інтегруватися у міжнародну кооперативну спільноту.

Мінагрополітики спільно з Мінрегіонбудом України необхідно систематизувати джерела залучення інвестицій існуючих державних, регіональних, грантових програм розвитку сільської кооперації та розмістити інформацію щодо визначення спрощеного алгоритму доступу кооперативів скористатися фінансовою підтримкою на своєму офіційному веб-порталі, а також рекомендувати керівникам аграрних закладів освіти поширювати таку інформацію через свої інформаційні ресурси.

Аграрним закладам освіти доцільно активізувати надання інформаційно-консультативних послуг сільському населенню щодо організації діяльності кооперативів, оптимізації їх структури, можливостей отримання державної і регіональної підтримки, налагодження співпраці з міжнародними проектами технічної допомоги з проведення теоретичного й практичного навчання селян на власній навчально-науковій і виробничій базі.

Державній установі «Науково-методичний центр інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності вищих навчальних закладів «Агроосвіта» Міністерства освіти і науки України слід постійно здійснювати координацію аграрних закладів освіти щодо участі їх фахівців з питань розвитку кооперації у семінарах, тренінгах, круглих столах, форумах, конференціях, курсах підвищення кваліфікації, закордонному стажуванні й обміні досвідом.

Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України у співпраці із представниками державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших установ і організацій варто запровадити стажування науково-педагогічних працівників на виробничій базі діючих сімейних ферм, обслуговуючих кооперативів й кооперативних об'єднань з метою набуття ними практичних умінь і навиків щодо організації діяльності із подальшим їх залученням до спільних науково-дослідних і освітніх проектів. Наразі кооперативні об'єднання не набули масового поширення у регіонах, через що більшість сільських кооперативів функціонують самі по собі та не мають чітких

довготермінових перспектив і стратегічних планів.

Державним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування необхідно активно залучати науково-педагогічних працівників аграрних закладів освіти до участі у обласних і районних нарадах, круглих столах, робочих зустрічах з питань розроблення цільових програм розвитку кооперації у сільській місцевості та механізмів їх реалізації, проведенні консультацій та дорадчому супроводі під час виконання запланованих заходів.

Інститутам громадянського суспільства, діяльність яких пов'язана з популяризацією ідеї кооперації і сприянням її розвитку у сільській місцевості, бажано налагодити тісне співробітництво між собою та аграрними закладами освіти щодо спільної участі у міжнародних проектах технічної допомоги у сфері залучення сільських мешканців до кооперативної діяльності [3]. Крім розвитку кооперативного руху у сільському господарстві, за рахунок грантових програм значної уваги потребує вирішення питань щодо налагодження діяльності інших суб'єктів несільськогосподарської кооперації, діяльність яких пов'язана з наданням житлово-експлуатаційних, ремонтно-будівельних, побутових, туристично-рекреаційних, соціальних, медичних, логістичних, інформаційно-консультаційних та інших послуг населенню.

Кооперативним організаціям разом з представниками державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських інституцій, дорадчих служб та аграрних закладів освіти слід створити робочі групи та провести консультації щодо активізації діяльності зі створення національного і регіональних кооперативних об'єднань, визначити механізми їх реалізації. Без їх створення стримується розвиток міжнародних відносин та представлення продукції і послуг на зовнішніх ринках.

В цілому, публічне управління розвитком сільських територій є формою діяльності центральних і місцевих державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що визначається у прийнятті відповідних нормативно-правових актів, концепцій, стратегій і програм, спрямованих на розв'язання соціально-економічних проблем сільської місцевості та покращання умов проживання сільських мешканців [4, с. 15]. Вважаємо за необхідне до публічного управління розвитком сільських територій, зокрема обслуговуючої кооперації, залучати провідних експертів з аграрних закладів освіти щодо проведення досліджень та надання науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття відповідних нормативно-правових актів. Для цього Міністерству освіти та науки України у співпраці з Мінагрополітики варто більш широко рекомендувати аграрним закладам виконувати науково-

дослідні роботи з формування нових і удосконалення діючих механізмів розвитку сільської кооперації на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Отже, на наш розсуд, обслуговуюча кооперація має стати важливим елементом комплексного розвитку сільських територій, розвиватися завдяки налагодженій співпраці кооперативних організацій з державними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, професійними організаціями громадянського суспільства, дорадчими службами та аграрними закладами освіти. Останні повинні відігравати важливу роль у формуванні механізмів реалізації сільської кооперації, а НМЦ «Агроосвіта» на державному і регіональному рівнях має стати потужним координаційним центром їх участі у забезпеченні комплексної розбудови сільських територій в умовах децентралізації та проведення реформ.

Список використаних джерел

1. Про кооперацію: Закон України від 06.11.2014. № 1206-VII.URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.

2. Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004: Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 р. № 97 URL: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/kspovo/kopfg/>.

3. Приліпко С.М., Макушок О.В., Шевченко Н.О., Лепьошкіна Т.Я. Управління сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами: практичний посібник. Черкаси: Видавець Вовчок О.Ю., 2017. 200 с.

4. Савков А.П., Орлатий М.К. Публічне управління сільськими територіями України: навч. посіб. / за ред. А.П. Савкова. Київ, 2016. 336 с.

*Семко Вадим Леонідович, кандидат політичних наук, доцент,
Баєва Юлія Євгенівна, кандидат політичних наук,
кафедра політичних наук КНУБА*

НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: РЕГІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

Поняття «ідентичність» є однією з базових категорій для усього комплексу суспільно-політичних наук, оскільки об'єктом вивчення цих наук є суспільство, як сукупність індивідів, а ключовою соціальною рисою індивіда є самоідентифікація. Ідентичність суспільства, у свою чергу, формується сукупністю ідентичностей індивідів.

Сьогодні можна впевнено констатувати, що українське суспільство у повній мірі зіштовхнулось з кризою ідентичності. Сутність цієї кризи полягає у значних за своєю потужністю різноспрямованих ідеологічних векторах, що впливають на процеси самоідентифікації українського соціуму як з зовні, так і з середини. З набуттям незалежності Україна опинилась перед необхідністю розбудови власної національної ідентичності на тлі розмаїття «старих» ідентичностей, що склались в українському суспільстві ще у радянську добу, які відразу увійшли у конфлікт з українською етнічною ідентичністю, яка на початку 1990-х років переживала бурхливий ренесанс. Ситуація ускладнювалась глибокою соціально-економічною кризою дев'яностих років, але, практично відразу українське суспільство почало відчувати активний експорт нових проектів ідентичності, які активно пропанують, а, подекуди і прагнуть нав'язати зовнішньополітичні сили, що змагаються між собою за Україну як ключову складову власного геополітичного ареалу. З іншого боку Україна опинилась під неминучим за умов глобалізації щільним потоком ліберальної ідеології та атрибутів ідентичності постмодерна.

Ідентичність – невід'ємний елемент індивіда, що живе у суспільстві, та суспільства, що складається з індивідів. Ідентичність не є пасивним приймачем зовнішніх впливів. Маючі складну, багатшарову структуру ідентичність не лише сприймає оточуюче середовище або чинить йому спротив. Вона здатна творчо засвоювати його, спричиняючи на нього зворотній вплив.

Термін «ідентичність» походить від лат. *Identifico* – ототожнюю. У науковий обіг термін «ідентичність» запровадив Е. Еріксон, визначаючи її як «почуття особистої тотожності та історичної безперервності особистості». За Еріксоном ідентичність існує на двох рівнях: індивідуальному, який передбачає сприйняття себе, як тотожного і усвідомлення безперервності свого існування у просторі та часі, та соціальному, на якому індивід усвідомлює визнання іншими своєї тотожності і безперервності. [1, с. 144.] На думку А. Циганкова, національна ідентичність – це культурна норма, що відбиває емоційні реакції індивідів по відношенню до своєї нації та національної політичної системи. [1; с. 153.] М. Шульга визначає ідентичність, як «нерозривний зв'язок особи зі спільністю, ототожнення людини з певною суспільною групою, вкорінену в духовному світі особи систему цінностей, ідеалів, норм відповідної спільності, що виявляється як стійке ядро». [5, с. 93.]

Проблема етнічної ідентичності населення України визначається двома суттєвими факторами: яскраво вираженою регіональною ідентифікацією і розбіжністю у етнічній приналежності громадян та їх рідній мові. Най помітніші ідентифікаційні суперечності властиві

прикордонним регіонам (Галичина, Закарпаття, Буковина, АР Крим, Донбас). Результати дослідження ідентифікаційних особливостей у географічно найбільш віддалених містах східного і західного регіонів (у Донецьку і Львові) дають підстави для низки висновків про різницю між специфікою системи ідентичностей для представників обох регіонів і міст. Так, за висновками Г. Палій, «для представників Донецька пріоритетними виявилися соціально-професійні, вікові, політико-ідеологічні й геополітичні (передусім із орієнтацією на радянське, російське) чинники ідентичності, тоді як для представників Львова — етнічні, релігійні, національні чинники ідентичності». Утім, «розбіжності у специфіці проявів ідентичності між представниками молодшого покоління обох регіонів нівелюються: показники самоідентифікації «громадянином України» для молодшого покоління на заході та сході України становлять понад 90 %, що, зокрема, свідчить про «зближення ідентифікаційних моделей» молодшого покоління» [3, с. 39.].

М. Михальченко характеризує процеси становлення самоідентифікації індивідів у пострадянській Україні як «переідентифікацію», в результаті якої сформувалися чотири типи ідентичності. «Традиціоналісти» — орієнтовані на минуле, яке для них є джерелом позитивних спогадів та почуттів (ці люди не сприймають українську національну ідею). «Прожектери-футуристи» — покладають свої сподівання із проектів майбутнього (глобалісти, космополіти для яких національна ідея щось другорядне та застаріле). «Прагматики-сучасники» — на перше місце ставлять реалізацію власних соціальних та економічних інтересів (для них сприйняття національної ідеї суто прагматичний вчинок зовнішнього плану). «Націонал-патріоти», для яких українська національна ідея — це внутрішнє переконання, ідейний мотив мислення і дій [2, с. 24.].

Традиційна українська етнокультурна ідентичність міститься на історичному образі українця, сформованого протягом XIX–XX століть у межах романтично-народовського дискурсу і певною мірою оновленому консервативно-революційною ідеологією націоналізму середини XX століття. Символічні атрибути цього напрямку — пантеон національних героїв (Т. Шевченко, І. Франко, М. Грушевський та ін.), оформлений фольклорно-ритуальний антураж побуту і колективних маніфестацій, козацький ідеал особистої самореалізації, національно-культурні й політичні ритуали, і, звичайно, українська мова, як найголовніший інструмент утвердження даного типу ідентичності.

Імперська російська культурна традиція (ідентичність) бере початок у дореволюційній дійсності і спирається на авторитет російської культури XIX–XX століть, що значною мірою визначала формування

культурних вподобань і світоглядних настановлень більшості громадян України. Сьогодні ця традиція справляє переважно прихований інерційний вплив, який від того не стає менш значущим. Зокрема, він лежить в основі переконання значної кількості громадян України різного етнічного походження в тому, що російська мова більше надається для «високого» стилю спілкування як на побутовому рівні, так і в сфері культури, науки, і загалом володіння нею є ознакою вищого культурного розвитку, освіченості, певного соціального статусу індивіда.

Ідеологічна й психологічна спадщина комунізму, що лежить в основі ідентичності «радянської людини» досить чітко означена і досить агресивно репрезентована її прихильниками і носіями. Їх категоричність пов'язана з тим, що позитивні радянські атрибути — уявне соціальне благополуччя і особистісний успіх — для значної кількості громадян України закорінені в їхньому власному досвіді. Принаймні, такими уявляються роки до перебудови з позицій нинішнього стресогенного, нестабільного і позбавленого віри в справедливість життя більшості громадян. Поширеність і популярність такої форми самоідентифікації свідчить не стільки про актуальність ідеології, скільки про психологічну реакцію людей, що опинилися в умовах боротьби за виживання і не мають іншого ідейного досвіду самоопанування і самоорганізації, окрім комуністичної риторики.

До четвертого типу ідентичності слід віднести **ліберальну вестернізацію**, початки якої слід шукати в добі трансформаційних процесів перебудови 1980–1990 років, коли впровадження стереотипів ліберального суспільства здійснювалося за методикою «розбещення» членів пуританської ідеократичної спільноти. Маніпулятивні мес-медійні техніки успішно долали тоді bastiони старої пропаганди, але, як зауважує М. Розумний, засоби своєрідним чином вплинули на мету. «Замість засвоєння ідеалу самоврядної і відповідальної особистості, сумлінного громадянина і щирого патріота, на якому тримається суспільний уклад західних демократій, на пострадянському просторі утвердився інший соціальний стандарт — цинічний індивідуалізм, культ споживання, повна автономність соціальних груп, недовіра до держави і заперечення ідейних мотивацій як таких» [4, с. 95, 96, 97].

Спираючись на динаміку електоральних уподобань виборців можна констатувати, що найбільш поширеними в українському суспільстві є саме «радянський» та «ліберально-економічний» тип ідентичності. Останній — найбільш етнічно незаангажований — включає в себе два великих підтипи: переконаних лібералів-західників, для яких цінності і стандарт життя сучасного західного суспільства є незаперечним зразком, до якого слід прагнути (до них відноситься і молодь, зорієнтована на

західну масову культуру), і широкі прошарки населення, які у сучасних ринкових умовах сконцентрували зусилля на реалізації власних матеріальних потреб. Ідентичність «радянської людини» також зорієнтована передусім на радянські соціальні цінності та економічні принципи, і так само відтісняє на другий план етнічну проблематику. Саме ця обставина пояснює факт наявності серед бійців АТО великої частки російськомовних громадян України, до того ж з її «радянського поясу» – південно-східного регіону, для яких боротьба за Україну є насамперед боротьбою за власні соціальні цінності.

Таким чином, «радянська» ідентичність є ідентичністю, що орієнтує індивіда на російські культурні цінності та «ліві» соціально-політичні принципи, хоча при цьому не заперечує власної, «істинної» етнічної самоідентифікації індивідів – носіїв ідентичності «радянської людини». Зрештою, поширеність «радянської» ідентичності в сучасному українському суспільстві зумовлена, на наш погляд, переважно соціально-економічними проблемами, ефективне вирішення яких сприятиме її згасанню.

Проте найбільш актуальним, і, як з'ясовується, загрозливим для українського суспільства є ліберально-модерністський тип ідентичності. Тривалий час на нього покладались великі сподівання: очікувалося, що мірою свого поширення серед суспільства він буде охоплювати широкі верстви населення і сприяти формуванню європейської України. Однак, соціально-економічні негаразди системного характеру разом з розвитком інформаційних технологій і формуванням нових актуальних ниш на ринку праці зарубіжних країн, призвели до того, що носії цього типу ідентичності все частіше виїжджають з України за кордон. Вони або втратили надію на позитивні зміни в Україні, або ж вирішили для себе не гаяти час і життя, і переїхати до сучасного розвинутого світу, а не чекати, поки він сформується в Україні. Іншою принциповою рисою даного типу ідентичності є те, що він, на відміну від решти типів не має чітко окреслених регіональних меж. Популярність ліберально-модерністської ідентичності зростає завдяки поширеності каналів інформації, і охоплює сьогодні усі регіони України. При цьому, завдяки своєму універсальному характеру, вона є привабливою для соціальних і регіональних груп з радикально протилежними політичними поглядами. Матеріальні та нематеріальні блага західного суспільства є рівною мірою привабливими для усіх регіонів України. До того ж вони дедалі привертають до себе не лише молодь, як це було раніше, а й середні, і, навіть старші вікові групи.

Список використаних джерел

1. Кочетков В. В. Национальная и этническая идентичность в современном мире // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2012. №2. С. 144 – 162.

2. Михальченко М. І. Українська національна ідея як регулятивна сила в загальнодержавному і регіональному масштабах / Регіональні версії української національної ідеї: спільне і відмінне. Зб. Статей. – К.: Світогляд, 2005. – 186 с. С. 9 – 34.

3. Палій Г. Становлення єдиної національної ідентичності в Україні. Вплив регіональної специфіки // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2. С. 38 – 45.

4. Розумній М. Фактори сучасної національної самоідентифікації українців // Політичний менеджмент. – 2007. - № 1. – С. 93 – 99.

5. Шульга Н. А. Этническая самоидентификация личности. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 1996. – 200 с.

*Стеценко Світлана Власівна, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук КНУБА*

ПРОЗАХІДНА ОРІЄНТАЦІЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІДЕНТИФІКАЦІЙНОГО ДИСКУРСУ

Нинішній перелік базових категорій ідентифікаційного дискурсу в Україні з необхідністю включає: геополітичний вибір, європейський та євроатлантичний вектор розвитку Відомий український соціолог, заступник директора Інституту соціології НАН України Є. Головаха нещодавно відзначив, що за останні чотири роки фіксується 52-58 відсотків підтримки прозахідної орієнтації українців, що, безумовно, свідчить про усталеність політичної свідомості суспільства щодо цивілізаційних цінностей, а також його консолідацію під кутом зору геополітичного вибору. В попередній період, за висновком вченого, геополітична орієнтація суспільства коливалася залежно від рівня довіри-недовіри до влади. Проблеми геополітичного вибору в суспільстві з певною періодичністю виходили навіть у формат вуличної, майданної політики. При президентові В. Ющенко соціологами фіксувалася перевага підтримки прозахідного курсу. Але в силу того, що діючий на той час президент «не продемонстрував достатньої професійної компетентності» на наступних президентських виборах обрали контраверсійного політика «з орієнтацією на Схід». [1]

Сьогоднішня політична ситуація в Україні, хоча й позначена втратою рейтингів влади, але не змінює у громадян прозахідної орієнтації.

