

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ

Монографія

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ

Монографія

Харків 2013

Рекомендовано до видання Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 6/183-9 від 25 червня 2013 р.

Автори: д.держ.упр. *Чернов С. І.* (вступ); д.держ.упр., проф. *Куц Ю. О.* (1.1, висновки), к.держ.упр. *Безуглий О. В.* (1.2, 3.1, 3.2, 3.3); к.держ.упр. *Лиска О. Г.* (1.3, 2.3); д.філос.н., проф. *Калиновський Ю. Ю.* (1.4); д.політ.н., проф. *Поліщук І. О.* (1.5); к.держ.упр. *Червякова О. В.* (1.6); к.держ.упр. доц. *Ворона П. В.* (2.1, 2.1.2, 2.1.4, 4.8); народний депутат України *Аверченко С. М.* (2.1.1); аспірант *Черкас О. Г.* (2.1.3); магістр *Ільченко О. В.* (2.1.4); к.соц.н., доц. *Шепеленко І. П.* (2.2); к.держ.упр. *Сергеева О. Ю.* (2.4); аспірант *Сидоренко Н. О.* (2.5); д.філос.н., проф. *Денисенко І. Д.* (3.4); к.ю.н., доц. *Севостьянова І. Є.* (3.5); аспірант *Сердюкова О. Є.* (3.6); д.політ.н. доц. *Куц Г. М.* (4.1); к.вет.н., доц. *Ляхович Л. М.* (4.1); магістр *Костіна Н. А.* (4.2, 4.8); к.політ.н., доц. *Нагорняк Т. Л.* (4.3); здобувач *Пахомова О. М.* (4.4); к.політ.н. доц. *Вітнікова Н. А.* (4.5); к.політ.н. *Наконечний В. В.* (4.6); к.ю.н., доц. *Тітов М. І.* (4.7); д.ю.н., проф. *Любченко П. М.* (4.7); к.держ.упр. *Збукар В. П.* (4.9); д.держ.упр., проф. *Руденко О. М.* (5.1); аспірант *Гура С. В.* (5.1); д.держ.упр. *Алексеев В. М.* (5.2); к.е.н., доц. *Золотарьов В. Ф.* (5.3); к.держ.упр. *Ковальова О. М.* (5.4); к.держ.упр. *Решевець О. В.* (5.5); аспірант *Вишлова-Пилева І. І.* (5.6); к.військ.н., доц. *Орлов М. М.* (6.1, 6.2, 6.3).

Рецензенти: д.держ.упр., проф., завідувач кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *В. М. Мартиненко*; д.держ.упр., проф., професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *О. В. Радченко*; д.політ.н., проф., провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України *С. Ю. Римаренко*.

Територіальна громада: управління розвитком : [Моногр.] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / За заг. ред. Ю. О. Куца – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013. – 540 с.

У монографії розглянуто теоретико-методологічні засади механізмів управління розвитком територіальної громади, висвітлено її дієвий потенціал у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Призначено для науковців та фахівців, що займаються проблематикою державного управління, місцевого самоврядування й управління розвитком територіальної громади, керівників та працівників місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також докторантів, аспірантів і слухачів магістерської форми підготовки з державного управління та державної служби.

Бібліогр.: 594 назв.

ВСТУП

Основою місцевого самоврядування – базового інституту народовладдя – в Україні є територіальна громада. Отже від того, як розвиватимуться громади, яку роль вони гратимуть у житті кожного регіону і всієї країни, залежить майбутнє України, як демократичної держави зі зрілим громадянським суспільством.

Проте існує ціла низка проблем, через які активна діяльність громад, блокується, що негативно впливає на розвиток територій і рівень життя населення. Особливо гостро це відчувається у сільській місцевості.

Конституція України визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Втім, хоча громади є джерелом влади місцевих рад і мають право бути суб'єктом здійснення публічної влади, у вітчизняній муніципальній практиці вони часто залишаються поза процесами управління територіями. Причиною тому не врегульований правовий механізм участі громад в управлінні територіями. А також певна інертність населення в питаннях життя громади, пов'язана із обмеженим доступом громадян до управління територіями в минулому, і такою проблемою, як брак довіри до влади.

Дрібні, малочисельні громади, не мають належних ресурсів для виконання визначених законодавством повноважень. Навіть вирішення самих простих питань розвитку територій часто стає проблемою, розв'язання може тривати роками. Лише третина територіальних громад в Україні не потребує дотацій з державного бюджету. А з усіх 12 тисяч територіальних громад в Україні чисельність жителів більшої половини не перевищує 3 тисяч. Часто місцеві ради, що представляють інтереси територіальних громад, не мають передбачених законом виконавчих органів влади.

Нарешті, все це свідчить про відсутність концептуальних засад розвитку територіальних громад в Україні, які б кореспондувалися з логікою державного будівництва демократичної країни і відповідною державною регіональною політикою.

Низка вітчизняних і зарубіжних експертів з питань державного управління, не кажучи про численних українських політиків і чиновників, неодноразово вказували на необхідність модернізації управління громадами так саме, як і в інших питаннях регіонального розвитку. Особливо гостро це питання ставлять посадовці місцевих органів влади, перш за все, самоврядування.

І хоча, на жаль, протягом двох десятиріч незалежного державного будівництва в Україні, проблема муніципального розвитку і територіального управління, принаймні до останнього часу, не знаходила належної уваги з боку влади, такі об'єктивні реалії сьогодення, як світова економічна криза, глобалізація та інтеграційні процеси, змушують прискорити процес оновлення в цій сфері.

Без сильних громад, які беруть активну участь у вирішенні питань управління територіями, стає неможливим втілення основоположного для європейської демократії принципу субсидіарності та застосування на практиці норм Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ініційоване Президентом України Віктором Януковичем реформування державного регіонального управління, спрямоване на передачу повноважень на місця і підвищення ролі органів місцевого самоврядування, передбачає формування процесу оновлення територіальної організації влади, здатної вибудувати якісно нові відносини між державою та територіальними громадами, узгоджувати їх інтереси. У своєму виступі на засіданні Ради Регіонів у березні 2013 року голова держави підкреслив: "Реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад".

Таким чином, перед державним будівництвом постає задача забезпечити сталий, керований розвиток територіальних громад в контексті модернізації всієї системи управління територіями.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління

У сучасній науці не існує цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. Реформування в сфері місцевого самоврядування може давати потужний поштовх для прискорення розвитку суспільства в цілому. Можна привести досвід реформи самоврядування в Польщі, яка була здійснена урядом Тадеуша Мазовецького на початку 1990-х років. Ось що писав про її наслідки відомий польський публіцист С. Братковський: "Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динамізм та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною" [466].

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворюючим елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний потуп суспільства, держави. Але законодавчо закріплене в Конституції України право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України у більшості територіальних громад залишається ще не реалізованим.

Територіальні громади в Україні досить подрібнені, практично не мають власних можливостей розвитку. Крім того, відбувається старіння населення. Але, в той же час (якщо брати сільську територіальну громаду), при зменшенні чисельності сільського населення з 1991 року донині на 2,5 мільйонів осіб та зменшенні кількості сіл на 348 одиниць, спостерігається збільшення кількості сільських рад на 1067 одиниць.

Із 12 тисяч існуючих територіальних громад більш ніж половина – з чисельністю жителів менше 3 тисяч чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Відтак, місцева рада такої

територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження. Також лише 30 відсотків територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70 одержують дотації із держказни [370].

Окреслена проблема активно починає дискутуватися наукою державне управління, яку – як галузь науки – започатковано порівняно недавно. В нашій країні даний напрямок наукових досліджень активно розробляється із середини 90-х років ХХ століття. На наш погляд ще не в повній мірі визначено наукове поле цієї науки, місце, роль, механізми розвитку територіальної громади в її межах, досить часто теоретичні пошуки перекликаються з суміжними суспільними науковими розвідками. Тому актуальним є напрямок визначення меж компетенції науки державне управління щодо територіальної громади.

Згідно зі ст. 6 Конституції України, функціонування державної влади здійснюється на засадах поділу її на виконавчу, законодавчу та судову. Ідея такого поділу належить англійському мислителю Дж. Локку, отримавши свій подальший розвиток у працях багатьох мислителів епохи Просвітництва, зокрема, Т. Гоббса, також класиків німецької класичної філософії І. Канта, Г. Гегеля та ін. Подальшого узагальнення, як самостійне вчення, ця концепція набула в працях французького мислителя ХVІІІ ст. Ш.-Л. Монтеск'є. Вона ґрунтується на визнанні наявності для кожної з гілок влади системи стримувань і противаг, що перешкоджає концентрації влади в одній з них та можливою – внаслідок цього – свавілля під час її використання. Гілки влади мають оптимально співвідноситись між собою та доповнювати одна одну, залишаючись при цьому до певної міри незалежними, а також мати можливість впливати одна на одну. Результатом такої взаємодії є встановлення заснованих на законі відносин держави з громадянським суспільством, кожною людиною, створення умов для забезпечення прав і свобод громадян, незалежно від їхньої національної приналежності.

Зважаючи на те, що законодавча та судова влада не є предметом нашого розгляду в зазначеному співвідношенні, варто зупинитися на з'ясуванні суті лише виконавчої гілки влади, якій притаманні певні особливості й ознаки. На думку деяких дослідників, до них належать такі:

- відносна її самостійність у системі єдиної державної влади;
- організаційний характер впливу на систему суспільних відносин;
- організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів). Вона має конкретне суб'єктивне визначення й уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державною владою, відповідною компетенцією;
- функціональна взаємозалежність як характеристика системності суб'єктів, їх сукупності;
- професіоналізм. Ця влада здійснюється спеціально утвореними та підготовленими суб'єктами, офіційно визнаними державою;
- універсальність існування в часі та просторі. Вона здійснюється безперервно на всій підпорядкованій державі території [170, с. 34].

Систематизуючи спільні для країн Західної Європи принципи адміністративного права, фахівці програми SIGMA виділяють наступні групи: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність [120, с. 15].

Необхідно відзначити, що утвердження інституту транспарентності є багаторічною тенденцією для великої групи розвинутих країн. Родоначалницею цього інституту вважається Швеція, де ще в 1766 р. було прийнято Закон про свободу видавництва. За нею – Фінляндія (Закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (Закон про свободу інформації, 1966 р.), Данія (Закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегія (Закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франція (Закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерланди (Закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралія (Закон про свободу інформації, 1982 р.), Нова Зеландія (Закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрія (Закон про відкритість інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгія (Закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіка Корея (Закон про відкритість інформації публічних органів), Японія (Закон про опублікування інформації, що належить адміністративним органам) [11, с. 33-34].

Окрім того, потрібно проаналізувати систему офіційних публікацій (на будь-яких носіях) про діяльність органів влади та її результати, з погляду їхньої повноти, достовірності, своєчасності, зрозумілості та практичної можливості доступу до цих публікацій [168]. Необхідно, щоб на законодавчому рівні був визначений статус публічної інформації та вичерпний перелік підстав для її обмеження, процедура обмеження і публічний контроль над ним [17]. Також мають бути визначені зобов'язання і відповідальність розпорядників публічної інформації, передбачена процедура обов'язкової публікації публічної інформації та підтримка веб-сайтів органів влади.

У той же час проблема транспарентності влади полягає насамперед в її певній новизні для вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано переважно в рамках жорсткого тоталітарного режиму. До того ж забезпечення відкритості влади є дуже делікатною сферою регулювання міжособистісних стосунків, через що, власне, постають додаткові проблеми. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства загалом, оскільки відкритість влади однаковою мірою залежить і від суспільства та суспільного запиту про державну інформацію, і від самої держави. Створення якнайкращого законодавства не дасть змоги забезпечити відкритість, доки не відбудуться певні зміни у масовій свідомості, суспільства загалом, а не лише у свідомості державних службовців [86].

Розмірковуючи про проблемне поле державного управління, слід зазначити, що деякими авторами воно розглядається як частина соціального управління і основне його призначення полягає у здійсненні виконавчої влади на основі використання правового механізму [92; 102; 224], а головний зміст (демаркація проблемного поля) управлінської діяльності вбачається в забезпеченні не тільки покрокового розвитку, але й стабільності суспільних відносин [14].

Аналізуючи систему ознак виконавчої влади, слід зазначити, що всі вони також властиві й іншим гілкам влади. Ознакою, що притаманна лише виконавчій владі та відображає особливість її сутності, можна назвати вторинність і, певною мірою, підвладність законодавчій владі [274, с. 6]. Вторинність полягає в тому, що органи виконавчої влади, насамперед, покликані забезпечити виконання законів у різних управлінських сферах, здійснюючи нормативно-правові, організаційні та інші розпорядчі дії. Наступною ознакою виконавчої влади є масштаби її функціонування. Причому, вони є найбільш розгалуженими й поширеними в державі, спираються на ресурсний потенціал (матеріальний, культурний, силові структури тощо) [22; 23].

Державне управління Ю. Ковбасюк і В. Бакуменко означають як діяльність держави (органів державної влади), що спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [165].

Оскільки державне управління є вираженням не лише виконавчої влади, але й інших гілок владної структури – законодавчої та судової, – воно є поняттям ширшим, ніж поняття "виконавча влада". Звідси виникає перше запитання: що саме розуміється під державним управлінням взагалі? По-друге, оскільки територіальна громада є елементом системи місцевого самоврядування, то виникає питання компетентності державного управління щодо територіальної громади. Адже остання є носієм влади як державної (маючи на увазі громадян, мешканців населених пунктів), так і самоврядної.

У наукову термінологію з державного управління дослідниками задля розкриття сутності інституту теоретичних засад публічної самоврядної влади вводяться окремі поняття та даються їх авторські визначення. Зокрема: "публічна самоврядна влада" – вид публічної влади, яку самостійно і під свою відповідальність здійснює територіальна громада та обрані нею самоврядні органи і посадові особи у межах чинного законодавства для вирішення питань місцевого значення в інтересах спільності у визначеному локально-просторовому вимірі; "інституціоналізація публічної самоврядної влади" у широкому тлумаченні – становлення та розвиток інститутів – сукупності взаємопов'язаних

соціальних норм, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого та регіонального самоврядування, і самоврядних інституцій, які спрямовують свою діяльність на задоволення потреб місцевого населення та розвиток відповідної території; у вузькому значенні – упорядкування та формалізація взаємовідносин між структурними компонентами внутрішнього та зовнішнього середовищ інституту публічної самоврядної влади. Також пропонуються напрями наукових досліджень інститутогенезу публічної самоврядної влади [209].

З цього приводу варто звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної та самоврядної форм публічної влади. По-перше, самоврядна влада функціонує на території держави, система органів якої здійснює публічну державну владу. Відтак у питаннях генези, конституювання та легалізації самоврядної влади вирішальна роль належить владі державній. По-друге, у питаннях зміцнення, стабілізації, підвищення дієвості й ефективності державної влади важлива роль відводиться владі самоврядній. Остання, на думку В. Григор'єва, "розвантажує" державну владу, забираючи у неї суттєву частину соціально-економічних питань і проблем, які стосуються інтересів мешканців певних територій держави. Водночас самоврядна влада спроможна суттєво підвищувати суспільну активність цих мешканців, сприяти посиленню процесів її самовираження за допомогою самоврядування локальними справами, що мають колективне значення [85].

Зупинимось на етимології поняття управління. Незавжди помітити, що саме поняття "управління" є однокореневим зі словами "правильно", "правити", "правда" тощо. Ці слова виникли в глибоку давнину і спорідненість їх прийнято пояснювати спільним міфологічним походженням. У стародавніх міфах про дерево світу вважалося, що все, що знаходиться справа та вгорі на цьому дереві – добро, все, що зліва і внизу – зло. Правий світ – правильний світ, світ порядку, лівий світ – неправильний світ, світ хаосу (цікавим є той факт, що "лівий світ" не можна було означувати словами, існувало табу на згадування "неправильного світу" в індоєвропейських мовах [323, с. 14]). Цей первинний зміст відобразився також в українському слові "справа" (діло). Тобто, порядок формується конкретними справами, діями. Отже, виходить, що в українській ментальності поняття "управління" співвідноситься з упорядкуванням, формуванням порядку в певних системах.

Ще один момент відносно вживання термінології "правого світу". Не лише слово "управління", але й слово "право" етимологічно пов'язане з цим світом. Цікавим є той факт, що подібна спорідненість (окрім слов'янських мов) спостерігається також у французькій мові (слово "droit" одночасно означає і "правий", і "право").

Існує безліч визначень дефініції "управління". Наведемо декілька з них. В. Колпаков вважає, що управління – це належним чином організована

діяльність людини в соціальній, біологічній сферах, спрямована на задоволення потреб людей [170, с. 89]. Інші автори (В. Цветков та ін.) під цим поняттям розуміють інституцію, в межах якої практично реалізується виконавча влада [369, с. 36]. Оскільки законодавець покладає реалізацію законів на виконавчу владу, Ю. Козлов вважає, що це цілеспрямований вплив на суспільство з метою впорядкування відповідної системи [167, с. 7]. Ю. Шаров та І. Чикаренко під управлінням розуміють діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети [469, с. 675].

Соціологи під управлінням розуміють систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому, чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети [2, с. 29]. Представник депутатського корпусу О. Г. Пухкал зазначає, що за своєю сутністю державне управління – "це процес вирішення конкретних проблем, розв'язання конкретних ситуацій. Проблема можна визначити, як ідентифікацію різниці між певним фактичним і бажаним станом справ" [364, с. 18]. У даному випадку пропонується ситуативний, або контингентний, підхід до державного управління.

Економісти отожднюють управління з менеджментом і визначають його як досягнення поставлених цілей шляхом використання праці людей [538, с. 1295]. До нього входять такі складові як організація, керівництво, мистецтво спілкування з людьми, здатність ставити цілі та знаходити засоби їхнього досягнення [108]. Психологи вважають, що ті чи інші управлінські якості детерміновані психотипом конкретного управлінця [26].

У сучасному філософському дискурсі проблемі управління приділяється багато уваги. Зокрема, у філософії постіндустріалізму [33; 277] та філософії сучасного лібералізму [49; 66; 447] проблемі управління надається одне з пріоритетних значень.

Саме в постіндустріальному суспільстві актуалізується проблематика управління. Причому, вона по-новому переосмислюється у зв'язку з переосмисленням ролі знання в сучасному постіндустріальному світі. Радикальні зміни в концепції знання – яскрава характеристика нашої епохи. П. Дракер – теоретик філософії постіндустріалізму – відмічає, що, як на Заході, так і на Сході, знання завжди співвідносилось зі сферою буття, існування. Але в наш час знання почали розглядати як сферу дії. Перетворившись в один із видів ресурсів, знання стало однією із споживацьких послуг [114, с. 70].

Щодо значення та функції знання ще із часів Платона на Заході появились лише дві теорії. Також дві аналогічні концепції були створені на Сході. Одна теорія бере свій початок від Сократа, який вважав, що єдина

функція знання полягає в самопізнанні та саморозвитку. Подібне розуміння також притаманне дзен-буддизму та даосистським монахам, які вважали, що метою знання є самопізнання, шлях до просвітництва та мудрості. Друга теорія, що в подальшому мала визначальне значення для всієї західної системи освіти, бере свій початок від Протагора. Метою знання, на разі, виступає вміння в потрібний час сказати саме те і саме таким чином, як цього вимагає конкретна ситуація (в сучасних термінах таке розуміння співвідноситься з поняттям "імідж"). Логіка, граматики і риторика – складові середньовічного тривіуму (три основних навчальних дисципліни) – виступають знанням для Протагора та, в цілому, відповідають поняттю широкої освіченості до сьогодення. Відносно пошуку паралелей у східній системі освіти, звернемось до конфуціанства. Знання (з точки зору конфуціанства) служить для досягнення успіху в земному житті, його метою є розуміння того, що і як необхідно говорити, щоб досягти цієї мети [114, с. 78].

На разі необхідно відмітити: знання ніколи не означало здатності до дії, воно не слугувало для того, щоб вирішувати, що робити і яким чином. Воно співвідносилось зі сферою буття, зі сферою існування. В сучасному ж розумінні знання співвідноситься з корисністю, служить для чогось (знання як уміння, навичка, те, що по-грецьки називається "techne"). Якщо раніше знання було знанням "для себе" (результати знання слугували самій людині), то сьогодні його "результати проявляються поза людиною – в суспільстві, економіці чи в розвитку самого знання" [114, с. 99]. У наш час усі вищенаведені концепції, не будучи взаємовиключними, мирно вживаються та доповнюють одна одну. Тим не менше, розуміння знання як сфери дії вважається сьогодні пріоритетним.

І, врешті, підходимо до сучасного розуміння проблематики управління. "Сьогодні – пише П. Дракер [114, с. 71], – знання уже застосовується щодо сфери самого знання, і це можна назвати революцією в сфері управління. Знання швидко перетворюється у визначальний фактор виробництва, відсуваючи на задній план і капітал, і робочу силу". Причому, революція в сфері управління, вважає П. Дракер, охопила весь світ. Так, приміром, слово "менеджмент" для більшості людей означає управління виробничо-комерційною діяльністю. Це поняття, дійсно, виникло спочатку на великих комерційних підприємствах. Але згодом прийшло розуміння, що всяке сучасне підприємство чи установа потребують організації управління. Причому, некомерційні організації (як державні, так і недержавні) потребують більш ефективної системи управління, оскільки в їхній діяльності відсутній дисциплінуючий фактор прибутковості, на відміну від комерційних підприємств. Отже, знання сьогодні використовується для виробництва самого знання і ці зміни в розумінні статусу знання, відмічає П. Дракер, уже незворотні.

Під управлінням П. Дракер розуміє "використання знань для пошуку найбільш ефективних способів застосування наявної інформації з метою

отримання необхідних результатів" [114, с. 95]. Отже, знання в наш час використовується систематично та цілеспрямовано для визначення напрямків розвитку самого знання, його доцільності та ефективності використання.

Для прикладу згадаємо систему наукових принципів управління працею, запропоновану американським службовцем Тейлором, який вважав, що всяку працю (як кваліфіковану, так і некваліфіковану) можна проаналізувати та організувати за допомогою знань. Причому, ця система здавалась його сучасникам повним абсурдом. Тейлор вважав, що влада на підприємстві не повинна належати його власнику лише на підставі права власності. "Підприємством мають керувати люди, які найбільше для цього підходять. Іншими словами, він відстоював те, що ми сьогодні називаємо "професійним управлінням", а для капіталістів XIX століття це була анафема та "радикальна ересь" [114, с. 88].

У цьому контексті видається цікавою еволюція змістовного наповнення поняття "керівник, начальник, менеджер". Під час Другої світової війни (і в перші повоєнні роки) визначення цього поняття можна було окреслити приблизно так: "людина, що відповідає за роботу своїх підлеглих" [114, с. 97]. Тобто, керівник – це "шеф", а управління – це, насамперед, влада та висока посада. Необхідно відмітити, що подібне розуміння поняття "керівник" зустрічається і в наш час.

Починаючи з 50-х років у змістовному наповненні поняття "керівник" зміщуються акценти. Тепер воно означає: "людина, що відповідає за ефективність і результати роботи колективу" [491]. У цьому контексті розуміють це поняття Н. Гончарук і Л. Гогіна. Уміле, грамотне керівництво, зазначають вони – це впровадження керівництва на практиці законів і закономірностей науки управління, принципів, функцій і методів управлінського процесу для досягнення очолюваним колективом поставлених цілей і завдань [81]. Але й це визначення видається сьогодні неадекватним соціокультурним реаліям. П. Дракер вважає, що більш адекватним сучасності було б таке визначення поняття "керівник": "людина, що відповідає за застосування та ефективність знань" [114, с. 97]. Зміщення акцентів у змістовному наповненні концепту "керівник" демонструє ту особливу роль, яку сьогодні відіграє особистість в системі управління.

Індетерміністська спрямованість мисленнєвої парадигми початку XXI століття стимулює розробку нового методологічного інструментарію для аналізу проблематики управління. Теоретик сучасного лібералізму Ф. А. фон Гайек вказував, що наукові, політичні і т.п. відмінності нашого часу базуються на певних базових відмінностях між підходами двох філософських шкіл. Обидві ці школи відносять себе до раціоналізму, але в них спостерігається кардинальна відмінність у поглядах на модель людської діяльності [66, с. 8]. Ці два типи раціональності Ф. А. фон Гайек визначав як конструктивістський раціоналізм та еволюційний раціоналізм.

Конструктивістський раціоналізм Ф. А. фон Гайек вважав помилковим, оскільки він базується на вигадці, що всі людські інституції були створені з якоюсь наперед визначеною метою, для виконання певної місії. Задум розуму тут первинний і ці ідеї були підтверджені філософією Просвітництва. Еволюційний раціоналізм, якого дотримувався Ф. А. фон Гайек, припускає, що упорядкованість суспільства не виникла внаслідок спланованих дій, а стала наслідком "процесу, в якому практики, котрі спершу сприймалися з іншою метою або навіть чисто випадково, зберігалися, оскільки забезпечували превалювання групи, в якій вони з'являлися, над іншими" [66, с. 10].

Ф. А. фон Гайек вказував, що протягом тривалого періоду в оцінці різних суспільних явищ превалював конструктивістський підхід. Пріоритетність цього підходу призвела до тенденції представляти ті цінності, яких він не може пояснити, або як довільні людські рішення, або як акти волі, або як звичайні емоції, але не як необхідні умови фактів. Конструктивістський підхід, згідно з Ф. А. фон Гайеком, призвів до розхищення основ цивілізації та навіть самої науки, яка теж базується на системі цінностей, що не піддаються науковому підтвердженню. Наслідком того, що ми дозволяли собі обманюватися за допомогою конструктивістського погляду на світ, відмічав він, був той факт, що людина обмежувала діапазон того, чого могла б досягти, оскільки саме знання меж можливого робило людину здатною цілком використовувати свої сили [66, с. 9]. Таким чином, саме подібна методологічна стратегія видається, на наш погляд, оптимальною при аналізі проблеми управління.