Йдеться про цивілізаційну ідентифікацію та сталість прозахідної орієнтації як елементу політичної свідомості. Сьогодні відкрита громадська думка навчилася відстоювати себе як «єдине легітимне джерело ... законів» [2, с. 116] і не залишати аргументаційну свободу популістам. Зі свого боку, влада оприлюднила звернення Верховної Ради про зміни до Конституції щодо закріплення курсу держави на вступ у Євросоюз та НАТО та надіслала його на розгляд до Конституційного суду.

Політична державна влада виступила репрезентантом суспільства, відобразивши пріоритетні цивілізаційні цінності українців. Державна політика ідентичності, сприяння становленню ідентифікаційного дискурсу спрямована на формування та реалізацію національних інтересів; вона поширюється на всі аспекти суспільного життя. Суспільство очікує від держави як свого модератора конкретних соціально-економічних та політичних реформ на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції.

Прозахідна орієнтація як ідентитет українського суспільства визріла на основі українського соціокультурного коду, котрий можна визначити як набір фундаментальних принципів формування та підтримки усталених областей соціокультурного простору. На цій основі народжуються культурні тексти, соціальні зв'язки, формується історична пам'ять, відбувається усвідомлення місця нації у сучасному світі і в її історичній проекції (сприйняття та оцінка самих себе, інших народів, образи зовнішнього та внутрішнього ворога). [3, с. 162-165]

Ідентифікація нації з певним цивілізаційним проектом багатоманітна: політична, соціально-економічна історична, історико-культурна, етнічна. На думку відомого британського етнополітолога та етносоціолога Ентоні Сміта уряди можуть вести до Європейського Союзу, а їхні народи не завжди охочі йти за ними. Вчений вважає, що таке ставлення народу базується на відсутності емоційних, культурних зв'язків між європейськими народами.

Суб'єктність тієї чи іншої нації в сучасному світі вимагає культурної самобутності, «свобода залежить від ідентичності, а доля – від спільної пам'яті. Тому-то бажання взяти участь у сучасному світі ... вимагає спаювання окремих ... спільнот, які мають несумірні самобутні ідентичності. ... етнічну минувшину треба рятувати і повертати собі для того, щоб оновити теперішність і побудувати спільне майбутнє у світі конкурентних національних спільнот.» [4, с. 203]

Приклад успішних європейських держав показує, що політична та інтелектуальна еліта влаштовують широкі публічні дискусії із залученням громадянського суспільства для обговорення умов за яких політична нація може зберегти та примножити подальший розвиток. В Швейцарії, приміром, аналітичний центр AvenirSuisse (Майбутня Швейцарія)

проводить не лише експертні зустрічі за закритими дверима, а й організовує обговорення в місцевих пабах з місцевими бізнесменами, профспілковими діячами, домогосподарками, надаючи конкретні факти, поточний емпіричний матеріал. Стратегію цього мозкового центру транслюють ЗМІ, навколо неї формується ідентифікаційний дискурс.

Країна, яка сприймається як взірць прямої демократії, особливі зусилля спрямовує на підвищення політичної свідомості та політичної культури молоді, особливо з огляду на демографічні зміни (старіння населення) за наслідки яких доведеться розплачуватися саме нинішнім молодим людям. Враховується фактор диджиталізації молоді в умовах загальної диджиталізації демократії (е-демократія, е-голосування, е-ініціативи, е-порядок денний), а також вплив соціальних мереж, що сприяють створенню різних поглядів, різної картини світу.

Названий аналітичний центр керується програмою «Майбутнє молоді», з якою співробітники йдуть в університети, середні навчальні заклади та розповідають про політику, державні реформи аби мобілізувати насамперед знання молоді, пробудити більшу раціональність в дискусіях. Зафіксовані аналітиками тенденції зменшення залученості молоді до політичної участі та підвищення середнього віку активного виборця сприяли реформуванню системи виборів, підвищенню рівня усвідомлення негативних тенденцій розвитку, які несуть загрозу молодому поколінню, якщо воно не використовуватиме наявні політичні права. Як результат високого рівня дискурсивних практик – високий рівень ідентифікації швейцарців. Кожен відіграє певну роль у прийнятті рішень, при обговоренні та пропонуванні теми дискусій на федеральному, кантональному та муніципальному рівнях. [5]

В Україні з 2016 р. існує державна п'ятирічна цільова програма «Молодь України», що включає завдання формування громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості, але механізмів досягнення поставлених завдань не розкриваються. Останні президентські та парламентські вибори показали, що українським молодим громадянам властиві певна пасивність і щодо державних органів і щодо виборчого процесу, правовий нігілізм. Прагнення переважної більшості молоді жити по-європейски найчастіше проявляється у виїзді за кордон на навчання, пошуки роботи.

На питання: чи розуміє наші євроустремління і нашу ситуацію Захід – однозначної відповіді не існує. Швидше: не розуміє. Про це свідчать шаблони західної свідомості щодо України. В Західній Європі все ще побутує уявлення про тотожність Росії та Радянського Союзу. Звідси – підміна понять, своерідна лояльність щодо так званої втрати Росією колишніх радянських територій. Німеччина вибачилася перед Росією за

Другу світову війну, а відповідальність перед Україною з нашими втратами у 9 млн. українців залишилася історії. Відомі приклади, коли на різних міжнародних конференціях карта України демонструвалася з територіями Криму та Донбасу, позначеними аббревіатурою, що означає «території, непідконтрольні державі».

Санкції Заходу не вплинули на Російську Федерацію до тієї міри, щоб ситуація з окупацією, агресією в Україні змінилася. Одночасно були створені додаткові професійні можливості для російських та західних інтелектуалів, що опинилися в центрі зусиль із розвитку «народної дипломатії». Росія випробовує на міцність західну інтелектуальну спільноту та її здатність протистояти багатьом спокусам та стратегіям кооптації, як, наприклад, участь в роботі клубу «Валдай».

Захід уже пропустив і не розгледів гібридної війни на власній території, зокрема як стратегії перетворення знання на зброю. Захід користується російськими наративами, які просуваються європейськими та американськими аналітичними центрами. Новими явищами на службі Кремля стала гібридна аналітика та *Putinversteh* (з нім.), що буквально визначається як «розуміння Путіна» або «той, хто розуміє Путіна». Гібридна аналітика, в свою чергу, визначається як процес конструювання, розробки та просування різних псевдоакадемічних наративів підкупленими або зманіпульованими інтелектуалами.

Україна чітко усвідомлює світову загрозу Росії-агресора, зокрема загрозу, яка виникла в результаті ворожої російської підривної війни з її прагненням нівелювати наші демократичні цінності та маніпулювати ними через спотворення правди в промисловому масштабі. Особлива увага спрямована на засоби масової інформації, що артикують проросійську інформацію, аналітику, яка відбілює Кремль, сприяє його пропагандистським політичним цілям. Однак, слід усвідомити, що самооборона – це не стратегія. Українська політика євроідентифікації – це узгоджена та добре скоординована система програм, пов'язаних з Росією, що базуються на глибокому аналізі авторитаризму, клептократії та корупційних практик у Росії, таких як державна пропаганда та інформаційна війна, войовнича зовнішня політика, порушення міжнародного права та прав людини.

Список використаних джерел

1. Як змінюється суспільство // День. – 2018, 14 серпня.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Пер з нім. А. Онішко. – Львів: Літопис, 2000. – 319 с.

3. Феномен нації: основи життєдіяльності / За ред. Б. В. Попова. – К.: Товариство «Знання», КОО, 1998. – 264 с.

4. Сміт Е. Нації та націоналізм у глобальну епоху / Пер. з англ. М.Климчука і Т. Цимбала. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 320 с.

5. Аналітичний центр «AvenirSuisse». [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://www.avenir-suisse.ch/en/about-us/>

*Стогова Ольга Володимирівна, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права, теорії та історії держави
і права Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

ДИНАМІКА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

У квітні 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що стала основним концептуальним документом, що визначив засади децентралізації влади в Україні[1].

Для реалізації положень Концепції необхідно було внести відповідні зміни до Конституції України, а також розробити ряд нових законів. Зміни до Конституції мали створити можливість для формування виконавчих органів обласних та районних рад, щоб забезпечити самоврядування на рівні району та області, а не лише територіальної громади. Конституційного закріплення вимагала і переформатування місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, що є однією із базових засад децентралізації. Але необхідні зміни до Конституції не були прийняті через політичні обставини і уряд розпочав реформу у межах чинних конституційних норм.

Задля реалізації концепції Верховною Радою була прийнята низька нових законів, що створили умови для децентралізації влади на рівні територіальної громади.

Так, прийнято Закони про внесення змін до Бюджетного [2] та Податкового кодексів України [3]. Завдяки цим змінам відбулася **фінансова децентралізація**: місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд.грн.: з 68,6 млрд. в 2014 до 192 млрд.грн. в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6 %).

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створив правові підстави для формування спроможного базового рівня місцевого

самоврядування[4]. Станом на початок вересня 2018 року створено вже 838 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), з яких 133 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли **3839** колишніх місцевих рад. Більше **7,1 млн. людей** проживають в ОТГ [5].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» запровадив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо [6]. В Україні укладені та реалізується вже **263** договори про міжмуніципальне співробітництво. Цим механізмом скористалися вже **1050** громад [5].

Закон «Про засади державної регіональної політики» гарантує державну підтримку регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад, так за час реформи фінансування зросло у 39 разів: з, 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році.

Відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» нові містобудівні повноваження отримали 100 міст, в тому числі – 12 ОТГ.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг.

Можна відзначити, що нова законодавча база створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад. Відповідно до моніторингу, представленого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства в Україні на 1 червня 2018 року було створено 743 об'єднаних територіальних громади із 1207, що передбачені затвердженими перспективними планами. Всього об'єднано 3443 громади із запланованих 7917, де проживало 6,4 мільйона осіб. Але динаміка створення ОТГ за чотири роки реформи нерівномірна. Так, наростаючим підсумком: протягом 2015 року в Україні було створено 159 ОТГ, у 2016 році – 366 ОТГ, у 2017 – 665 і 743 ОТГ за 2018 неповний рік. Не можна не помітити тенденції загального щорічного збільшення ОТГ, у зв'язку з чим актуальним є аналіз динаміки процесу об'єднання територіальних громад по областях України. Розглянемо цю динаміку на прикладі Сумської області.

Оскільки статистики територіальних громад в Україні не велося, кількість територіальних громад можемо оцінити за кількістю відповідних місцевих рад. Допочатку реформи, а саме на квітень 2014 року, загальна кількість рад у Сумській області складала: міських – 15, селищних – 20, сільських – 384, тобто всього 419. Перспективний план формування

територій громад Сумської області, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1001 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2018 р. № 318-р) передбачає створення 53 ОТГ [7]. За 2015 рік на Сумщині була створена 1 об'єднана територіальна громада – Березівська, 2016–13, 2017–14 та неповний 2018 рік – 5, тобто всього 33 із запланованих 53.

За результатами Моніторингу процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Сумська область у рейтингу областей на жовтень 2018 року зайняла шосте місце. Також згідно із рейтингом Сумщина була третьою – за відсотком площі області, охопленої перспективним планом (99,6% всієї площі області), восьмою – за відсотком населення ОТГ до загальної кількості населення (майже 24,4 % всього населення області), дванадцятю – за кількістю об'єднаних громад (33 із 53 запланованих, що складає 62%), одинадцятю за покриттям ОТГ площі області (майже 39,8 % загальної площі), одинадцятю – за кількістю територіальних громад, що об'єдналися (162 громад, тобто 38,7 %), дванадцятю – за кількістю ОТГ із чисельністю менше 5 тисяч чоловік (таких ОТГ 13, майже 39,4%) [5].

При цьому у Сумській області жителів ОТГ 24,4%, жителів міст обласного значення – 53%, жителів громад, що не об'єдналися – 21,96%.

Важливо, що динаміка по районах області принципово відрізняється. На жовтень 2018 року із 18 районів Сумської області у 5 районах об'єднано більше половини громад, в 11 – менше половини, а у 2 районах – жодної, на липень 2018 року у 4 районах об'єднано більше половини громад, в 11 – менше половини, а у 3 районах – жодної, на лютий 2018 року у 3 районах об'єднано більше половини громад, в 11 – менше половини, а у 4 районах – жодної. На жовтень 2018 року ситуація виглядає наступним чином:

№	Район	Кількість рад, що об'єдналися	Кількість ОТГ	Площа, в км. кв	Кількість населення
1	Білопільський	18	3	1003	35352
2	Буринський	9	1	434	14080
3	Великописарівський	6	1	266	6842
4	Глухівський	13	2	723	9582
5	Конотопський	10	2	592	10396
6	Краснопільський	11	2	854	20792
7	Кролевецький	3	1	422	24589
8	Лебединський	0	0	0	0
9	Липоводолинський	4	1	193	3103

10	Недригайлівський	14	3	744	17854
11	Охтирський	20	4	1104	23444
12	Путивльський	19	2	908	24974
13	Роменський	4	1	217	4580
14	Середино-Будський	8	1	469	4760
15	Сумський	16	6	963	33335
16	Тростянецький	6	2	461	27358
17	Шосткинський	0	0	0	0
18	Ямпільський	3	1	126	5743

Відсутні ОТГ у двох районах області: Лебединському та Шосткінському. У першому випадку у районі 2 центри, що претендують на створення ОТГ навколо них, а у другому населенням та керівництвом району реформи не сприймаються через політичні орієнтації.

Але децентралізацію влади слід оцінювати не лише за показником кількості об'єднаних територіальних громад, адже їхнє об'єднання є не метою, а засобом децентралізації. Важливим критерієм децентралізації на місцях є медична реформа. У Сумській області (поряд із Харківською та Закарпатською, всього у 3 областях України) на жовтень 2018 року досі не створені госпітальні округи, що заважає процесу децентралізації в охороні здоров'я.

Не менш важливим показником є децентралізація в галузі освіти. У Сумській області створено 41 опорну школу, 23 (56 %) з яких саме в ОТГ. Із 476 загальноосвітніх навчальних закладів в області 233 перебуває в управлінні районними державними адміністраціями, а 216 в управлінні органів місцевого самоврядування, що також є невисоким показником по Україні. При цьому 28 ОТГ вже прийняли 105 закладів у комунальну власність.

Щодо децентралізації інших повноважень, то у Сумській області всього 2 міста обласного значення та 1 ОТГ отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю.

Загальні аспекти та переваги реформи вже проаналізовані у попередніх дослідженнях[8], а аналізуючи динаміку створення ОТГ у Сумській області, маємо відмітити наступне. Об'єднання територіальних громад на території Сумської області супроводжується як типовими загальноукраїнськими проблемами, так і власними місцевими. До власних місцевих можна віднести негативне ставлення населення північних районів до будь-яких реформ у країні через політичні переконання. Низькі темпи у 2015 році (всього 1 ОТГ) пояснюються, з одного боку, слабкою на той час методичною базою реформи, що викликала багато запитань та принциповим небажанням місцевих еліт щось змінювати, з іншого. Ці проблеми є спільними для всієї території держави. Питання методичної

допомоги було вирішене через створення офісів реформ в областях, **центрів розвитку місцевого самоврядування, більш активну роботу обласних державних адміністрацій. Вирішення проблеми методичного забезпечення та надання правової та організаційної допомоги сприяло переламу ситуації у середині 2016 року, чим і завдячуємо зростанню темпу об'єднання до 13-14 ОТГ на рік, що є середніми показниками порівняно з іншими областями у 2016, 2017, 2018 роках.** Така зміна динаміки викликана розумінням того, що реформа набирає обертів і краще провести її добровільно та скористатися всіма можливими фінансовими та інфраструктурними перевагами і розробити оптимальний для себе варіант об'єднання, ніж бути приєднаними примусово, без урахування інтересів громади. Проблемою для Сумщини є фактичне усунення з процесу реформи децентралізації міст обласного значення, що характерне для України в цілому. Пріоритет мають села, міста залучаються за залишковим принципом. Причиною найчастіше є небажання міських голів іти на нові вибори.

Список використаних джерел

1. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України (№ 2233-VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19>
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деякі законодавчі акти України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році : Закон України (№ 2245-VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII від 05.02.2015 № 157-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Моніторинг процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

7. Перспективний план формування територій громад Сумської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sm.gov.ua/images/docs/f475085n10.pdf>

8. Стогова О. В. Об'єднання територіальних громад у Сумській області / Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика (зб. наук. пр.). – Київ – Тернопіль: – 2015. – Вип. III, Матеріали Третьої Міжнар. науково-практичної конф., (Київ, 22-23 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і арх-ри та ін. «Бескиди» –2017. – В 2-х ч., – Ч.1. –327с., С. 224-229.

*Узун Юлія Вадимівна, кандидат політичних наук, доцент,
Коч Світлана Вадимівна, кандидат політичних наук, доцент,
кафедра історії та світової політики Факультету міжнародних
відносин, політології та соціології Одеського національного університету
імені І.І. Мечникова*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ В УКРАЇНІ

У 2019 р. мине п'ятий рік реформування і слід буде підводити підсумки, але вже сьогодні є дослідження та експертні оцінки щодо первинних результатів. Нашу увагу привернули дані компанії «Active Group» та аналітичного центру «Інститут Республіки», за якими в 2017 р. 54,2 % опитаних експертів визнали реформу децентралізації найбільш ефективною в країні [11]. Але ці дані дисонують із даними організацій ЄС та Ради Європи, які теж здійснюють експертний моніторинг реформування.

Так, у Доповіді *Асамблеї європейських регіонів (2017)*, в якій надано оцінку регіональної політики країн Європи та, зокрема, в Україні і вказується на суперечність проектів конституційної реформи через ситуацію в Донбасі та Криму, яка «змушує уряд сумніватися у необхідності посилення децентралізації та, навпаки, забезпечення централізму». Також зазначається, що «адміністративна структура в Україні залишається високо централізованою» та асиметричною і тому «території, що знаходяться на одному рівні, можуть мати різні компетенції та ресурси» [13, с.102]. У доповіді піддано критиці неефективний розподіл державних обов'язків на різних рівнях, внутрішня напруженість та конфлікти інтересів у регіональному та субрегіональному рівнях через неоднозначні та неефективні політичні та адміністративні відносини між рівнями влади» [13, с.103].

Критична оцінка ефективності регіональної політики надана й у «Заключній заяві та рекомендаціях» Сьомої наради Парламентського комітету Асоціації між Україною та ЄС» (квітень, 2018) [20]. У документі оцінено прогрес у процесі укрупнення муніципалітетів, але висловлено занепокоєння у зв'язку з ліквідацією відкритого конкурсного відбору керівників місцевих адміністрацій та відновленням права Президента щодо їх призначення та звільнення, що вказує на централістську тенденцію.

У Спільній заяві після «20 Саміту Україна-ЄС» (липень, 2018) теж зазначено на успіхах процесу оптимізації адміністративно-територіального устрою, але підкреслено що Україна має виконати зобов'язання забезпечити захист прав осіб, що належать до національних меншин на основі діалогу, прийняття законодавчих гарантій до 2023 року та повного виконання рекомендацій, викладених у думці Венеціанської комісії №902/2017 [18].

Експерти Центру Карнегі (Балаз та ін. 2018) вказують на серйозне відставання результатів реформ від заявлених у амбіцій: «10 з 89 правових положень, або 11 %, були відносно реалізовані у 2017 році... Розрив між амбіціями та реаліями дає віру в підозру, що більша частина правлячої еліти просто імітує європейську інтеграцію...» [14].

В західному дослідницькому просторі аналіз глибини децентралізації став предметом критичного дискурсу набагато раніше – у другій половині ХХ ст., з початку обговорення інституційних та політико-правових основ децентралізації в межах Європейського Співтовариства та його країн. На це вказують розробки У. Райкера (1964), Д. Елайзера (1973), В. Богданора (1979), Б.Берроуза і Д.Дентона (1980), Б.Сміта (1985). Особливо гострою наукова дискусія виявилася у Великій Британії щодо реформування квазіунітарного устрою або, за визначенням М.Берджеса (1995) «британського федералізму», який діє на основі доктрини сепаратного суверенітету (Separate Sovereignty doctrine) та за принципом «дозволено все, що не заборонено» [16]. Саме на основі вищевказаних досліджень в 1998 р. уряд Т.Блера запровадив реформи, які базувалися на програмі «Деволюції», яка розглядалася як крок до демократизації та як «щеплення» від сепаратизму, адже ініціативу місцевих сепаратистів перехопив уряд Блера, який планував ще 9 регіональних асамблей в 9 регіонах Англії, послаблюючи центральну владу і зберігаючи в якості гарантії цілісності, конституційне право Вестмістеру на розпуск створюваних органів. Саме тоді термін «деволюція» з'явився в офіційних документах та позначив одну з форм децентралізації. Разом із ним у суспільно-політичний дискурс були запроваджені інші термін, які вказали на можливі форми децентралізації: «деконцентрація», «делегування»,

«дерегуляція», «дивестиція», «фіскальний та бюджетний федералізм». Популяризації цієї термінології сприяли процеси регіоналізації, активовані формуванням наднаціональної європейської цілісності.

Проблема децентралізації залишається актуальною у країнах Європи і зараз. «Подвійність суверенітету», «багаторівневе управління», зсув «методологічного націоналізму» у бік «методології дослідження рівнів територіально-політичної системи» досліджуються у роботах А. Торнлі та П. Ньмана, Р. А. В. Родса, П. Кармайкла, Дж. Макміллана та Е. Массі, М. Кітінга та Л. Стівенсон; Я. Банча і М. Фліндерса та інших. У більшості робіт регіоналізація розглядається як основа демократизації, як децентралізація національних систем з метою долання національного протекціонізму та централізму. У цьому відношенні важливою є теза Р. Родса: «термін ‘унітарна держава’ – це чорна діра в політології..., яка існує як залишкова категорія, що використовується лише для того, щоб порівнювати унітарність з федеративними державами, щоб виділити їх характерні риси...Адже як не має цілком унітарної держави, так не має і держави повністю централізованої. *Децентралізація* – це спільна стратегія боротьби за збереження різноманітності, але існують типи та ступені децентралізації: *деконцентрація, делегація та децентралізація*» [23, с.4].

Таке розуміння децентралізації відповідає баченню таких європейських організацій як «Організація економічного співробітництва та розвитку», «Європейський Союз», «Асамблея європейських регіонів», «Рада європейських муніципалітетів та регіонів». Документи цих організацій представляють *«регіональну різноманітність для спільної мети: розумного зростання»* та вказують, що децентралізація продиктована економічною кризою, і глобальний розвиток є можливим завдяки розвитку конкурентоспроможності національних економік. Конкурентоспроможність розглядається в залежності від переосмислення стратегій регіонального розвитку на принципах *«розумної спеціалізації»*, *«міжрегіональної співпраці»*, *«підтримки інноваційного потенціалу регіонів»* з метою *«розвитку без дублювання при виборі пріоритетів»*, *«розвитку інновацій, стимулювання соціальної активності місцевих жителів як остаточного бенефіціарів реформ»* (ЕС 2010 [19]; OECD 2012, 2013 [21; 22]; CCRE-CEMR 2013 [17]; AER 2017 [12; 13]).

Регіоналізація пов'язана не лише з економічною реструктуризацією, але і з впливом концептуальних ідей щодо регіонального та глобального розвитку (ідеї Р. Шумана, Ж. Моне, Ш. де Голля, «нових правих», та навіть, Р. Н. Куденхове-Калергі). Ці ідеї визначили процес євроінтеграції і зберігають потенціал і сьогодні.

Ще в 1951 р. було створено *Раду європейських муніципалітетів та регіонів* (The Council of European Municipalities and Regions, CEMR), що об'єднала (дані на 2018 р.) 150 тисяч місцевих та регіональних органів влади країн Європи. Генасамблея організації в 1953 р. закріпила принцип «свободи муніципалітетів» прийнявши «Європейську Хартію Муніципальні свободи», в якій закликала розвивати «муніципальні політичні права та фінансову незалежність від центральних органів влади у державі» [17].

З 1969 р., децентралізація стала предметом обговорення в країнах європейського співтовариства. Тоді Комісія Європейського Співтовариства прийняла документ «Регіональна політика Співтовариства», в якому обґрунтувала необхідність «вирівнювання регіонів». В 1984 р. в межах Співтовариства пройшла перша Конференція з проблем «співвідношення Європарламенту та регіонів», що розробила рекомендації з створення автономних регіональних органів та по встановленню прямих контактів між ними та євро-інститутами. У 1985 р. було утворено *Асамблею Європейських регіонів*, що об'єднала 300 регіонів Європи. У 1988 та 1991 рр. Європарламент прийняв «Хартію Співтовариства з проблем регіоналізації» та «Хартію Регіонів Співтовариства», що закликали до регіоналізації країн Європи. У 1990 р. при Раді Європи було створено *Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи*. У 1991 р. у Маастрихті в межах ЄС було створено *Комітет регіонів* як «консультативний орган з представників регіональних та місцевих автономій. Ця структура отримала право політичної ініціативи.

Процес регіоналізації Європи призвів до створення значної кількості єврорегіонів, форм транскордонного співробітництва, підтримки регіональних асоціацій ЄС. В межах руху до «Європи регіонів» в 1992 р. Маастрихтська Угода зафіксувала перетворення Європейського співтовариства як економічного утворення у ЄС як політичне утворення, врегульовувала питання єдиного валютного ринку, єдиного ринку товарів, послуг та робочої сили, ввела інститут наднаціонального громадянства ЄС.

Отже, з 1969 р. Європейське Співтовариство ставило за мету створення «Європи регіонів», підтримку «політичної активності регіонів», «децентралізації євро-націй», запровадження «субсидіарності». Ця політика роками сприяла підтримці регіональної ідентичності, що проявилось навіть в формуванні інституту регіонального громадянства, що існує паралельно національному (як, наприклад, у Фінляндії з 1996 р.).

Доповіді *Асамблеї Європейських регіонів (АЄР)* демонструють динаміку децентралізації країн Європи. Відповідно до звіту (АЄР), за рівнем децентралізації (аналіз вміщує критерії фіскальної,

адміністративної і політичної децентралізації) серед країн Європи за рейтингом лідує Швейцарія. Її індексний показник становить 70 зі 100 можливих одиниць. За нею містяться: Німеччина (66), два бельгійські регіони (64, 62) та Іспанія (58). Вище середньої вибірки – Австрія (54), автономний регіон Італії: Фріулі-Венеція-Джулія (54), Нідерланди (51), Чехія (50), неавтономні регіони Італії, представлені Ломбардією (50), Великобританія (49), Польща (48) та автономний конгломерат Швеції (Skåne -VästraGötaland) з індексом 46 балів. Колишні соціалістичні країни – Болгарія (25), Естонія (31), Латвія (33) та Литва (34) розташовані в нижній частині рейтингу разом з Грецією (31) [12, с.26]. Нажаль, наведений звіт 2009 р. не містив дані щодо України. Втім, інший документ організації – Доповідь 2017 р. «Report on the State of 2017 regionalisation in Europe» про стан регіоналізації у 41 країні Європи» містить дані і про Україну [13]. В преамбулі вказується, що АЄР є «найкрупнішою політичною мережею регіонів у широкій Європі», що «вірить у сильні європейські регіони для сильної Європи», що «відстоює позиції децентралізації країн ЄС з метою розширення, в тому числі і політичних прав та самостійності регіонів на місцевому та регіональному рівнях ЄС» [13, с.5-6]. Дані наведені у Доповіді доводять, що тенденцію регіонального розвитку Європи після 1946 р. є децентралізація. На це вказує тенденція зростання частоти регіональних виборів по всій Європі. Так, якщо в період з 1946 р. до 2000 р. в 13 країнах ЄС було проведено 272 регіональних виборчих кампаній, то в період з 2001 до 2016 рр. – 2599 виборчих кампаній в тих самих країнах [13, с.124]. В той же час, в доповіді зазначається, що в той час як «ЄС визначає 60 років все більш тісної співпраці та прагнення до консолідації» він «опинився перед викликом через зиск розуміння солідарності, зростання євроскептицизму, націоналізму» [13, с.8].

Отже, всі країни Європи були залучені до процесів децентралізації. Втім, за даними *Ради європейських муніципалітетів та регіонів (CCRE-CEMR)* обсяги та види децентралізації були різними [17, с. 7]. Найбільш помітними з часів фінансової кризи 2008 р. виявилися, адміністративно-територіальні зміни, пов'язані з оптимізацією та укрупненням регіонів, злиттям муніципалітетів, скороченням обсягів державних видатків, скороченням кількості державних та муніципальних службовців. Наприклад, в Греції 54 префектури були зведені в 13 регіонів, у Словаччині 40 регіонів – у 8, в Польщі 49 регіонів – в 16, у Франції 22 регіони – в 13. Але не завжди регіональне укрупнення призводило до скорочення муніципалітетів. Наприклад, в Греції число муніципальних громад скоротилося на 34 %, в Угорщині – майже на 49 %, в Ірландії на

27 % але в Польщі тільки на 3,9 %, а в Словаччині тільки на 0,4 % [15, с.145; 17].

Адміністративно-територіальну оптимізацію було анонсовано і в Україні у програмі уряду «П'ять кроків реформ» 2014 р. Тоді, Міністр регіонального розвитку зазначив, що 95% громад отримують субсидії, що з них 70% є глибоко субсидованими, і що 5% державного майна робить мету децентралізації очевидною – делегування повноважень громадам та їх органам місцевого самоврядування [5; 7]. Так було заявлено мету впровадження децентралізації-деволюції. Адміністративно-територіальна оптимізація передбачає збереження трьох рівнів поділу: громада - район - регіон. Але кількість громад має бути зменшеною з 11,5 тисяч до 1,5-1,8 тисяч, а відтак кількість муніципалітетів має скоротитися майже на 87 %. Консолідація громад повинна охопити 7855 слабких громад (75,7% території країни).

Дані урядового веб-сайту «Децентралізація дає можливості» (листопад 2018 р.) вказує, що з 2015 р. створено 831 Об'єднану територіальну громаду (ОТГ) які об'єднують 3,826 територіальних громад [6]. Найбільш інтенсивно громади об'єднуються на заході. Середньостатистична ОТГ складається з 5 колишніх місцевих рад та 13 населених пунктів (але деякі ОТГ включили більше 40 сіл – так, Шишацька ОТГ у Полтавській області включила 63 населених пункти), інтереси яких представляє на рівні ОТГ новоутворюваний інститут «старости»; кількість населення в середньостатистичній ОТГ становить 8702 особи.

Щодо оптимізації на другому субнаціональному рівні – рівні районів, то уряд планує їх зменшення з 490 до 120-150. Реформатори, спираючись на досвід Польщі, встановили завдання: «один район – одна міська (навколо місця районного значення) ОТГ», і через це обговорюється план ліквідації районних державних адміністрацій, а відтак – це є план реалізації державної дерегуляції на рівні району та план децентралізації-деволюції – передачі повноважень від державної районної адміністрації новоутворюваній міській ОТГ та її органам місцевого самоврядування. Але до травня 2018 р. лише в 16 районах 100 % території покрили ОТГ, а в 130 районах не було створено жодної ОТГ.

Щодо оптимізації на третьому субнаціональному рівні – рівні області, то на думку політиків, наприклад, С. Гриневецького, за умов конституційної реформи замість 24 регіонів обласного рівня має залишитися 8, що має призвести до «консолідації фінансових ресурсів, зменшення бюрократії, розвитку міжрегіональних відносин, зменшення кількість депресивних територій» [2]. У 2015 р. офіційно обговорювалося

лише питання заміни обласних державних адміністрацій префектурами, функції яких мали б бути зведені до функцій контролю та нагляду – це було розглянуто у Законопроекті «Про префектури», але друге читання закону не відбулося. По суті це була пропозиція реалізації *префекторіальної* децентралізації-деконцентрації (на відміну від її альтернативи – *функціональної* децентралізації-деконцентрації).

У теорії, *децентралізація-деконцентрація* зводиться до адміністративної *реструктуризації*, яка передбачає перерозподіл адміністративних відповідальності в межах системи центральної влади, або передачу повноважень «на низи» в рамках тієї ж системи управління (наприклад, Міністерство передає повноваження територіальному органу Міністерства, Державній адміністрації). «Деконцентровані» повноваження можна в будь-який час відмінити (на відміну від делегування повноважень в процесі *Деволуції* від державного органу влади до органу влади місцевого самоврядування на основі Закону). Відповідальність за їх виконання залишається в руках того ж центру, який тільки для ефективності передає їх підпорядкованій одиниці. *Деконцентрація префекторіальна* передбачає, що префект, який репрезентує центральну владу на місцях втілює в собі повноваження всіх міністрів, а також уряду в цілому і є основним каналом комунікації між державними службовцями, що діють на місцях, зі столицею. Наприклад – французький префект, окружні комісари в Індії, голови МДА в Україні. Інший тип *деконцентрації* – *функціональний* – характерний Великобританії. Тут відсутній загальний, регіональний координатор і контролюючі державні посадові особи належать до різних функціональних ієрархій. У цьому випадку делегування державних повноважень щодо прийняття рішень та управління особливими функціями передається організаціям, які не перебувають під безпосереднім контролем міністерств центрального уряду і такі організації називаються неурядовими державними організаціями чи «кванго» - «quangos» (квазі-автономні неурядові організації – «quasi-autonomous non-governmental organizations»). Вони включають державні корпорації, агентства регіонального розвитку, можуть залучати представників приватного сектору чи добровільні органи шляхом маркетування, приватизації або контрактування. Таке делегування державних функцій називають маркетизацією «публічних» послуг з використанням ринків або квазіринків.

Повертаючись до української практики, зазначимо, що чинником *децентралізації* мав також стати конкурсний відбір для кандидатів на посаду голів районної та обласної місцевої адміністрації, що і було закріплено у Законі «Про державну службу» 2016 р. Втім, у 2018 р. цю норму змінили, відновивши президентське право призначати Голів

місцевих адміністрацій поза конкурсом. Так, було відновлено недоторканність президентської вертикалі та забезпечено механізм адміністративного впливу на виборчий процес у 2019 році як на місцевому, так і на регіональному рівнях.

Реформа щодо оптимізації адміністративно-територіального поділу, до якої сьогодні фактично зведено децентралізацію і яку оцінюють як «успішну» у просуванні планів адміністрацій щодо збільшення територіальних громад є очевидною. Скорочення майже 87 % муніципалітетів – це системна муніципальна реформа, адже йдеться про обмеження кількості представницьких органів місцевого самоврядування і про централістські тенденції. Адже під час укрупнення територіальних громад, консолідація адміністративних одиниць відбуватиметься навколо міст районного значення, в яких вибори до місцевих рад відбуватимуться за пропорційною (з відкритими списками) системою. Відкриті списки мають боронити від політичного централізму, але це є слабкою надією в умовах, коли зберігаються традиції патронажно-клієнтельних відносин у всій політичній системі і коли партія Президента лідирує на всіх регіональних та міських виборах.