Виходячи з того, що кожна з систем є самокерованою, процес управління є нічим іншим, як упорядкуванням системи [48]. Оскільки управління іманентно властиве самоврядній системі, то й управління виступає як самоуправління самої системи. У кожній такій системі є дві підсистеми: та, що управляється, і та, що управляє, або – стосовно суспільства – об'єкт і суб'єкт управління. Необхідно відмітити, що для України на сучасному етапі державне управління повинно залишатися впливом суб'єкта на об'єкт (суспільство) з метою його впорядкування, вдосконалення й розвитку. Наукове управління суспільством – це свідоме використання суб'єктом управління відносин влади, матеріальних і людських ресурсів, наукових знань для одержання результатів, у яких найбільш повно реалізуються цілі, що виражають потреби суспільства на даному етапі розвитку [482, с. 213-214].

Хоча, необхідно відзначити, що з часом утвердження в менеджменті системного підходу призводить до того, що на його основі й поряд із ним почав формуватися підхід, націлений на реалізацію унікальних можливостей конкретної ситуації – ситуаційний, або контингентний підхід до управління. При такому підході управлінська свідомість замикається в рамках конкретної ситуації, не шукає основ для її рішення поза її рамками; кожна ситуація

розглядається ізольовано від попереднього і майбутнього станів. При такому (контингентному) підході враховуються всі вимоги системного підходу, але вони не абсолютизуються, і ними не обмежуються, максимально використовуються можливості ситуації, не думаючи про її наслідки для системи в цілому. При системному підході приймається рішення на користь системи, не звертаючи уваги на інші можливості в ситуації. А при контингентному підході існує стремління знайти рішення по можливості адекватне ситуації та оптимальне відносно системи [400, с. 91].

Виходячи з цього, Л. Фаткін робить висновок: "Якщо в технічних системах управління базується на законах фізики, то в соціально-економічних – не на законах економіки, а на довільно інтерпретованих прецедентах реального господарського буття" [444, с. 95]. О. Руденко зазначає, що чітку демаркацію між соціальними теоріями та теоріями державного управління у деяких випадках досить складно встановити [384, с. 8].

Таким чином, можна констатувати, що поняття "територіальна громада" в проблемному полі державного управління ще до кінця не визначене. Існують різні підходи до предметного поля науки державне управління, які мають поглиблюватися й координуватися в подальших наукових розвідках і місце в ньому територіальної громади має знайти своє концептуальне вирішення.

1.2. Передумови сучасного розвитку територіальних громад в Україні

Вивчення досвіду розвитку територіальних громад країн Європейського Союзу світу свідчить про стрімку (в масштабах історичного часу) трансформацію адміністративних важелів в суспільства. Так, наприкінці ХХ – початку ХХІ століття майже усі країни континентальної Європи, здійснили реформування адміністративно-територіального устрою у бік збільшення повноважень органів місцевого самоврядування. Та зміни функцій органів державної влади, що відтепер в більшій мірі сконцентровані у бік геополітичних процесів. Таким чином на тлі глобалізації відбулась відповідна симетрична локалізація, що в свою чергу вплинуло на подальший розвиток територіальних громад та безпосередньо поселень.

Якщо органи місцевого самоврядування дотепер в більшій мірі опікувались здебільшого функціонуванням міст, то сучасні цивілізаційні виклики покладають на них також відповідальність за розвиток території в цілому, у наслідок чого територіальні громади все частіше стали виступати суб'єктами міжнародних угод та представляти інтереси своїх членів на світовій економічній та політичній аренах.

Суттєвих змін зазнала й типологія громад, у якій чітко виокремилась роль міст-мегаполісів (в яких сконцентрована більшість населення світу,

основні геополітичні фінансові, науково-дослідні та політичні центри). Такі громади є по суті маргінальними, оскільки їх члени (мешканці таких міст) в більшій мірі усвідомлюють своє геополітичне значення, або проявляють соціальний абсентеїзм оскільки не ідентифікують себе з локальними цінностями та поняттям добросусідства.

На відміну від них, в малих містах та поселеннях з сільським способом життя (щодо яких є загальносвітова тенденція скорочення населення), локальні цінності й, відповідно, самоідентифікація громади є достатньо високою.

Сучасний розвиток територіальної громади ґрунтується на кількох фундаментальних складових, зокрема: економічній, політичній, культурній та екологічній. Кожна з них визначається завданнями та засобами досягнення розвитку. Проте у здійсненні органами місцевого самоврядування управління територіальною громадою, яке стосується соціально-політичного, економічного та екологічного середовищ, особливе місце належить інтегральному підходу. Це пов'язано з тим, що оптимізація одного елемента управління в ізоляції від інших погіршує роботу всієї системи, при цьому "приховані" зв'язки, які не було знайдено й корисно використано, набувають тенденції створювати перешкоди при здійсненні відповідним органом влади місцевої політики.

Таким чином, основою управління розвитком територіальної громади виступають: техногенна потужність та структура місцевої економіки; відновні, асиміляційні та поглинальні властивості екосистеми; історія, демографічні особливості, культура, традиції та інші особливості поведінки мешканців. Відповідно й досягнення сталого соціально-екологічного розвитку із застосуванням ефективних економічних засобів задоволення потреб людини й збереження природного середовища спільно з територіальною громадою можна віднести до завдань органу місцевої влади.

На думку багатьох вчених, успішний розвиток територіальної громади може бути здійснений за умов раціонального управління, орієнтованого на використання інформації про ресурси й можливості певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто її потенціал [236]. Розвиток територіальної громади, вимагає ефективного використання її потенціалу, з урахуванням усіх його аспектів при розробці та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики. Яка ж конкретна роль у забезпеченні розвитку сучасного суспільства належить територіальній громаді? Громада є суттєвим елементом, що характеризує "звичайну природу" місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", існують і інші,

наприклад, під територіальною громадою окремими авторами розуміється єдине природне і соціальне утворення, що діє в просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [236].

Будучи присутньою в науковому понятійному апараті та правовому полі, "територіальна громада", як явище, вона зазвичай відсутня у свідомості громадян, що спричиняє низьку відповідальність мешканців населених пунктів за власний добробут та добробут прийдешніх поколінь і є однією з причин досягнення "меж зростання" громади.

Генезис суб'єктності територіальної громади в Україні слід шукати у визнанні мешканцями населеного пункту власної належності до українського суспільства. Відхилення соціальної свідомості громади від її звичайного стану (територія громади – це територія держави) є можливим, з одного боку, при її взаємодії з сучасним відкритим суспільством, [185]. Саме завдяки цьому відхиленню виникає певне інформаційне "спотворення" громади в суспільстві, що значною мірою впливає на її функціональні системи, або те, що можна вважати суб'єктом самоврядування. Подібно тому, як людина не може усвідомити свій вигляд, доки не подивиться у дзеркало, територіальна громада не може усвідомити себе такою доти, доки не відчує свою унікальність у суспільстві. Тільки, на відміну від дзеркала, у суспільстві роль променів світла відіграє інформація. Таким чином, становлення територіальної громади в Україні – процес остаточно не завершений, динаміка якого залежить від ступеня впливу глобального інформаційного простору на населення міст країни. Ця теза не виключає альтернатив щодо набуття територіальною громадою власної суб'єктності. Традиційний шлях відомий і неодноразово досліджений. Він полягає в історичному формуванні громад – від окремого поселення, об'єднання задля спільного захисту території (глибока давнина), поселення з церковним приходом (ближче до сучасності), вже до утворення території з органом самоуправління. Сьогодні в Україні історичний шлях набуття суб'єктності громадою, не є раціональним, адже потрібно було б звернутись до минулих форм державного устрою. Сучасний шлях до становлення та зміцнення місцевого самоврядування, посилення участі територіальної громади у вирішенні питань, що належать до її відання, лежить у площині "раціонального" (науково осмисленого) управління, у тому числі, і трансформаційними процесами щодо формування територіальної громади.

Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні, їх відповідальність, проблеми становлення муніципальної влади та стосунків громад з органами державної влади визначають [30]:

- населення, що вільно, постійно та компактно проживає на певній території;
- населений пункт, що має власну назву та межі;
- орган управління, що діє відповідно до принципів самоврядування.

Стратегічне планування розвитку територіальних громад та вибір стратегії їх розвитку на основі SWOT-аналізу запропоновано багатьма вченими. Дехто з них пропонує типологію територіальних громад [115]. Але поза увагою дослідників залишається те, що перехід громади до сталого розвитку вимагає, насамперед, зміни пріоритетів у системі економіка-довкілля-суспільство, реалізація яких потребує застосування інтегрованого підходу. Проте, виходячи з аналізу окремих сучасних європейських дослідників "зовнішнє середовище (environment)" не є окремою сукупністю факторів впливу на систему управління, а виступає властивістю кожного з її елементів [496].

Планування розвитку дозволяє місцевим органам влади свідомо й планомірно стимулювати позитивні характеристики життєдіяльності громад, наприклад, у шахтарському місті, де переважають збиткові шахти, планомірно нарощувати гуманітарний капітал за допомогою створення або розвитку системи вищої освіти й паралельно створювати умови для зайнятості працівників, що звільняються [187].

Основними ознаками зрілої територіальної громади є: наявність засад суб'єктності та суверенітету (свобода громади); здатність до самоорганізації; застосування найсучасніших ступенів технологій; розвинений громадський транспорт; високі стандарти щодо мінімізації викидів та нейтралізації відходів, а також споживання, ключовою ознакою якого є збільшення добробуту не тільки за рахунок зростання фінансових можливостей, але й пропозицій стосовно задоволення потреб членів громади. Для цього необхідно чітко усвідомлювати, якими є ознаки сучасних громад в Україні та їх типологія. Метою впровадження теорії сталого розвитку є зміцнення територіальної громади (громада майбутнього) – спільноти мешканців міст чи окремих поселень (незалежно від типу господарства) – до рівня досягнення рівноваги між різними секторами економіки, видами діяльності людей та їх соціальними благами (умови та якість життя, задоволення від роботи, соціальні гарантії). Місто сталого розвитку відображає сучасний цивілізований спосіб життя та думки своїх мешканців, відповідно і адекватно реагує на них; у ньому повністю враховуються інтереси всіх тих, хто живе, працює чи відвідує його, знаходить в ньому культуру, інформацію, знання, розваги тощо.

1.3. Будівництво територіальної громади як альтернативний напрямок її розвитку

Однією з тенденцій, які все виразніше проявляються в теорії та практиці публічного управління в третьому тисячолітті, є переосмислення усталених парадигм державно-управлінських систем та пошук нових шляхів вирішення проблем, що виникають на локальному, регіональному,

державному та міждержавному рівнях. Намагаючись відповісти на виклики сучасності, кардинальному переосмисленню піддаються уявлення про складові системи управління, їх ролі та функції, елементи та зв'язки між ними. Мова йде про зміну взаємовідносин всередині та за межами системи управління, а також суттєве розширення переліку "традиційних" для пострадянських країн суб'єктів управління, доповнення його акторами, ігнорувати чи пригнічувати управлінський вплив яких стає не лише неможливо, але й небезпечно. Одним із таких акторів, уособлюючи результат самоорганізації та головний елемент системи місцевого самоврядування, є територіальна громада.

Від активності та ініціативності членів територіальних громад, їх відповідальності та здатності мобілізуватися задля досягнення мети багато в чому залежить стан вирішення не лише локальних проблем, а й перетворення у соціальній, економічній, культурній та екологічній сферах у державі в цілому. Відповідно, значущості набувають питання участі населення в процесах підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, становлення територіальної громади повноправним суб'єктом публічного управління, її самоорганізації та саморозвитку, управління кількісними і якісними перетвореннями у територіальній громаді.

Важливість науково-прикладної проблеми будівництва громад обумовлена потребою теоретичного осмислення феноменів суспільних трансформацій у рамках локальних колективів та необхідністю обґрунтування відповідної методології розвитку територіальних громад в Україні з урахуванням вітчизняних самоврядних традицій і досвіду розвинених держав світу. Нагальність питань узагальнення напрацьованих у цій царині іноземних дослідників, адаптації відповідних закордонних моделей до вітчизняних умов визначається необхідністю використання передового досвіду розвинених країн для створення цілісної концепції розвитку територіальних громад, розроблення та впровадження механізмів розвитку територіальних громад в Україні. В цьому контексті найбільш продуктивним уявляється звернення до досвіду, насамперед, США, Канади, Австралії та Великобританії, оскільки саме в цих країнах зароджувалися та впроваджувалися ідея та методи розвитку громад, накопичено суттєвий емпіричний матеріал та дістала найбільш детальної розробки відповідна теорія.

Слід відзначити, що саме поняття "розвиток територіальної громади" досить різнопланове; воно може тлумачитися: як процес, відображаючи кількісні і якісні перетворення в спільноті і акцентуючи на соціальних і психологічних аспектах взаємодії жителів; як метод досягнення поставленої мети, роблячи наголос на результатах діяльності; як програма, представлена набором процедур і переліком заходів (акцент на діяльності); і, нарешті, як рух, своєрідна кампанія, визначувана розумінням і тлумаченням населенням самої ідеї розвитку громади [514, с. 13]. Проте,

більшість західних учених поділяє думку, що розвиток громади характеризується якісними перетвореннями в економічній, соціальній і екологічній сферах.

Протягом своєї історії, розвиток громади еволюціонував від незначного зусилля невеликої кількості організацій, діяльність яких американські дослідники порівнюють з донкіхотською боротьбою за поліпшення умов і якості життя в декількох бідних міських районах, до мейнстріму практик і інститутів, перетворившись, врешті-решт, у "... суттєвий компонент міських політичних економік у Сполучених Штатах" [583, с. 1]. При цьому наголошується, що "теорія розвитку громади відстоює особливий вид соціального порядку і особливу методологію його досягнення" [503, с. 10].

Останнім часом все більшої популярності за кордоном набуває концепт "будівництво територіальної громади". Незважаючи на те, що сам термін "будівництво громади" (Community building) вже досить тривалий час знаходить своє місце в англо-американській практиці суспільних трансформацій у межах громади, зміст та обсяг відповідного поняття стали предметом теоретичних досліджень відносно недавно. В даний час немає чіткого і однозначного розуміння, чим є будівництво територіальної громади; в роботах дослідників воно розглядається як метод і як метафора, як орієнтир і як дія, як процес і як результат перетворень. При цьому вченими і практиками надається величезне значення будівництву громади. Наприклад, Дж. Налбандіан вказує на Community building як сферу професійної відповідальності менеджера сучасного міста [525]. М. Фабрікант і Р. Фішер, розглядаючи будівництво громади як процес, заснований на принципах взаємності, поваги, включеності і відповідальності, називають його найважливішою соціальною роботою XXI століття [524].

Як відзначає один з авторів "Енциклопедії громади: від села до віртуального світу" З. Бріггз, наразі невідомо, коли термін "будівництво громади" було вперше вжито і з яким підтекстом. За його словами, дане словосполучення має свої витoki в популярній культурі і суспільних справах (public affairs). Лише починаючи з 1990 р. термін набув більш-менш загальноприйнятого змісту і починає вживатися переважно в професійних колах та серед активістів [508, с. 247].

Виникненню концепції будівництва громади передувала низка причин. По-перше, урбанізація та індустріалізація в XX ст., а також інформатизація на початку XXI ст. дали підстави дослідникам заявити про руйнування громади як певної цілісності, що врешті-решт призвело до її "втрати" (loss of community). Відзначалася часткова або повна втрата дружніх та сусідських зв'язків між мешканцями, брак солідарності та довіри між ними, соціальна дезінтеграція та асоціальна поведінка. З метою "відродження" територіальної громади, підвищення активності місцевих

жителів, формування свідомого та відповідального ставлення населення до керування перебігом власного життя виникла необхідність в соціальних технологіях, які б сприяли відновленню близьких, безпосередніх, дружніх контактів, характерних для "традиційної" локальної спільноти.

По-друге, територіальна громада у західному суспільстві традиційно відігравала важливу роль та мала суттєвий вплив практично у всіх сферах суспільного життя. Відповідно, значна увага вчених та практиків, органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства була прикута до віднайдення шляхів забезпечення добробуту членів територіальних колективів, що в ХХ ст. остаточно оформилось в сукупність практик розвитку громад (Community development). Однак, досвід використання традиційних методів Community development з часом показав їх обмеженість і суперечливість. Тому виникла потреба в альтернативному вже існуючим та поширеним, але часто недосконалим підходам до вирішення проблем локальних колективів.

По-третє, у США та Європейських країнах територіальна громада розглядається як важливий рушій та основа демократичних перетворень у суспільстві. Так, підкреслюючи значення та роль громади в демократичних процесах, робиться висновок, що "...ключем для відновлення Американської політики є перебудова її основ в цінності та інститути, які підтримують громаду" [591, с. X]. У цьому контексті концепція будівництва громади розглядається як сукупність ідей, впровадження яких спрямоване на забезпечення умов для реалізації кожним членом громади своїх здібностей з метою задоволення колективних потреб і інтересів всього місцевого співтовариства.

Таким чином, концепція будівництва громади виникла, оформлювалась та видозмінювалась, по-перше, як реакція на "втрату" територіальної громади, брак солідарності, довіри та зв'язків "обличчям-до-обличчя" у локальних спільнотах, атомізацію та ексклюзивію індивідів, їх пасивне ставлення до участі в громадському житті, по-друге, як альтернативний шлях вирішення місцевих проблем, створення належних умов життєзабезпечення територіальної громади, та, по-третє, як засіб відновлення, додержання та збереження демократичних цінностей.

Складність та суперечливість процесів розвитку, різноманітність трактувань мети та шляхів перетворень у територіальній громаді пояснюють відсутність загальноприйнятої дефініції будівництва громади чи, принаймні, єдиного підходу до його розуміння серед дослідників. Спроби охопити все розмаїття практик і напрямків будівництва громади привели до досить нечітких дефініцій Community building [499, с. 473; 556, с. 510]. Як відзначає професор Університету Північної Кароліни М. Вейд, "Будівництво громади розглядається як заходи, практики та політики, які підтримують та стимулюють позитивні зв'язки між індивідами, групами, організаціями, районами, географічними та функціональними громадами"

[594, с. 482]. На думку К. Бартера, "Будівництво громади – це процес, а не модель. Це більше місія, ніж програма, більше орієнтація, ніж техніка, більше практики, які приводяться в дію громадою, ніж ті, які фокусуються на ній" [500, с. 262]. Також під будівництвом громади розуміється "постійне всеохоплююче зусилля, яке підсилює норми, підтримку і ресурси громади" [499, с. 436].

Часто термін "будівництво громади" вживається для позначення громадських або громадянських дій по забезпеченню добробуту громади. В цьому контексті будівництво громади має, щонайменше, три визначальні характеристики: вирішення проблем, які торкаються публічних інтересів (в протилежність приватним чи бізнес-інтересам); колективні дії (які іноді передбачають залучення професіоналів, але, загалом, акцент робиться на максимально широкому непрофесійному загальному жителів); сукупність взаємовідносин між мешканцями, які, по-перше, є самоціллю, та, по-друге, виступають як засіб вирішення місцевих проблем [508, с. 247].

А. Блаквелл і Р. Колменар виокремлюють такі базові принципи будівництва громади: всебічне посилення громади; збільшення місцевих можливостей для вирішення проблем та налагодження відносин між громадою та іншими інститутами; громадська участь у розробці та впровадженню політик; забезпечення рівноправних умов для представників різних рас та етнічних груп; урахування контексту більш широкого регіону; пристосування програм до місцевих умов; створення механізму підвітності [504, с. 436–437]. Серед складових будівництва громади називається: цілісність в розмаїтті, спільні цінності, турбота, довіра, командна робота, ефективна комунікація між членами спільнот, участь, зв'язки з зовнішнім середовищем, розвиток молоді, стратегічне бачення, інституційні механізми підтримки громади [551, с. 487].

Слід відзначити різноманітність підходів до визначення співвідношення будівництва громади з іншими концепціями, спрямованими на якісні та кількісні перетворення в місцевих спільнотах. Іноді будівництво громади розглядається як складова частина більш широкого поняття "розвиток громади" (community development), іноді відзначаються тісні взаємозв'язки між розвитком, організацією та будівництвом громади [571], іноді будівництво громади розглядається як поєднання різноманітних елементів інших концепцій, у тому числі перерахованих вище [508, с. 247], іноді – як сукупність альтернативних по відношенню до community development практик [541]. В останньому випадку будівництво громади постає як практична реалізація ендегенного розвитку на противагу традиційному (екзогенному), який припускає втручання "зовнішніх" по відношенню до територіальної громади суб'єктів управління та спеціальних органів, які ідентифікують важливі (на їх погляд) проблеми відповідної спільноти, розробляють і реалізують плани для їх вирішення. Як підкреслює З. Бріггз, термін "будівництво громади" в

США "... часто містить принаймні імпліцитну критику більш традиційних, експертно-домінуючих, низхідних підходів до задоволення потреб або вирішення проблем" [508, с. 247].

У межах традиційного підходу розвиток територіальної громади ініціюється, забезпечується, управляється і здійснюється переважно без участі членів співтовариства, які виступають як об'єкти управлінського впливу. Допомога надається незалежно від потреб і бажань місцевого населення, яке розглядається як реципієнт, а не як учасник процесу розвитку. При цьому поліпшення якщо і виникають, то носять дискретний, тимчасовий характер, посилюють настрої утриманства серед членів співтовариства, спонукають їх зайняти позицію "стороннього спостерігача", блокуючи процеси самоорганізації. Діяльність органів влади в таких співтовариствах зорієнтована, в першу чергу, на отримання "зовнішніх" ресурсів у вигляді дотацій, субвенцій тощо. В той же час, не освоєною і навіть не інвентаризованою залишається значна кількість внутрішніх ресурсів. При традиційному підході громадяни розглядаються як клієнти, які вимагають спеціальних організацій для задоволення своїх потреб. Запити, які клієнти формують для вирішення власних проблем, вимагають додаткового залучення ресурсів організацій, що приводить лише до посилення настроїв утриманства серед місцевих жителів.

Ендогенний розвиток ґрунтується на реалізації стратегії безперервного поліпшення умов життя зусиллями самих місцевих жителів. Це підхід характеризується поєднанням розумової і фізичної праці населення і його розподілом в межах територіальної громади, а не між громадою і зовнішнім середовищем [541]. Будівництво громади спирається на широку участь жителів, які поділяють бачення майбутнього відповідного співтовариства, дає можливість членам спільноти проявити свою творчу активність, є умовою для їх самореалізації, сприяє підвищенню соціального капіталу.

Будівництво громади сприяє вирішенню широкого кола питань (боротьба з бідністю, злочинністю, безпритульністю, неписьменністю, доступ до інформації тощо) [504, с. 436]. Слід наголосити, що в західних країнах більшість з цих проблем пов'язуються з нездатністю людей впливати на владу внаслідок їх відсторонення від процесів прийняття управлінських рішень. Відповідно, громада розглядається як один з головних суб'єктів та середовище вирішення вказаних питань. Розв'язуючи найрізноманітніші проблеми відповідного населеного пункту, локальні спільноти проявляють свою суб'єктність у різних сферах місцевого життя: політичній, економічній, соціальній та культурній. Найбільш виразно активність членів територіальних громад проявляється при вирішенні питань, що стосуються умов проживання, благоустрою, безпеки, боротьби зі злочинністю, надання послуг, освіти, охорони здоров'я, захисту навколишнього середовища тощо.

Практики індивідуального лідерства, участь лише окремих осіб у вирішенні питань місцевого значення замінюються широким залученням населення в управлінські процеси, збагачуючись формами реалізації можливостей всіх членів територіальної громади. Причому залучення не розглядається як процес встановлення зовнішніми по відношенню до місцевого співтовариства суб'єктами цілей, конкретизації ними завдань та доведення їх населенню, роль якого зводиться лише до виконання визначених дій, а то й зовсім до пасивного споглядання. У цьому випадку місцеве співтовариство фактично виступає інструментом реалізації управлінських рішень, що призводить до втрати ним своєї суб'єктності. Ендогенний підхід припускає розвиток у населення творчої активності, прояву ним своєї волі і здійснення відповідального вибору, відводить головну роль в самоврядуванні саме територіальній громаді, передбачає постійне включення жителів в процеси вирішення питань місцевого значення. Тому залучення розуміється як спонукання до дій, що інспірується, в першу чергу, найбільш активними та ініціативними членами місцевої громади – лідерами, активістами, журналістами, громадськими діячами, депутатами, і надалі охоплює найширші верстви населення. Саме такий підхід сприяє виробленню колективного бачення майбутнього, забезпечує цілеспрямовану діяльність по розкриттю самоврядного потенціалу всього населення, максимальне використання навичок, знань, і умінь всіх представників спільноти, надаючи їм можливість проявляти ініціативу, відчувати власну відповідальність за стан справ у відповідному населеному пункті.

Враховуючи можливість ускладнення процедур ухвалення управлінських рішень, підвищення витрат та збільшення тривалості управлінських процесів за умови участі в них громадськості, відзначаються й позитивні моменти – активна участь населення значною мірою компенсує нестачу моніторингових і контролюючих органів, підвищує якість управлінських рішень, забезпечує їх легітимність. Окрім того, будівництво громади орієнтується не тільки і не стільки на результат впровадження відповідних методів та технологій, а й на сам процес трансформацій в спільноті. В Community building суттєве значення має не лише сам факт вирішення певної проблеми, але і спосіб, соціальна ціна її вирішення. Тобто сама діяльність членів спільноти у вирішенні питань місцевого значення є не менш значущою, ніж її результат.

Одна з головних цілей ендогенного розвитку – змінити у членів територіальної громади відчуття залежності на почуття самодостатності, впевненості у власних силах і відповідальності. Відповідальність постає як атрибут, властивість, ознака суб'єкта управління і проявляється у здатності і обов'язку місцевої спільноти "відповідати", звітувати про свої діяння. Крім того, відповідальність відображає комплекс взаємозв'язків, які виникають в системі управління між її елементами і спрямовані на

запобігання порушень, їх усунення, врегулювання і відновлення належного функціонування системи. Також відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій по відношенню до того елемента системи управління, в результаті неефективної діяльності якого, невиконання або неналежного виконання ним своїх обов'язків, невідповідності його діянь встановленим нормам порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи або окремих її компонентів. Тобто члени місцевої спільноти мають усвідомлювати свої дії, бути здатними передбачати їх результати, співвідносити управлінські рішення з їх наслідками.

Результати впровадження проектів з розвитку місцевих громад в Австралії, Великобританії, Канаді, США та інших країнах свідчать про те, що саме підхід на основі ендogenous розвитку створює передумови для перетворення раніше безініціативних груп населення в суб'єкти управління, здатні самостійно або у взаємодії з іншими акторами приймати і реалізовувати рішення, контролювати їх виконання, а також нести відповідальність. У цьому випадку розвиток місцевого співтовариства починається з мобілізації вже наявних у його розпорядженні ресурсів (в першу чергу, нематеріальних). За допомогою технології складання "карт ресурсів" (asset mapping) здійснюється інвентаризація цих ресурсів, формуються переліки здібностей окремих членів спільноти, активів асоціацій і установ, визначаються нові можливості для розвитку [541].

Технологічно asset mapping являє собою метод візуалізації активів територіальної громади, графічне відображення її ресурсів. Для створення таких карт можуть застосовуватися як складне програмне забезпечення з використанням геоінформаційних технологій (у великих містах), так і звичайні інвентаризаційні листи і схематичні малюнки (в невеликих сільських спільнотах). У процесі складання карт ресурсів виявляються і каталогізуються ті можливості і потенції, які до цього розглядалися в якості слабких сторін або навіть своєрідного тягара громади (наприклад, підлітки, люди похилого віку, особи з фізичними чи розумовими вадами, безробітні, представники національних меншин тощо). Причому вже саме створення таких карт, ще до їх повноцінного задіявання, служить каталізатором процесів самоорганізації, дозволяє зміцнювати існуючі і нарощувати нові соціальні зв'язки.

Будівництво громади передбачає налагодження різноманітних зв'язків між членами спільноти, створення мереж взаємодопомоги та взаємопідтримки, забезпечення доступу до інформаційних ресурсів, формування каналів поширення інформації (особливо в сфері охорони здоров'я та освітніх проектах) [508, с. 247]. Досягненню цієї мети сприяють різноманітні формальні і неформальні об'єднання, товариства, асоціації. Незважаючи на значні відмінності (статус, кількість членів, обсяг повноважень тощо), всі вони виступають своєрідною проміжною ланкою, опосередковуючи зв'язки окремих жителів з іншими суб'єктами,

забезпечують їх інтеграцію і включення в життя всього місцевого співтовариства. Будівництво громади постає як сукупність цілеспрямованих зусиль з організації та посилення соціальних зв'язків або вибудовування загальних цінностей і норм, що просувають колективні цілі [508, с. 246]. Взаємодопомога членів спільноти, їх добровільна співпраця і відповідальність сприяють нарощуванню соціального капіталу, формуванню солідарності, подолання відчуження і ексклюзії.

Важливу роль відіграють громадські центри (Community Centers), функції котрих досить різноманітні і представлені, наприклад, освітнім, виховним, дозвільним, реабілітаційним, оздоровчим напрямками діяльності. Зокрема, в США, Канаді та країнах Європи діють як спеціалізовані, так і багаточільові громадські центри, в яких концентрується і найбільш повно проявляється життя місцевого співтовариства. Часто громадські центри працюють при церквах, створюються на базі установ освіти, культури, охорони здоров'я, охорони громадського порядку. Водночас, будучи в широкому розумінні своєрідним "простором комунікації" членів територіальної громади і майданчиком для налагодження нових зв'язків, центр не обов'язково є формальною організацією і іноді територіально представлений, наприклад, місцем на міській площі, ринку чи в парку. Центри стимулюють формування солідарності і почуття причетності жителів до спільноти як цілого, забезпечують включення населення в широку мережу соціальних відносин, виступають місцями зосередження активності членів територіальної громади, інтенсифікують процеси самоорганізації. Важливе значення центр має як "школа громадянськості", виробляючи навички управлінської діяльності, виховуючи у населення почуття патріотизму, гідності, обов'язку бути громадянином своєї країни і нести за це відповідальність.

Будівництво територіальних громад передбачає зміну існуючої ієрархічної системи відносин органів влади з місцевими спільнотами, приводить до пошуку таких моделей взаємодії зазначених акторів, в яких вертикальні зв'язки підпорядкування заміщуються горизонтальними зв'язками координації та співпраці. У цьому контексті актуалізується дослідження мереж як нових форм і способів управління, поява яких в основному розглядається як реакція на перетворення в політичній реальності: секторалізацію і функціональну диференціацію, фрагментацію і децентралізацію влади, розмивання меж між публічною і приватною сферами, транснаціоналізацію політики [505, с. 504]. Представники різних дисциплін і наукових шкіл відзначають трансформації, що відбуваються в соціумі, і зміну "політичного порядку від організацій/ієрархій (і ринків/анархій) в напрямку мереж" [505, с. 503; 506, с. 52]. Відповідно, в теорії і практиці публічного управління все більшого поширення набуває мережевий підхід, який представляється досить перспективним для вирішення проблем, що виникають на міждержавному, загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

У літературі, присвяченій публічному управлінню, поняття "мережа" вживається як концепт, метафора (К. Майер, Л. О'Тул), парадигма, метод (Нідерландська школа), підхід, інструмент (Г. Агранофф, К. Провен) [557, с. 160–161]. Як підкреслює Т. Бюрцель, у все більш складному і динамічному світі, в якому урядам стає все важче контролювати ресурси для вирішення суспільних проблем і потенціал дерегуляції обмежується неспроможностями ринку, мережі – це не тільки загальна метафора для опису "архітектури складності". Де уряди і ринки все більше і більше зазнають невдач, мережі виявляються єдиною формою управління, придатної для забезпечення колективних товарів і послуг [506, с. 56].

Загалом мережа являє собою групу акторів (вузли мережі), об'єднаних різноманітними зв'язками. При цьому визначальне значення має не тільки і не стільки суб'єктний склад мережі, але і способи та форми взаємодії акторів, їх інтеракції та обмін ресурсами. Тобто сам процес взаємодії акторів, їх кооперація, координація та об'єднання зусиль для вирішення проблем і досягнення спільної мети є не менш значущими, ніж власне результат такої співпраці [228].

Оскільки сучасне суспільство більше не контролюється винятково "центральною органом", зокрема державою, "інструменти контролю розпорошені, матеріальні ресурси і інформація розподілені між безліччю різних акторів" [505, с. 503–504], то суб'єкт-об'єктні відносини між акторами трансформуються в суб'єкт-суб'єктні. На відміну від ієрархічної системи традиційної бюрократичної організації, для мережі визначальними є однорівневі, однорангові, горизонтальні зв'язки, які налагоджуються між рівноправними суб'єктами. В результаті виникає феномен полісуб'єктного управління, коли обмежений раніше перелік суб'єктів публічного управління істотно розширюється за рахунок нових акторів, що претендують на участь в процесах підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Крім того, актори мають можливість користуватися ресурсами інших учасників мережі, надаючи, в свою чергу, доступ до власних ресурсів. Таке партнерське співробітництво між органами влади, інститутами громадянського суспільства та бізнес-організаціями визнається ефективнішим і продуктивнішим, ніж сервіс-клієнтські взаємодії, що виникають в рамках "Нового публічного менеджменту".

Слід зазначити, що мережі можуть існувати і в межах традиційної бюрократичної моделі управління, їх складовими компонентами при цьому виступають ієрархічні організації. Навіть у такому випадку мережеві взаємодії часто підвищують ефективність функціонування ієрархічних організацій [506, с. 57–58].

У процесі формування і функціонування мережі різні актори (територіальні громади, органи державної влади і місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, комерційні структури, благодійні фонди, наукові установи,

групи інтересів тощо) приходять до розуміння, що у них є спільні проблеми, які можуть бути вирішені ефективніше (або навіть виключно) спільними зусиллями. Необхідність досягнення загальних цілей обумовлює вирішальне значення комунікації для формування мереж. Під час формального чи неформального спілкування зростає ймовірність знаходження компромісів для успішного досягнення поставлених цілей і вирішення загальних проблем. Фактично переслідуючи власні цілі і задовольняючи власні інтереси, актори змушені об'єднуватися, налагоджувати зв'язки, координувати свої зусилля, узгоджувати свої дії і обмінюватися ресурсами.

Мережі можуть бути формальними і неформальними, постійними, спрямованими на стратегічне співробітництво, і тимчасовими, сформованими для усунення окремих проблем, вироблення управлінських рішень з конкретних питань. Якщо формальні мережі створюються на основі певних зобов'язань, зафіксованих в угодах, контрактах, договорах, меморандумах, то "неформальні мережі є більш органічною похідною організаційних непередбачуваних обставин" [557, с. 162], які спонукають різноманітних акторів об'єднуватися і діяти. Неформальний характер мережі дозволяє оперативно реагувати на виникаючі проблеми, гнучко змінювати конфігурацію мережі та склад її учасників, в повній мірі використовувати потенціал самоорганізації.

Про позитивні результати застосування мережевих методів і форм взаємодії свідчить досвід різних країн. Разом з тим, мережеві взаємодії і полісуб'єктність в публічному управлінні не позбавлені ймовірності виникнення деяких негативних ефектів: численні нові ідеї, альтернативи, пропозиції можуть призвести до інформаційної "перевантаження" в мережі, існує ймовірність помилок у зв'язку з недостатньою підготовкою або кваліфікацією представників територіальної громади, що претендують на участь в управлінських процесах; збільшення тривалості процесів підготовки та прийняття управлінських рішень; підвищення витрат. У той же час гнучкість і відкритість мереж дозволяють швидко реагувати на нові виклики, які виникають перед територіальною громадою, добре пристосовуватися до змін у навколишньому середовищі, раціонально використовувати ресурси, досягати максимальної узгодженості та підтримки рішень [228].

Реалії сучасного суспільства свідчать про все більш складну взаємодію місцевих спільнот, органів влади, інститутів громадянського суспільства та бізнес-організацій, взаємопроникнення та переплетіння публічних, корпоративних, громадських і приватних інтересів. Різноманітні суб'єкти змушені рахуватися з існуванням один одного, здійснювати комунікацію і обмінюватися ресурсами, що є не тільки передумовою їх успішного функціонування, але часто і умовою існування. "Будівництво громади додало людський, реляційний і громадянський компоненти до

моделі розвитку громади. На відміну від організації влади, воно зробило наголос на кооперації і взаємній вигоді серед різних секторів суспільства" [571, с. 275]. Об'єднуючись в групи, налагоджуючи зв'язки і формуючи мережі, пов'язуючи і узгоджуючи свої дії з діями інших учасників управлінських процесів, все більша кількість акторів залучається до сфери публічного управління, перетворюючи його з моноцентричного в багаторівневе і полісуб'єктне.

У рамках управлінських мереж вибудовуються суб'єкт-суб'єктні взаємодії між органами влади та територіальними громадами, відносини підпорядкованості перетворюються в партнерські зв'язки, відкриваються нові перспективи для розвитку місцевих громад.

Наразі концепція будівництва громади у західній науковій думці представлена різноманітними підходами до сутності, змісту та форм трансформаційних процесів у спільноті, відзначається різними поглядами на мету, природу, суб'єктний та об'єктний склад, методи, механізми та інструменти перетворень. У найбільш узагальненому вигляді будівництво громади передбачає:

– посилення почуття спільноти "sense of community", що включає: а) членство (почуття приналежності, ідентифікація з іншими членами громади, особисті внески, емоційна безпека, система спільних символів); б) вплив (можливість як членів спільноти впливати на всю громаду, оскільки це є мотивом для їх членства, так і вплив громади на окремих членів, оскільки це формує цілісність спільноти); в) інтеграцію і задоволення потреб (здійсненість особистих бажань людини завдяки її членству в спільноті); г) розподілений емоційний зв'язок [550];

– формування "просторової самоідентифікації" – усвідомлення членами громади своєї приналежності до певної території;

– ріст соціального капіталу шляхом налагодження горизонтальних зв'язків між членами спільноти, створення різноманітних формальних і неформальних асоціацій, об'єднань жителів, підвищення рівня довіри членів спільноти один до одного, формування солідарності та специфічних для громади норм і правил поведінки, створення системи взірців взаємовідносин між членами спільноти тощо [228];

– максимально широку участь населення у процесах підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, контролю за їх реалізацією; перевага надається формам безпосереднього (прямого) волевиявлення (громадські слухання, громадські комісії, громадські форуми, робочі групи, дорадчі комітети, письмові громадські відгуки на проекти та стратегії місцевого розвитку, зустрічі жителів з посадовими особами місцевого самоврядування тощо) [525, с. 189];

– ідентифікацію, розвиток і використання внутрішніх ресурсів громади [541], максимальну реалізацію здібностей, можливостей та хистів членів спільноти;

- врахування впливу зовнішнього оточення, розгляд територіальної громади в контексті навколишнього середовища [504];
- партнерські суб'єкт-суб'єктні відносини як в межах самої територіальної громади, так і між громадою та іншими акторами;
- розкриття потенціалу жителів до самоорганізації, формування навиків громадян виражати і захищати свої інтереси;
- виховання у членів територіальної громади відповідальності [524, с. 189; 525];
- мережеві взаємодії між різними суб'єктами, у тому числі створення управлінських мереж [228];
- самоактуалізацію, спрямованість членів спільноти на перевлаштування буття, формування суб'єктності територіальної громади.

Таким чином, концепція будівництва громади передбачає перехід територіальних громад зі стану об'єктів управління до стану суб'єктів управління, створення умов для участі окремих індивідів в житті всієї спільноти, зростання соціального капіталу, підвищення ініціативності жителів, їх активні дії щодо вирішення питань місцевого значення. Згідно Community building, джерело і ресурси розвитку розташовані не за межами територіальної громади, а містяться в самій локальній спільноті. Зовнішній актор здатний лише ініціювати, активувати процеси розвитку. Головним же рушієм трансформацій розглядається територіальна громада, яка в процесі освоєння і перетворення дійсності творить і суб'єктивує сама себе.

1.4. Роль правової культури субсидіарності в управлінні розвитком територіальної громади

Розвиток демократії неможливий без прояву ініціативи громадян, їх зацікавленості у впливі на політичну ситуацію, бажанні діяти за ради захисту своїх прав та свобод. Однією з форм розвитку демократії є місцеве самоврядування, від якості здійснення якого залежить не тільки прогрес окремих територій, але й держави в цілому. В свою чергу ефективність місцевого самоврядування обумовлена низкою чинників, одним з найважливіших з яких є якість управління розвитком територіальної громади.

Вочевидь, що в Україні необхідно впроваджувати "нове управління" – новий стиль, нові підходи до управління територіальною громадою, тобто якісно нові управлінські рішення. При цьому таке "нове управління" повинно опікуватись не тільки застосуванням нових технологій, але й базуватися на певній стратегії, філософії, демократичних чинниках та практиках під час прийняття управлінських рішень.

Ціннісні орієнтації управління розвитком територіальної громади сьогодні повинні бути пов'язані не тільки з економічними інтересами, але і

з новими напрямками й моделями загальної організації життя людини і суспільства в цілому. Інакше кажучи, важливе не тільки питання як управляти, але й до чого воно призводить. Мова йде про соціальну відповідальність бізнесу, про вирішення глобальних задач за допомогою адекватного управління, тобто управління з інструмента для одержання прибутку повинне трансформуватися в інструмент розвитку суспільства й можливостей людини [463, с. 65].

Таким чином, управлінські рішення в Україні на всіх рівнях, в тому числі і на рівні місцевого самоврядування, повинні прийматися з урахуванням суспільних цінностей та пріоритетів і спиратися на наукову базу. Саме найсучасніші наукові розробки в різних галузях знання дозволять оптимізувати процес прийняття управлінських рішень в нашій державі, підняти рівень ефективності управління розвитком територіальних громад.

Практика управлінської діяльності свідчить, що її якість на пряму пов'язана з рівнем політичної та правової культури як суб'єктів, так і об'єктів управління. Важливе усвідомлення всіма учасникам цього процесу демократичних політико-правових та культурних цінностей, їх обопільний рух для досягнення максимального результату від управлінської діяльності для всієї територіальної громади.

Вивчення, вітчизняного та закордонного досвіду функціонування місцевого самоврядування, дозволяє констатувати важливу роль в управлінні розвитком територіальної громади правової культури субсидіарності як ціннісного підґрунтя в процесі підготовки, прийняття та втілення управлінських рішень.

Аналізуючи сутність правової культури субсидіарності необхідно відштовхуватись від загального розуміння поняття "правова культура". Як зазначають автори "Юридичної енциклопедії", правова культура є системою матеріальних і духовних цінностей у сфері функціонування права [487, с. 37]. Вона являє собою органічний синтез змістовних ліній, що охоплюють сутнісні характеристики особистості, культури і права – вияву людського в людині, його діяльнісного втілення в предметних формах культури, урегульованості цього синтезу суспільно-визначеними нормами права.

Це пов'язано з тим, що право є основним регулятором суспільних відносин, наріжним каменем демократії, засобом перетворень у суспільстві. Право є механізмом і формою втілення певної філософії управління, основою управлінської діяльності на всіх рівнях володарювання у державі. В свою чергу, на думку фахівців, управлінська діяльність – це розумова діяльність суб'єкта управління (суб'єкта, що приймає управлінське рішення), спрямована на розв'язання певної проблеми. Управлінська дія, яка спостерігається ззовні, є логічно вибудованою поведінкою особи, що має на меті забезпечення успішної реалізації прийнятого рішення.

Управлінські дії, таким чином, визначаються характером і змістом рішень та конкретною управлінською ситуацією, тобто прийняттю рішення завжди передує управлінська ситуація, яка, у свою чергу, виникає одночасно з виникненням проблеми. Вид рішення та його зміст залежать від характеру завдань. Завдання управління можна класифікувати на основі їхніх внутрішніх особливостей та способу розв'язання [37, 331, 443].

Способи розв'язання управлінської ситуації багато в чому обумовлені рівнем правової культури суб'єктів управління, їх досвідом вирішення проблем територіальної громади. В цьому контексті, підкреслимо, що правова культура субсидіарності передбачає раціональний розподіл функцій, прав та обов'язків між всіма учасниками управлінської діяльності, певну філософію прийняття управлінських рішень. Це пов'язано з тим, що особливого значення в умовах демократичних трансформацій набуває якість правосвідомості, правових настанов та правової культури як окремих громадян, так і представників органів влади, органів місцевого самоврядування зокрема. Вочевидь, що українське суспільство потребує розвитку правової культури субсидіарності, яка передбачає функціональне впорядкування відносин між різнорівневими елементами соціальної ієрархії шляхом визначення меж свободи та автономії у діяльності окремих суб'єктів соціального цілого [302, с. 173].

На нашу думку, правова культура субсидіарності є невід'ємною складовою ефективного менеджменту на рівні територіальних громад. Так, практична реалізація правової культури субсидіарності полягає в тому, що при вирішенні важливих управлінських проблем доцільно критично осмислювати будь-яке узагальнення в методології ухвалення та вдосконалення рішення, враховувати, що часом необхідно допускати виключення із загальних правил, але при цьому треба завжди дотримуватися головних принципів при остаточному вирішенні проблеми, ще раз осмислити прийняте рішення й визначити наступне:

- на що може вплинути ухвалене рішення, заради чого взагалі необхідно змінити існуюче становище;
- яка ступінь свободи дій надається суб'єкту прийняття рішення, тобто чим ми із самого початку обумовлені при прийнятті рішень (постанови, умови прийняття рішень, внутрішні й зовнішні взаємозв'язки в управлінні);
- терміновість і важливість рішення, умови власної роботи й співробітництва з іншими працівниками;
- ризик при ухваленні рішення (переваги й втрати, вірогідність небажаного результату) [393; 401; 414].

Стрижнем правової культури субсидіарності є принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності передбачає розвиток правової культури, перш за все "з низу", на рівні місцевих громад і по суті є основою демократичного існування різних рівнів влади у державі, коли громадяни своєю ініціативою й участю фондуєть (субсидують) функціонування

органів влади й приймають активну участь у обговоренні та прийнятті важливих для громади рішень. Отже, принцип субсидиарності є підґрунтям як прямої, так і представницької демократії. З нашої точки зору, принцип субсидиарності є базовим для формування демократичної правової культури, так званої "культури участі" [152, с. 33-34].

Як відомо, принцип субсидиарності існує на трьох рівнях, а саме:

– організація інститутів влади (розуміється розподіл владних повноважень у цілому, а не тільки на рівні місцевих органів влади – між рівнями, які наділені юрисдикцією і засобами її реалізувати у відповідних сферах своїх повноважень);

– у якості критерію для формулювання політики;

– у якості критерію для здійснення політики [398, с. 53].

Сучасне його розуміння віддзеркалює практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими органами різного рівня. Цей принцип передбачає, що конкретні публічно-владні повноваження мають здійснюватись органами публічної влади того рівня, який має умови для найефективнішої реалізації відповідного повноваження. Як правило, на центральному рівні залишаються тільки ті з них, що стосуються функціонування країни в цілому, інші ж повноваження передаються на місце,

влада, таким чином, наближається до населення за принципом: "Ніколи не доручайте великій одиниці те, що може бути зроблено більш дрібною" [454, с. 47].

Отже, принцип субсидиарності заснований на тому, що вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління. Втручання вищих рівнів управління в діяльність нижчих допускається тільки за наявності певних умов, за яких воно може вважатися законним і доцільним. Виходячи з цього втручання вищого рівня влади в справи нижчого є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги нижчому рівню влади у вирішенні його завдань [288, с. 6].

В основі розуміння даного принципу лежать принаймні чотири аспекти, які зобов'язують вище (або більше) співтовариство стосовно нижчого (або меншого, підлеглого):

– делегувати повноваження, компетенції;

– не втручатися у внутрішні справи;

– надавати за необхідності різноманітну допомогу й підтримку;

– координувати дії нижчих співтовариств [398, с. 51-52].

Разом із тим, субсидиарність передбачає не тільки обов'язки вищих структур, але й нижчих: їхню самостійність і активність, самоврядування, співробітництво із вищими суспільними утвореннями та із собі подібними.

Виходячи з вищенаведеного, підкреслимо, що правова культура субсидиарності "є присутньою" у кожному управлінському рішенні, вона

проявляється у якості виконання чиновником своїх функціональних обов'язків, у його ставленні до проблем територіальної громади. В той же час, даний тип правової культури є результатом соціально-правової активності громадянського суспільства: територіальних громад, громадських організацій, окремих особистостей та трудових колективів. В цьому контексті, зазначимо, що важливою характеристикою правової культури субсидіарності є довіра, а у зв'язку з управлінням розвитком територіальною громадою – це наявність інституційної довіри, тобто в цілому позитивне ставлення громадян до місцевих органів влади, а також судів, прокуратури, армії, міліції та ін.

Правова культура субсидіарності повинна стати тим світоглядним тлом громадянського суспільства, яке безпосередньо впливає на правовий клімат у місцевих органах влади, сприяє прийняттю необхідних для територіальної громади управлінських рішень. Для характеристики правового клімату в органах місцевого самоврядування важливо зупинитися на особливостях професійної правової культури без якісного зростання якої неможливе належне виконання чиновниками своїх функцій. Професійна правова культура – це одна з форм культури, властива певній спільноті людей, яка фахово займається юридичною та управлінською діяльністю, що вимагає відповідної освіти й практичної підготовки. Професійній правовій культурі властивий більш високий ступінь знання й розуміння правових явищ у відповідних галузях професійної діяльності. Головне в професійній правовій культурі – високе місце права, його верховенство й відповідний до цього стан справ у правовому полі держави: підготовка юридичних кадрів, роль юридичних служб у всіх сферах суспільного й державного життя, становище суду, адвокатури, прокуратури, нотаріату, міліції, розвиненість наукових юридичних установ, ефективність роботи юридичних професійних громадських організацій та ін. Необхідно зазначити, що особливу роль професійна правова культура та правосвідомість відіграють у перехідних суспільствах (в Україні зокрема), коли від фахового та культурного рівня чиновника, судді, прокурора, міліціонера залежить не тільки доля окремої людини, а й віра всього суспільства у справедливість, верховенство права та демократію [333, с. 31]. Вочевидь, що правова культура субсидіарності передбачає обопільний "рух" як громадян до влади, так і влади до громадян (на всіх рівнях), а також утвердження інструментальної цінності права як важливого механізму вирішення соціальних протиріч та розвитку як держави, так і окремих її територій.

На нашу думку, складовою правової культури субсидіарності суб'єктів управління в органах місцевого самоврядування повинна бути конституційна свідомість. Як зазначає російський вчений А. Баландин, саме Конституція є правовим підґрунтям прагнень, планів і стратегій розвитку управлінського корпусу держави всіх рівнів на майбутнє. Як найбільш важливий соціальний

регулятор вона безпосередньо або опосередковано впливає на правову культуру людини, на людську поведінку, на її світогляд, почуття, погляди, ціннісні орієнтації, постаючи у вигляді програми для всіх і кожного. Тому важливо усвідомити її автентичний зміст, опанувати й перевести її положення у конкретні справи, у практичну повсякденну роботу. Нажаль, значна частина громадян (в Україні також – автор), які не є юристами, державними службовцями або вченими-правознавцями, має тільки найзагальніше уявлення про Конституцію своєї країни [24, с. 10]. Це негативно відбивається на розвитку всієї держави, в тому числі й територіальних громад, спричиняючи розрив між демократичними конституційними принципами та їх втіленням у життя.

У цьому контексті, Т. Панченко підкреслює, що однією з рис культури субсидіарної демократії є законслухняність громадян, що забезпечує розвиток громадянського суспільства в атмосфері плюралізму та толерантності [302, с. 138]. Вочевидь, що правова культура субсидіарності буде розвиватися в Україні лише тоді, коли громадяни будуть знати свої права і відстоювати їх на всіх рівнях, в тому числі і на рівні місцевих громад.