Привертає увагу організований урядом процес добровільно-примусового виконання урядових планів щодо адміністративно-територіальної та муніципальної оптимізації, адже держава мотивує об'єднання громад шляхом надання субвенцій з державного бюджету та інших фінансових важелів [9]. Урядові плани щодо «добровільної» консолідації громад часто зустрічаються з протестами на місцях, але державні фінансові стимули теж працюють [6]. Втім, експерти вказують, що переважно це є процесом дофінансування для реалізації делегованих державою повноважень з бюджету, а головне правило залишається незмінним: «один податок – три бюджети» [3; 8; 10]. Здійснивши податкове та бюджетне реформування, уряд вказує на збільшення частки місцевих податків і зборів у власних доходах місцевого бюджету з 0,7 % у 2014 році до 27,3 % в 2017 р.[6]. Але кількість делегованих бюджетних повноважень залишається замалим для гарантування бюджетної децентралізації. Принцип перекидання грошей згори донизу не змінився, а це перетворює реформу бюджетної децентралізації на фікцію. Економіст А. Новак децентралізацію в Україні називає віртуальним обманом, під яким влада створює ілюзію активної реформаторської діяльності. Насправді ж на місцях відбулася лише зміна адміністративно-територіального устрою, а централізація фінансів навіть посилилася [4]. Таку ж оцінку надають М. Трещов та В. Оніщенко [8;10]. Центральний уряд зберігає функцію міжрегіонального вирівнювання, хоча в 2016 р. різниця між максимальним та мінімальним ВРП на душу населення склала

понад 13 разів, що вказує на зростання регіональної нерівності порівняно з минулими роками [1].

З метою реалізації *децентралізації-дівестиції* (присвоєння державних функцій у економічній сфері інституціям системи місцевого самоврядування або громадянського суспільства), яка має супроводжувати процес бюджетної децентралізації та деволуції з 2014 р., в Україні реалізовано новий інструмент міжмуніципальної співпраці – *спільне фінансування програм розвитку*, передбачених Законом «Співробітництво територіальних громад» 2014р. Втім, на сьогодні ним скористалися лише 753 громади, які підписали 180 контрактів, як правило на 1-2 роки. Динаміка співпраці є слабкою через бідність громад.

На занадто малі фінансові можливості територіальних громад України вказує фінансування громадських проектів у міських територіальних громадах України, яке почалося в 2015 р. в межах запровадженого процесу «Бюджету участі» («participation budgets»). У 2017 р. такі бюджети створено у 45 містах України і їх обсяг складає від 9 до 38 тисяч доларів. В той же час «бюджети участі» міст Європи складають від 8 до 100 мільйонів євро.

Бюджетна децентралізація є необхідністю в умовах економічної кризи, високої державної заборгованості та низької фінансової спроможності держави щодо підтримки місцевого та регіонального розвитку. Неолібералізм змусив «державу спати» і не створив альтернативної системи «спільної відповідальності». Але в умовах злиття влади, бізнесу та профспілок та високого рівня бідності непросто організувати реальну бюджетну самодостатність громад. Тому значимою є порада американського економіста Ч. Тібута (1956) про те, що муніципальну економічну модель не можна порівнювати з конкурентоспроможною приватною моделлю через небезпеку монополізації та недопустимість її утворення [24,с.420]. Якщо б ця порада була врахованою в Україні, то монополія приватного заводу «Дніпроазот», який в 2018 р. припинив розподіл рідкого хлору, що використовується в країні для очищення питної води, не загрожувала б здоров'ю мільйонів українців.

Аналізуючи децентралізацію слід визначити не лише її форми (деконцентрація, дерегуляція, деволуція, дівестиція), але і сфери прояву: адміністративну, бюджетну та політичну. Якщо в адміністративно-територіальній сфері децентралізація виявилася найбільш помітною (*на жаль не можна стверджувати що «ефективною»*), в бюджетній сфері найбільш очікуваною та обговорюваною (але *малоефективною*), в політичній сфері децентралізація стала темою «nongrata» через події на Донбасі і в Криму, та ставку уряду на побудову «Nation-State», що

передбачає етнополітичну та етнонаціональну консолідацію та унітаризм. Це демонструє зростання етнополітичних та етнолінгвістичних конфліктів з країнами сусідами (зокрема, Польщею та Угорщиною). Питання щодо впровадження позитивної дискримінації етнонаціональних та лінгвістичних меншин, етнополітичного квотування, політичного представництва регіонів на національному рівні (питання бікамералізму, яке ставилося президентами Кучмою та Ющенком) залишаються поза соціально-політичним дискурсом, як і питання реформування гібридної моделі місцевого самоврядування, що продовжує діяти за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено у Законі».

Між тим, саме політична децентралізація межує з процесами демократизації, впровадження форм прямої участі громадян, а саме виборів, референдумів, відклику депутату місцевої ради, громадських слухань, громадських експертиз, громадських рад, місцевих ініціатив, місцевих зборів, громадських зібрань, колективних звернень, петицій. Відомо, що з усіх вище перелічених форм законом передбачені процедури організації сьогодні мають лише вибори та відклик депутату місцевої ради, в той час як інші або регулюються статутами територіальних громад (якщо такі статути в них є), або постановами уряду, або взагалі не регулюються як, наприклад, інститути «всеукраїнського» та «місцевого» референдумів, адже Закон «Про Всеукраїнський референдум» в 2018 р. прийнято неконституційним, а закону про місцевий референдум немає з 2012 р.

Вищепроаналізовані дані дозволяють зробити **висновок**, що децентралізація, яка має проявитися у формах дерегуляції, деконцентрації, деволюції та дівестиції, і у адміністративній, бюджетній та політичній сферах поки що залишається малоефективною. Анонсована *дерегуляція* залишається декларативною і в адміністративній, і в політичній, і у бюджетній сферах. Центральний уряд країни зберігає домінуючі регуляторні позиції, не розглядаючи субнаціональні уряди областей, районів та базових громад як партнерські, а відтак імітує впровадження європейського принципу субсидіарності. Анонсована урядом *деконцентрація* залишається в тих самих обсягах в яких існувала до 2013 р. До того ж субнаціональні рівні ділення областей та районів залишаються під прямим контролем Президента, а закон про інститут префектури не прийнято. Анонсована *деволюція* замість закріплення принципу дії органів місцевого самоврядування: «дозволено все, що не заборонено» на практиці представлена процесом адміністративно-територіальної оптимізації – укрупнення (скорочення кількості) територіальних громад, які отримують повноваження та фінансові стимули для покриття розходів на інфраструктурне облаштування нових

центрів організації місцевої влади. Замість наближення органів місцевого самоврядування до жителів громад відбувається скорочення кількості громад та муніципалітетів майже на 87%. Принцип *бюджетної децентралізації*: один податок – один бюджет не є реалізованим. Процедурне впровадження форм прямої демократії теж є незакінченим.

Відтак, залишається сподіватися, що очікування європейських організацій та анонсовані стратегічні цілі уряду щодо впровадження цінностей європейської інтеграції, а відтак і ідей Жана Моне щодо розвитку «Європи регіонів» будуть реалізовані незважаючи на впливові тенденції уніфікації, унітаризації та централізму. Але для цього в Україні слід розвивати ідеї самодостатніх конкурентно-спроможних регіонів, взаємодіючих на основі горизонтальної та вертикальної солідарності, розумної спеціалізації та орієнтації на всебічну соціально-політичну реалізацію інтересів місцевих жителів як остаточних бенефіціарів реформ.

Список використаних джерел

1. Валовий регіональний продукт у 2016 р. // Статистичний збірник. Київ: Державна служба статистики, 2018
2. Гриневецкий С. Р. В Украине вместо 24 областей может появиться 8 округов // Сегодня. Май 25, 2013. URL: <https://www.segodnya.ua/ukraine/V-Ukraine-vmesto-24-oblastey-mozhet-rouyavitsya-8-okrugov-438100.html> (дата звернення 9.07.2018).
3. Кравс Є. Фінансова децентралізація ОТГ: бюджетна революція чи бутафорія? // ЗІК-Новини. 22 Серпня, 2017. URL: https://zik.ua/news/2017/08/22/finansova_detsentralizatsiya_otg_byudzhetna_revoljutsiya_chy_butaforiya_1154625 (дата звернення: 9.07.2018).
4. Кравс Є. Фінансова децентралізація ОТГ: бюджетна революція чи бутафорія? // ЗІК-Новини. 22 Серпня, 2017. URL: https://zik.ua/news/2017/08/22/finansova_detsentralizatsiya_otg_byudzhetna_revoljutsiya_chy_butaforiya_1154625 (дата звернення: 9.07.2018).
5. Міністерство Регіонального розвитку України. Децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування / Відеороз'яснення. Київ: Міністерство України. 2014. URL: <http://www.minregion.gov.ua/news/announces/decentralizaciya-vladi-i-reforma-miscevogo-samovryaduvannya--ch-i-437806/> (дата звернення: 9.07.2018).
6. Міністерство Регіонального розвитку України. Децентралізація дає можливості. Моніторинг процесу децентралізації. Київ: Міністерство України, 2018. URL: <http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0>

%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__1
0.05.2018.pdf (дата звернення: 9.07.2018).

7. Міністерство Регіонального розвитку України. Програмні документи щодо децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Київ: Міністерство України. 2014. URL:<http://www.minregion.gov.ua> (дата звернення: 9.07.2018).

8. Оніщенко В. В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект. // Науковий Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини. 2017. №12(2). С. 45- 50.

9. Попова О. Реформування громад: «добровільність» без альтернативи // Дзеркало тижня. 9 Липня 2016.

10. Трещов М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні [Електронний ресурс]// Актуальні проблеми державного управління. 2015. №1. С.159-167. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/12.pdf> (дата звернення 9.07.2018).

11. Шедловський В. Децентралізація – найбільш ефективна реформа в Україні Дослідницька компанія «ActiveGroup». Листопад 6, 2017. [Електронний ресурс]; URL: <http://new.activegroup.com.ua> (accessed 09.07.2018).

12. AER. «From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth.» Part 1: Creating a Decentralisation Index. [Електроннийресурс]. Strasburg, France: TheAssemblyofEuropeanRegions, May, 2009. URL: http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL_cover.pdf (accessed July 09, 2018)

13. AER. TheAssemblyofEuropeanRegions. ReportontheStateof 2017 regionalisationinEurope. [Електроннийресурс]. Strasburg, France: TheAER, 2017. URL: <file:///C:/Users/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/RoR2017.pdf> (accessed July 09, 2018).

14. Balazs J. et al. The EU and Ukraine: Taking a Breath. [Електронний ресурс]. Carnegie Endowment for International peace, February 27, 2018.URL: <https://carnegieendowment.org/2018/02/27/eu-and-ukraine-taking-breath-pub-75648> (accessed July 09, 2018).

15. Bratic V. Local self-governmentin central and Eastern Europe – A strong and independent local-level management tool or just a paper tiger? // Financial Theory and Practice 2008. №32(2). С.139-257.

16. Burgess M.The British tradition of Federalism. London: University Press, 1995. 197 p.

17. CEMR. Council of European Municipalities and Regions. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis. Local and Regional Europe, October, 2013: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf

18. Council of the EU. Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit, July, 9, 2018. [Электронный ресурс]. Brussels, Belgium: European Council, European Commission. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf> (accessed July 09, 2018)

19. EC. European Commission. Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020. [Электронный ресурс]. Brussels, Belgium: European Commission, 2010. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf.

20. EU-Ukraine Parliamentary Association Committee. Final Statement and Recommendations pursuant to Article 467(3) of the Association Agreement EU-Ukraine PAC. Strasbourg, France: EU-Ukraine PAC, 2018. 8 p

21. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Promoting growth in all regions. 2012. [Электронный ресурс]; URL: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/promoting-growth-in-all-regions_9789264174634-en#page1 (accessed 09.07.2018).

22. OECD. Reviews of Regional Innovation. Regions and Innovation: Collaborating across Borders. 2013. [Электронный ресурс]; URL: http://www.programmemed.eu/fileadmin/PROG_MED/capitalisation/OECD_Regions_Collaborating_Across_Borders.pdf (accessed 09.07.2018).

23. Rhodes R.A.W., Paul Carmichael, Janice McMillan and Andrew Massey. Decentralizing the civil service from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom. Buckingham: Open University Press, 2003. 208 p.

24. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. №64(5). P.416-424.

*Ярошук Інна Володимирівна, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук КНУБА*

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В БУДІВНИЦТВІ ТА РЕФОРМУВАННІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери в системі управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування ЖКГ. Поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Проблемами регулювання житлово-комунального господарства та ролі в цьому процесі місцевого самоврядування займалися такі вчені, як А. Борисенко, Б. Данилишин, О. Вольська, С. Денисюк, В. Дорофієнко, Т. Качала, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, А. Праховник, О. Рибалко, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч, Л. Шалабай та ін.

Реформування будівельного комплексу та житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств та відомств, а й перенесення центра ваги реалізації проблем на місця. У зв'язку з цим великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, які мають значні повноваження у галузі житлово-комунального господарства і будівництва. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження у галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян, які відповідно до законодавства мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів та ін. [1]. Поряд з власними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають і делеговані їм повноваження в галузі житлово-комунального господарства. Серед основних з них слід назвати: здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства; облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення

контролю за його використанням; облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності .

Відповідно до чинного законодавства, а саме Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» основна роль щодо організації та контролю за належним обслуговуванням споживачів житлово-комунальним господарством відведена органам місцевого самоврядування. У зв'язку з невизначеністю в законодавчому та нормативно-правовому порядку єдиного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, споживачів і підприємств, задіяних у процесі виробництва, постачання, надання послуг з утримання житлового фонду, виконками місцевих рад у межах наданих їм повноважень приймають рішення про:

- визначення на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання житлового фонду;
- режим надання послуг з утримання житлових будинків;
- визначення порядку організації сервісного обслуговування, включаючи перевірку приладів обліку,
- визначення переліку видів послуг з утримання та ремонту житлового фонду, гарантованих у межах встановленого тарифу квартирної плати;
- визначення переліку робіт по утриманню житлового фонду, які виконуються за рахунок коштів власників та мешканців квартир;
- визначення норм втрат води та тепла на внутрішньо-будинкових мережах з урахуванням фізичного та морального зносу будинків;
- визначення виконавчого органу місцевого самоврядування, який буде здійснювати функції «Замовника» перед підприємствами, задіяними на всіх етапах виробництва, постачання, надання та отримання житлово-комунальних послуг [3].

У галузі будівництва органи місцевого самоврядування мають як власні, так і делеговані повноваження. Серед їх власних повноважень основними є: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства і соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; підготовка і затвердження відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності.

До делегованих повноважень органів місцевого самоврядування законодавство відносить організацію роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів: прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; здійснення у встановленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, положень затвердженої містобудівної документації; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування.

Житлово-комунальна сфера, яка функціонувала в Україні з часів здобуття незалежності, потребувала змін та запровадження нових підходів. 14 травня 2015 року набрав чинності Закон України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку» [2]. Законом було зроблено черговий крок для реформування житлово-комунальної сфери, встановлено правові механізми реалізації прав та обов'язків співвласників багатоквартирного будинку щодо його утримання та управління. Хоча цю сферу і було реформовано, проте залишилось багато правових проблем, які стають на заваді мешканцям багатоквартирних будинків реалізувати свої права шляхом об'єднання. Реформа житлово-комунальної сфери заклала підвалини для реалізації принципів здійснення права власності, закладених в ЦК України: власність зобов'язує, а тому власники багатоквартирного будинку повинні самостійно утримувати власне майно, а також що держава не втручається у здійснення власником права власності. Об'єднання власників будинку для спільного управління майном носить назву кондомініуму, проте в Україні це поняття законодавчо не визначено, саме тому сформувався різні підходи до його розуміння. Такі об'єднання можуть бути створені лише власниками квартир та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку (багатоквартирних будинках). Цивільний кодекс закріплює положення про те, що власники квартир та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку (будинках) для забезпечення експлуатації такого будинку (будинків), користування квартирами та нежитловими приміщеннями та управління, утримання і використання спільного майна багатоквартирного будинку (будинків) можуть створювати об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (будинків). Мета створення таких об'єднань міститься і в спеціальному законі, зокрема воно створюється для забезпечення і захисту прав співвласників та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання спільного майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами[4].

Найголовнішим досягненням реформування житлово-комунальної сфери стала деталізація правового статусу майна, що перебуває в управлінні ОСББ, а також запровадження підходу, згідно якого саме

мешканці будинків несуть відповідальність в управлінні своїм майном, а не держава в особі житлово-експлуатаційних контор. Зокрема відповідно до норми закону, частка співвласника у загальному обсязі внесків і платежів на утримання, реконструкцію, реставрацію, проведення поточного і капітального ремонтів, встановлюється пропорційно до загальної площі квартири (квартир) та/або нежитлових приміщень, що перебувають у його власності. Власники квартир, участь яких в управлінні спільним майном є вагомою, тобто у власності яких перебуває, наприклад, декілька квартир, можуть не мати бажання виконувати свої обов'язки, передбачені законом, або не мати фінансової можливості. Примусити такого співвласника приймати участь у зборах, фінансувати ремонт може виявитись неможливим або ускладненим.