Виходячи з визначальної ролі конституційної свідомості у структурі правової культури (правової культури субсидіарності зокрема) різних соціальних груп (службовців органів місцевої влади також), доцільно охарактеризувати головні напрями поступального розвитку цієї сфери. Так, С. Третяк визначає серед них такі:

- вдосконалення загального процесу правотворчості, реалізації та застосування правових норм державними органами України, стану законності й правопорядку, системи правових відносин;

- розкриття рушійних сил правової культури суспільства, що дозволяє вивести її дослідження на нові рубежі з урахуванням інтенсивних процесів взаємодії національних правових культур;

- зосередження уваги на формуванні в кожній людині позитивно-правових знань та психологічних механізмів поваги до права; визначення теоретичної моделі та концепції формування правової культури особистості [433, с. 27].

Солідаризуючись з попередніми роздумами, український вчений П. Рабінович слушно зазначає про те, що рівень правової культури суспільства належить до чинників, які визначають певну форму держави [366, с. 58]. У майбутньому, як свідчить вітчизняний політичний досвід, має якісно зрости не тільки історична роль держави як політичної організації влади, її відповідальність за управління як один з важливих видів державної діяльності, а й відповідальність самих громадян (народу) як джерела влади, зокрема, за відбір тих, хто має керувати, оскільки саме від поведінки останніх залежить доля пересічних громадян, доля державно упорядкованого суспільства в цілому [392, с. 7].

Таке зростання відповідальності громадян за своє майбутнє неможливе без утвердження правової культури субсидіарності всього українського суспільства і суб'єктів органів місцевого самоврядування зокрема. Коли громадяни обізнані, поінформовані та політично активні, коли вони впевнені, що їхня активність матиме вирішальний вплив на політичні результати (внутрішня ефективність), і коли вважається, що політична система "прислухається" до їхніх потреб (зовнішня ефективність), то слід сподіватися на високий рівень підтримки демократії [96, с. 934]. Зростання рівня відповідальності громадян повинно позитивно вплинути на управління розвитком територіальних громад. Саме громадяни повинні приймати більш активну участь у вирішенні проблем місцевого значення шляхом ініціювання громадських слухань, співпраці з депутатським корпусом різних рівнів, громадськими організаціями тощо.

Правова культура субсидіарності – це свого роду багатство, виражене у досягнутому рівні регулятивних якостей права, накопичених правових цінностей, юридичної техніки, тобто усього того, що стосується правового прогресу. Показником правового прогресу в будь-якій сфері, у діяльності місцевих органів влади також, є:

- рівень правових знань;
- добровільність виконання правових норм;
- престиж, авторитет юридичної науки;
- участь громадян в управлінні державою;
- реальність прав і свобод громадян;
- якість роботи правоохоронних органів;
- ефективність правового регулювання;
- належне правове виховання;
- належний рівень розвитку всієї системи юридичних актів;
- стан законності в суспільстві, тобто якою мірою суб'єкти правовідносин дотримуються юридичних норм, що діють у суспільстві.

Отже, вітчизняна наука має розробляти пропозиції з метою не лише подолання розбалансованості державної влади на всіх рівнях, підвищення її відповідальності за зміцнення демократичної, правової, соціальної державності, а й визначати шляхи сприяння подальшій демократизації українського суспільства в цілому, стабільному піднесенню матеріального добробуту, розвитку духовності українського народу, його активності і творчості.

Саме через відстоювання громадянами прав та інтересів на рівні територіальних громад відбувається формування правової культури субсидіарності, яка потім може транслюватися на загальнонаціональний рівень. Нажаль, в сучасній Україні спостерігається відсутність ефективних механізмів реалізації конституційних прав та свобод особи. Результати цієї кризи виявляються у зневазі до прав, свобод і законних інтересів людини в ім'я інших цілей. Це призводить до ускладнення, нестабільності багатьох

правовідносин у суспільстві й неврегульованості їх у межах конституційного законодавства. Зростає недовіра суспільства до діяльності органів державної влади, а також до посадовців щодо здійснення ними своїх обов'язків відносно забезпечення права і законних інтересів особи [110].

Для подолання такого стану необхідною умовою є визнання важливості і необхідності конституційних положень посадовими особами органів місцевого самоврядування у житті людини, формування навичок, потреб, відповідного рівня компетентності для свідомої участі людини в управлінні державними й суспільними справами. Нагальним завданням у цьому зв'язку є цілеспрямоване формування правової культури субсидіарності в українському суспільстві.

Для того, щоб пошана до прав і свобод людини як основи демократії в сучасній Україні стала нормою, необхідно, щоб громадяни самі усвідомлювали свої права та свободи, прагнули набувати певних знань в цій сфері, шанували конституційні права й гідність інших людей, а також мали практичні навички їх захисту. Усе це – найважливіші елементи культури прав людини, а високий рівень культури прав людини, у свою чергу, є однією з гарантій реалізації правової культури субсидіарності.

На жаль, становлення правової культури субсидіарності, як підґрунтя управління розвитком територіальних громад, стикається з серйозними труднощами. Джерелом багатьох з них є правовий нігілізм. Враховуючи вікові особливості людини, її здатність до самопереконання та пізнання, дослідники виділяють такі різновиди правового нігілізму:

– автосугестивний – формується в результаті самопереконання особистості в неспроможності подолати юридичні перепони на шляху захисту прав. Як правило, виникає на основі невдалого досвіду, розчарування в справедливості як соціальної цінності;

– ідентифікаційний – формується у процесі свідомого або несвідомого ототожнення людини з іншою особистістю. В цей період особливо важливу роль відіграє уявлення про "героя часу". На жаль, сучасний образ "героя часу", який представлений у кінофільмах, засобах масової інформації, не характеризується законотворчістю, повагою до права тощо. Громадянам пропонується образ, який завдяки силі, а не через право успішно вирішує життєві проблеми. Ідентифікація з ним програмує зневажливе ставлення до Закону (зокрема – до Конституції), формує правовий нігілізм;

– когнітивний – виникає в результаті здобуття юридичних знань й усвідомлення суперечливості законодавства, можливості використання недосконалої правової норми у корисних цілях, сумніву в справедливості закону [387, с. 206].

Такі деформації правосвідомості є значною перешкодою для подальшого розвитку елементів демократичного суспільства і негативно впливають на стан розвитку правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування. На сьогоднішній день можна констатувати, що

принцип законності ще не посів належного місця у свідомості певної частини населення, у мотивації їх життєвої поведінки, що також пов'язано з відсутністю віри у можливість законним шляхом досягти вищого життєвого рівня, гідного становища у суспільстві.

Зазначене призводить до розмивання ще нестійкої демократичної правової культури громадян України та появи "тіньового права", створює поживне середовище для поширення правового нігілізму, який, має місце і в діяльності органів місцевого самоврядування, негативно впливаючи на прийняття управлінських рішень. Як зазначає М. Цимбалюк, поглиблення нігілістичних настроїв особливо відчутно проявляється після кожної чергової невдачі у проведенні демократичних реформ. Саме ці прорахунки викликають у громадян недовіру до політики держави, розчарування та скепсис, що є джерелом виникнення й відтворення правового нігілізму [457, с. 59].

З нашої точки зору, рівень правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України особливо яскраво проявляється під час бюрократичної діяльності посадових осіб та в процесі надання ними громадянам управлінських послуг. Саме від якості надання управлінських послуг залежить авторитет і ефективність державної влади в Україні. Результат надання управлінських послуг є елементом зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління і підставою коригування дій суб'єкта, а також усвідомленням міри довіри з боку об'єкта. Вочевидь, що порушення правових норм чиновниками на місцевому рівні підриває не тільки довіру до них як носіїв влади, а являє собою демонстрацію протиправних зразків поведінки, що негативно впливає на сам процес становлення правової культури субсидіарності населення України.

На сьогоднішній день, в Україні якість управлінських послуг, а відповідно і рівень ефективності та довіри населення до влади залишається вкрай низьким. Політика надання управлінських послуг передусім повинна виходити з того, що джерелом діяльності органів влади є людина з її потребами та інтересами. Саме тому управління розвитком територіальних громад – це складний процес узгодження економічних, соціально-культурних, духовних, етнонаціональних особливостей окремих територій та загальнодержавних інтересів.

У інституційному вимірі права культура субсидіарності суб'єктів управління територіальною громадою повинна базуватися на Конституції України, положеннях Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та на різноманітних підзаконних актах. Правова культура субсидіарності на місцевому рівні влади повинна пронизувати всі напрямки її управлінської діяльності до яких можна віднести такі:

- належна організація житлово-комунального забезпечення;
- організація роботи закладів медицини;
- організація роботи закладів освіти;

- торгове забезпечення;
- гарантування екологічної безпеки;
- здійснення соціального захисту;
- організація роботи громадського транспорту;
- організація благоустрою міст, селищ і сіл;
- забезпечення правопорядку;
- організація дозвілля.

Необхідно підкреслити, що сучасні вимоги до органів місцевого самоврядування сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування в якій хоча і не використовується поняття "субсидіарність", але по суті сама ідея субсидіарності розкрита у ст. 4 – "Сфера компетенції місцевого самоврядування". В ній зокрема йдеться про те, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган влади, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії [119].

Як відомо ідея субсидіарності на теренах Західної Європи пройшла довгий шлях розвитку, ставши складовою європейського менталітету та демократичної політико-правової культури. Розвиток правової культури субсидіарності, як підґрунтя управлінських процесів на рівні держав, і на рівні територіальних громад, проявився у Західній Європі у наступному: у намаганні виокремити права та свободи людини як визначальні й ідентифікувати їх як національні цінності за доби Відродження й Просвітництва; у відданості комунітарним формам субсидіарності в державному будівництві за Новітньої доби, що знайшло своє втілення в політико-правовій практиці утворення, становлення та розвитку Європейської Співдружності на засадах делегування повноважень його суб'єктами; поступове зменшення впливу держави на діяльність ієрархічно налаштованих структур, що має своїм наслідком зростання активності людини, пріоритету її інтересів і потреб перед інтересами та потребами будь-якої спільноти. Ідея субсидіарності реалізується також у правовій соціалізації громадян через: а) навчання людини соціальним ролям, згідно з якими індивід реалізує стратегію власної поведінки в ситуаціях правового вибору відповідно до чинних цінностей, норм, ідеалів і стереотипів; б) позиціонування суб'єкта політико-правової дії з метою формування відповідного соціального простору [386, с. 50].

Таким чином, субсидіарність як ідея і принцип, набуваючи в процесі своєї еволюції різних політико-правових форм – філософських, ліберальних, консервативних, релігійних тощо, ніколи не протирічила європейській ментальності, що дозволило субсидіарності набути органічно притаманної їй ознаки різнорівневої та різносенсової політико-правової взаємопов'язаності, неподільності, єдності людини і суспільства, громадянина й держави, громадянського суспільства та правової держави.

Незважаючи на управлінську та фінансову кризу у ЄС на сучасному етапі, правова культура субсидіарності сприяє розв'язанню політико-правових проблем європейської інтеграції на засадах її розгляду як різнорівневої ієрархії – наднаціональної, національної, регіональної та місцевої. Відповідно, державно-правові конфлікти розглядаються водночас і в горизонтальній, і у вертикальній площинах. При цьому горизонтальний вимір пов'язується, передусім, з розподілом влади та компетенції між різними її гілками, тоді як потенціал вертикальної політико-правової конфліктності обумовлюється характером взаємодії центру і локально-територіальних утворень.

Разом із тим, як зазначає І. Софінська, принцип субсидіарності як європейський стандарт місцевого самоврядування потрібно застосовувати не лише у відносинах між державою і суспільством та її громадянами, але це також стосується всіх суспільних та громадських (неурядових) організацій, профспілок, товариств тощо. Принцип субсидіарності, без сумніву, впливає на систему перехресних зв'язків між місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування і громадянським суспільством на місцевому рівні. Очевидним є те, що самостійно інститути громадянського суспільства ефективніше можуть керувати дитячими садками, спортивними та молодіжними центрами, а територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування повинна обмежитися тим, що до її повноважень, насамперед, має належати підтримка цих автономних структур дотаціями та іншими видами допомоги [405, с. 197].

Вочевидь, принцип субсидіарності є не лише правом суспільства на повагу суспільного простору свободи та невтручання з боку держави, це також і обов'язок громадянського суспільства заповнювати цей простір через наявність певних зобов'язань та їх виконання відповідно до принципу "дзеркала", коли права і обов'язки мають бути тотожними.

На нашу думку, розвиток правової культури субсидіарності, як чинника управлінської діяльності на рівні місцевих громад, обумовлений успіхами загальнодержавного демократичного поступу. Фактично від рівня розвитку демократії в країні напряму залежить якість управління розвитком територіальних громад.

У цьому контексті, фахівці зазначають, що у процесі становлення місцевого самоврядування й сучасної системи міського управління в Україні виділяється два напрямки розвитку демократії. Один з цих напрямків представляє демократію в інтересах окремих корпоративно-регіональних груп, що мають доступ до державних ресурсів. Така демократія існує в рамках моделі так званого номенклатурного капіталізму [300, с. 20].

Внутрішнім механізмом функціонування подібної суспільно-економічної та управлінської системи є адміністративний ринок, що є клоном радянської адміністративно-територіальної системи державного

управління. Фактично радянська номенклатура трансформувалася в номенклатуру "демократичного" зразка заради збереження влади та набуття матеріальних ресурсів [183, с. 93-96].

Другий напрямок – реальна демократія, орієнтована на створення розвиненого громадянського суспільства із соціально орієнтованою економікою. При цьому на всіх рівнях влади пріоритетне значення приділяється національним інтересам й інтересам основних груп населення. Наявність і рівень розвитку неурядових організацій розглядається сьогодні як один з важливих показників рівня демократії та інтелектуальної конкурентоспроможності країни на світовій арені. В постсоціалістичних державах неурядові організації покликані бути і є впливовими суб'єктами розбудови громадянського суспільства, культури публічної політики, активного політичного попиту на економічні й політичні реформи [398, с. 52].

Необхідно зазначити, що правова культура субсидіарності, з нашої точки зору, базується не тільки на принципі субсидіарності, а й на таких загальних принципах демократичного урядування як децентралізації та децентрації.

Зокрема, дотримання принципу децентралізації та спорідненого з ним принципу субсидіарності передбачає формування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування знизу догори, тобто, починаючи від первинного рівня. До компетенції сфери діяльності місцевого самоврядування слід зарахувати всі публічні справи, які спроможна вирішувати громада та її органи місцевого самоврядування. До компетенції органів вищого територіального рівня (район, область) повинні зараховуватися лише ті питання, які зачіпають інтереси саме цього рівня управління. У свою чергу, до компетенції вищих органів виконавчої влади включаються питання, які потребують централізованого керівництва, координації дій, виходять за межі сфер впливу органів місцевого самоврядування або до них не зараховані. Зауважимо, що йдеться не про поділ – оскільки влада є неподільна, а про розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління з метою наближення їх до населення для забезпечення відповідними послугами, яких воно потребує.

Передусім це стосується оптимізації співвідношення централізації й децентралізації, які повноваження раціонально передати і на який рівень управління, з тим, щоб вони максимально були наближені до реалізації необхідних функцій. Подібний розподіл обмежує вплив центру на поточну діяльність територіальних громад, органів самоврядування, дає змогу діяти самостійніше й незалежніше, брати відповідальність на себе у межах тих повноважень, які їм визначені законодавством. Для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування мусить мати, як визначає Європейська хартія місцевого самоврядування, демократично сформовані органи, які приймають рішення і користуються широкою автономією при здійсненні

своєї компетенції і в засобах її реалізації, і в ресурсах, необхідних для виконання завдань цими органами [119].

Принцип деконцентрації влади передбачає перерозподіл частини функцій, повноважень і сфер впливу в середині виконавчих структур на ті рівні влади й управління, які могли б ефективніше й оперативніше виконуватися, адже ті значно ближче перебувають до людей і краще орієнтуються в проблемах регіонів. Виконання будь-яких повноважень вимагає залучення відповідних матеріально-фінансових ресурсів. І чим менше розподільних ланок буде задіяно в цьому процесі, тим більше гарантій, що вони будуть використані за призначенням [271, с. 23-38].

Отже, правова культура субсидіарності передбачає раціональний розподіл функцій, прав та обов'язків між всіма рівнями влади. В цьому контексті, система управління у регіонах України повинна мати на меті надання реальної можливості для розвитку територіальних громад. Це завдання буде реалізоване за багатьох умов, однією з яких є підвищення рівня правової культури субсидіарності управлінських кадрів, шляхом подолання наявних деформацій правосвідомості. Через активну участь місцевих громад у суспільних справах можна поліпшити якість управління як окремими територіями України, так і державою в цілому.

Для України вкрай важливим є становлення інституту місцевого самоврядування як невід'ємного атрибуту громадянського суспільства й інноваційного суб'єкта державотворення. Разом із тим, для якісного зростання рівня правової культури субсидіарності можновладців у органах місцевого самоврядування важливі позитивні зміни у їхній правосвідомості, підвищення рівня особистої відповідальності за прийняття управлінських рішень. Розвиток правової культури субсидіарності на рівні територіальних громад сприятиме вирішенню наступних завдань:

- покращенню захисту прав і свобод громадян;
- підвищенню вимогливості до кандидатів у депутати на місцях та до діяльності органів місцевого самоврядування взагалі;
- створенню комфортних умов для розвитку громадян за рахунок справедливого перерозподілу коштів місцевих бюджетів та прийняття збалансованих рішень з урахуванням інтересів громад;
- впровадженню філософії партнерства у трикутнику центральна влада – органи місцевого самоврядування – громадянин;
- розробці ефективних програм розвитку місцевих громад та їх успішній реалізації з залученням громадських організацій.

Таким чином, розвиток правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України відбувається в контексті загальнонаціональних тенденцій опосередкованих політико-правовими, економічними та духовними процесами. Правова культура субсидіарності на місцевому рівні має свою специфіку, пов'язану з історичними та сучасними особливостями конкретного регіону. Загальними проблемами

становлення правової культури субсидіарності у місцевих органах влади України є неефективне подолання правового нігілізму та правової некомпетентності, а також іноді пасивне ставлення самих громадян до вирішення нагальних проблем власної територіальної громади.

Значною проблемою для українського суспільства та управлінської сфери зокрема, залишається корупція. В останні роки в нашій державі з'явилися нові, ще не відомі кримінальному праву протиправні дії: монополізм, незаконне підприємництво, псевдопідприємництво, псевдобанкрутство, комерційний підкуп.

Можна констатувати, що рівень самоорганізації місцевих громад в Україні є достатньо низьким, а технології впливу громадянського суспільства на владу та прийняття управлінських рішень не є відпрацьованими у порівнянні з європейськими країнами. Виходячи з вищевказаного, можна стверджувати, що правова культура субсидіарності має інституційний та не інституційний рівні, які передбачають взаємну зацікавленість територіальної громади та місцевих органів влади у поступальному соціально-економічному та духовному розвитку регіонів України.

1.5. Вплив історичної специфіки України на формування регіональних територіальних громад: політико-культурний аспект

Еволюція регіональних територіальних громад українського народу була детермінована багато в чому тим фактом, що, ще починаючи з часів Київської Русі й Галицько-Волинської Русі та впродовж наступних століть, складається помітна регіональна, релігійна, соціокультурна диференціація серед українського загалу.

Зазвичай територія України поділяється на такі основні етнографічні регіони: Середнє Подніпров'я (Наддніпрянина), Поділля, Слобожанщина і Полтавщина, Полісся, Прикарпаття, Волинь, Закарпаття і Південь.

На основі історичної, етнічної, культурної та демографічної спільності населення сучасні вчені-регіоналісти виокремлюють 9 наступних регіонів України:

1. Північно-Західний (Волинська, Рівненська обл.).
2. Північно-Східний (Харківська, Полтавська, Сумська обл.).
3. Столичний (Київська, Чернігівська, Житомирська обл.).
4. Центральний (Черкаська, Кіровоградська обл.).
5. Придніпровська (Дніпропетровська, Запорізька обл.).
6. Донецький (Донецька, Луганська обл.).
7. Подільський (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська обл.).
8. Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська обл.).

9. Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська обл., Автономна Республіка Крим) [193, с. 121-122].

У кожному з названих регіонів населення має своєрідні культурно-історичні стереотипи, неоднакове ставлення до національних традицій і цінностей, а також державотворчого процесу. Це обумовлено насамперед історичними особливостями розвитку даних територій, етнічною структурою їх населення, мовними та діалектними розбіжностями між ним.

За іншою, менш диференційованою, історично обумовленою версією, Україна має ще й такий поділ: Лівобережна Україна (східна частина України, крім крайньосхідної), Правобережна Україна (назва сучасної центральної і західної частини України), Лівобережна Україна (Лівобережжя, Гетьманщина), згідно з Андрусівським перемир'ям 1677 р., перебувала у складі Російської імперії та займала територію сучасних Чернігівської, Полтавської, лівобережної частини Київської (з Києвом) і Черкаської областей, а також північну частину західної Дніпропетровщини.

Відразу після включення до Росії Лівобережжя мало певну автономію. Тут було створено 10 полків (Київський, Переяславський, Ніжинський, Чернігівський, Прилуцький, Лубенський, Полтавський, Миргородський, Гадяцький, Стародубський). У 1764 р. остаточно було скасоване гетьманське управління. З 1796 р. Лівобережна Україна дістала назву "Малоросійська губернія", з якої в 1802 р. було сформовано Полтавську і Чернігівську губернії. У 1783 р. козацькі полки перетворилися на полки російської регулярної армії, в тому самому році було остаточно закріпачено селян.

Правобережна Україна за Андрусівським перемир'ям 1667 р. перейшла від Росії до Польщі і перебувала в її складі до другого поділу Польщі. До Правобережжя входили сучасні території Волинської, Рівненської, Житомирської, Вінницької, Хмельницької, Кіровоградської, частково Київської (без м. Києва), Черкаської і Тернопільської областей (переважно між Збручем на заході та Дніпром на сході). У 1793 р. ця територія відійшла до Росії і перебувала в її складі до 1917 р. Після Першої світової війни більшість колишнього Правобережжя залишилася у складі Радянського Союзу (крім сучасних Волинської і Тернопільської областей, які були включені до складу Польщі).

Очевидно, що на формування територіальної політичної культури в Україні мав вплив той факт, що українські землі протягом віків були розподілені між різними державами: Росією, Польщею, Австро-Угорщиною. Ситуація ускладнювалася через втрату державної незалежності та перетворення окремих регіонів України на звичайні провінції Російської та Австро-Угорської імперій.

Політичне підпорядкування українських земель Російській та Австро-Угорській імперіям, встановлене в останній третині XVIII ст. внаслідок прилучення Причорномор'я та Правобережжя до Росії, Галичини, а згодом Буковини до Австро-Угорщини, в основному знаходилося незмінним до 1914 р.

Для розуміння змістовної траєкторії розвитку політико-культурних настанов як підвалини електоральної культури різних регіонів України необхідно розглянути природу політичних режимів тих держав, під юрисдикцією яких тривалий час знаходилися українські території. Це обумовлено тією обставиною, що певний політичний режим задає той чи інший тип політичних відносин, який безпосередньо впливає на формування оригінальної політичної культури. Для більшої наочності використаємо компаративістський аналіз східноукраїнського та західноукраїнського політичного досвіду.

Про ступінь демократичності та лібералізму політичного режиму Росії в XIX ст. пише в своїх спогадах маркіз Астоль де Кюстін, який відвідав Росію в 1839 р. Він бачить витоки авторитарного ладу Росії в її історичному минулому, коли з часів татаро-монгольської навали "слов'яни, котрі до того були найвільнішим народом у світі, стали рабами спершу своїх переможців, а потім своїх князів". Свідoctва Кюстіна про те, що "російський державний устрій – це сувора військова дисципліна замість громадянського управління, це перманентний воєнний стан, який став нормальним станом держави" [235, с. 148], допомагають збагнути внутрішню суть політичного режиму й в підросійській Україні. Він здійснювався від імені імператора губернськими військово-колоніальними органами з необмеженою владою. Згідно з наказом від 3 червня 1837р., губернатор проголошувався "хазяїном губернії". Під час революційних подій 1830 року в небезпечних для імперії західних районах Подільське, Волинське і Київське військові губернаторства об'єднуються в генерал-губернаторство і там запроваджується воєнний стан. Самі генерал-губернатори були царськими намісниками в Південно-Західному краї. Так починають називати ці українські землі. Відповідно до інструкції генерал-губернаторам від 28.05.1853 р., вони мали контролювати все – від економічного розвитку краю до виховання молоді. Ці органи функціонували аж до лютого 1917 року. Як бачимо, Російська абсолютистська монархія будувалася за принципом володарювання в провінціях генерал-губернаторів, які не тільки за лексикою, а й фактично були такими собі регіональними "міні царьками" - "хазяїнами" на своїх територіях. Тобто в Росії панував авторитарний принцип єдиновладдя як основа її етатистської традиції, що накладало свій відбиток на формування патерналістської свідомості підданих у цій державі, в тому числі й підросійських українців.

На відміну від політичного моноцентризму, коли Санкт-Петербург перебирав на себе всю владу, західноукраїнські землі належали до різних адміністративних одиниць Австрійської монархії. Закарпатська Русь була частиною Угорського королівства. Буковина становила окрему адміністративну одиницю і після 1849 року стала окремою провінцією. Решта українських земель були об'єднані з польськими у Королівство

Галичини і Лодомерії. Цей поділ ставив за мету зламати етнічні основи українства [235, с. 149].

Проте, розвиток політичного світогляду в Західній Україні знайшов своє організаційне оформлення під час революційних подій 1848 року. Цей процес стимулювало скасування кріпосного права і загальне піднесення національно-визвольної боротьби в Австрії, що дістало назву "Весна народів". Його результатом стало утворення 2 травня 1848 року у Львові першої русько-української представницької політичної організації – Головної Руської ради. У своєму першому маніфесті Рада оголосила, що галицькі русини є частиною великого українського народу, який мав власну державу. Для її відродження було утворено 50 місцевих рад, почалося формування загонів місцевої самооборони, відновили герб галицько-волинських князів і прийняли синьо-жовтий прапор як національний стяг. Українське населення здобуло право на своє представництво в першому австрійському парламенті, що почав роботу 10 липня 1848 року. Всі ці події засвідчили, що українське відродження в Західній Україні відбулося.