Щоб створити ОСББ, необхідно скликати установчі збори та затвердити статут. Вже на першому етапі виникають складнощі, оскільки законодавець закріпив, що кожний співвласник (його представник) під час голосування має кількість голосів, пропорційну до частки загальної площі квартири або нежитлового приміщення співвласника у загальній площі всіх квартир та нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку. Відсутність власників за місцем проживання, та неможливість орендарів брати участь в управлінні ОСББ, може призводити до неможливості створення об'єднання, або неможливості прийняття рішення за недостатності голосів.

Ще однією проблемою, що перешкоджає здійсненню співвласниками своїх прав, і створення ОСББ, є створення будівельною компанією власної житлово-експлуатаційної організації, яка стає управителем майна. Таке управління спрямоване на отримання прибутків, і досить часто мешканці будинків сплачують за комунальні послуги за підвищеними цінами.

Однією із перешкод у створенні ОСББ є також перешкоджання колишніх баланс отримувачів передачі майна на баланс створюваного ОСББ. Колишні управителі не завжди передають документи на будинок, бухгалтерські розрахунки. Це ускладнює створення ОСББ, змушує власників будинків звертатись до суду за захистом своїх прав.

Отже, незважаючи на існуючі проблеми створення та діяльності ОСББ, на нашу думку, основний крок в напрямку реформування житлово-комунальної сфери було зроблено з прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». Найголовнішою перспективою ОСББ є активізація власника квартири щодо управління своїм майном. Саме вони повинні ставати ініціативними та об'єднуватись задля вирішення своїх проблем. Кроком вперед є те, що ОСББ можуть контролювати фінансові ресурси, які раніше були цілком

непідконтрольні, обирати надавачів комунальних послуг, які пропонують вигідніші тарифи, стимулювати економію витрат [5,с.63]. На сьогодні через низьку поінформованість багато мешканців багатоквартирних будинків не об'єднались в ОСББ. Законодавець поступово намагається усунути існуючі прогалини, що заважають власникам квартир повноцінно реалізовувати свої права та інтереси як власників спільного майна.

Список використаних джерел

1. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/pro_mistseve_samovryaduvannya_v_ukraini.htm
2. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України – Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 р. № 2866-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>
5. Кукса В.П. Створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків – основа реформування житлового права / В.П. Кукса, Г.І. Онищук, М.В. Руль та ін. – К.: Укрлітопис, 1996. – 64 с.

*Авдєєнко Олена Дмитрівна, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук КНУБА*

ПОЛІТИЧНИЙ КОНСУМЕРИЗМ ЯК НОВИЙ ВЕКТОР ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ

В процесі зростаючої інтенсивності конкуренції глобалізованих ринків громадянське суспільство все більше набуває рис співтовариства споживачів. В цих умовах актуалізується проблема споживацько-мотивованої політичної поведінки, яка дістала назву політичного консумерізму. Останній як одна із нових форм політичної активності привертає увагу дослідників у плані аналізу його причин і ймовірних наслідків для подальшого розвитку як окремих демократичних країн, так і глобалізованого світу в цілому. В силу своїх особливостей політичний консумерізм важко піддається оцінці і відповідно вимагає глибокого вивчення і осмислення.

Термін «політичний консумерізм», який нещодавно ввійшов у

науковий обіг, набув в політичній науці бінарного тлумачення. У своєму прямому значенні політичний консумерізм розуміється як новий вид політичної активності, який здійснюється не традиційними політичними засобами, а економічними, коли споживачі, займаючи певні політичні позиції, купують товари тільки вітчизняних фірм, користуються послугами тих компаній, з якими вони мають спільні ціннісні орієнтації, або навпаки, не купують товари компаній певних країн і не користуються їхніми послугами.

Консумеризація політичної поведінки є важливою складовою загального процесу маркетизації політичної сфери. Остання в ході глобалізації зазнає глибокої і своєрідної трансформації, яка виявляється зокрема у надмірному розширенні сфери її функціонування внаслідок її злиття з іншими сферами суспільства і, в першу чергу, з економічною. В результаті поряд з державою з'являються структури, які складають їй серйозну конкуренцію в плані здатності впливати на соціальні процеси. Глобалізація обумовила появу проблем, які знаходяться поза компетенцією національних законодавчих чи виконавчих органів, внаслідок чого обмежуються їхні можливості по забезпеченню умов життєдіяльності суспільства. Така ситуація примушує громадян звертатися до альтернативних моделей і способів політичної активності, шукати нові методи вирішення цих складних проблем. За допомогою нових форм політичної участі, зокрема політичного консумеризму, оминаючи державу, вони виходять напругу на крупні компанії, міжнародні організації з метою виразити свою волю і реально вплинути на нові виклики суспільного життя.

В нових історичних умовах відбувається криза традиційних інституціональних і формалізованих способів активності. Більшість громадян, особливо молодь, утримуються від участі в голосуванні чи вступу в політичні партії. Вони розширюють кордони вираження своїх політичних симпатій, поширюючи їх на різні сфери життя, здійснюють політику іншими засобами (lifestylepolitics) більш простішими, зрозумілішими, зокрема економічними, які не потребують спеціальних організаційних зусиль. Серед нових форм громадянської активності найбільшим попитом користується політичний консумерізм, який набув поширення в західноєвропейському світі, особливо в скандинавських країнах. Поява політичних консумерістів обумовила нові тенденції в суспільному житті. Відбулися якісні кардинальні зміни в політиці влади в результаті чого з'явилися нові кодекси корпоративної, громадянської поведінки, сформувався концепція соціальної відповідальності бізнесу. Підвищився рівень свідомості, політичної культури суб'єктів громадянського суспільства, які стали більш креативнішими і соціально

відповідальнішими. Набуття політикою нових рис неминуче веде до якісного перетворення всього соціального простору.

У другому значенні політичний консумерізм розуміють як політичне заробітчанство, коли громадяни у своїй політичній поведінці керуються виключно споживацькими, суто меркантильними інтересами. Політичний простір для такої категорії людей став переважно способом їхнього заробітку, отримання інших благ (захисту їхнього бізнесу, кар'єрного росту, підвищення соціального статусу). Вони легко поступаються свободами, ідеологічними, політичними цінностями заради свого добробуту. Саме в цьому значенні політичний консумерізм набув значного поширення на теренах українського суспільства і став тут не тільки масовим, а й набув найцінічніших форм. В Україні сформувалася ціла індустрія політичного бізнесу з відлагодженою системою відносин між лідерами, спонсорами, членами політичних партій і простими громадянами. Актив політичних партій створюється за форматом бізнес проектів, в яких рядові члени партії виступають «десятьниками» і за певну плату набирають людей для участі в тих чи інших політичних заходах. У цій квазіполітичній грі інтереси партійців і членів їх «десяток» збігаються (кожний із них бажає отримати певну вигоду), що виступає об'єднуючим фактором, в результаті чого, вони діють як єдине ціле, як одна команда, імітуючи роль патріотів, борців за соціальну справедливість. За керівниками і виконавцями закріплюють певні функції, кожна з яких має свою розцінку. Зокрема, керівники, як організатори цих політичних «шоу», зобов'язані домовлятися з виконавцями про конкретну участь в тих чи інших акціях, мітингах, демонстраціях, узгоджувати умови оплати за різні види роботи (за несення прапорів, транспарантів, скандування) і нести відповідальність за їхню поведінку, харчування тощо. У підтримці такого виду політичного консумерізму беруть також участь владні структури, зокрема представники влади на рівні керівників як місцевих, так і центральних органів, застосовуючи адмінресурс. Разом з партійними активістами вони створюють видимість діяльності громадських організацій і політичних партій, тобто громадянської активності.

В цих умовах сформувався тип людини як політичного «заробітчанина», «професійного» мітингувальника, який служить певній політичній силі, а інколи співпрацює з багатьма партіями, об'єднаннями, організаціями, перебуваючи у складі їхніх «ланок», «десяток». Для таких людей «гонорар» за участь у публічних акціях, за різні види роботи під час виборчих кампаній становить значну частину їхнього місячного доходу. Такий тип людини дивиться на свою поведінку більш прагматично, скидає з себе моральну відповідальність і перекладає її на організаторів та

організації. Найбільша питома вага людей-політзаробітчан серед малозабезпечених, безробітних, пенсіонерів, студентів, учнів та людей з початковою вищою освітою. Попит на таку категорію людей особливо зростає у періоди загострення політичного протиборства в країні, під час виборчих кампаній. Саме в ці періоди створюється максимум можливостей для їхнього заробітку.

Причини такого морального релятивізму, споживацького світогляду, який виносить за межі свідомості етичні критерії і ставить у центр моралі голий прагматизм, необхідно шукати не тільки в складних реаліях сучасного суспільного життя, а в першу чергу, в спадщині, яка дісталася українцям від радянської номенклатурно-бюрократичної системи. Жах, недовіра, незахищеність, безпомічність перед владою і владними інститутами глибоко вкоренилися у свідомості більшості людей і постійно транслюються новим поколінням. Теза, «від простих громадян нічого не залежить в країні», успадкована з радянських часів, живе й досі і постійно відтворюється у свідомості не тільки старшого покоління, а й, на жаль, у свідомості молоді. Саме ця теза була мотиваційною домінантою поведінки більшості радянських людей і продовжує визначати поведінку і дії переважної частини сучасних українців, що виражається в їх аполітичності, байдужості до будь-яких громадянських акцій, в недовірі в їх успіх. Безсилля перед владою і владними структурами є також головною причиною прагматичного, споживацького відношення політзаробітчан до політики, до забезпечення своєї власної безпеки і благополуччя. Тому для них краще таким (далеко не моральним) способом отримати від влади хоча б щось тепер, ніж не мати зовсім нічого.

Щоб направити політичний консумерізм в Україні у позитивне русло, необхідне, по-перше, державне втручання в цей процес, зокрема, врегулювання цього явища на законодавчому рівні. По-друге, потрібно активізувати ту частину громадян, які проявляють більший моральний ригоризм, і таким чином створити реальну альтернативу політичному заробітчанству. По-третє, якісніше проводити реформи у всіх сферах суспільства, що може підвищити авторитет і рейтинг суб'єктів влади і збільшити до них довіру громадян. Все це в сукупності може сприяти «перезавантаженню» свідомості як політичної еліти, так і простих громадян, підвищенню рівня їхньої культури, моральному очищенню суспільства і його переходу на цивілізаційні рівні розвитку.

Список використаних джерел

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильная демократия / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 1992. – №4. – С. 122.
2. Пшизова С.Н. Политика как бизнес: российская версия /

С.Н. Пшизова // Полис. – 2007. – №2. – С.109-123.

3. Пшизова С.Н. От «гражданского общества» к «сообществу потребителей»: политический консьюмеризм в сравнительной перспективе / С.Н.Пшизова // Полис. – 2009. – №1. – С.106.

4. Торяник В.М. Політичний консумеризм як спосіб делегітимізації влади // Науковий часопис НПУ імені М.П.Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика вміщення соціально-політичних дисциплін. - 2011. - Вип.5. - С.57-62.

5. Торяник В.М. Теорія споживацької поведінки як предтеча концепції політичного консумеризму // Політологічні записки. - 2011. - №4. - С.53.

*Андрійчук Юрій Миколайович, магістр державного управління,
здобувач НАДУ при Президентіві України*

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ І МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

У сучасній українській науці та практиці публічного управління та адміністрування тільки-но починають формуватися підходи й поодинокі впроваджуватися окремі інструменти за регіональної та місцевої ініціативи, які враховують вирішення різнополярних завдань: забезпечення суспільної стабільності та залучення ресурсів і інвестицій в регіони.

Сучасні дві проблеми публічного регіонального управління – відсутність активної позиції на регіональному рівні в пошуку додаткових джерел фінансування та можливих шляхів ефективного розвитку власного регіону та відсутність інституцій які традиційно займалися регіональним і місцевим розвитком. Останні просто закриті чи перепрофільовані.

Так місцеві бюджети, які зростають завдяки сучасному процесу децентралізації та державний фонд регіонального розвитку поки не вирішують питання дієвого регіонального та місцевого господарювання. Порушена вся логіка регіонального та місцевого управління, зокрема стратегічного планування та взаємодії з центральною владою.

Відзначимо, що на відміну від інших розвинених країн в Україні бракує як дієвих і ефективних інститутів господарського розвитку на регіональному, муніципальному та місцевому рівнях. Декларування намірів модернізації не призвело поки до якісних змін системи управління на означених рівнях.

Розпочаті в Україні реформи публічного управління та територіальної організації влади формують нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування та форм реалізації економічної політики в умовах глобалізації та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій.

1 квітня 2014 року було затверджено розпорядженням №333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації. Це був початок реформування.

Відповідно до Концепції ключовим принципом для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування має стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з точки зору ефективності.

Саме тому, для передачі більшості важливих для людини повноважень у територіальні громади була запропоновано на першому етапі сформувати такі спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання. Адже до початку реформи, більшість територіальних громад в Україні була досить слабкою – низька чисельність населення, складна демографія, низька економічна спроможність.

До початку реформи у 2014 році більше 40% територіальних громад мали менше однієї тисячі населення. Такі громади не спроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а їхні основні бюджетні витрати складала заробітна плата працівників сільради. Саме тому нова реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість

територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва. Поки договори про співробітництво територіальних громад стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільних господарських об'єктів. Загалом цей закон буде найбільш активно застосовуватись в зоні впливу великих міст на навколишні громади.

5 лютого 2015 року було ухвалено закон “Про добровільне об'єднання територіальних громад” і процес утворення об'єднаних громад стартував досить активно. Тільки в 2015 році було утворено майже 200 ОТГ, проте на вибори ЦВК допустила лише 159. Сьогодні в Україні вже більше 500 ОТГ мають сформовані органи місцевого самоврядування, ще понад 150 очікують на призначення виборів. В ОТГ проживає зараз 3,9 млн людей, а їх територія складає 19,7% від усієї суверенної території України. В 2017 році об'єднані громади реалізували 1489 проекти розвитку власної інфраструктури на суму понад 1,7 млрд гривень [1].

Слід відзначити, що у випадку з реформою місцевого розвитку ситуація сьогодні наступна. Уряд отримав добротний проект стратегічного та політичного документу для реформи – Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка готувалась в експертному середовищі багато років, на яку також були позитивні висновки Ради Європи. Концепцію було розроблено робочою групою при Мінрегіоні у 2008-2009 роках. У складі робочої групи тих років: А. Ткачук, Ю. Ганущак, В. Воротін, В. Пархоменко, В. Нудельман, М. Пухтинський, Ж. Марку та інші.

Реформу було розпочато у вкрай непростій ситуації: анексовано Крим, сепаратисти та російські війська на Сході, жорстка інформаційна війна. Втім, Урядом було прийняте рішення про широку децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності. Адже як правило в таких умовах в державах відбувається тотальна централізація, згорання демократії.

Все це веде до зростання довіри людей до місцевої влади. Сьогодні місцева влада користується значно більшою довірою, ніж влада центральна: Президенту довіряють 7%, Уряду – 3%, Верховній Раді – 2%, місцевій владі довіряють 12%, експертам і науковцям – 11%. Найвищий рівень довіри має влада у невеликих територіальних громадах селищного чи міського типу, які якраз є становим хребтом першого етапу реформи. (Дані соціологічного опитування, проведеного Радою Європи у грудні 2016 року).

8 квітня 2015 Кабмін видав постанову «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад». Ця методика була покладена в основу роботи місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, активістів, регіональних офісів реформи для створення карти спроможних територіальних громад в межах області – Перспективний план формування спроможних територіальних громад. Попри це Уряд затвердив для кожної області частину перспективного плану де було узгоджено параметри громад, що утворюються.

Перший етап реформи пройшов досить успішно. Тепер Україна переходить до етапу завершення процесів утворення об'єднаних територіальних громад та переформатування адміністративного поділу на рівні районів. Все це має бути здійснено до чергових місцевих виборів інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління.

Для завершення цього процесу не є визначальним внесення змін до Конституції України, це вирішується на рівні законів та урядових актів. Для цього потрібна політична єдність правлячої коаліції та активність громадян, оскільки реформа дає позитивні результати, але не відразу та вимагає від них власної хоча б невеликої участі – бути активним виборцем і не обирати популістів.

Відзначимо, що нормативна база регіонального управління господарськими процесами є результатом діяльності складної ієрархії та взаємодії державних (регіональних) і місцевих органів, які представляють усі гілки публічного управління та адміністрування. Першу групу становлять суб'єкти, які діють на центральному, загальнодержавному рівні управління – це держава в цілому та її органи [2].

За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні потребує вдосконалення теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні.

Згідно з Конституцією України 1996 р. (ст. 133) владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. Як зазначається у Концепції державної регіональної політики України, система територіальної організації влади базується на поєднанні державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування.

Саме регіональне управління формується на рівні обласної, районної, міської адміністративної одиниці і являє собою особливий вид

управлінської діяльності щодо регулювання соціально-економічних процесів на даній території.

На рівні регіону здійснюються ще декілька видів управлінської діяльності в економічній сфері: галузеве управління; судове, правове управління різних рівнів; управління недержавних органів; громадське управління (асоціації, об'єднання, спілки – профспілкові, захисту прав споживачів, молодіжні, екологічні, ветеранські організації тощо).

З одного боку, така розгалужена структура має забезпечувати захист та представлення економічних інтересів різних суб'єктів соціально-економічної діяльності, але з іншого, актуалізує розбіжність, перетинання інтересів кожного з учасників. Здебільшого вони полягають у прагненні привласнити максимальний обсяг ресурсів, забезпечити собі певні вигоди. А кінцевою метою регіонального управління є розв'язання суперечностей, що виникають між суспільними, галузевими і регіональними інтересами, а також створення гнучкої системи поєднання усіх інтересів у межах території.