Безумовно, на Заході й на Сході України відродження XIX ст. за своїм масштабом і якістю було різним. Внаслідок існування до початку XX ст. в Росії жорстко централізованого самодержавного режиму українцям Сходу вдалося організувати свою представницьку організацію в першому російському парламенті лише після революційних подій, в 1905-1907 рр. Але в обох частинах України, доповнюючи одне одного, закипіло політичне життя. Воно вивело Україну на більш високий якісний рівень – консолідацію її головних політичних сил, яка зумовила боротьбу за державну незалежність і соборність її земель [235, с. 162].

Довготривала колоніальна приналежність українських територій до різних держав призводить до кристалізування ментальної, політико-культурної диференціації між галицькою та наддніпрянською гілками українського народу.

Професор І. Лисяк-Рудницький у роботі "Роль України в новітній історії" висловлює цікаві спостереження щодо характерних особливостей розвитку українських регіонів у XIX - поч. XX ст. за умов колоніальної підлеглості згаданим імперіям. Відомий науковець слушно зауважує: "Умови в Російській імперії - принаймні перед 1905 р. - унеможлилювали явне політичне життя. З цього погляду українці в Австрії користувалися великою перевагою супроти своїх земляків, що жили під пануванням Росії. Від часу революції 1848 р. галицькі українці брали участь у виборах, мали парламентарне представництво, політичну пресу, партії і громадські організації. В підросійській Україні політичні змагання могли виявлятися нелегальним шляхом" [216, с. 525]. Це показовий для нас момент: культура загальнонаціональних виборів в Західній Україні за умов колоніальної приналежності в XIX – поч. XX ст. має більший на 57 років термін розвитку, ніж в Східній Україні. Дана обставина вплинула не тільки на стан

національної свідомості українців по обидва береги Дніпра, а й на їхню електоральну практику, яка в Західній Україні має набагато більший досвід.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. спостерігаємо справжній політичний бум в житті українського народу. В цей час українська національна ідея набула більшого поширення, ніж у попередні сто років з часу втрати Україною своєї державності. Цьому сприяли, головним чином, українські політичні партії та організації, створені як у Галичині, так і в Наддніпрянській Україні. Найсприятливіші політичні умови для розвитку української державної ідеї склалися в Галичині. Постулат політичної самостійності України першою тут висунула Русько-українська радикальна партія, створена в жовтні 1890 р. Її очолювали Іван Франко, Михайло Павлик, Остап Терлецький. Безпосередній вплив на формування партії мав Михайло Драгоманов.

На з'їзді 1895 р. Русько-українська партія проголосила ідею самостійності України. У 1895 р. соціаліст Юліан Бачинський опублікував працю "Україна ігредента". Це була перша в новітній історії концепція політичної самостійності України. З виникненням Української націонал-демократичної та Української соціал-демократичної партій політична самостійність стала гаслом української визвольної боротьби в Галичині.

Ідея самостійності України приходить на зміну федералізму Михайла Драгоманова і в Наддніпрянську Україну. У лютому 1900 р. гурток студентів у Харкові на чолі з Дмитром Антоновичем проголосив створення Револуційної української партії. Програмою їй слугувала робота харківського адвоката Миколи Міхновського "Самостійна Україна". Вона закликала до рішучої боротьби за відновлення української держави, що існувала до 1654 р. Ідеал партії – "одна-єдина, нероздільна самостійна Україна від Карпат аж по Кавказ, а боротьба за таку державу – найближча мета. Україна повинна була стати республікою, вільною від іноземного панування. У брошурі Миколи Міхновського висувався лозунг: "Україна для українців", однак суспільно-політичний лад майбутньої Української держави не був окреслений.

"Нове дихання" у своєму розвитку українська державницька ідея отримала в роки першої світової війни, з початком якої з'явилася надія на розпад двох імперій, в яких були розчинені українські землі.

Зі зрозумілих причин у Наддніпрянській Україні національно свідомі політичні організації та громадські діячі висунули більш помірні вимоги, порівняно зі своїми галицькими співплемениками. Рада Товариства українських поступовців прийняла ухвалу, що у першій світовій війні українці повинні зайняти нейтральну позицію. Проте в ході війни український громадсько-політичний рух активізувався. Про це засвідчила декларація Ради Товариства українських поступовців, що під назвою "Наша позиція" була опублікована в грудні 1916 р. У ній підкреслювалося: "Ми,

українські поступовці, стоїмо на основі автономного устрою тих держав, з якими нас поєднала історична доля; державу ми розуміємо як вільну спільку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених. Адже боролись ми й боротимемося за демократичну автономію України, гарантовану таку ж федерацію рівноправних народів, за цілковите забезпечення культурно-національних вартостей і політичних прав українського народу" [234, с. 74].

На таких самих позиціях стояла й більшість інших організацій східного українства, серед яких були доволі активні в цей час земства, студентські організації, партії соціалістичної орієнтації.

Тривале легальне існування українського національного руху в Галичині призвело до того, що державницькі вимоги західного українства були значно радикальнішими. Створена 1 серпня 1914 р. у Львові Головна українська рада у складі трьох українських партій – націонал-демократичної, соціал-демократичної і радикальної ухвалила маніфест до українського народу, де чітко звучить тема незалежної України: "Перемога Австро-Угорської монархії буде нашою перемогою. І чим більше буде поразка Росії, тим швидше проб'є година визволення України... Нехай на руїнах царської імперії зійде сонце вільної України!" [234, с. 75]

Головна українська рада ініціювала створення в Галичині Легіону українських Січових Стрільців з метою, яку пояснили таким чином: "Ми, українці, повинні бажати, щоб від Росії відірвали всю Україну з Києвом, Полтавою, Черніговом, Харковом, Донеччиною, Кубанщиною та берегами Чорного моря. З такої великої землі утворено би напевно самостійну Українську державу з столицею в нашім стародавнім Києві, де було би українське правительтво і український парламент, вибраний всім нашим народом" [234, с. 75]. Звертає на себе увагу наявність традиційних демократичних настанов у свідомості лідерів Головної української ради та чітке усвідомлення масштабів етнічних українських територій, а також ставлення до Москви, як до загарбника традиційно українських теренів. Це показовий момент в розумінні коріння прозахідної геополітичної орієнтації галицької гілки українського народу та негативного ставлення до Росії.

Але не можна сказати, що в Східній Україні ідея самостійництва не мала ніяких прихильників. Так, група політичних емігрантів з цього регіону у 1914 р. створила у Львові Союз визволення України як безпартійну політичну організацію для пропаганди ідеї самостійної України. У платформі цієї організації, яку написав Дмитро Донців, містяться наступні рядки: "Об'єктивна історична konieczність вимагає, щоби поміж Західною Європою й Москвою постала самостійна Українська держава". Формою її правління мала бути "конституційна монархія з демократичним внутрішнім устроєм політичним, однопалатною системою законодавства, горожанськими мовними і релігійними свободами для всіх національностей і віросповідань, з самостійною українською церквою" [234, с. 75]. На випадок приєднання до

Австро-Угорщини частини українських територій, що належали Росії, Союз визволення України ставив завдання домогатися створення автономного краю з усіх земель, заселених українцями в Австрії.

Взагалі влітку 1917 р. в Україні нараховувалося понад 30 політичних партій різних напрямів. До української Центральної Ради увійшли найвпливовіші: українські есери, соціал-демократи, соціал-федералісти, соціалісти-самостійники, українська демократично-хліборобська партія, які представляли всі частини політичного спектру. Звертає на себе увагу той факт, що вочевидь серед політичних ідеологій на Лівобережжі превалювали представники різних відтінків соціалізму. Перемога більшовизму в жовтні 1917 р. поклала край розвитку в Україні як парламентаризму, так і багатопартійності.

На західноукраїнських землях напередодні проголошення ЗУНР найбільш впливовими були три партії – Українська національно-демократична партія, Українська соціал-національна партія і Українська радикальна партія. На противагу партіям Центральної Ради, галицькі партії були партіями парламентського типу та представляли різні відтінки націоналізму. В лютому 1919 р. була створена комуністична партія Східної Галичини, оскільки ж ідеологія більшовизму не мала тут широкого поширення, то ця партія не набула великої популярності.

Отже, вже на початку XX ст. в загальному українському політичному русі намітилося дві тенденції - перша, східноукраїнська, була спрямована на захист соціальних інтересів, друга, західноукраїнська – на захист національних інтересів. Напрочуд, ці тенденції зберегли свою живучість і в незалежній Україні кінця XX - поч. XXI ст.

Загалом такий різний політичний досвід двох гілок українства позначився на успіху державотворчої спроби початку XX ст. Разом з тим, оцінюючи політичні традиції УНР та ЗУНР, варто наголосити на їхньому демократичному змісті, що безперечно єднає політичну ментальність обох гілок українства – галицької та наддніпрянської, але сам факт недовготривалості хиткого об'єднання двох українських держав (від 22 січня до 16 листопада 1919 р.) виявляє й помітні політико-культурні розбіжності у громадян УНР та ЗУНР.

На думку В. Потульницького, вихід ЗУНР зі складу об'єднаної Республіки пояснювався, "по-перше, тією обставиною, що влада Директорії та її розпорядчих органів і надалі обмежувалася на схід від Збруча, а по-друге, поступово на передній план у стосунках УНР з ЗУНР з усією очевидністю виступали глибокі ідейні, культурні, психологічні та політичні розбіжності, які накопичувались між східняками і галицькими українцями протягом століть" [328, с. 12].

Цікаво про політико-культурні відмінності західного та східного українства саме у період, що розглядається, пише у своїй роботі "Галичанство" М. Шлемкевич, аналізуючи конкретно події листопада 1918 р.: "На Західній

Україні бачимо тоді вперше зусилля української провідної верстви, отже, в першій мірі інтелігенції, далі освіченого селянства і свідомого робітництва, - розбудувати і утвердити нову державу, що постала на руїнах австрійської імперії. Ми бачимо ті зусилля при деякій безвладності, якомусь спокою народних мас. Інше враження матимемо, коли пригадаємо той листопад у Східній Україні. Розбурхана народна стихія кипить, переливається.

Отже, протилежне враження - на заході перевага раціональних, розумових первнів; на сході перевага ірраціональних, стихійних, емоційально-волевих рухів" [475, с. 248]. Напевно, довготривалі, в одному випадку, західноєвропейські впливи (згадаємо особливості розвитку ще Галицько-Волинської Русі); в іншому випадку, російські впливи спричиняють, зазначені М. Шлемкевичем, ментальні особливості відповідно галицького та наддніпрянського українства. Якщо галичани протягом півстолітньої електоральної практики опанували цивілізований виборчий механізм впливу на владу, то наддніпрянці, які були позбавлені такого досвіду, більш схилилися до відкрито протестних, революційних форм політичної боротьби.

У розвитку ментальної диференціації суттєву роль відіграла Берестейська 1596 р. церковна унія, яка започаткувала релігійні відмінності в українській спільноті. Як слушно зауважує М. Шафовал, "існування українського православного і греко-католицького світів несе в собі не лише елементи церковної юрисдикції, але має світоглядове та культурно-політичне значення" [470, с. 99]. Порівнюючи релігійні та політичні традиції різних гілок українства, М. Шафовал далі зазначає: "...Українське православ'я стоїть під впливом певних елементів візантизму, як, наприклад, містика естетики, цезаропапізм, демократичність церковних баз, а з другого боку, український католицизм, себто, греко-католицизм, стоїть на засадах і традиціях строгого збереження церковної самостійності перед світською владою, демократичного підбору кадрів, але збереження ієрархічного принципу в процесі розв'язки церковних питань та раціоналізму західного типу.

Церковне зрізничкування збігається на початку нашого століття з двома окремими політичними досвідами - авторитарна царська дійсність та обмежена парламентарна монархія з виборами і нерозвиненою партійною системою в Австро-Угорщині" [470, с. 100].

Як зазначає професор Гарвардського університету Р. Шпорлюк, "зрозуміти сучасну Україну, якщо вважати її лише колишньою провінцією Росії, неможливо. Українсько-польський зв'язок був надзвичайно важливим і відчутним аж до 1939-1945 рр. Панування польських землевласників у Галичині та на Волині тривало до 1939 року" [477, с. 238].

Щодо Південної України (включаючи Крим), яку Росія завоювала наприкінці XVIII ст. у Османській Порти, то в даному разі можна говорити про декілька століть тривалого впливу ісламських володарів.

Зовсім іншою була ситуація в Західній Україні. Закарпаття безперервно перебувало у складі Угорщини з середніх віків до 1919 р., коли воно було анексоване новоутвореною Чехословаччиною. З 1939 до 1944 рр. воно знову опинилося під Угорщиною, і лише після цього, вперше в своїй історії, - перейшло під владу Москви. Незважаючи на те, що населення Закарпаття є переважно українським (тут проживає лише 160 тис. угорців), особливості його історичного розвитку витворили своєрідну ментальність, яка репродукує ідею існування окремої "русинської нації". Таким є наслідок відірваності Закарпаття протягом майже 800 років від загальноукраїнських процесів.

Північна Буковина (Чернівці) перебувала у складі Румунії з 1918 р., і перейшла під радянську владу лише 1940 р., формально стала частиною СРСР тільки після 1944 р. Сучасні території Львівської, Тернопільської та Івано-Франківської областей були частиною Польщі від середини XIV ст., 1772 р. були анексовані Австрією і, як "Східна Галичина", залишалися під владою Габсбургів до 1918 р. Потім цей регіон був відвоєваний нововідтвореною Польщею і ввійшов до складу СРСР 1939 р. З 1941 до 1944 рр. Галичина була окупована нацистами та повернулася до складу СРСР в 1944 р.

Процес територіального оформлення сучасної України було завершено тільки в 1954 р., після приєднання колишньої окраїни Османської імперії – Криму. Саме з цього часу Україна існує як єдина спільність із власним центром.

Таким чином, сучасна Україна розвивалася не лише як частина Росія, є українські регіони, які тривалий час були безпосередньо пов'язані з країнами Східної та Центральної Європи та Чорноморського басейну. Це наклало свій відбиток на геополітичні орієнтації мешканців різних регіонів України. Як зазначають О. Куць та Ю. Куц, "частина багатонаціонального населення нашої країни західніше Дніпра – Галичина, Буковина, Закарпаття – історично тяжіють до Заходу. Інша частина – більше пов'язана з євразійською цивілізацією, де взаємодіють східнослов'янська і тюрксько-мусульманська етнокультури" [206, с. 211].

Р. Шпорлюк зауважує, що "лише наприкінці XIX ст. народ, який нині відомий як "українці", взяв собі цю назву та почав уживати слово "Україна" щодо своєї батьківщини. До цього часу українців називали русинами в Австрії, руснаками в Угорщині, малоросами (або ж козаками) в Російській імперії. "Україна" охоплювала величезну територію – від земель донських козаків на сході до північних регіонів Угорщини на заході, від гирла Дунаю на півдні до північних кордонів сучасної Сумщини та Харківщини. Навіть побіжного погляду на карту сучасної Європи вистачить, аби зрозуміти, що така величезна територія не могла бути "окраїною" чи "прикордонням". Перші "винахідники" цієї нової великої країни (а вона існувала тоді лише в їхній уяві) цілком свідомо, навмисно обрали для неї назву, яка раніше позбавляла їхній народ права називатися нацією" [477, с. 240].

На мій погляд, зауваження авторитетного вченого щодо назви нашої країни має принципове значення для подолання комплексу меншовартості та неповноцінності, який тривалий час цілеспрямовано нав'язувався здебільшого східним українцям за умов їхньої приналежності Російській, а згодом Радянській імперії. Ідеологічний фантом про окраїнність України слугував викоріненню зі свідомості наддніпрянців будь-яких уявлень про власну велику демократичну та державницьку традицію та вкоріненню в їхній ментальності настанови вищості імперського центру. Теперішні політичні настанови поколінь східних українців, вихованих в Радянському Союзі, багато в чому детермінуються й збереженням в їхній свідомості вказаної ідеологемі.

Повертаючись до особливостей партійного процесу в різних частинах України, слід зазначити, що невдача національно-визвольних змагань 1917-1920 рр. спричинила істотні зміни в партійному житті, в першу чергу на східноукраїнських землях, захоплених більшовиками. Тут це життя фактично припинилося.

На західноукраїнських землях, де панувала Польща, ситуація була більш сприятливою, але не зовсім комфортною для діяльності українських політичних партій. Серед помітних подій партійно-політичного життя в Західній Україні слід згадати про такі. 28 січня - 3 лютого 1929 р. відбувся I Конгрес українських націоналістів. У ньому взяли участь 28 представників всіх націоналістичних організацій. Конгрес схвалив політичну програму українського націоналізму і утворив ОУН. Ця організація, яка існує й дотепер, виходила з того, що лише суверенна держава може забезпечити всебічні інтереси нації. Її основними засадами були "всукраїнство, надпартійність і монархізм".

У 1926 р. після об'єднання галицьких радикалів із волинськими соціал-революціонерами утворилася Українська соціалістична радикальна партія, яка ставила собі за мету боротися за самостійну Трудову Республіку. На виборах до парламенту в 1928 р. вона здобула 8 посольських мандатів, що дало їй можливість сформувати партійну фракцію [381, с. 221]. Знову ж таки варто підкреслити, що в той час, коли на Сході України тоталітарний режим Й.Сталіна унеможливив будь-які прояви демократичної політики, створивши політико-режимну бутафорію у вигляді "радянської демократії", західні українці в Польщі мали реальну виборчу практику, яка дозволяла їм розвивати свою електоральну культуру та національну й політичну свідомість.

Більшовицький режим намагався перекувати наявний "людський матеріал", створити "нову людину, позбавлену національного коріння та віддану радянським ідеологемам. При цьому він натикався на опір в Україні, адже ментальна підойма українських селян не сприймала насадженої більшовиками гуманітарної політики.

Таким чином, на підставі відтворення історичних умов розвитку регіональних територіальних України можемо зробити наступні висновки про їхній вплив на особливості політичної культури українського народу.

По-перше, починаючи з часів Київської Русі й Галицько-Волинської Русі (з періоду феодальної роздрібненості й татаро-монгольської навали) та впродовж наступних століть складається помітна регіональна диференціація в політичній культурі українського народу.

По-друге, у розвитку політико-ментальної диференціації українства суттєву роль відіграла Берестейська 1596 р. церковна унія, за якою галицька гілка починає сповідувати греко-католицизм, який світоглядно є близьким західному способу життя, а наддніпрянська залишається в православній традиції, яка орієнтована на збереження та консервування оригінального світогляду східного слов'янства.

По-третє, на формування політичної культури в Україні мав вплив той факт, що українські землі внаслідок втрати державної незалежності протягом віків були розподілені між різними державами: Росією, Польщею, Австро-Угорщиною. Політичні режими цих країн вплинули на формування оригінальної політичної культури різних частин українського народу.

По-четверте, якщо в Росії панував авторитарний принцип єдиновладдя як основа її етатистської традиції, що вирішальним чином позначилося на формуванні патерналістської свідомості підданих в цій державі, в тому числі й підросійських українців, то в Австро-Угорській імперії з 1848 р. превалював принцип обмеженої, конституційної монархії, який сприяв розвитку парламентського представництва та національної і громадянської свідомості західного українства.

По-п'яте, на початку ХХ ст. в загальному українському політичному русі намітилося дві тенденції – перша, східноукраїнська, була спрямована на захист соціальних інтересів, друга, західноукраїнська – на захист національних інтересів. Ці тенденції зберегли свою живучість і дотепер. Вони у певних формах проявляються у діяльності регіональних територіальних громад України.

1.6. Трансформаційні тенденції місцевого самоврядування в умовах суспільних змін

На сьогодні трансформаційні тенденції значною мірою є результатом потужного зовнішнього впливу на суспільство процесів глобалізації, а також безпосередньо пов'язаних з ними внутрішньо-державних процесів формування інформаційного та інноваційного суспільств на фоні процесів розбудови громадянського суспільства та забезпечення сталого розвитку суспільства [76; 148].

Сучасному суспільству характерні інноваційні суспільні зміни, що супроводжуються виникненням та розвитком багатьох зовсім інших

відносин, ніж були раніше, а також зміною характеру та якості суспільних відносин. При цьому система і процеси державного управління мають бути приведені у відповідність новим потребам суспільства. Інакше відбуваються кризи як у суспільстві, так і в державному управлінні, відставання останнього у характері та виду впливів на суспільство. Якщо система державного управління є креативною, готовою до інноваційних змін, то ризик таких криз зменшується.

Постає питання, що має змінюватися у місцевому самоврядуванні?

Безумовно, першою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах суспільних змін є перехід від його класичної консервативної моделі до креативної, такої, що оперативно реагує на зміни у світі та в суспільстві. Це можливо шляхом забезпечення необхідного рівня креативності суб'єктів місцевого самоврядування, державно-управлінських впливів (механізмів реалізації), а також системи державно-управлінського моніторингу.

Якщо виникає суттєвий розрив між різноманіттям місцевого самоврядування та різноманіттям суспільства, то їх необхідно привести у відповідність, іншими словами – збалансувати. Інакше можлива втрата керованості суспільством, самоорганізаційні можливості якого можуть привести до непередбачуваних наслідків, кризи чинних суспільних відносин аж до зміни влади.

Таким чином, другою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах суспільних змін є необхідність приведення його різноманітності у відповідність різноманітності суспільства. Оскільки можливі різні причини виникнення такого дисбалансу, то й можливі різні способи його подолання.

Якщо причина у системі місцевого самоврядування, його недостатній різноманітності, то найбільш радикальним засобом при цьому є проведення адміністративної або адміністративно-територіальної реформ. Менш радикальним засобом є підвищення його різноманітності через деконцентрацію місцевих органів державної влади, наближення їх до проблем території.

Якщо причина у системі суспільних відносин, високій різноманітності суспільства, то найбільш радикальним засобом при цьому є проведення децентралізації, зокрема реформи місцевого управління та місцевого самоврядування.

Третьою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах суспільних змін є підвищення його самоорганізаційної спроможності, тобто можливості забезпечення кращого варіанту управління в умовах, що склалися у суспільстві (сфері, галузі, певних відносинах). Державне управління реалізується численними суб'єкт-об'єктними циклами, що отримали назву циклів управління. Саме "безліч" циклів управління, в результаті здійснення яких параметри

соціальної системи змінюються й набувають нових значень, забезпечує її дисипативну самоорганізацію.

Вибір державно-управлінських впливів та запуск таких циклів, управління ними (стратегічна, політична, програмно-цільова синхронізація; актуалізація, тобто періодичне оновлення параметрів впливу, залежно від ситуації, що змінюється), а також здійснення державно-управлінського моніторингу є основними завданнями суб'єктів державного управління, спрямованими на досягнення високої самоорганізаційної спроможності всієї системи управління.

Четвертою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах суспільних змін є забезпечення збалансованого публічного управління та налагодження ефективного взаємозв'язку з населенням. При цьому, в умовах сучасного публічного управління, що охоплює державне управління та місцеве самоврядування, йдеться не тільки про те, щоб підвищити ефективність роботи відповідних органів та установ, а й про те, як забезпечити ефективну взаємодію всіх ланок системи державного управління та системи місцевого самоврядування, а також їх взаємодію між собою та з організаціями громадянського суспільства, з громадянами.

П'ятою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах суспільних змін є підвищення й, частково, зміна ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як інформаційно-комунікативних елементів між публічною владою та суспільством [380]. Фактично влада отримує інформацію про стан суспільства через ці служби, тобто реалізується зворотний зв'язок із суспільством. Через них, внаслідок оформлення політичних та адміністративних завдань влади у вигляді відповідних рішень, здійснюється вплив публічної влади на суспільство, тобто реалізується прямий зв'язок влади з ним.

Такі функції зазначених служб підтверджують їх надважливу роль в реалізації завдань сучасної системи публічного управління на рівні місцевого самоврядування, а, відтак, й в реалізації всіх вище зазначених тенденцій. Не випадково, В. Геєць ставить питання про необхідність реалізації "глибоко ешелонованої державної програми підготовки управлінців у системі державних вищих навчальних закладів України із залученням до її реалізації досвіду підготовки кадрів за кордоном, які разом будуть здатні повною мірою реалізувати сучасну модель ринкового варіанта держави розвитку, головна мета якої – вивести основні сектори економіки на передові позиції у світі, що, власне, є пріоритетним завданням сучасності, яке на сьогодні є офіційно погодженим, заслуговує на всіляку підтримку і потребує максимальної зосередженості на розв'язанні поставлених завдань" [71].

Деякі інші трансформаційні тенденції на рівні місцевого самоврядування в умовах суспільних змін розглянемо в контексті та прив'язці до тих суспільних трансформацій, що відбуваються у світі взагалі та в Україні зокрема.

Як відомо, інформаційне суспільство є концепцією постіндустріального суспільства, в якому головними продуктами виробництва стають інформація і знання. Воно є результатом прискорення науково-технічного прогресу, інформаційної та інформаційно-технологічної революцій.

Шостою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства є застосування таких підходів [148; 60]:

- розгляду інформації як потужного та ефективного ресурсу, з одного боку, з другого боку, – взаємодії держави та суспільства;
- посилення міжнародного співробітництва у сфері розбудови інформаційного суспільства;
- визнання ключової ролі інформаційно-комунікаційних технологій в програмах розвитку;
- сприяння створенню глобального інформаційного простору, розвитку відповідної інфраструктури, що забезпечують ефективну інформаційну взаємодію людей, їх доступ до світових інформаційних ресурсів;
- широке застосування інформаційно-комунікативних технологій в державному управлінні та місцевому самоврядуванні як один з пріоритетів їх розвитку;
- інформатизація управлінських процесів, спрямована на збільшення в них ролі інформації, знань та інформаційних технологій;
- зростання виробництва послуг у сферах державного управління та місцевого самоврядування;
- проведення інституційної реформи, розширення інституційного потенціалу та потенціалу нормативно-правової бази інформаційного суспільства;
- вдосконалення організаційних структур з метою посилення владного впливу та підвищення ефективності інформаційних та інформаційно-технологічних проєктів у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства;
- посилення інформаційного впливу органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом доведення та пояснення дій державної влади з різних питань із залученням консультантів та експертів з цих питань;
- сприяння інвестиціям в інформаційну економіку та освіту;
- вдосконалення механізмів фінансування інформаційно-комунікаційних технологій, прискорення їх розробки та запровадження;

- підвищення якості управлінських процесів;
- посилення регіонального співробітництва з розбудови інформаційного суспільства на засадах партнерства;
- розвиток людських ресурсів та створення інституційного потенціалу на кожному рівні для досягнення цілей інформаційного суспільства, насамперед у державному секторі;
- збільшення кількості робочих місць в органах місцевого самоврядування з використанням інформаційні технології;
- наголос на отримання фахівцями нових знань та вмій;
- підвищення якості організації підготовки управлінців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань інформаційних технологій, комунікацій і виробництва інформаційних продуктів і послуг;
- організація колективного проведення досліджень, науково-дослідного проектування, електронного консалтингу з використанням сучасних інформаційних мереж та технологій;
- підвищення рівня децентралізації інформаційно-комунікаційної політики, пов'язане з появою незалежних від держави груп впливу, що мають інформаційний доступ (ЗМІ, Інтернет, соціальні мережі тощо) впливу на суспільну свідомість;
- введення державного контролю органами місцевого самоврядування за найбільшими інформаційними ресурсами;
- суттєве підвищення ролі місцевого самоврядування у формуванні інформаційних матеріалів для населення та зміна його змістовного наповнення.

Семою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства є розширення системи його принципів, а також зміна їх пріоритетів. Серед основних принципів маємо:

- підвищення рівня інформатизації суспільства в цілому та державного управління зокрема;
- задоволення потреб державного управління в інформаційних продуктах і послугах;
- електронну демократію (залучення громадськості до державних справ через засоби "відкритого суспільства", колективне прийняття рішень, електронна прозорість, електронна гласність, інформаційна відкритість, інформаційна участь тощо);
- спрощення доступу до інформаційних ресурсів;
- інформаційну технологізацію процесів управління;
- збільшення кількості та якості послуг взагалі та інформаційних зокрема.

Для виявлення трансформаційних тенденцій на рівні місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства, також можна скористатися оцінюванням змін основних

характеристик інформаційного суспільства за критеріями, запропонованими У. Мартіном [148]. Серед них критерії:

– культурний, що характеризує ступінь визнання культурної цінності інформації, її використання в інтересах розвитку кожної людини і суспільства в цілому;

– політичний, що характеризує свободу доступу та використання інформації, а також роль інформації у політичних процесах, у зростанні участі та консенсусу у суспільстві між різними його класами і соціальними верствами населення;

– економічний, що характеризує, наскільки інформація становиться ключовим чинником в економіці в якості ресурсу, послуг, товару, джерела доданої вартості та зайнятості;

– соціальний, що характеризує роль інформації в якості важливого стимулятора зміни якості життя, а також формування і утвердження "інформаційної свідомості" в суспільстві та в держаному управлінні;

– технологічний, що характеризує ступінь поширення інформаційних технологій у всіх сферах і галузях суспільства взагалі, та у державному управлінні зокрема.

Особливістю інноваційного суспільства [222; 380], про розбудову якого вже кілька років йдеться в офіційних документах та численних публікаціях фахівців, є зростання динамічності складних соціальних трансформацій, обумовлених інноваційними процесами, що інтенсивно розвиваються та поширюються, а також здібність людських ресурсів генерувати з високою частотою нові раціональні ідеї та забезпечувати максимальний темп їх впровадження. Інноваційне суспільство містить в собі деякі елементи інших видів суспільств, а саме: відкритого суспільства, постіндустріального суспільства, інформаційного суспільства. Рушійною силою інноваційних процесів є конкуренція, а основним гальмом впровадження – корупція.

Логічною посилкою авторів є те, що в інноваційному суспільстві формується інноваційне державне управління. Останнє являє собою діяльність державної влади в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема, як суб'єкта соціального управління, спрямованого на ініціювання, підтримку, корегування та регулювання інноваційних процесів в умовах суспільних відносинах, що зазнають інноваційних змін.

Восьмою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку інноваційного суспільства, на нашу думку, є комплексне застосування таких підходів [222; 380; 283; 126]:

– створення та підтримка функціонування Національної інноваційної системи, що охоплює всі сфери та галузі суспільства, публічне управління (державного управління та місцевого самоврядування);

– зростання ролі місцевого самоврядування в регулюванні соціально-інноваційних процесів, їх переорієнтації у конструктивні, що сприяють розвитку держави;

– досягнення балансу самоорганізації публічного управління, насамперед самоорганізації державного управління, самоорганізації місцевого самоврядування і суспільної самоорганізації;

– виявлення джерел інноваційних проривів у суспільстві та публічному управлінні, тобто найбільш суттєвих інновацій, що можуть кардинально змінити суспільство, суспільні відносини, публічне управління (фундаментальні наукові та науково-технічні досягнення; соціальні рухи, що можуть змінити державний устрій та режим влади; державні політичні та соціально-економічні реформи; активне впровадження зарубіжної соціальної практики, що суттєво відрізняється від вітчизняної);

– сприяння розробці та впровадженню інновацій в усі галузі та сфери суспільства, насамперед у систему та процеси публічного управління, що охоплює державне управління і місцеве самоврядування (інноватика публічного управління);

– сприяння розвитку конкурентного середовища в усі галузі та сфери суспільства;

– вивчення та використання передового світового досвіду на предмет поширення інновацій в публічне управління;

– розвиток сучасних, ефективних освітніх систем як відповіді на виклики глобального інноваційного суспільства;

– розроблення та реалізація програм підготовки управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в умовах інноваційного публічного управління, в яких має бути відведене значне місце вивченню інноватики;

– організована боротьба на рівні місцевого самоврядування з інноваційними проявами патологічних суспільних явищ: тероризму, корупції, криміналітету взагалі та електронного зокрема, тіньової економіки, порушення прав людини);

– моніторинг ризиків інноваційного місцевого самоврядування (організація зворотного зв'язку влади з суспільством з метою з'ясування: готовності суспільства до інноваційних змін; ступеню довіри населення до органів публічного управління; узгодженості дій державної влади та інших соціальних інститутів тощо);

– створення мережевих структур, що пов'язують дослідницькі центри, університети та бізнесові організації, в яких застосовують інноваційні технології.

Дев'ятою загальною трансформаційною тенденцією державного на рівні місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку інноваційного суспільства є зміна системи його принципів та їх пріоритетів. Серед основних маємо принципи:

– осмислення та визначення адекватної реакції на низку суспільних новацій, серед яких: процеси глобалізації, розбудова інформаційного суспільства, забезпечення сталого розвитку, формування розвиненого громадянського суспільства, кризи та проведення відповідних конституційної, політичної, адміністративної, економічної, соціальної та гуманітарної реформ; впровадження іншого зарубіжного досвіду; зміни у духовному житті суспільства тощо;

– синхронності інноваційних процесів у державно-суспільних відносинах як джерела сталого розвитку суспільства в цілому та місцевого самоврядування, зокрема;

– інноваційної ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як комунікаторів у державно-суспільних відносинах;

– інноваційного відновлення суспільства в цілому та місцевого самоврядування насамперед, тобто відновлення базових джерел інновацій в них;

– оперативної реакції та перебудови (структурна і функціональна) місцевого самоврядування, адекватних викликам інноваційних змін у суспільстві;

– креативності (інноваційності) місцевого самоврядування, що проявляється як у сприянні інноваційним процесам у суспільстві, так і в інноваційному підході до розвитку публічного управління в країні;

– розвитку інноваційного стилю мислення у управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед освоєння інноваційної методології;

– державно-приватного партнерства у розбудові інформаційного суспільства, широкого залучення до цього інституцій громадянського суспільства;

– контролю дій, нейтралізації та залучення до співпраці деструктивних сил у самоорганізаційній складовій суспільства;

Суспільство сталого розвитку реалізує концепцію досягнення гармонії між людьми, суспільством і природою [283]. Сталий розвиток у формулюванні ООН – це розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не наносячи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб.

Десятою загальною трансформаційною тенденцією на рівні місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку суспільства сталого розвитку, на нашу думку, є комплексне застосування таких підходів [283]:

– всебічна увага до завдань становлення суспільства сталого розвитку та сприяння їх ефективному вирішенню;

– прийняття участі в розробці та реалізації Національної стратегії сталого розвитку;

– послідовне виконання міжнародних зобов'язань та прийнятих вітчизняних стратегічних документів у сфері розбудови суспільства сталого розвитку;

– зростання ролі держави в регулюванні процесів сталого розвитку;
– розроблення та реалізація концепцій, стратегій, національних проєктів, цільових програм сталого розвитку;

– розвиток нормативно-правового забезпечення формування та функціонування суспільства сталого розвитку;

– підготовка та проведення суспільних реформ, спрямованих на радикальне покращення показників сталого розвитку в регіонах, територіях;

– виявлення територій та зон сталого розвитку у суспільстві та сприяння їх прискореному розвитку та передачі ними передового досвіду;

– сприяння сталому розвитку усіх галузей та сфер суспільства;

– вивчення та використання передового світового досвіду на предмет поширення інновацій сталого розвитку в процесах державного регулювання;

– спрямування державної кадрової політики на збільшення фахівців з проблем сталого розвитку, зокрема в органах місцевого самоврядування;

– розроблення та реалізація програм підготовки управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в умовах становлення та розвитку суспільства сталого розвитку;

– моніторинг розвитку суспільства сталого розвитку (організація зворотного зв'язку влади з суспільством з метою з'ясування стану робіт у цьому напрямку; стану участі громадян; своєчасного виявлення проблем тощо).

Сталий соціальний розвиток зорієнтовано на створення рівноправного суспільства, ліквідацію бідності, зниження безробіття, розширення продуктивної зайнятості та сприяння соціальній інтеграції. Особлива роль відводиться демократичному принципу вільної участі людини в суспільних справах, що стосуються її життя та благополуччя [181].

До проблем сталого розвитку та ролі держави в їх вирішенні постійно звертаються політики й державні діячі країн світу. Так, у документі, прийнятому на Санкт-Петербурзькому саміті, лідерами країн "групи восьми" наголошено, що, за наявності політичної волі, міжнародна спільнота може ефективно вирішувати три взаємопов'язані завдання – забезпечення енергетичної безпеки, економічного зростання та екології [283]. В контексті важливості забезпечення енергетичної безпеки для сталого розвитку, лідери країн "групи восьми" також заявили про прихильність до низки її принципів. Серед них принципи:

– потужного глобального економічного зростання;

– ефективного доступу на ринки та сприяння інвестиціям в усі ланки енергетичного ланцюжка;

– відкритості, прозорості, ефективності і конкурентоспроможності ринків для виробництва, поставок, використання та послуг в галузі транспортування, і транзиту енергоресурсів, що грає ключову роль в забезпеченні глобальної енергетичної безпеки;

– створення прозорих, справедливих, стабільних і ефективних правових рамок і систем регулювання, включаючи зобов'язання з дотримання контрактів, з метою залучення адекватних і стабільних міжнародних інвестицій у видобуток, переробку і збут енергоресурсів;

– розвитку діалогу та обміну думками між усіма зацікавленими сторонами з питань посилення взаємозалежності в енергетичній сфері та безпеки пропозиції та попиту;

– диверсифікації пропозиції та попиту на енергоносії, джерел енергії, географічних і галузевих ринків, транспортних маршрутів і засобів транспортування енергоносіїв;

– заохочення заходів з підвищення енергоефективності та енергозбереження за рахунок ініціатив, реалізованих на національному та міжнародному рівні;

– екологічної відповідальності при розробці та використанні енергоресурсів, впровадження та обміну екологічно чистими енергетичними технологіями, які сприяють вирішенню проблеми кліматичних змін;

– забезпечення прозорості і належного управління в енергетичному секторі з метою боротьби з корупцією;

– спільних дій при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в енергетичній сфері, в тому числі координації планування стратегічних запасів;

– забезпечення безпеки життєво важливої енергетичної інфраструктури;

– вирішення енергетичних проблем найбідніших верств населення країн, що розвиваються.

Ця комплексна система пріоритетів відображає певну загальну трансформаційну тенденцією місцевого самоврядування в умовах формування та розвитку суспільства сталого розвитку.

Основні підходи та принципи розбудови громадянського суспільства в Україні викладені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, спрямованій на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні, взаємодоповнені напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [435].

Таким чином, виділено низку загальних трансформаційних тенденцій місцевого самоврядування в умовах суспільних змін. П'ять з них не пов'язані з видом та характером суспільства, що формується та розвивається, а інші п'ять відображають загальні трансформаційні тенденції місцевого самоврядування відповідно в умовах змін суспільства як реакції на глобальні впливи, на формування та розвиток інформаційного, інноваційного суспільства, а також суспільства сталого розвитку. Ці тенденції фактично відображують якісні зміни у самому суспільстві та необхідність реагування на них.

Розділ 2

РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

2.1. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування у державах пострадянського простору

У Радянському Союзі діяльність Рад народних депутатів, що представляли радянські органи місцевого самоврядування, була суперечливою. З одного боку, постійно робились кроки на зміцнення їх матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам підприємств, установ і організацій, що обслуговували населення, а з іншого, - Ради не отримали посилення своєї ролі в суспільстві. Вся місцева влада була зосереджена у руках партійних комітетів, які гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів усвідомлено. Як наслідок – правова, фінансова і матеріально-технічна база Рад народних депутатів за часів СРСР була слабкою, вони перебували у скрутному становищі. Рішення Рад усіх рівнів узгоджувалися з відповідними партійними комітетами, що призвело до того, що Ради більше керувалися партійними рішеннями, ніж законами.

Ради народних депутатів були не в змозі забезпечити, що була представлена народовладдя, виконувати закріплені радянськими Конституціями повноваження. Саме таку модель винайшла колишня адміністративно-командна система.

Багато вчених радянської доби в своїх роботах зверталися до терміну "самоврядування", маючи на увазі певну якість системи демократії. Але, як правило, питання про самоврядування якщо і ставилося, то стосовно держави або громадських організацій. Загалом спроба запровадити самоврядування в існуючу систему влади на місцях не дала (не могла дати) бажаного результату. Місцева влада підмінялась місцевими парткомками, а територіальні громади були повністю залежні від місцевих партійних організацій, що диктували їм кадрову політику і програму діяльності.

Для всієї доби СРСР була характерною ліквідація основ місцевого самоврядування, централізація й одержавлення місцевого життя (сталінська диктатура). Хоча варто відзначити спроби розвитку громадського комуністичного самоврядування у 1956-1964 рр., але згодом знову посилюється централізм та одержавлення місцевого життя (1965-1982 рр.).

У відповідності до концепції марксизму-ленінізму самоврядування пов'язується не стільки з децентралізацією і "комунальним устроєм", скільки з організацією державної влади в масштабах суспільства, як відображення важливої в межах цієї концепції закономірності суспільного розвитку - вирішальної ролі народних мас в історії.

Початок "перебудови" 1985 року приніс нові ліберальні ідеї, які перепліталися з радянською владою і демократією. У СРСР було опубліковано переклад Європейської хартії місцевого самоврядування, однак він був кон'юнктурний, розкривав не усі значення, аспекти її об'єктів ("місцевий уряд", "місцеве управління", "місцеве самоврядування"), а лише прийнятні для комуністичної системи поглядів керівництва КПРС. Ще продовжувала діяти ст. 6 Конституції СРСР (про керівну роль КПРС).

Виходячи з рішень з'їзду КПРС, партійних конференцій, їх відображення у законах до принципів соціалістичного самоврядування народу вперше було віднесено: масштабність, гласність; поєднання представницької і безпосередньої демократії: демократичний централізм; рівноправність націй; єдність саморегуляції і державних форм регулювання суспільних відносин; колективне вільне і ділове обговорення і вирішення питань; соціальну справедливість і гуманізм; критику і самокритику; закonnість та взаємну відповідальність держави і громадянина; контроль і перевірку виконання в поєднанні з відповідальністю за доручену справу; єдність прав, свобод і обов'язків громадян [153].

Період чинності Конституції 1978 р. був кульмінаційним для радянської моделі організації влади на місцях, а його завершення ознаменувало перехід до інших форм конституційно-правового регулювання. Виходячи з політико-правових реалій радянської системи, то датою завершення цього періоду варто вважати прийняття Закону "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" 9 квітня 1990 р. Цим Законом уперше визнавалося місцеве самоврядування як самоорганізація громадян з метою вирішення безпосередньо або через органи, що ними обираються, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення й особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів та відповідної матеріальної і фінансової бази. У відповідності до цього закону "місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР - це самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази". А стаття 2 Закону регламентувала систему місцевого самоврядування в СРСР "Система місцевого самоврядування включає місцеві Ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, селищні,

сільські комітети та інші органи), а також місцеві референдуми, збори, сходи громадян, інші форми безпосередньої демократії". Основною ланкою в системі місцевого самоврядування визнавались місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи влади. На своїй території Ради координували діяльність усієї системи місцевого самоврядування. Первинним територіальним рівнем місцевого самоврядування можуть бути сільрада, селище (район), місто (район у місті). З урахуванням місцевих умов та національних особливостей союзні і автономні республіки визначають інші рівні місцевого самоврядування. Сільські населені пункти, селища, міста з метою більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів можуть об'єднуватися в асоціації [339].

Згодом Декларацією про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) та прийнявши 24 серпня 1991 р. Акт про проголошення незалежності України, наша країна визначила тенденцію виходу з політико-правового поля СРСР. Верховна Рада УРСР отримала можливість самостійно визначати основні напрями законодавчої політики, виходячи з національних інтересів України. Саме в Декларації визначено основні принципи організації влади, що вся влада в Україні належить народові, а влада народу здійснюється безпосередньо та через систему державних органів і місцеве самоврядування. Але в системі місцевого самоврядування України, інших колишніх республік СРСР ще присутні певні консервативні особливості від системи Рад, певний правовий і організаційний "синдром неповноцінності" перед державними інституціями. Суть процесу утвердження повноцінної і дієвої системи місцевого самоврядування, особливо на рівні територіальних громад, полягає у позбавленні комплексу самоврядної меншовартості як у стратегії внутрішньої політики кожної з держав, так і у самих представників органів місцевого самоврядування. Тим паче, що майже всі країни пострадянського простору ратифікували ЄХМС, що вимагає імплементації її положень у національне правове поле кожної з них і теж сприятиме ствердженню місцевої демократії: від рівня територіальної громади до регіону.

Для побудови демократичного місцевого суспільства на засадах місцевого самоврядування потрібно провести аналіз становлення місцевої влади на пострадянському просторі. Об'єднані спільним історичним минулим, колишні республіки СРСР мають різні доробки в становленні місцевого самоврядування. Вивчення досвіду становлення територіальних громад на пострадянському просторі так само як і європейського досвіду, є важливим для теоретико-методологічного обґрунтування і осмислення подальших шляхів державотворення, особливо розвитку місцевого самоврядування в колишніх радянських республіках, а нині незалежних молодих державах.

2.1.1. Територіальна громада і місцеве самоврядування в Республіці Білорусь.

Формування ефективної системи місцевого управління та самоврядування – одне з найважливіших завдань розвитку державності в Республіці Білорусь. Місцеве самоврядування є невід'ємною умовою створення громадянського суспільства і критерієм демократичності держави, способом залучення громадян до участі у вирішенні загальнодержавних і місцевих завдань, а на цій основі - підвищення рівня задоволення запитів і потреб населення.

Місцеве управління в Білорусії – форма організації і діяльності місцевих виконавчих і розпорядчих органів для вирішення питань місцевого значення виходячи з загальнодержавних інтересів та інтересів населення, що проживає на відповідній території. Єдина система органів місцевого управління на території Республіки Білорусь (РБ) складається з обласних, районних, міських, селищних і сільських виконавчих комітетів та місцевих адміністрацій. Місцеве самоврядування в РБ – форма організації і діяльності громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через обрані ними органи соціальних, економічних, політичних і культурних питань місцевого значення виходячи з інтересів населення та особливостей розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі власної матеріально – фінансової бази та залучених коштів.

Місцеве управління і самоврядування відображено у розділі 5 Конституції РБ, де вказано, що воно "здійснюється громадянами через місцеві Ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори і інші форми прямої участі в державних і суспільних справах" (ст. 117). А ст. 119 наголошує на тому, що "керівники місцевих виконавчих і розпорядчих органів призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом Республіки Білорусь або у встановленому ним порядку і затверджуються на посаді відповідними місцевими радами депутатів" [177].

Система місцевого самоврядування включає місцеві ради депутатів (*дали – ради*) і органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи, в тому числі одноосібні). Місцеве самоврядування здійснюється також шляхом проведення місцевих референдумів, зборів громадян і через інші форми прямої участі громадян в державних і суспільних справах. У відповідності до ст. 12 Закону РБ "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" ради – представницькі державні органи на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць РБ та основна ланка системи місцевого самоврядування. Ради забезпечують на своїй території узгоджену діяльність органів територіального громадського самоврядування [130].

У РБ встановлюються три територіальні рівня рад: первинний, базовий, обласний (рис. 2.1). До первинного територіального рівня відносяться ради: сільські, селищні, міські (міст районного підпорядкування). До базового територіального рівня відносяться: міські (міст обласного підпорядкування), районні ради. До обласного територіального рівня відносяться обласні та Мінська міська рада, що володіє правами базового та обласної рівня ради.

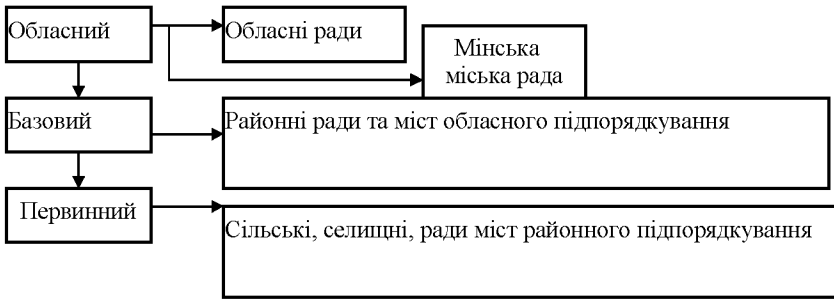


Рис. 2.1. Три територіальні рівні рад Республіки Білорусь

Місцеве управління і самоврядування у РБ здійснюється відповідно до принципів:

- законності;
- соціальної справедливості;
- захисту прав і законних інтересів громадян;
- поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, участь органів місцевого управління та самоврядування у вирішенні питань, які зачіпають права і законні інтереси громадян;
- єдності і цілісності системи місцевого управління та самоврядування;
- взаємодії органів місцевого управління та самоврядування;
- розмежування компетенції органів місцевого управління та самоврядування;
- виборності органів місцевого самоврядування, їх підзвітності громадянам;
- гласності і врахування громадської думки, постійного інформування громадян про прийняті рішення з найважливіших питань місцевого значення;
- відповідальності органів місцевого управління і самоврядування за законність і обґрунтованість прийнятих рішень;
- обов'язковості виконання на відповідній території рішень рад, виконавчих і розпорядчих органів, прийнятих в межах їх компетенції;

– самостійності і незалежності органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції у вирішенні питань місцевого значення, недопущення обмеження повноважень органів місцевого управління та самоврядування.

Адміністративно-територіальний поділ країни (рис. 2.2) включає 6 областей, до яких входять 118 районів, 12 міст обласного підпорядкування (з них 5 є обласними центрами), 98 міст районного підпорядкування (з них 84 є районними центрами); 95 селищ міського типу (з них 22 є районними центрами); 1465 сільрад; 25 міських районів в 7 містах. Окремий статус має місто Мінськ.

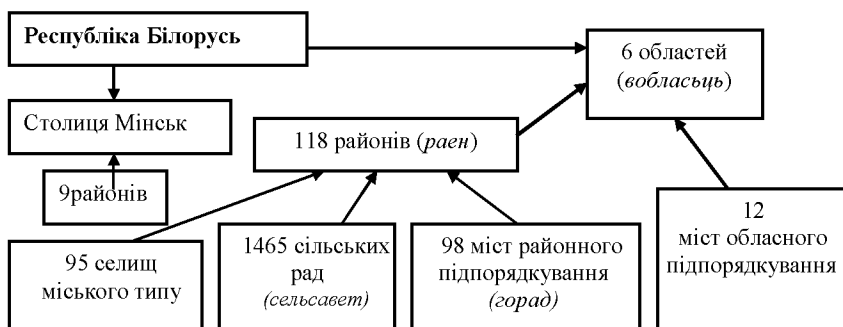


Рис. 2.2. Адміністративно територіальний поділ Республіки Білорусь

Слід зазначити, що новим Законом РБ "Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь" від 4 січня 2010 р. закріплено загальну компетенцію місцевих рад депутатів, а також особливості компетенції місцевих рад депутатів кожного територіального рівня: обласного, базового та первинного. Так, відповідно до законодавства, ради обласного рівня в межах своєї компетенції:

- забезпечують збалансованість бюджетів адміністративно-територіальних одиниць на відповідній території;
- регулюють порядок здійснення адміністративних процедур на відповідній території;
- надають державну підтримку юридичним особам і індивідуальним підприємцям індивідуально;
- затверджують граничний розмір боргу органів місцевого управління і самоврядування на черговий фінансовий рік;
- визначають заходи соціальної підтримки дітей, молоді, ветеранів, інвалідів та людей похилого віку;
- затверджують примірне положення про орган територіального громадського самоврядування;

– присвоюють звання почесного громадянина області (м. Мінська), визначають порядок присвоєння такого звання і особливості статусу почесного громадянина та інше.