Власне регіональне управління економічними процесами, водночас включає і загальнодержавне управління з боку центральних органів влади, і управління з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також галузеве, міжгалузеве управління. Отже, регіональне управління включає в себе усі ці види інтегровано.

Другу групу суб'єктів регіонального управління можна визначити, виходячи з кола суб'єктів місцевого самоврядування, оскільки, на нашу думку, регіональна правосуб'єктність у даному випадку є похідною від права місцевого самоврядування. До цієї групи відносяться, передусім, територіальні громади регіону, які мають гарантоване державою право та реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення та виступають як певні суб'єкти місцевого самоврядування. Це, у першу чергу, стосується територіальних громад міст республіканського та обласного значення, що справляють вирішальний вплив на господарський і соціальний розвиток регіонів.

Останнім часом постійно зростає активність різного роду добровільних об'єднань, громад та їхніх органів (Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад тощо), які намагаються впливати на формування регіональної політики в Україні. Спільно з іншими громадсько-політичними формуваннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об'єднаннями, що представляють інтереси суб'єктів господарювання, різних прошарків населення тощо) ці об'єднання можна включити до третьої групи суб'єктів регіонального управління. Хоча, враховуючи ту

обставину, що вони не мають владних повноважень, їх, скоріше, можна віднести до так званих «груп тиску» на органи центральної та регіональної влади або лобіювання в них власних інтересів.

Список використаних джерел

1. Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні. За ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. – Інститут законодавства ВРУ, 2017. – 197 с. - (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 1).

2. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.

*Манчуленко Галина Дмитрівна, аспірантка,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича*

ОСОБЛИВОСТІ НАЛАГОДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Протягом періоду розбудови незалежної держави Україна сфера місцевого самоврядування залишалась осторонь порядку денного публічної влади. Насамперед, це стосується законодавчого регулювання: прогалини, суперечності, а також відсутність чіткого розмежування функцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Розпочатий у 2014 році процес децентралізації влади має на меті вирішити існуючі проблеми реалізації самоврядування на місцевому рівні та сформуванню дієвий інститут відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. На даному етапі реалізації реформи постало питання налагодження механізму державного нагляду і контролю за діяльністю об'єднаних територіальних громад.

Метою нашого дослідження став аналіз особливостей механізму державного нагляду і контролю за законністю рішень об'єднаних територіальних громад в Україні. В процесі дослідження ми не лише звернулись до вже існуючого законодавчого врегулювання цього питання, доробку українських науковців з дослідження цієї теми, а також охарактеризували сучасний процес написання законопроекту, ціллю якого є визначення системи контролю та нагляду за сформованими територіальними громадами.

Діюча законодавча база у питанні контролю за рішенням органів місцевого самоврядування не змінилася від початку реформи, що можна пояснити першочерговою увагою саме до збільшення повноважень новостворених об'єднаних територіальних громад, а також наділення їх матеріальними ресурсами для задоволення власних потреб. Існуючі норми є загальними, не конкретизованими та відповідають основним положенням ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

У ст. 144 Конституції України вказано, що «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [4]. Офіційне тлумачення цього положення міститься у Рішенні Конституційного Суду від 16 квітня 2009 р.: «рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються прокурором у встановленому Законом України «Про прокуратуру» порядку з одночасним зверненням до суду [...] право прокурора оскаржувати до суду рішення органів місцевого самоврядування не є абсолютним [...] право на оскарження в суді рішень органів місцевого самоврядування гарантується безпосередньо на підставі Конституції України кожному» [11].

Ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [9]. А ст. 76 вказаного Закону визначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

Цілком зрозумілою в даному аспекті є значна увага вітчизняних науковців до проблеми державного контролю за рішенням органів місцевого самоврядування. Серед дослідників, які займаються вивченням існуючої прогалини в законодавстві: П. Любченко, О. Смоляр, М. Петришина, Л. Прокопенко, К. Ємельяненко, Б. Стрілець, М. Пухтинський. Їх здобутки включають не лише вивчення міжнародного досвіду, але і уточнення понятійного апарату та вироблення загальних рекомендацій.

У дослідженні цієї теми важливим є розмежування державного та адміністративного контролю. Державний контроль є ширшим за колом контролюючих суб'єктів (через законодавчі акти – Верховну Раду

України, Президента України; через відповідні рішення – Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо) та включає в себе адміністративний контроль, який, в свою чергу, охоплює контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їх виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування (його здійснюють органи виконавчої влади) [10, с. 68-69].

Також ключовим є розмежування поняття контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування. П. Любченко визначає поняття контролю як систему заздалегідь спланованих чи позапланових дій органів виконавчої влади, які здійснюються з метою перевірки стану реалізації повноважень органів виконавчої влади на відповідній території. Щодо адміністративного нагляду, то науковець розглядає його як комплекс заходів органів державної влади, направлений на перевірку законності дій та рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування й визнання їх незаконними в судовому порядку [5, с. 357-358].

Характеризуючи існуюче правове регулювання контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування, М. Петришина та Б. Стрілець зауважують про відсутність поняття адміністративного нагляду та контролю й чіткого механізму їх реалізації у чинних адміністративно-правових актах. Загалом чинне законодавство науковці визначають як несистематизоване, суперечливе і, як наслідок, недостатньо ефективне. Також наголошують, що ч. 4 ст. 143 Конституції України допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення ними контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [6, с. 207].

На даному етапі процесу децентралізації влади в Україні чітким є усвідомлення необхідності врегулювання проблеми державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Директор Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України **Сергій Шаршов виділив наступні причини актуальності цього питання: реалізація Конституції України, заповнення законодавчої прогалини, реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування, позитивний європейський досвід, а також забезпечення територіальної цілісності держави [12].**

На подолання існуючих недоліків та прогалин у нормативно-правових актах були спрямовані законопроекти «Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» [8] (відкликаний) та «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування». Обидва законопроекти зустріли суттєву та аргументовану критику з боку Асоціації міст України та Української асоціації районних і обласних рад.

Перший законопроект було відкликано 19.09.17 Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з Секретаріату Кабінету Міністрів України як відповідь на критику з боку членів Асоціації міст України. Остання, зокрема, надала такі змістовні зауваження: неналежні органи державного контролю – місцеві державні адміністрації (МДА), які вже мають повноваження з державного контролю (ст. 16 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»), а надання їм додаткових контрольних повноважень не може мати загальний характер; відсутність нагляду за здійсненням державного контролю МДА та відповідальності голів МДА за неправомірне оскарження рішень органів місцевого самоврядування (ОМС); невиправданість загального (суцільного) державного контролю за ОМС та занадто великий обсяг рішень ОМС, що підлягають державному нагляду; невиправданість обов'язкового державного контролю над ОМС; необґрунтованість обов'язкового «зупинення» незалежно від обставин та занадто довгий строк для використання «зупинення»; розмежування компетенції з іншими державними органами здійснено невдало; відсутність запобігання правопорушенням при обговоренні проектів рішень; відсутність досудового врегулювання питань; законопроект не передбачає часу для підготовки до впровадження змін [3]. Серед зауважень науковців щодо даного законопроекту були: врівноваження права місцевих державних адміністрацій (державних представництв, префектур) зупиняти рішення органів місцевого самоврядування правом органів місцевого самоврядування долати «вето» кваліфікованою більшістю голосів депутатів місцевих рад для підтвердження свого рішення; внесення об'єктивного уточнення щодо строків відповіді на запитування документів та інформації органом державного нагляду в органів місцевого самоврядування [2, с.74].

Поточний законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» у редакції

від 6.09.18 також є недосконалим. Незважаючи на його пріоритетність та тривале обговорення в публічному просторі, Асоціація міст України вбачає такі недоліки у разі його реалізації: подальше ускладнення наявної системи державного контролю; неузгодженість з Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, наявність концептуальних вад; створення спеціального наглядового органу для здійснення державного нагляду (у вигляді профільного міністерства і його територіальних підрозділів) не узгоджується з функціями місцевих державних адміністрацій та функціями прокуратури; організаційна залежність діяльності органів місцевого самоврядування від передбаченого законопроектом електронного державного реєстру всіх актів ОМС [7].

Таким чином, проблема налагодження механізму державного нагляду і контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування знаходиться на чільному місці сучасного етапу реалізації реформи децентралізації влади. Наразі є значна наукова розробка даної теми, здійснена рядом вітчизняних науковців у галузі права та державного управління. Незважаючи на відсутність консенсусу у суспільстві стосовно прийняття запропонованих законопроектів, даний процес можна назвати позитивним досвідом, адже їх обговорення було і залишається публічним.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.): офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_036.
2. Ємельяненко К. О. Державний нагляд за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України [Електронний ресурс] / К. О. Ємельяненко // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2016. – № 3-4. – С. 73-75. – Режим доступу: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_4-2016-73-75_Yemelianenko.pdf.
3. Зауваження Асоціації Міст України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» (редакція від 12.07.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/velyki-zauvazhennya-kontrol-2017-07-22_003_0.pdf.
4. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Муніципальне право України [Текст]: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х.: Вид-во "ФІНИ", 2012. – 496 с.

6. Петришина М. О. Проблеми правового регулювання адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: зарубіжний та український досвід [Електронний ресурс] / М. О. Петришина, В. В. Стрілець // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2014. – Вип. 2. – С. 204-217. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2014_2_26.

7. Позиція Правління Асоціації міст України щодо ініціатив Мінрегіону про зміну системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/2018-10-24-minregion-kontrol-nad-oms.pdf>.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України: Проект Закону України від 12.07.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/proekt_zakonu_5.pdf.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів [Електронний ресурс] / М. Пухтинський // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2018. – № 1. – С. 68-71. – Режим доступу: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-68-71.pdf.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) (м. Київ, 16 квітня 2009 року, № 7-рп/2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

12. Чому потрібен нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування: у Мінрегіоні назвали 5 причин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/6570>.

*Пристайко Валерій Володимирович,
аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин,
НАДУ при Президентові України*

ПРОБЛЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

В листопаді 2017 року розпорядженням Кабінету Міністрів України (від 8 листопада 2017 року № 820-р) затверджена Національна Стратегія управління відходами в Україні до 2030 року (далі – Стратегія) в якій зазначається, що критична ситуація, яка склалася з утворенням, накопиченням, зберіганням, переробленням, утилізацією та захороненням відходів і характеризується подальшим розвитком екологічних загроз потребує негайного вирішення. Проблема відходів в Україні вирізняється особливою масштабністю і значимістю, як внаслідок домінування в національній економіці ресурсоємних багатовідхідних технологій, так і через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування на її виклики. Значні масштаби ресурсокористування та енергетично-сировинна спеціалізація національної економіки разом із застарілою технологічною базою визначали і надалі визначають високі показники утворення та нагромадження відходів.

Такі обставини призводять до поглиблення екологічної кризи і загострення соціально-економічної ситуації в суспільстві та обумовлює необхідність реформування і розвитку з урахуванням вітчизняного та світового досвіду всієї правової та економічної системи, що регулює використання природних ресурсів у цілому та управління відходами зокрема. Проблема відходів є однією з ключових екологічних проблем і більш вагомю в ресурсному аспекті.

Як зазначається в Стратегії, відходи, що утворюються у процесі видобування, збагачення, хіміко-металургійної переробки, транспортування і зберігання корисних копалин є вторинним сировинним резервом промисловості, будівництва та енергетики. Значний ресурсний потенціал становлять також відходи як вторинна сировина, що є залишками продуктів кінцевого споживання (макулатура, полімери, склобій, зношені шини тощо).

Високий рівень утворення відходів та низькі показники їх використання як вторинної сировини призвели до того, що в Україні щороку в промисловості та комунальному секторі нагромаджуються значні обсяги твердих відходів, з яких лише незначна частина

застосовується як вторинні матеріальні ресурси, решта потрапляють на звалища.

Відмінність ситуації, що склалася з відходами в Україні, порівняно з іншими розвинутими країнами полягає у великих обсягах утворення відходів та у відсутності інфраструктури поводження з ними. При цьому наявність такої інфраструктури є неодмінною ознакою всіх економік розвинутих країн [1].

Прикладом може бути надзвичайна ситуація яка склалася в травні 2016 року у Львові. На звалищі розміром 33 гектари, яке було створене у 1960-х роках, виникла пожежа, токсичні випаровування від якої заповнили навколишню територію. Після закриття цього звалища Львів опинився у полоні неутилізованого сміття. Перед містом постало питання вивезення сміття, а від місцевої влади вимагають знайти альтернативні варіанти його розв'язання.

Загалом система управління відходами в Україні характеризується такими тенденціями: накопичення відходів як у промисловому, так і побутовому секторі, що негативно впливає на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людей; здійснення неналежним чином утилізації та видалення небезпечних відходів; розміщення побутових відходів без урахування можливих небезпечних наслідків; неналежний рівень використання відходів як вторинної сировини внаслідок недосконалості організаційно-економічних засад залучення їх у виробництво; неефективність впроваджених економічних інструментів у сфері поводження з відходами.

Значні обсяги накопичених в Україні відходів та відсутність ефективних заходів, спрямованих на запобігання їх утворенню, утилізації, знешкодження та видалення, поглиблюють екологічну кризу і стають гальмівним фактором розвитку національної економіки.

В Україні функціонує 460 міст, близько 500 районів, 885 селищ міського типу і 28388 сіл, органи місцевого самоврядування яких повністю відповідають за організацію надання послуг з поводження із твердими побутовими відходами.

Обсяги утворення твердих побутових відходів в Україні у 2016 році становили 49 млн. куб. метрів, або близько 11 млн. тонн (без урахування тимчасово окупованих територій, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя). Незважаючи на те, що протягом останніх 20 років чисельність населення України постійно скорочується, обсяги утворення побутових відходів збільшуються.

Показник утворення відходів в Україні в середньому становить 250-300 кілограмів на рік на людину і має тенденцію до зростання. Слід зазначити, що державний облік та статистика побутових відходів

в Україні мають суттєві недоліки. У статистичній звітності та нормативно-правових актах щодо поводження з побутовими відходами оперують як об'ємними, так і ваговими категоріями. Перерахунок одних одиниць в інші призводить до значних похибок під час проведеної оцінки, прогнозів тощо [1].

Метою Стратегії є створення умов для підвищення стандартів життя населення шляхом впровадження системного підходу до поводження з відходами на державному та регіональному рівні, зменшення обсягів утворення відходів та збільшення обсягу їх переробки та повторного використання.

Цілями Стратегії є: визначення та розв'язання ключових проблем розвитку управління відходами в Україні на інноваційних засадах; визначення пріоритетних напрямів діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій, установ, підприємств, громадських організацій та суспільства в цілому щодо переходу системи управління відходами на інноваційну модель; визначення шляхів та методів удосконалення існуючої інфраструктури з управління відходами, які не суперечать інноваційній моделі; забезпечення сталого розвитку України шляхом виконання завдань, спрямованих на екологічну та ресурсну безпеку; зменшення адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, підвищення якості надання адміністративних послуг; забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

На виконання одного з пунктів цілей Стратегії щодо визначення пріоритетних напрямів діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно переходу системи управління відходами на інноваційну модель Київської обласною державною адміністрацією видано розпорядження від 19 травня 2017 року № 274 «Про схвалення проекту Програми поводження з твердими побутовими відходами у Київській області на 2017-2020 роки» (далі - Програма) [2].

Зокрема, в цій Програмі зазначається, що актуальною проблемою в Київській області залишається поводження з твердими побутовими відходами (надалі ТПВ). Практично всі районні центри, великі селища мають звалища ТПВ, але не всі вони експлуатуються у відповідності до чинного законодавства. Побудовані у свій час без належного захисту, деякі полігони є потенційним джерелом екологічної небезпеки регіонального масштабу.

Близько 90% звалищ і полігонів Київської області не відповідають санітарним і екологічним вимогам. Використання полігонів веде до збільшення питомого навантаження на одиницю площі полігону, ступеню щільності відходів й нарощування висоти складування. Полігони та

звалища виконують роль природоохоронних споруд, але самі є джерелами негативного впливу на навколишнє середовище.

Виявлено, що більшість діючих полігонів заповнена на 90% проектного обсягу або переповнена. На полігонах відсутні огорожа, обвалування, мережа спостережливих свердловин, контрольно-пропускні пункти тощо. В сільських населених пунктах впорядковані полігони практично відсутні.

Основними проблемами, на розв'язання яких спрямована програма є: недостатньо розвинена система збору в сільських місцевостях; слабкий розвиток індустріальних методів переробки твердих побутових відходів; невідповідність полігонів (сміттєзвалищ) санітарним і екологічним нормам; недосконала система контролю за утворенням, перевезенням, розміщенням та утилізації відходів; питання по відведенню земельних ділянок під функціонування та будівництво полігонів (відшкодування за зміну цільового призначення, санітарно захисна зона); зношеність автотранспорту та контейнерів; низькі ціни на тарифи з вивезення та розміщення відходів; збільшення додаткового навантаження на полігони області відходами, які вивозяться з міста Києва.

Слід зазначити, що, ліквідувавши вищезгадані проблеми на рівні держави, області та кожного окремого суб'єкта, можна запобігти збільшенню об'ємів ТПВ та загрозам для навколишнього природного середовища та здоров'ю населення.

В Програмі чітко визначено Перелік завдань (напрямів) та основних заходів для вирішення зазначених проблем.