Ради базового рівня в межах своєї компетенції:

– затверджують територіальні плани розвитку районів, генеральні плани міст районного підпорядкування та інших населених пунктів, розташованих на відповідній території;

– затверджують граничний розмір боргу органів місцевого управління і самоврядування на черговий фінансовий рік;

– присвоюють звання почесного громадянина відповідно міста, району, визначають порядок присвоєння такого звання і особливості статусу почесного громадянина.

Міські ради (міст з районним поділом), крім вищезначених повноважень:

– висувають кандидатів у члени колегіальних органів територіального громадського самоврядування;

– здійснюють контроль за діяльністю органів територіального громадського самоврядування.

Ради первинного рівня в межах своєї компетенції:

– вносять до ради і виконкому базового рівня пропозиції щодо соціального захисту громадян;

– вносять до ради базового рівня пропозиції про розміри відрахувань від місцевих податків і зборів, суми дотацій до бюджетів первинного рівня;

– висувають кандидатів у члени колегіальних органів територіального громадського самоврядування;

– затверджують положення про одноособовий орган громадського самоврядування;

– здійснюють контроль за діяльністю органів територіального громадського самоврядування [252].

Важливим кроком на шляху подальшого розвитку місцевого самоврядування в Білорусії стало створення Ради із взаємодії органів місцевого самоврядування при Раді Республіки Національних зборів. Рада по взаємодії – це структура, яка заснована на базі і за участю органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Разом із тим, це і координаційний орган. Він займається узагальненням і впровадженням досвіду, розробкою єдиних підходів до тієї чи іншої проблеми, доведенням до місцевих органів самоврядування політики держави. Іншими словами, Рада по взаємодії працює "зверху вниз".

Сьогодні діяльність Ради із взаємодії органів місцевого самоврядування при Раді Республіки Національних зборів РБ виходить на більш високий рівень. Вперше, після отримання статусу спостерігача в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи Рада по взаємодії, в березні 2009 р. взяла участь у пленарному засіданні Конгресу місцевих і

регіональних влад Ради Європи в Страсбурзі. Були визначені перспективи співпраці Ради із взаємодії з Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, а також з Асоціацією агенцій місцевої демократії з метою вдосконалення системи місцевого самоврядування в РБ.

Щодо обрання керівництва рад усіх рівнів, то на наш погляд вона є занадто централізованою і не достатньо демократичною. У відповідності до ст. 20 Закону РБ "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" голова ради обирається з числа депутатів на сесії відповідної ради шляхом таємного голосування і виконує свої обов'язки до відкриття першої сесії ради нового скликання. Голова сільської, селищної, міської (міста районного підпорядкування) ради одночасно за посадою є головою відповідного виконавчого комітету (його кандидатура потребує схвалення Президентом країни). Кандидатури на посади голів обласних (Мінського міського) рад вносяться депутатами відповідних рад, а на посади голів інших рад – депутатам відповідних рад і головами відповідних вищестоящих рад. У тому ж порядку вносяться пропозиції про звільнення голів рад від займаних посад. Голова ради вважається обраним, якщо за нього проголосувало більше половини від числа обраних депутатів відповідної ради.

Кожна рада має свій виконавчий орган – виконавчий комітет, який є виконавчим і розпорядчим органом на території області, району, міста, селища, сільради з правами юридичної особи. Виконавчі комітети первинного (сільські, селищні, міські міст районного підпорядкування), базового (міські міст обласного підпорядкування, районні), обласного рівнів входять в систему органів виконавчої влади країни та є органами місцевого управління. До складу виконавчого комітету входять голова виконавчого комітету, його заступники (заступник), керуючий справами (секретар) та члени виконавчого комітету. Перший заступник голови, заступники голови, керуючий справами і члени обласного (Мінського міського) виконавчого комітету призначаються на посаду і звільняються з посади головою виконавчого комітету за погодженням з Президентом країни. Голови виконавчих комітетів призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом РБ або в установленому ним порядку і затверджуються на посаді відповідними радами. Термін повноважень голови сільської, селищної, міської (міста районного підпорядкування) виконавчого комітету дорівнює терміну повноважень відповідної ради. Депутати і рада обирається на 4 роки.

Особлива увага країна приділяє територіальному громадському самоврядуванню безпосередньо в громадах. У відповідності до ст. 29 Закону РБ "О местном управлении и самоуправлении в РБ" територіальне громадське самоврядування - самоорганізація громадян на добровільній основі за місцем їх проживання на частині території адміністративно-територіальної одиниці (територій мікрорайонів, житлових комплексів,

кварталів, вулиць, дворів, селищ, сіл і т.п.) для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив у питаннях місцевого значення безпосередньо населенням або через створювані ним органи територіального громадського самоврядування (одноосібні або в формах рад, комітетів тощо).

На відповідній частині адміністративно-територіальної одиниці (*громади – авт.*) може бути створений тільки один орган територіального громадського самоврядування. Орган територіального громадського самоврядування може наділятися правами юридичної особи, будучи при цьому некомерційною організацією, підзвітний в своїй діяльності зборам, його заснувала або обрала, та відповідній раді. До складу органів територіального громадського самоврядування обираються особи, які досягли вісімнадцяти років і постійно проживають на даній території. Кандидати в органи територіального громадського самоврядування можуть висуватися жителями відповідної території, а також представницькими і виконавчими органами даної адміністративно-територіальної одиниці [130]. Можна сміливо стверджувати, що в країні є законодавчі механізми максимального залучення мешканців територіальних громад (територій "первічних советов") до вирішення питань місцевого значення. Цей дієвий феномен радянського "самоврядування" в удосконаленому механізмі функціонує в РБ.

Для вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя територіальних громад країни можуть проводитися місцеві референдуми. Порядок проведення місцевих референдумів, а також перелік питань, які не можуть бути винесені на місцевий референдум, визначаються законом РБ. У порядку, передбаченому радою, населення має право на правотворчу ініціативу з питань місцевого значення. Проекти рішень з питань місцевого значення, внесені населенням до ради, підлягають обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю представників населення, а результати розгляду – опублікуванню в місцевих засобах масової інформації.

Економічною основою місцевого управління і самоврядування є природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), комунальна та інша власність, що служить джерелом отримання доходів місцевого управління та самоврядування і задоволення соціальних і економічних потреб населення відповідної території.

Питання подальшого розвитку місцевого управління та самоврядування у РБ знаходяться постійно в полі зору держави. Про це свідчить прийняття 4 січня 2010 нового Закону РБ "Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь", на підставі якого в країні спрощено і систематизовано законодавство з питання місцевого врядування. Створена досить повна і адекватна сьогоднішнім політичним реаліям країни законодавча база, яка дозволяє органам місцевого самоврядування функціонувати більш ефективно. З прийняттям цього

Закону скасовано 27 колишніх законодавчих актів та окремих положень, які діяли ще з 1984 року. Вперше законодавчо комплексно врегульовано суспільні відносини у сфері місцевого управління і самоврядування, детально розділені повноваження та відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Змінена і структура закону. Зроблено акцент саме на ролі місцевого самоврядування. Новий документ надає можливість далі розвивати процес зміцнення місцевої влади з метою підвищення ефективності її роботи для населення. Закон надав місцевим органам необхідні повноваження для вирішення важливих питань місцевого рівня, а не звертатися з кожного приводу за допомогою до вищих інстанцій.

Основною ланкою системи місцевого самоврядування РБ є ради депутатів. Ради обираються громадянами і є представницькими державними органами на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Особливістю місцевих рад депутатів, як державних органів, є те, що вони в своїй діяльності виходять в першу чергу з інтересів громадян, які проживають на відповідній території, враховуючи при цьому і загальнодержавні інтереси. Саме тому ради депутатів у РБ підзвітні у своїй діяльності громадянам, які проживають на відповідній території, і відповідальні перед ними. Організаційні форми діяльності рад вельми різноманітні. Вони здійснюють свої функції через сесії, постійні і тимчасові комісії та інші органи рад, а також шляхом реалізації депутатами своїх повноважень у порядку, встановленому законодавством РБ.

Основною формою діяльності ради є сесія. На сесіях розглядаються питання формування бюджету і прогнозних показників соціально-економічного розвитку регіону; управління державним майном, що перебуває у комунальній власності; податків і зборів, що зараховуються до місцевого бюджету; розвитку системи охорони здоров'я; питання державної підтримки організацій побутових послуг, споживчої кооперації; фінансового оздоровлення деяких суб'єктів господарювання. Ради в межах своєї компетенції незалежні і вільні у прийнятті тих чи інших рішень. Наприклад, кожна рада самостійно затверджує місцевий бюджет, програми економічного і соціального розвитку території виходячи з інтересів населення, необхідності охорони навколишнього середовища, історико-культурної спадщини з урахуванням наявних матеріально-фінансових і трудових ресурсів, максимального використання місцевих можливостей і резервів виробництва. Але при цьому входить з чинного законодавчого поля та фінансових лімітів.

На останній місцевій виборчій кампанії (25 квітня 2010 року) було сформовано 1495 місцевих рад депутатів, у тому числі 6 обласних, Мінська міська рада, 118 районних, 12 міських (міст обласного підпорядкування), 14 міських (міст районного підпорядкування), 56 селищних, 1288 сільських Рад депутатів. А станом на 1 січня 2010 р. в республіці зареєстровано 15

політичні партії і 994 партійні організації, 35 професійних спілок та 22 885 профспілкових організацій, 2225 громадських об'єднань, 22 асоціації громадських об'єднань, а також 84 фонду. Необхідно відзначити, що з числа зареєстрованих політичних структур (15 партій) 9 – опозиційної спрямованості. Переважна їх більшість (8 партій), на думку влади, знаходиться на деструктивних позиціях по відношенню до політики, що проводиться керівництвом країни у внутрішній і зовнішній сфері. У відповідності до офіційної позиції влади вони довірою у населення не користуються.

Підготовку і проведення виборів депутатів місцевих рад депутатів забезпечують виборчі комісії – територіальні, окружні та дільничні. Для проведення місцевих виборів утворюються виборчі округи в кількості, що як правило відповідають кількості депутатів:

- по виборах до обласних Рад депутатів – від 40 до 60;
- по виборах у Мінську міську раду депутатів – від 40 до 60;
- по виборах у районні ради депутатів – від 25 до 40;
- по виборах до міських рад депутатів (міста обласного підпорядкування) – від 25 до 40;
- по виборах до міських рад депутатів (міста районного підпорядкування) – від 15 до 25;
- по виборах до селищної, сільської ради депутатів – від 11 до 15.

Вибори до місцевих рад депутатів нового скликання призначаються Президентом Республіки Білорусь не пізніше ніж за чотири місяці і проводяться не пізніше ніж за 30 днів до закінчення повноважень місцевих рад та депутатів діючого скликання. Вибори в усі місцеві ради депутатів проводяться одночасно. Склад рад різний, але різниця не надто суттєва. У Мінській міській раді 57 депутатів, Могильовській обласній раді 60, а в Чауській районній раді – 40. Сільські ради включають велику кількість сільських поселень "деревень". Наприклад до складу Антоновського сельсовета Чауського району входить 22 "деревні". А загалом, до складу сільських рад Чауського району Могильовської області належить від 13 до 29 сільських поселень.

Ст. 51 Закону РБ "Про місцеве управління і самоврядування у Республіці Білорусь" передбачає відповідальність органів місцевого управління та самоврядування. "Ради, інші органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети і місцеві адміністрації несуть відповідальність за законність своїх рішень. Збитки, завдані підприємствам, організаціям, установам, об'єднанням і громадянам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності рад, інших органів місцевого самоврядування, виконавчих комітетів, місцевих адміністрацій, їх посадових осіб, відшкодовуються ними відповідно до законодавства РБ.

Білорусь має свої особливості виборчої системи. Відповідно ст. 58 Виборчого Кодексу РБ громадяни Російської Федерації, які постійно

проживають в РБ, мають право в порядку, передбаченому кодексом, брати участь у виборах депутатів місцевих рад відповідно до міжнародного договору РБ та Російської Федерації" [144].

Висування кандидатів у депутати обласної, Мінської міської ради здійснюється трудовими колективами, розташованими на території відповідного виборчого округу, а кандидатів у депутати районної, міської, селищної, сільської рад депутатів – трудовими колективами, розташованими на території відповідної місцевої ради депутатів.

Збори (конференція) виборців у трудових колективах організацій скликаються адміністрацією організації як за власною ініціативою, так і за ініціативою групи виборців у кількості не менше 10 чоловік, що працюють в організації. Збори виборців в трудових колективах з висування кандидатів у депутати можуть проводитися:

- при висуванні кандидатів у депутати обласної, Мінської міської Ради депутатів - в колективах, які нараховують не менше 150 працюючих;

- при висуванні кандидатів у депутати районної, міської (міста обласного підпорядкування) ради депутатів - в колективах, які нараховують не менше 75 працюючих;

- при висуванні кандидатів у депутати міської (міста районного підпорядкування), селищної, сільської Ради депутатів – у колективах, які нараховують не менше 20 працюючих (ст. 64 Виборчого кодексу РБ).

Особа може балотуватись у депутати місцевої через самовисування. Кандидата у депутати місцевої ради депутатів, мають підтримати підписами виборці, які проживають на території виборчого округу, в кількості: до обласної та Мінської міської ради депутатів – не менше 150, до районної, міської (міста обласного підпорядкування) ради депутатів – не менше 75; до міської (міста районного підпорядкування), селищної і сільської ради депутатів – не менше 20. У підписних листах повинні бути підписи виборців, які проживають на території виборчого округу. Політичні партії теж мають право на висування кандидатів у депутати місцевих рад. Висування кандидатів від політичних партій здійснюється відповідно керівними органами обласних, Мінської міської, районних, міських організаційних структур партій, створених в установленому порядку до призначення виборів. Політична партія має право висунути по кожному виборчому округу з виборів до місцевих рад депутатів тільки одного кандидата в депутати з числа членів політичної партії. Список зареєстрованих в країні політичних партій передається Міністерством юстиції РБ в Центральну виборчу комісію не пізніше ніж через п'ять днів після призначення виборів [144].

За останні три роки виборче законодавство РБ значно лібералізовані, наприклад:

- тепер кандидати мають право проводити масові заходи передвиборної агітації в повідомному порядку (замість дозвільного) у

спеціально відведених для цього місцях, а також можливість здійснювати спільну агітацію;

– відбулася демократизація процедури утворення виборчих комісій. (у Виборчому кодексі РБ закріплено включення до їх складу однієї третини представників політичних партій та громадських об'єднань);

– виконавчі комітети не мають права включати своїх представників до складу виборчих комісій, а державні службовці можуть займати не більше однієї третини складу;

– утворення виборчих комісій проводиться гласно;

– виключено вимогу про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці нижчестоящої організаційної структури політичної партії, іншого громадського об'єднання при висуненні ними представників у виборчі комісії.

Важливим нововведенням є наділення суб'єктів, що висунули своїх представників до складу виборчих комісій, правом бути присутнім на засіданнях місцевих виконавчих комітетів та представницьких органів при вирішенні ними питань утворення виборчих комісій і дозволено висунення кандидатів по всіх округах, незалежно від наявності там нижчестоящої структури партії, як це було передбачено раніше діючим виборчим законодавством. Слід зазначити, що передбачена можливість внесення змін у документи, подані для реєстрації ініціативної групи, до розгляду питання про реєстрацію такої групи. Виключена норма, що пропонує засвідчення підписів, зібраних членами ініціативних груп, у виконавчому комітеті. Крім того, зменшено кількість підстав для визнання підписів недійсними. Змінено умови відмови в реєстрації кандидатів. Зокрема, помилки в бібліографічних відомостях не будуть підставою для відмови. Розширено коло осіб, які можуть бути висунуті спостерігачами. Відповідно до Виборчого кодексу спостерігачами можуть бути не тільки члени громадських об'єднань та політичних партій (як було закріплено в раніше діяв законодавстві щодо виборів), але й їх представники, а також самі кандидати на виборні посади. Більш того, спостерігачам надано право бути присутніми при повторному підрахунку голосів.

Але головною відмінністю останніх місцевих виборів від попередніх є відсутність порогу явки виборців., тобто вибори депутатів до місцевих рад будуть визнаватися такими що відбулися за будь-якої явки виборців. Слід зазначити, що дане нововведення торкається тільки місцевих виборів. В цілому зміни і доповнення, внесені до виборчого законодавства РБ, на 90% враховують рекомендації ОБСЄ. Удосконалення виборчого законодавства сприяє посиленню суспільної довіри до виборів і направлено на послідовну лібералізацію виборчого процесу; підвищення результативності голосування; збереження соціально-політичної стабільності в суспільстві; повага думки і вибору виборця; економію "організаційних ресурсів"; скорочення фінансових і матеріальних витрат на вибори. Як висновок,

відзначаємо, що процес побудови місцевої влади заснованої на місцевому самоврядуванні у РБ лише розпочався. Країна залишається централізованою з пріоритетним державним управлінням на всіх територіальних рівнях, а система влади побудована на жорсткій президентській вертикалі.

2.1.2. Особливості розвитку територіальної громади і місцевого самоврядування держав Закавказзя.

До проголошення незалежності в країнах Закавказзя діяла система місцевого самоврядування, яка була позбавлена прав самостійності і власності, і, фактично, керувалась на місцях партійними організаціями комуністичних партій країн. Вибори до місцевих рад були фікцією, так як їх члени назначались партійними керівниками, вибори проводились на безальтернативній основі. Призначення органів виконавчої влади також санкціонувалось комуністичною партією.

За останні двадцять років Вірменія, Азербайджан і Грузія значно просунулись по шляху до демократичного суспільства. Цей процес визнається як в середині країн, так і міжнародним співтовариством. Але в той же час, досить серйозні недоліки й перепони супроводжують процес реформування. Одним з негативних наслідків швидкого самовизначення і отримання незалежності стала втрата економічних зв'язків у регіоні, що серед інших факторів привело до зростання безробіття, зниження життєвого рівня населення та посилення соціальної напруги у країнах.

Свобода слова і політичних організацій в умовах недостатнього досвіду в області демократії та політичної культури супроводжується політичною нестабільністю й часто з насиллям з політичних мотивів. Як наслідок, багато людей цього Кавказького регіону асоціюють виникаючі проблеми не лише з діяльністю політиків та влади, але і з демократичними процесами та принципами, які проголошуються державними органами влади.

Такі тенденції є небезпечними для майбутнього розвитку місцевої демократії в регіоні. В цьому зв'язку, базові інститути демократії, що з'явилися в процесі державотворення, повинні постійно укріплятися і підтримуватися в розвитку.

Для початку, побудова сильної системи місцевої демократії вимагає, щоб система місцевих виборів була важливою і зрозумілою як для виборців, так і для кандидатів, які обираються у місцеві ради (муніципалітети) чи на посади мерів. Крім того, вибори мають бути вільними і демократичними. Вони також повинні приносити відчутні результати в плані поліпшення життя суспільства і вирішення загальних проблем. Щоб бути ефективним, місцеве врядування має бути ефективним і підвітним перед виборцями та визивати довіру у них. Це може бути реалізованим лише за умови проведення регулярних демократичних

виборів, які громадяни сприймають як важливу подію, що має безпосереднє відношення до їх повсякденного життя [104, с. 44-45]. Тому важливим фактором є вибір виборчої системи місцевих виборів, вона окреслює ті сегменти суспільства які можуть мати представництво в місцевій владі, і які соціальні інтереси будуть включені або виключені із порядку денного роботи органу місцевого самоврядування.

Законодавча база місцевого самоврядування теж є необхідною умовою для становлення стабільного і динамічного місцевого самоврядування. І хоча Вірменія, Азербайджан і Грузія створили законодавчу базу для місцевих виборів та функціонування системи місцевого самоврядування та все ж законодавство з питання місцевого самоврядування залишається недопрацьованим і має ряд протиріч в законодавчих актах. Потрібен як і в Україні ґрунтовний аудит законодавства місцевими і зарубіжними експертами, що буде сприяти створенню цільних, відкритих і справедливих умов для управління місцевими співтовариствами.

Важливим фактором є прийняття обдуманих рішень про роль політичних партій на місцевому рівні. В багатьох випадках вона недостатньо зрозуміла. А самі партійні структури на місцях повинні бути побудовані на принципах демократії. Система місцевих виборів має підлягати постійному аудиту громадянського суспільства на відповідність політичної системи інтересам громадян країни. В той же час, невеликі розміри політичної арени місцевих виборів надають більше можливостей для проведення прямої громадянської участі в період між виборами в управління місцевими справами комплексно. В кожній з країн зареєстровано десятки політичних партій, але вони мало задіяні у місцеві виборчі процеси.

Багато експертів радять брати до уваги, особливо в цьому регіоні, вплив місцевої культури на те, як люди сприймають демократичні процеси. В національних культурах може бути традиційно присутня активна громадська участь, а в інших певна стриманість і пасивність. Тобто, принциповим є те, що демократія на місцевому рівні повинна бути глибоко інтегрована у місцеву культуру.

Країни цього регіону з огляду на певну історичну єдність мають багато особливостей розвитку місцевого самоврядування – територіальна організація муніципалітетів, їх внутрішні і зовнішні взаємовідносини, степінь децентралізації, фінансової відповідальності, особливості виборчих систем та законодавчого забезпечення їх діяльності.

Особливо поліпшення, удосконалення виборчих процесів і систематичне задіяння громадян в місцеве управління допоможе подолати цинізм і апатію, які відчувають багато громадян у Вірменії, Азербайджані та Грузії по відношенню до нових структур місцевої влади. Позитивний результат цих змін – зростаючий рівень явки виборців на місцевих виборах,

більш ефективний і стійкий розвиток суспільства, а також більша ступінь довіри – відчують на собі як місцева влада так і самі громадяни [104, с. 39-40]. Нині явка виборців на місцеві вибори в межах 40-50%.

Розпочнемо з Вірменії. У відповідності до Закону Республіки Вірменія "Про адміністративно-територіальний поділ" її територія ділиться на 10 провінцій (марзов) та місто Єреван, що має статус марза. У провінціях проводиться державна територіальна політика. Місцеве самоврядування здійснюється у 930 муніципалітетах (громадах – *авт.*): в 12 районах Єревана, в 47 міських, 871 сільських, які дуже відрізняються за розмірами, чисельності мешканців, за рівнем соціального і економічного розвитку, за другими параметрами (рис. 2.3). Всього у країні 953 села і 48 міст.

Губернатори провінцій (марзпети) призначаються і звільнюються з посади Урядом Республіки Вірменія. Ці постанови Уряду ратифікуються Президентом країни. Органи місцевого самоврядування – рада старійшин муніципалітету і керівник муніципалітету (мер міста, сільський староста) – обираються на чотирирічний термін за мажоритарною системою.

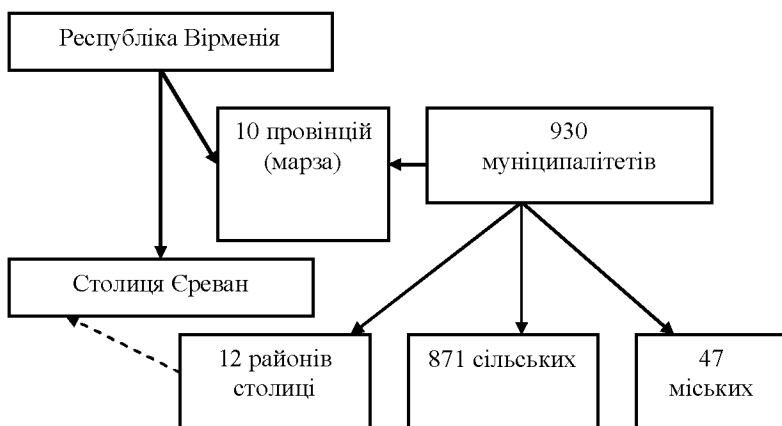


Рис. 2.3. Адміністративно-територіальний поділ Республіки Вірменія

Мер Єревана обирається Радою Старійшин міста, яка в свою чергу обирається жителями Єревану за пропорційною системою на чотирирічний термін. Території провінцій утворені з включених до неї територій муніципалітетів та інших утворень, що є державною власністю, в т. ч. земельних територій та водних просторів. Межі провінцій та міста Єревана, межі населених пунктів та адміністративних районів на території Єревана обумовлені в Законах Республіки Вірменія "Про адміністративно-територіальний поділ Республіки Вірменія" і "Про місцеве самоврядування

в місті Єревані", описані і позначені на топографічних картах, затверджених Національними Зборами та Урядом Республіки Вірменія.

Вибори до органів місцевого самоврядування у країні проводяться за мажоритарною виборчою системою. Як правило діють багатомандатні мажоритарні округи. Громадяни мають право висуватися кандидатами у глави муніципалітету і в члени муніципальної ради лише в порядку самовисування шляхом подачі у відповідну обласну виборчу комісію заяви та пред'явлення квитанції про сплату виборчої застави: кандидат у глави муніципалітету, що має до 5000 виборців, – у розмірі 50-кратної мінімальної заробітної плати, а кандидат в члени муніципальної ради – в розмірі 10-кратної мінімальної заробітної плати; кандидат в голови муніципалітету, який має більше 5000 виборців, – у розмірі 100-кратної мінімальної заробітної плати, а кандидат в члени муніципальної ради – в розмірі 20-кратної мінімальної заробітної плати (ст. 123 Закону про Вибори Республіки Вірменії) [128].

На час виборів глави муніципалітету на території муніципалітету утворюються багатомандатні мажоритарні виборчі округи, що враховують чисельності виборців. Муніципальна рада може складатися з:

- з п'яти членів – у муніципалітеті з населенням до 3000 чоловік;
- десяти членів – у муніципалітеті з населенням від 3001 до 20000 чоловік;
- п'ятнадцяти членів – у муніципалітеті з населенням понад 20 001 людини.