Завданням Програми є: поновлення і модернізація сміттєвозних машин з формуванням парків збиральних кузовних та контейнерних сміттєвозів для різних видів побутових відходів та вторинної сировини, а також транспортних сміттєвозів; перехід від одноетапного збирання та вивезення побутових відходів лише збиральними сміттєвозами до двоетапного вивезення з використанням сортувально-перевантажувальних станцій і транспортних сміттєвозів; Будівництво нових сортувальних ліній (СЛ), перевантажувальних станцій (ПС), сортувально-перевантажувальних станцій (СПС), сортувально-переробних комплексів (СПК); нові об'єкти поводження з побутовими відходами: СЛ, ПС, СПС, СПК будуються при існуючих полігонах побутових відходів; технології та виробничі потужності СПК розраховані як на перероблення відходів, які утворюються в даний час, а також частково і тих, які уже розміщені на полігонах в попередні роки та рекультивація сміттєзвалищ, які вичерпали ресурси для зберігання ТПВ.

В свою чергу основними заходами програми є: розроблення проектної документації для проведення рекультивації, реконструкції

діючих полігонів; розроблення проектів будівництва сміттєпереробних комплексів; проведення рекультивації полігонів, які вичерпали свою проектну потужність; реконструкція діючих полігонів; будівництво сміттєпереробних комплексів (енергоавтономних), сортувально-перевантажувальних станцій, сортувально-переробних комплексів, перевантажувальних станцій; оновлення парку спеціалізованого автотранспорту.

Небезпечна ситуація, яка склалася у сфері поводження з відходами, загрожує якості довкілля та здоров'ю людини та потребує ефективних цілеспрямованих дій у рамках єдиної державної політики. Система поводження з побутовими відходами повинна бути спрямована на їх утилізацію та видалення на всеохоплюючій основі з максимально ефективним використанням ресурсів. Саме на місцевому рівні поводження з відходами є потреба впровадження економічних та науково обґрунтованих механізмів природокористування та охорони природних ресурсів, вдосконалення системи обліку і контролю у сфері поводження з побутовими відходами [3, С. 149].

Список використаних джерел

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 р. № 820-р.
2. Про схвалення проекту Програми поводження з твердими побутовими відходами у Київській області на 2017-2020 роки: розпорядження КОДА від 19 травня 2017 року № 274.
3. Калин Б.М., Мацуська О.В., Романишин І.Г. Аналіз поводження з побутовими відходами на місцевому рівні. Науковий вісник ЛНУВМБ імені С.З. Гжицького. 2017. Т. 19. № 79. С. 145-149.

*Шинкарьов Андрій Миколайович, магістр державного управління,
аспірант НАДУ при Президентіві України*

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Налагодження партнерства на регіональному рівні вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і місцевих ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне і неповторне. Це певні мережі, але не лише просто

скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Як правило, говорять про партнерство як той спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін – як в плані участі у процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

Посилення взаємодії інститутів громадянського суспільства та їх міжсекторальне партнерство, соціальна єдність і сприяння сталому економічному розвитку є одним з найгостріших питань для України. Саме тому особливої ваги набуває пошук можливостей для діалогу та порозуміння між різними групами інтересів у суспільстві та розвиток різних механізмів і моделей, які можуть прискорити сучасний процес оновлення національної господарської системи. Налагодження суспільного партнерства – один з необхідних та актуальних на сьогодні механізмів публічного управління та адміністрування, зокрема на регіональному рівні.

Суспільне партнерство – це не є щось задане раз і назавжди, це – живий процес. Як умова діяльності суспільне партнерство означає об'єднання зусиль заради разом визначених цілей, тобто згоду на ефективну співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У суспільному партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку стосунків та узвичаєння діалогу, так і спільна діяльність, що є результатом цього процесу. Суспільне партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умов для змін [1].

Відзначимо, що сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство – партнерство органів влади, місцевої громадян та їх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ, й особливо на місцях. Як і сам термін «партнерство», міжсекторальне партнерство має різні визначення. Згідно з однією з версій міжсекторальне партнерство – це спільна дія «трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі і задачі. В ідеальному світі метою партнерства мало б бути створення ініціативи, у рамках якої партнери співпрацювали б у досягненні спільних цілей і задач, і відтак – створювали б більше, ніж просту суму своїх зусиль. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство – це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів». Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в

Центральній та Східній Європі, дає таке визначення: «Міжсекторальне партнерство – це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами і групами, у яких очікування і зобов'язання узгоджуються заздалегідь, і в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це – стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання». Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності та вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргінальності, недостатньої уваги, а іноді – і відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства на місцевому рівні виступає «об'єднання енергії, навичок та ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників місцевих громад, – у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності та соціального виключення. Таке партнерство має різні форми та покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища» [2].

Відносини взаємовпливу сторін є динамічними та відкритими, зумовленими наявними ціннісними орієнтаціями, політичною культурою суспільства як цілого. Спільна робота дозволяє дійти згоди про спільні цінності та принципи, виробити цілі та задачі, заходи і програми діяльності. Вона допомагає долати бар'єри між владою і людьми, ізоляцію окремих груп і більш прозоро і відповідально розподіляти ресурси задля більш ефективного вирішення проблем. Партнерство виникає, коли беруться за справу, яку самотужки вирішити неможливо. Часто один сектор – чи то влада, чи неурядові об'єднання, чи бізнес – не можуть дати відповіді, які задовольнили б усіх.

Відтак, міжсекторальне партнерство не просто гасло, а необхідна умова сталого розвитку. Нові можливості для діалогу між різними «зацікавленими сторонами» суспільства дозволяють розглянути різні підходи, залучити свіжі ідеї та нові людські ресурси. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, максимальне врахування усіх законних інтересів і створення умов для постійного зростання не можливе без партнерства між усіма секторами суспільства. Завдяки відмінностям між ними, кожен із секторів має унікальні знання, досвід і ресурси, які мають бути використані для розвитку громади. Тож, на зміну протистоянню та конкуренції секторів приходить взаємодоповнення і партнерство. Органи влади мають відповідні повноваження щодо прийняття рішень і ресурси для втілення цих рішень у життя. Організації громадянського суспільства

мають досвід, активістів, тісні стосунки з людьми, які потребують вирішення нагальних проблем.

Саме це громадські організації приносять у партнерство з владою та особливо на місцевому рівні. Голос кожного члена громади має право бути почутим – і у цьому допомагають громадські організації.

Міжсекторальне партнерство – це насамперед механізм створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще. Суспільне та міжсекторальне партнерство це демократія в дії за сучасних умов складних процесів реформування в Україні [3].

Відзначимо, що одним із важливих елементів налагодження якісного діалогу між суспільними та міжсекторальними партнерами є ефективна комунікація – уміння слухати і чути, обмінюватися інформацією, поширювати спільно прийняті ключові меседжі. Адже якісній співпраці значною мірою заважають стереотипи, особливо між секторами «громада – влада» і «громада – бізнес», хоча і в медіа ставлення до громадських організацій дуже часто упереджене – їх не вважають за професіоналів, їх діяльність вважається несерйозною або їй нікому не потрібною справою. Такий стереотип існує частково та внаслідок функціонування на ринку недобросовісних, безвідповідальних, «кишенькових», політично заангажованих громадських активістів і організацій, що автоматично кидає тінь і на інших представників «третього сектору». Саме тому вже на етапі напрацювання домовленостей інституціям громадянського суспільства важливо правильно донести інформацію про себе, свої цінності й цілі, а також чітко проговорити, яку підтримку вони очікують від потенційних партнерів і що самі готові робити у вирішенні певних завдань.

Налагодження міжсекторальної співпраці залежить від реальної політичної ситуації, бажання та готовності сторін до співпраці. Певна річ, стереотипи заважають партнерству. Якщо влада вперто бачить у НУО виключно «опозиціонерів», НУО у владі – «корупціонерів», а у бізнесі – «буржуїв», навряд чи між ними виникне партнерство попри всі нормативні акти про залучення громадськості, прийняті на найвищому рівні.

Роздрібненість, неоднорідність і конкуренція всередині окремих секторів також не сприяє міжсекторальному партнерству. І, вкотре, наголосимо на необхідності гарантування незалежності сторін. Це особливо важливо з огляду на поширену в Україні практику партнерства «згори», «по команді», коли ініціатором партнерства стає влада, якій треба звітуватися про виконання настанов керівництва щодо

«діалогу з громадськістю». Численні громадські ради, дорадчі комітети тощо свідчать про привабливість і простоту цього шляху. Розвитку громадських організацій надзвичайно шкодить практика прихованої політичної заангажованості й, відповідно, імідж «кишенькових» організацій.

Для НУО важливо працювати, так би мовити, «знизу – догори», на рівні громад, де люди знають один одного й довіряють. Розвиток довіри громади – робота не для громади, а з громадою.

Розвиток партнерства вимагає від усіх сторін бути відкритими до нових ідей та змін. Культура співпраці та відкритості має надзвичайно важливе значення. Партнерство є шляхом розв'язання проблем та необхідним фактором розвитку.

Сучасні тенденції та інтенсивність розвитку суспільства створюють нові передумови для налагодження комунікації між різними групами, в яких на зміну конкуренції (а то й протистояння) приходять конструктивний діалог і порозуміння. Налагодження партнерських відносин стає одним із найважливіших підходів у діяльності інституцій на шляху досягнення спільних цілей, запорукою важливих змін у громадах і суспільстві загалом.

Співпраця у межах досягнення певної мети, вирішення конкретних завдань чи тривале партнерство передбачають об'єднання й координацію зусиль, ресурсів, рівність участі кожної зі сторін та спільну відповідальність за результати діяльності.

Така взаємодія можлива як на рівні інституцій у межах одного сектору – наприклад, між організаціями громадянського суспільства (ОГС), – так і між різними секторами – громадою, органами влади й місцевого самоврядування, правоохоронними органами, бізнесом, донорськими організаціями, засобами масової комунікації тощо. Це дає можливість залучити якомога більше необхідних ресурсів, а отже – охопити широкий спектр соціальних, економічних, природоохоронних, інформаційно-комунікаційних та інших завдань, подолати умовні та реальні бар'єри й ефективно вирішувати важливі суспільні завдання.

Наприклад, співпраця органів влади й місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства є ознакою демократичного суспільства, у якому його потреби лежать в основі державної політики. У свою чергу «третій сектор» сприяє підконтрольності держави суспільству, налагодженню публічного взаємозв'язку громади й органів влади на засадах відкритості, публічності й партнерства.

Співпраця громадського сектору з бізнесом не лише сприяє активізації та розвитку його соціальної відповідальності, а й об'єднанню зусиль навколо спільних завдань (наприклад, розвиток території – окремої

ділянки, всього міста, регіону, держави в цілому. Однак партнерство між цими секторами буде можливим лише тоді, коли громадські організації будуть працювати прозоро, чітко розумітимуть, яких змін хочуть досягнути, і позиціонуватимуть себе не як «прохачі» (дайте нам грошей, бо ми хороші), а як рівнозначні партнери, зокрема на регіональному рівні.

Список використаних джерел

1. Воротін В.Є. Модифікація державного та регіонального управління: теоретичні та практичні інновації // Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 197 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 1).

2. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій. – К., Вид-во УАДУ. – 2002 р. – 392 с.

3. Міністри та державні секретарі: питання взаємодії (матеріали науково-експертного обговорення) / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 46 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 2).

*Кунах Олександр Олександрович,
студент факультету ГІСУТ КНУБА,
науковий керівник – доц. Панібудьласка А.В.*

ДЕЯКІ З ТЕНДЕНЦІЙ ПРИ ОБ'ЄДНАННІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ

Не є таємницею, що нинішній процес з об'єднання територіальних громад проходить з відчутним спротивом з боку місцевих еліт, викликаним очевидною зміною кон'юнктури в окремо взятому регіоні. Чи є їхні побоювання об'єктивними? В цьому випадку варто згадати попередній досвід укрупнення еліт на місцевому рівні.

Адміністративна реформа 1963 року, одна з ідей «хрущовської» семирічки, стала однією з її найбільш одіозних сторінок. Основними її відмінностями в УРСР стали, крім власне укрупнення районів та місцевих рад, створення двох паралельних систем державних інституцій (органів КПРС та рад місцевих депутатів) на обласному рівні: сільськогосподарської та промислової, які завідували частинами областей,

поділеними на сільські та промислові райони відповідно. 604 райони, на які поділялась республіка, об'єднали до розмірів територій виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, перетворивши на 251[1]. Всупереч очікуванням, перекроювання місцевої влади призвело до поглиблення різниці між «селом» та «містом», а також підвищила конкуренцію серед активу за місця в партійному та державному апаратах. Хоча дана реформа вже в 1965 році була згорнута у зв'язку зі своєю неефективністю, а державним органам повернули функції (та кількість), які вони мали до 1963 року, деякі з адміністративних одиниць, скасованих в її ході, так і не були поновлені аж до цього часу[2].

Згідно проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 відхід від централізованої моделі управління в державі має пройти шляхом добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, яке має здійснюватися з дотриманням таких умов:

- у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

- територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

- об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим/ однієї області;

- при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

- якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [3, ст. 4].

Отже, обіцяна децентралізація передбачає зменшення кількості адміністративних одиниць III рівня, разом з тим збільшуючи їх самостійність у прийнятті рішень відносно свого функціонування, причому нові одиниці як збігаються, так і не збігаються з районним поділом, включаючи в себе територію, підпорядковану одразу кільком адм. одиницям II рівня.

Втративши 22% населених пунктів та 73% населення в ході евакуації його внаслідок аварії на ЧАЕС, Народицький район став найбільш проблемною частиною Житомирської області. Реорганізація його устрою обернулася об'єднанням всіх 16 його місцевих рад в одну територіальну громаду, сфера впливу якої фактично збіглась зі сферою впливу районної

ради, в якій через відсутність повноважень районна рада займалась радше формальною діяльністю (напр. голосуванням за надання пільг), а її виконавчий комітет станом на травень 2017 року складався лише з заступника голови, на діяльність якого було передбачено 66 тисяч гривень на рік[4]. Специфічне розміщення Народицького району та його малонаселеність (9,5 тис. чол.) зробили його одним з ідеальних «дослідних майданчиків» для реалізації реформи, яка вже допомогла активізувати соціальні процеси у, здавалося б, приреченому регіоні. Однак створення громад в регіонах з більш розвинутою інфраструктурою майже неодмінно стає причиною проблем, пов'язаних з її переділом.

Бучанська об'єднана територіальна громада була запроєктована як продукт злиття низки місцевих рад Бородянського, Вишгородського, Києво-Святошинського районів, а також підпорядкованих м. Ірпінь смт Ворзель та Гостомель. Однак більшість (16 з 22) населених пунктів, які планувалося включити в громаду, проголосували проти, бажаючи вступити до іншої громади (Клавдієве, Немішаєве) або сформувати свою (Гостомель). Непопулярність даної ідеї викликана не стільки ускладненнями, які спричинить майбутній розвиток територій (безконтрольна забудова), скільки скандальною фігурою міського голови Бучі Анатолія Федорука, який станом на жовтень 2018 року знаходився під судом за крадіжку земель лісового фонду, а раніше був причетний до кількох корупційних скандалів. Особливо варто виділити приєднання Ворзельської селищної ради, керівником якої є сестра останнього і яке відбулось за активного її спротиву громадській думці і було ухвалене з порушенням конституційних прав громадян (явка на голосуванні з даного приводу склала бл. 20%)[5].

Камінь спотикання між представниками окремих населених пунктів, яким належить об'єднати свої зусилля заради вирішення спільних задач, чи додаткове ярмо, яке насправді позбавить деякі з них залишків самостійності, прирівнявши їх в цьому питанні до віддалених вимираючих хуторів - на даний час невідомо, чим саме стане ця реформа для тих з них, чий актив внаслідок обмежиться наявністю старости, змушеного звітувати перед своєю об'єднаною територіальною громадою. Очевидний страх перед зміною власної ролі в суспільстві буде зрештою або відкинутий як упередження, або прийнятий до уваги як основна причина скасування реформи.

Список використаних джерел

1. Указ Президії Верховної Ради УРСР № 35 від 30.12.1962 «Про укрупнення сільських районів Української РСР».

2. Указ Президії Верховної Ради Української РСР № 64 від 04.01.65 «Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР».

3. Експерти розпочали обстеження роботи місцевої влади в районах, повністю «накритих» об'єднаними громадами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua>. Процитовано 2018-11-06.

4. Сестра скандального мера Федорука зуміла приєднати Ворзель до Бучанської ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mykyivregion.com.ua>. Процитовано 2018-11-06.

5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Мартинова Аліна Дмитрівна
студентка економічного факультету,
Придніпровська державна академія будівництва і архітектури

МЕТОДИ, ПРИНЦИПИ І ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Існують такі методи державного впливу:

- ✓ опосередковані (економічні);
- ✓ прямі (адміністративні).

В ринковій системі переважають економічні методи, передусім кредитно-грошова політика. Її основними інструментами є норма обов'язкових резервів, відсоткова міжбанківська ставка, облікова ставка, операції національного банку з державними облігаціями на ринку цінних паперів. Вони допомагають державі впливати на інфляційні процеси, регулювати відсоткові ставки, а через них — інвестиційний процес у країні загалом і в регіонах зокрема, виробництво і зайнятість, курс акцій.

Податкова політика допомагає ефективно стимулювати економічне зростання і організувати розподіл доходів. До податкового регулювання долучається політика державних видатків, за допомогою яких здійснюють структурні перетворення, нівелюють регіональні диспропорції тощо, перерозподіляють частку національного доходу від відносно заможного до незабезпеченого населення.

Економічні методи регулювання адекватні природі ринку. Вони безпосередньо впливають на кон'юнктуру ринку і через неї — опосередковано на виробників і споживачів товарів і послуг [1, с.54-56].

До адміністративних методів регулювання економіки належать прямий державний контроль над монопольними ринками, де державна

монополія визнана приходною, і виправдане повномасштабне адміністрування. Йдеться про директиви щодо планування виробництва, витрат і цін, прямий контроль якості і споживчих властивостей товарів і послуг, гарантоване матеріально-технічне постачання.

Адміністративне регулювання необхідне при розробленні стандартів, які гарантують населенню життя в умовах економічної безпеки, при встановленні гарантованої мінімальної заробітної плати і виплат з безробіття, а також при розробці нормативних актів, спрямованих на захист національних інтересів у системі світогосподарських зв'язків [1, с.56-58].

Інші види управління можна охарактеризувати як окремі технологічні операції, що в комплексі формують єдиний процес управління. Деякі з них представлено у таблиці 1. [2,с.15-17].

Таблиця 1

Види управління та їх сутність

<i>Вид управління</i>	<i>Його суть</i>
Економічний аналіз	передбачає вивчення, дослідження економічних процесів, їх ретроспективи, встановлення стійких тенденцій, виявлення проблем
Прогнозування	наукове передбачення розвитку подій, побудова гіпотези, сценарію, моделі можливих економічних процесів
Планування	побудова плану, способу майбутніх дій, визначення економічної траєкторії, змісту і послідовності кроків, які забезпечать досягнення окреслених цілей
Економічне програмування	розробка і затвердження економічних і соціальних програм, які інколи мають назву цільових або комплексних
Організація виробництва і праці	упорядкування, узгодження, регламентація дій виконавців
Облік	документально зафіксований стан об'єкта управління, наявних економічних ресурсів, матеріальних цінностей, фінансів тощо
Контроль	активний нагляд за виконанням управлінських дій, перевірка виконання законів, правил, постанов, інших нормативних актів, які регулюють і регламентують економічну діяльність

Загалом, процес управління розвитком регіону ґрунтується на вивченні об'єктивних закономірностей управління в цілому.

Управління регіональним розвитком — сукупність принципів, методів, форм і засобів цілеспрямованого впливу на соціально-економічні процеси, які відбуваються у регіоні.

Сучасний український економіст Д. Стеченко виділяє такі принципи управління регіональним розвитком [3,с.223]:

- ✓ історизму;
- ✓ єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва;
- ✓ комплексності;
- ✓ природно-господарської збалансованості та оптимальності;
- ✓ пріоритетності;
- ✓ варіантності;
- ✓ узгодження інтересів місцевих органів управління з інтересами підприємств;
- ✓ пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії.

Розглянемо основні принципи регіонального управління в економіках розвинутих країн (табл.2) [3,с.224]

Таблиця 2

Принципи регіонального управління у розвинутих країнах

<i>Принцип управління</i>	<i>Його суть</i>
Принцип децентралізації	полягає у передаванні функції прийняття рішень від центральних органів управління до агентів ринку
Принцип партнерства	припускає уникнення жорсткого вертикального ієрархічного підпорядкування
Принцип субсидіарності	полягає у виділенні фінансових ресурсів на фінансування заздалегідь визначених цілей
Принцип мобільності і адаптивності	здатність системи управління регіоном адекватно реагувати на зміни зовнішнього середовища
Принцип визначеної компетенції	полягає в диференціації функцій не між сферами регіонального управління, а всередині них

У трансформаційній економіці державне управління регіоном необхідно розглядати як цілісну систему, яка охоплює цілі, завдання, інформацію, кадри, органи, методи, процеси, техніку і технологію управління як елементи системи. Управління регіоном є комплексом цілеспрямованих дій на основі сучасних методів, спрямованих на забезпечення оптимального функціонування регіональної системи.

Регіональне управління — вид діяльності з управління соціально-економічними процесами на території, яка характеризується визначеною єдністю економічного життя і суспільно відтворювальної діяльності населення.

Система сучасного регіонального управління охоплює:

- ✓ національні і регіональні органи влади;
- ✓ сукупність функцій, які здійснюються державними органами, різноманітні ресурси, що використовуються для їх реалізації;
- ✓ державну службу;
- ✓ систему зв'язків (прямих і зворотних), які виникають між об'єктами і суб'єктами управління, тощо.

Державне управління розглядає регіон як єдине ціле, що, з одного боку, є підсистемою, а з іншого — самокерованою системою, які перебувають у суперечливій єдності. Соціально-економічні процеси, які відбуваються у регіоні і вимагають управління, повинні відповідати інтересам, притаманним конкретному територіальному утворенню [4, с. 120-122].

До суб'єктів регіонального управління як єдиної системи належать міжнародні, національні, регіональні, муніципальні організації, приватні особи, які реалізують доручені їм функції. Формування єдиної і ефективної системи державного управління в регіоні на всіх рівнях є необхідною умовою його розвитку.

Список використаних джерел

1. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці : Монографія. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 54-58.
2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети – К. : Наукова думка, 2006. – С. 15-17.
3. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком: Навч. посіб. – К.: Вища шк., 2000. – С.223-224.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С.120-122.

*Мельник Анна Олександрівна,
студентка будівельного факультету КНУБА*

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: СУТЬ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори до низу

на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії - місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком. [2, с.5]

В Україні вперше в офіційних документах термін територіальний колектив використано в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», укладеного 8 червня 1995 р. Стаття 47 договору визначено, що місцеве самоврядування — «це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Там же зазначалося, що «первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах».

У Конституції України, прийнятій у 1996 р. територіальний колектив названо територіальною громадою.

Відповідно до Конституції України (ст. 140), місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. [1]

Поняття «територіальна громада» є відносно новим для сучасної української державно-управлінської науки, хоча традиції «громадівського» співіснування, спільного консенсусного прийняття рішень щодо питань місцевого значення існували в Україні здавна. Так, в Україні у XIV-XVII століттях функціонували найпрогресивніших моделі європейського самоврядування, яке з часом було знищене в період перебування нашої території у складі Російської імперії.

Водночас у західній науці накопичено значний доробок у дослідженні громад («community») як територіальних спільнот людей. Громада розглядається як первинний осередок суспільства, у якому виникають основні соціально-політичні і економічні відносини. Відповідно, самоврядна громада є гарантією захисту особистості від державного централізму.[3, с. 348, 351]

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році [4], а практична реалізація розпочалась у 2015 році [6], виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою.

Мешканців об'єднаних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область - за все тепер відповідає місцева влада: голова, депутати ради громади та її виконком. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і навіть безпека – компетенція влади об'єднаної громади. Саме влада громади, і більше ніхто, займається вирішенням більшості місцевих питань, має на це кошти і несе за усе відповідальність.

Політики обіцяють, що мешканці об'єднаних громад матимуть поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя. Повноваження, ресурси і відповідальність передаються від центральної влади на місця, бо тільки так можна побудувати міцну державу, стійку до політичних змін всередині та зовнішніх зазіхань. [5]

Красиві слова про ідеальне майбутнє приховують за собою цілу низку проблем. Зокрема, такі як:

- недостатня обізнаність ініціаторів співробітництва, якими можуть виступати сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад та члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи про можливість укладення договорів про співробітництво з іншими громадами (особливо це стосується громад, віддалених від районних, обласних центрів);
- недостатня компетентність ініціаторів співробітництва у питаннях підготовки пропозицій та необхідних документів щодо ініціювання співробітництва та організації процесу підготовки укладення договорів;
- невміння враховувати інтереси іншої сторони при визначенні умов договору, відсутність навичок ведення переговорного процесу, низькі управлінські якості місцевих керівників у частині пошуку компромісів та консенсусу;

- низька фінансова спроможність територіальних громад, що є високодотаційними й не мають реальних стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів;
- недосконалість механізму практичної реалізації місцевої ініціативи членів територіальних громад;
- побоювання місцевої влади щодо втрати впливу на комунальні об'єкти;
- незадовільна діяльність районних та обласних органів виконавчої влади з питань надання організаційної, методичної та правової підтримки органам місцевого самоврядування щодо укладання договорів про співробітництво, можливостей залучення додаткових фінансових ресурсів, у тому числі фінансування в рамках міжнародних програм сприяння місцевому розвитку тощо.[2, с.34]

Для успішного процесу реформування об'єднаних територіальних громад необхідно:

- популяризувати інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників органів місцевого самоврядування та громадських організацій;
- опрацювати питання правових засад розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань розпорядження та об'єднання майна та ресурсів в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективного надання публічних послуг населенню;
- запровадити механізми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, передусім самими громадами;
- для забезпечення ефективної реалізації повноважень та раціонального розпорядження фінансовими ресурсами необхідно забезпечити відповідний професійний рівень службовців місцевого самоврядування.

Актуальна пропозиція для зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

- реформувати систему надання адміністративних послуг за принципом «прозорих офісів». З метою підвищення рівня та якості забезпечення адміністративних послуг населенню Мінрегіону забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення та організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг. [2, с.50]

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. (зі змінами від 02.06.2016) – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Аналітична доповідь. / [Павлюк А. П., Олійник Д.І, Баталов О.А. та ін.]; під ред. Павлюк А.П.– К.: НІСД, 2016. – 61 с.– Режим доступу:http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf
3. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю.Б. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. – 2006. – № 2. – С. 347-352. – Режим доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1100.pdf>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Чому громади об'єднуються? [Електронний ресурс]– Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91 зі змінами від 03.04.2018, [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

*Карпюк Сергій Васильович,
аспірант кафедри публічного адміністрування,
ПраТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПУБЛІЧНИЙ ХАРАКТЕР ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ВАЖЛИВІШОЇ ЗАСАДИ ЇЇ ДІЄЗДАТНОСТІ

Феномен «публічність державної служби» слід найкраще пояснювати виходячи із сутності державної влади, як влади публічної. За визначенням відомого російського політолога В. Халіпова «Публічна влада (publicpower, від лат. Publicis - громадський) – влада (в присутності публіки, відкрита народу і його судженням, громадська за характером, не приватна, що залучає до управління широкі кола населення» [7, с.322]. Українські дослідники О. Амосов і Н. Гавкалова вважають, що публічна влада – це можливість

особи, соціальної групи, інституту, організації проводити свою волю через певні засоби [1, с.20]. В даному випадку суб'єктом такої волі є держава і проводить вона свою волю через державне управління.

Варто звернути увагу на те, що поряд з поняттям «публічна влада» існує декілька суміжних понять, зокрема «публічне адміністрування». По великому рахунку – це максимальна відкритість в реалізації державної політики. Тобто, якщо державна політика здійснюється шляхом публічної діяльності, то така діяльність і є публічним адмініструванням» [4, с. 605]. Серед невеликої кількості дослідників проблем публічного управління виділимо імена: а) в Україні – О. Антонової, В. Бакуменка, В. Князева, М. Лагунової, Н. Нижник, В. Ребкала, Ю. Сурміна, В. Тертички; за кордоном – В. Ардова, Г. Атаманчука, К. Боумена, Т. Веблена, У. Гамільтона, М. Девана, Дж. Іванцевича, А. Кемпінські, Д. Кендрик, Т. Коно, К. Кунця, Р. Марра, М. Мескона, Д. Норта, А. Рибаківа, Ю. Савко, Ю. Шмідта та ін. Зазначимо, однак, що нині ще суттєво бракує достатньо чіткого теоретичного обґрунтування феномену «публічне управління» а, затим, є потреба детальніше опрацювати не лише суть (зміст) але й можливі оптимальні моделі практичної реалізації. Публічність державної служби – одне з центральних понять і робочих категорій, без якого в умовах демократизації державної служби в цілому така служба неможлива і мало результативна. Тут присутнє таке, певною мірою просте спрощення, коли публічність елементарно асоціюється із гласністю. Дійсно ряд дослідників небезпідставно стверджують, що публічність і гласність майже співпадають, зливаються, коли гласність, на думку, зокрема, С. Федорова, як деякий інструмент реалізації публічності [6, с. 964-968].

Друге. «Публічність», як більш широке поняття, ніж «гласність» – це безпосередній інструмент тісного поєднання державної влади і громадянського суспільства. Без такого поєднання державна влада навряд чи зможе себе зреалізувати, та і сподіватися громадянам на рівень свідомої підтримки державної влади досить важко.

Достатньо оптимальне визначення феномену «публічність» саме у державній службі тим і ускладнюється, що таку публічність досить часто розглядають саме у контексті сфери народногосподарської діяльності. Так, якщо йдеться про публічність у сфері соціально-економічної, господарської (підприємницької) діяльності, то йдеться про доступність громадян до реального знання щодо діяльності підприємницьких структур (відкритість ведення бізнесу) [2, с. 275].

За вище викладеної ситуації (різного «прочитання» терміну «публічність»), вважаємо найдоцільніше розглядати в контексті термін «публічне управління». Відомо, що вперше такий термін ввів у науковий обіг відомий англійський дослідник Д. Кілінг, який під ним розумів

«пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави» [4, с. 605].

Підтвердження такого визначення знаходимо і в ряді документів нормативного характеру державницького рівня, що були прийняті в сучасній Україні. Так у статті 45 нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) публічність державної служби закріплена такими обов'язковими умовами її практичного функціонування як : публічні звіти керівників органів виконавчої влади перед громадськістю про діяльність конкретного державного органу; інформація про діяльність державних органів у ЗМІ, зокрема, на веб-сайтах окремих органів виконавчої влади.

Принцип публічності державної служби певною мірою проводиться і у деяких Указах Президента України, зокрема в Указі «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр.» та ін. [5]. Разом з тим доречними є також пропозиції стосовного того, щоб прийняти спеціальний Кодекс про публічну службу в Україні. Тут доречним є зауваження О.Амосова і Н. Гавкалової в тому плані, що і для того, щоб відбулася трансляція державного управління в публічне, необхідно виконати кілька умов. Насамперед це стосується формування інституційного забезпечення управління у суспільстві [1].

Є немало підстав погодитися з думкою О.Амосова та Н. Гавкалової у тому плані, що «для того щоб відбулася трансформація державного управління в публічне, необхідно виконати кілька умов. Насамперед це стосується формування інституційного забезпечення управління у суспільстві, в якому фактично одночасно існує кілька моделей взаємодії та соціальних сегментів: солідаристичне суспільство, консорції, конвіксії та правова соціальна держава [1, с.17].

Публічність державної служби – одне не тільки з центральних, але й робочих категорій, без якого в умовах демократизації державної служби в цілому така служба неможлива і мало результативна. Тут присутнє таке, певною мірою спрощення, коли публічність елементарно асоціюється із гласністю. Дійсно, ряд дослідників небезпідставно стверджують, що публічність і гласність майже співпадають, зливаються, коли гласність, на думку зокрема С.Федорова, – як деякий інструмент реалізації публічності [6, с.964-968].

Доречно вказати і на те, що за визначенням української дослідниці О. Антонової в Україні нині є потреба суттєвої зміни ідеології управління кадровим та людським потенціалом у сфері державної служби взагалі. Провідною ідеєю кадрової політики в державному та муніципальному управління, – вважає вона, – «слід вважати забезпечення професійними кадрами, спроможними об'єднати зусилля державних і недержавних органів, установ, закладів, громадських організацій, спрямувати їх на

формування соціогуманітарного простору, що відповідає стандартам та уявленням громадян про гідне життя та добробут населення в цілому [3, с.194].

Загальний висновок полягає у тому, що: а) публічний характер державної служби є закономірним її атрибутом і ознакою; б) до такої публічної діяльності державні службовці мають спеціально бути підготовленими; в) від рівня і стану публічності визначальним чином залежить уся практична реалізація державної політики у демократичному суспільстві.

Список використаних джерел

1. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Симбіоз інституційних засад архітекτονіки публічного управління / публічне управління/ О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова. – 2(3) – червень 2016, - с. 16-22

2. Андреев В.М. Теоретико-методологічні засади селекції кадрів публічної служби України. Автор. дис. канд. наук з держ. управління: спеціальність 25:00.П – теорія та історія державного управління. – К., 2018. - 19 с.

3. Антонова О.В. Стратегічна компетентність державних службовців: монографія / О.В. Антонова. – Дніпро, ДРІДУ НАДУ, 2017. – 332 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. сурмі, В.Д. Бакуменко, А.М. Міхненко та ін.; за ред.. Ю.В.Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Указ Президента України «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [електронний ресурс]. – режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/45/2012

6. Федоров С.Є. Принципи гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С.Є. Федоров// Форум права – 2012. - № 4, - с.963

7. Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь / В.Ф. Халипов. – М.: Республика, 1997. – 431 с.

Наукове видання

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРІЯ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, АРХІТЕКТУРА, УРБАНІСТИКА

23 листопада 2018 року

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК IV

Частина перша

Матеріали друкуються в авторській редакції

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, галузевої термінології та інших відомостей

Підписано до друку 10.11.2018 р.
Формат 60x84 1/16. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублюванні.
Умов. друк. арк. 21,58. Облік.-вид. арк. 23.57
Зам. № У250-97. Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач ФО-П Шпак В.Б.
Свідоцтво про державну реєстрацію В02 № 924434 від 11.12.2006 р.
Свідоцтво платника податку: Серія Е № 897220
м. Тернопіль, вул. Просвіти, 6
тел. 8 097 299 38 99
E-mail: tooums@ukr.net