Обраними по багатомандатному мажоритарному виборчому округу вважаються перші 5 кандидатів в члени муніципальної ради, які набрали найбільшу кількість голосів "за" (ст. 134, п. 4 Виборчого кодексу Республіки Вірменія). Вимоги до кандидатів в глави муніципалітету і в члени муніципальної ради вписані у розділі 6 Виборчого кодексу. "Главою муніципалітету може бути обраний кожний, що володіє виборчим правом громадянин Вірменії і досяг 25 років, та перебуває на обліку в даному муніципалітеті не менше ніж протягом одного останнього року. Членом муніципальної ради може бути обраний кожний, що володіє виборчим правом громадянин Вірменії і досяг 21 року, перебуває на обліку в даному муніципалітеті не менше ніж протягом одного останнього року" [143].

У країні близько сотні політичних партій. Найбільш авторитетні з них - блок "Міаснутюн" (Єдність), який включає Народну партію і праву Республіканську партію; Комуністична партія Вірменії, ВРФ Дашнакцутюн, блок "Іравунк івши Міабанутюн" (Право і єднання), партія "Оріац еркір" (Країна закону), Національно-демократичний союз та інші. На місцевих виборах участь їх пасивна. Як правило активні лише правлячі партії.

Конституція Республіки Вірменія заклала основні принципи місцевого самоврядування. В особливості, вона закріпила положення про те, що влада народу здійснюється через державну владу (президент,

парламент, уряд) та місцеве самоврядування. Це означає, що розмежовується їх відповідальність, включаючи розподіл фінансових ресурсів і незалежність центральних та місцевих бюджетів. Більш чітко це виписано в Законі про місцеве самоврядування (7 травня 2002 року). Закон дає чітке визначення місцевому самоврядуванню і муніципалітету. "Місцеве самоврядування – це гарантоване Конституцією та цим Законом право органів місцевого самоврядування, що діють самостійно, і можливість муніципалітету вирішувати муніципальні завдання та розпоряджатися власністю муніципалітету під свою відповідальність, в рамках закону з метою підвищення добробуту населення. Місцеве самоврядування здійснюється на всій території Республіки Вірменія. Статус озера Севан встановлюється законом" (ст. 3). Фактично, можна відзначити, що місцеве самоврядування базується на принципі повсюдності, який відсутній у законодавчому забезпеченні місцевого самоврядування в Україні.

"Муніципалітет є демократичною основою державної системи. Муніципалітет – це спільність жителів і адміністративно-територіальна одиниця, в межах якої жителі муніципалітету безпосередньо або через встановлені законом виборні органи здійснюють місцеве самоврядування. Муніципалітет є юридичною особою, особливості якого визначаються цим Законом. Муніципалітет самостійно розпоряджається своєю власністю, має бюджет, а також печатку із зображенням герба Республіки Вірменія або муніципалітету і зі своїм найменуванням (ст. 4)" [129].

Відповідно до Конституції країни, депутати муніципалітетів і їх мери обираються на чотири роки шляхом прямого таємного голосування. В Конституції закріплено основоположне право муніципалітетів на власність і право самостійного використання цієї власності. Основний Закон Вірменії закріплює право на самостійне здійснення кадрової політики і формування структур своїх органів, що дозволяє муніципалітетам, виходячи із поставлених задач, і за поданням керівника виконавчого органу затверджувати структуру адміністрації. Після чого, мер обраний народом, самостійно призначає працівників цієї структури. Хоча це має і певний негативний вплив на кваліфікацію кадрового складу – новобраний мер звільняє і кваліфікованих працівників, а призначає іноді на основі особистих симпатій чи зв'язків.

У конституції є ряд особливостей щодо нормативно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування. Наприклад: уряд має право виражати недовіру обраному народом керівнику громади (меру) у випадках передбачених законом; не гарантується право власності громади на землю.

Особливістю Закону Республіки Вірменія "Про місцеве самоврядування" є майже повна відповідність вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування. Він повністю розділяє повноваження місцевої

ради і мера громади, визначає передачу влади і відповідальності на місцевому рівні, що включає:

1. Муніципалітет визнаний юридичною особою, що створює міцний ґрунт для виконання своїх повноважень та відповідальності перед громадою.

2. Муніципалітет визнається суб'єктом права на власність землі і 80 % державної власності на землю передається у власність муніципалітетів. Він також отримав право самостійно виділяти землі жителям муніципалітетів.

3. Муніципалітет самостійно проводить збір податків на землю і нерухомість.

4. Муніципалітет проводить реєстрацію населення і запис цивільних актів.

5. Муніципалітет веде кадастр земель і нерухомості.

6. Муніципалітет готує звіт про земельний баланс і здійснює його виконання.

7. Муніципалітет організовує роботу громадського транспорту.

8. Муніципалітет керує службою соціальної допомоги.

9. Муніципалітет має в своєму розпорядженні більш широку фінансову базу: місцеві бюджети, отримує частину прибуткового податку і податку на прибуток.

Передача державою на рівень місцевого самоврядування цих та інших прав посилила децентралізацію, шляхом досягнення наступного:

1. Децентралізація проведення соціальної політики.

2. Децентралізація збирання податків.

3. Посилення децентралізації фінансових ресурсів через що вагомо зросли місцеві бюджети.

4. Децентралізація РАГСів і кадастрових служб.

5. Подальша децентралізація державної власності на користь муніципалітетів і передача основних інструментів для стимулювання малого і середнього бізнесу на місцевий рівень.

Подальший розвиток місцевої демократії Вірменії має передбачати більшу відкритість в діяльності місцевої влади. Має бути постійний потік інформації від влади до громадян про її діяльність. Ця процедура відображена в Законі Республіки Вірменія про правові акти (2002) і Законі про місцеве самоврядування, де затверджується необхідність офіційного оприлюднення місцевих правових актів та інформації про їх вступ в силу, а також звіти про роботу муніципалітетів і виконання бюджету перед їх громадами. На жаль, ці звіти часто не друкуються і не оприлюднюються через відсутність ресурсів. Тому законодавець має врахувати цю потребу і фінансувати її. Це сприятиме виконанню прийнятих нормативно-правових актів та відкритості місцевої влади.

Другою перешкодою, на думку експертів, на шляху обміну інформацією є нездатність уряду вести відкритий діалог з громадянами

[104, с. 47]. Інститути місцевої влади часто до кінця не усвідомлюють свою відповідальність за поінформованість мешканців, або часто це відбувається дуже формально і просякнuto бюрократією – тому не визиває довіри громадян.

Доречно стверджувати, що законодавством закріплено і втілюються в життя громад наступні елементи децентралізації:

1. Децентралізація повноважень – до відання органів місцевого самоврядування передані повноваження управління комунальним господарством, планування містобудування, організація роботи і управління дитячими садками, спеціалізованими школами, бібліотеками, спортивними школами, обслуговуванням житлового фонду тощо.

2. Децентралізація фінансових ресурсів і їх самостійне використання - в бюджеті муніципалітетів на 100% направляються податки на землю і нерухомість, із державного бюджету муніципалітетам в обов'язковому порядку надаються дотації в сумі не менше 4% державного бюджету.

3. Децентралізація податкової політики – право муніципалітетів приймати місцеві мита й інші платежі, а також їх розмір.

4. Децентралізація власності – із державної власності муніципалітетам передано все, що необхідно для виконання обов'язкових повноважень.

5. Децентралізація кадрової політики – право муніципалітетів самостійно вести призначення кадрів по всіх структурах місцевої влади.

Загалом у Вірменії вже створені необхідні умови для повноцінного і ефективного функціонування і розвитку місцевого самоврядування. Останні законодавчі зміни розширили повноваження депутатів муніципалітетів, особливо в роботі над трьохрічними муніципальними програмами (депутат обирається на чотири роки). Проблемою розвитку є навчання і підготовка кадрів для місцевого самоврядування. Для ефективнішого управління громадами, експерти радять посилити інформованість і обізнаність органів місцевого самоврядування, гарантувати їх підзвітність, затвердити прозорий стиль роботи, і підвищити їх відповідальність перед громадами муніципалітетів.

Азербайджанська Республіка удосконалює систему місцевого самоврядування. Право громадян на створення органів місцевого самоврядування закріплено в Конституції країни. Крім того, парламентом країни прийнято близько 20 законів, що стосуються забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Основними законами, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, є закон "Про вибори у муніципальні органи" і "Про статус муніципальних органів". Стаття 1 останнього закону тлумачить поняття місцевого самоврядування. "Місьцеве самоврядування в Азербайджанській Республіці - це така недержавна система організації діяльності громадян, яка надає їм можливість для здійснення права в рамках закону самостійно і вільно вирішувати питання

місцевого значення. Це право здійснюють в установленому законом порядку представницькі колегіальні органи (муніципалітети), що складаються з членів муніципалітетів, обраних шляхом вільного, особистого й таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права, або збори громадян. З метою виконання своїх обов'язків муніципалітети можуть створити постійно функціонуючі виконавчі структури, що несуть перед ними відповідальність" [128]. Адміністративно територія Азербайджану ділиться на 66 районів, 12 міст республіканського підпорядкування і 1 автономну республіку – Нахичеванську Автономну Республіку. Поділ на райони зберігся з радянських часів. Райони діляться на муніципалітети. Всього в Азербайджані налічується 2698 муніципалітетів. Кількість муніципалітетів у складі району від 13 до 119. Два міста республіканського підпорядкування Баку і Гянджа в свою чергу розділені на райони у містах. Частина території Азербайджану контролюється невизнаною Нагірно-Карабахської Республікою (НКР), частина – Вірменією. Приналежність ряду територій, контрольованих Азербайджаном, у свою чергу, заперечується Нагірно-Карабахської Республікою та Вірменією (рис. 2.4). В країні всього 77 міст, районних міст 13, селищ 257, сільських територіальних округів, що є основою муніципалітетів – 1791. Всього сіл – 4260.

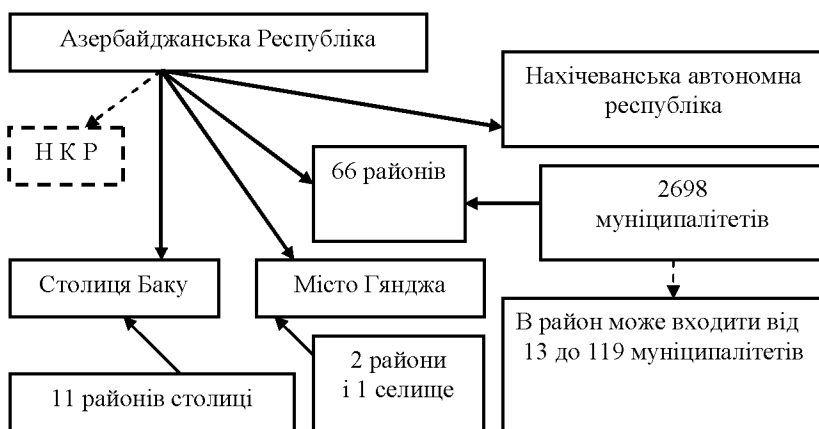


Рис. 2.4. Адміністративно-територіальний поділ Азербайджанської Республіки

Муніципалітет – форма місцевого самоврядування у межах встановлених законом територіальних кордонів. Муніципалітет має свою власність, місцевий бюджет і виборні муніципальні органи і самостійно

вирішує питання місцевого значення, віднесені до його повноважень Конституцією Азербайджанської Республіки та цим Законом. Муніципалітети створюються і функціонують на основі рівноправності. А муніципальні органи – структури створені муніципалітетами, наділені повноваженнями для вирішення питань місцевого значення й які входять у систему державних органів виборні та інші органи.

Органи державної влади Азербайджанської Республіки створюють необхідні правові, організаційні та матеріально-фінансові умови для формування та розвитку муніципалітетів і надають допомогу населенню у здійсненні права місцевого самоврядування.

У доповіді експертів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи рекомендується, крім іншого, щоб уряд Азербайджану переглянув закон Республіки про статус муніципалітетів з метою визнання муніципалітетів як децентралізованих структур, що здійснюють публічну владу в якості частини загальної публічної адміністрації, істотно переглянути і уточнити розмежування завдань і повноважень між паралельними структурами місцевої публічної адміністрації, передавши найбільш важливі місцеві публічні повноваження муніципалітетам, виділяючи фінансові ресурси, які відповідають цим повноваженням, а також забезпечити, щоб у рамках своїх повноважень муніципалітети могли вільно розпоряджатися своїми ресурсами. Нарешті, Конгрес закликає владу Азербайджану прийняти закон про спеціальний статус столиці – Баку, і розглянути створення системи демократичних виборів місцевого органу самоврядування міста Баку [249]. 15 квітня 2002 Азербайджан ратифікував Європейську хартію місцевого самоврядування, яка набула чинності у відношенні Азербайджану 1 серпня 2002 року. Азербайджан узяв на себе зобов'язання закріпити принцип місцевого самоврядування у своєму внутрішньому законодавстві для того, щоб гарантувати його ефективну реалізацію, зокрема, передати повноваження місцевим спільнотам разом з відповідними фінансовими ресурсами та забезпечити повне дотримання принципу субсидіарності для гарантії створення місцевого самоврядування, як це передбачено в Хартії.

У відповідності ст. 5 Закону "Про правила виборів у муніципалітети" вибори у муніципалітети проводяться на основі мажоритарної виборчої системи. За виборчими територіям обирається наступна кількість членів муніципалітету:

– на територіях з чисельністю населення менше 500 чоловік – 5 членів муніципалітету;

– від 500 до 1000 чоловік – 7 членів муніципалітету;

– від 1000 до 5000 осіб – 9 членів муніципалітету;

– від 5000 до 10.000 чоловік – 11 членів муніципалітету;

– від 10.000 до 20.000 чоловік – 13 членів муніципалітету;

– від 20.000 до 50.000 чоловік – 15 членів муніципалітету;

- від 50.000 до 100.000 чоловік – 17 членів муніципалітету;
- від 100.000 до 300.000 чоловік – 19 членів муніципалітету.

Посадові особи, які працюють в органах виконавчої влади, судді, працівники правоохоронних органів, релігійні діячі, військовослужбовці не можуть бути обрані членами муніципалітету. Посадові особи, які працюють в органах виконавчої влади, судді, працівники правоохоронних органів протягом 3 днів після реєстрації їх кандидатами в члени муніципалітету повинні бути звільнені від займаної посади і повинні представити відповідний документ про це територіальній виборчій комісії. При недотриманні даного порядку виборча реєстрація зазначених осіб ліквідується. Вибори проходять на мажоритарній основі, а кандидати, за бажанням, мають право лише зазначити у виборчому бюлетені свою партійність. У країні понад 30 зареєстрованих партій. Основні з них: Партія Альянс в ім'я Азербайджану, Комуністична партія, Демократична партія, Ліберальна партія, Партія національної незалежності, Народний фронт, Народно-соціалістична партія, Соціал-демократична партія, Партія соціального благоденства, Партія співвітчизників, Партія рівності ("Мусават"), Національна єдність, Партія "Новий Азербайджан", Партія чесноти та інші. Але позапартійні вибори до органів місцевого самоврядування і до парламенту не сприяють розбудові громадянського суспільства та становленні політичної системи європейського зразка.

У відповідності до ст. 144 Конституції країни муніципалітети мають наступні повноваження. На засіданнях муніципалітетів вирішуються такі питання:

1. Визнання повноважень членів муніципалітету, втрата їх повноважень і припинення їх повноважень у випадках, встановлених законом.
2. Затвердження регламенту муніципалітету.
3. Обрання голови муніципалітету та його заступників, постійних та інших комісій.
4. Встановлення місцевих податків і зборів.
5. Затвердження місцевого бюджету та звітів про його виконання.
6. Володіння муніципальною власністю, користування цією власністю і розпорядження нею.
7. Прийняття і виконання місцевих програм соціального захисту та соціального розвитку.
8. Прийняття і виконання місцевих програм економічного розвитку.
9. Прийняття і виконання місцевих економічних програм.

Муніципалітетам можуть бути передані додаткові повноваження законодавчої і виконавчої владою. Для здійснення цих повноважень муніципалітетам виділяються відповідні фінанси. Здійснення цих повноважень контролюється відповідно законодавчою і виконавчою владою [175]. У відповідності до ст. 145 Конституції республіки з питань,

що розглядаються на засіданнях муніципалітету, приймаються рішення. Рішення муніципалітету приймаються простою більшістю голосів членів муніципалітету. Рішення, пов'язані з місцевими податками і зборами, приймаються більшістю у дві третини голосів членів муніципалітету. Стаття 146 Конституції гарантує незалежність муніципалітетів. Муніципалітети незалежні при здійсненні своїх повноважень, що не виключає їх відповідальності перед громадянами, які проживають на їх території. Випадки і порядок обрання членів муніципалітету, призупинення або припинення їх повноважень, дострокового розпуску муніципалітетів встановлюються законом. А незалежне здійснення муніципалітетами своїх повноважень не може завдавати шкоди суверенітету Азербайджанської держави. Держава здійснює контроль за діяльністю муніципалітетів. У випадках і порядку, встановлених законом, муніципалітети подають парламенту Азербайджанської Республіки звіт про свою діяльність. Гарантується судовий захист муніципалітетів, відшкодування додаткових витрат, що виникли внаслідок рішень державних органів. Здійснення таких повноважень контролюється відповідно законодавчою і виконавчою владою.

Але залишаються протиріччя у законодавчому забезпеченні процесу управління майном – коли рішення про комунальне майно обов'язково погоджується органами виконавчої влади. Експерти констатують відсутність чіткого розмежування (субсидіарності) між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади [104, с. 52]. Загалом, нинішній стан муніципального управління у країні залишає великий простір для удосконалення моделі місцевого управління. Для створення дійсно демократичних процесів прийняття рішень в Азербайджані потрібні зусилля як з боку місцевої і центральної влади так і усвідомлення громадянами, мешканцями муніципалітетів своєї ролі в розвитку суспільства. Для цього важливо залучати до активної участі в демократичних процесах політичні партії, як інститути та інструменти громадянського суспільства через активну участь у виборах усіх рівнів. Нині громадяни країни не мають високої довіри до місцевих властей через недосконалу виборчу систему, що перетворюється фактично в призначення місцевих чиновників і через невеликий досвід в місцевому самоврядуванні.

Трансформаційні процеси місцевого самоврядування Грузії. Після розпаду Радянського Союзу в Грузії розпочались процеси демократизації, формування правової держави і ринкової економіки. Одним з найголовніших напрямків, у змінах, що проходять в країні в пострадянський перехідний період, стає формування інститутів, заснованих на децентралізованому управлінні, реальному самоврядуванні. Ці зміни прискорює ратифікована країною Європейська хартія місцевого самоврядування, що сприяє побудові в державі демократичних засад для розвитку дієвого й самодостатнього місцевого самоврядування.

Виходячи з аналітичного звіту "Сприяння більш широкому інформованому обговоренню проблем конфліктів, безпеки і миру в Грузії", що підготовлений за сприяння Європейського Союзу (2011 р.) [367], варто зауважити - "значна частина місцевого населення вважає, що владу, як місцеву так і центральну, зовсім не цікавить їх думка з цілого ряду питань, що мають вагоме значення для їх повсякденного життя і добробуту. Люди не відчують себе учасниками процесу управління. В особливості, вони не відчують можливості впливу на державну політику і рішення влади як на місцевому, так і на центральному рівнях... Місцеві жителі вважають: через те, що влада не цікавиться думкою місцевої громади, (і без того бідні) державні ресурси витрачаються на проекти, які приносять мало користі регіону і не сприяють вирішенню існуючих проблем громад. Громадян турбує наскільки демократичні цінності відповідають їх вимогам і сподіванням, та виражають сумніви у здатності місцевих влад ефективно реагувати на потенційні загрози в кризових ситуаціях" [257].

В Конституції Грузії до цього часу не визначено адміністративно-територіальний устрій держави, наголошується на тому, що його буде "визначено на основі принципу розмежування повноважень після повного відновлення юрисдикції Грузії на всій території держави" (ч.3 ст. 2 Конституції Грузії) [176]. На даний час в Грузії є два рівні адміністративно-територіального поділу. Це так званий низовий (місцевий - місто, поселення, громада, село) і проміжний (або регіональний - край, провінція) рівні. Протягом століть вони формувались у певних економічних, соціальних і географічних умовах (гірський рельєф, клімат, річки тощо). Стабільність, незмінність адміністративних кордонів пояснюється не бажанням збереження традицій, що склались, а впливом економічних і географічних факторів.

У нинішньому територіальному устрої Грузії де-факто існує три рівня (рис. 2.5).

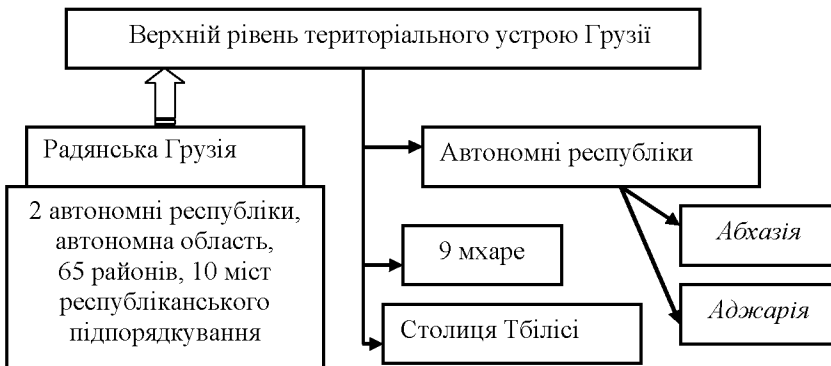


Рис. 2.5. Генеза верхнього рівня територіального устрою Грузії

Верхній рівень – 9 регіонів або мхаре, столиця країни Тбілісі, а також дві автономні республіки Аджарію і Абхазію. Цей рівень створений в 1993-1995 рр., після об'єднання районів колишньої радянської Грузії у відповідності з економічними, історичними і етнічними ознаками країни.

Середній рівень представлений муніципалітетами (до реформи 2006 року вони були районами країни) (рис. 2.6). Головою виконавчої влади в регіоні (мхаре) є Державний Представник Президента Грузії. Його функціями є: координація роботи по зміцненню правопорядку, мобілізація ресурсів, розробка і координація соціальних програм на всій території регіону, захист прав людини тощо. Для прикладу, самоврядування на території мхаре Кахеті здійснюється у 8 муніципалітетах. До Ахметського муніципалітету входить 29 сакребуло – 1 міське, 4 селищних, 20 громадівських та 4 сільських. Всього на території муніципалітету 1 місто та 60 сіл. Керівника міста (гамгабелі) обирає більшість міської ради – сакребуло (місцевих рад – авт.). Прямими виборами мерів обирають лише 5 міст країни.

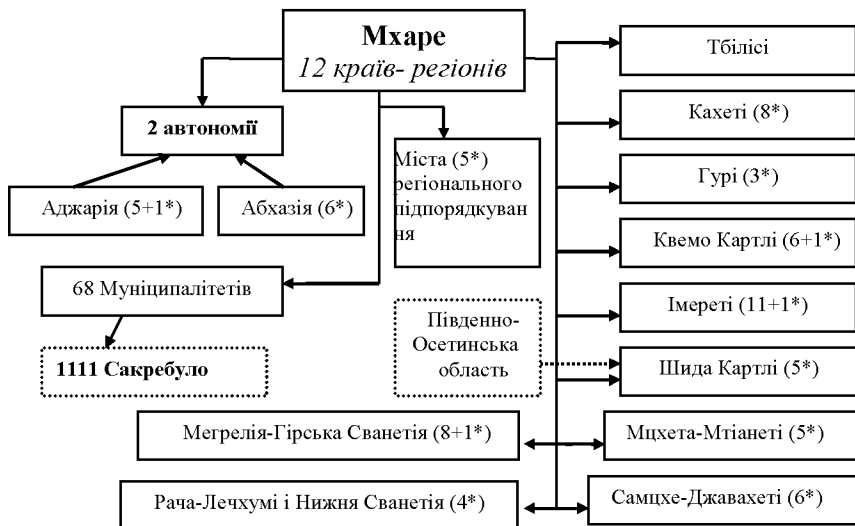


Рис. 2.6. Особливості сучасного адміністративно-територіального поділу Грузії

Озургетський муніципалітет, що входить до складу краю Гури поділений на 29 сакребуло, що включають 1 міське, 4 селищних, 20 громадівських і 4 сільських самоврядних формувань. Всього на території цього муніципалітету 74 населених пункти: 1 місто, 3 селища й 70 сіл. Амбролаурський муніципалітет, що входить до мхаре Рача-Лечхумі і Квемо-

Сванетія включає 70 населених пунктів в т.ч. 1 місто, що об'єднані у 19 сакребуло – 1 міське і 18 сільських.

Прийнятий в 1997 році органічний (конституційний) Закон "Про управління і місцеве самоврядування на місцевому рівні вніс певну визначеність і корективи в існуючий раніше адміністративно-територіальний поділ (рис. 2.7.). Були визначені рівні самоврядування (село, громада, селище та місто) і управління (район, місто, що має спеціальний статус).

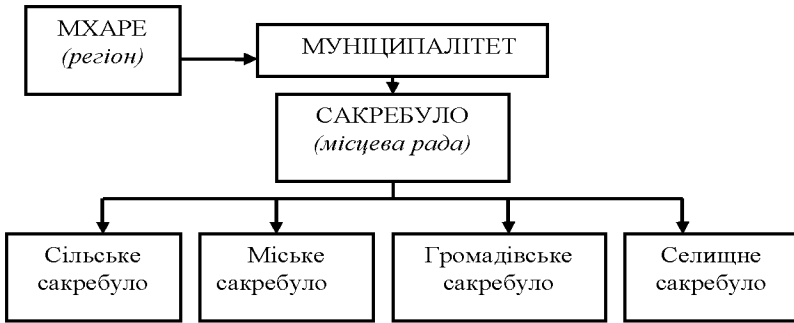


Рис. 2.7. Система місцевого самоврядування Грузії

Отже, нижній (базовий) рівень територіального устрою Грузії – село, громада, селище, місто. В Грузії всього 55 міст, 50 селищ, 842 громад та 165 сіл, в яких обираються органи місцевого самоврядування. Таким чином на, на нижньому рівні самоврядування існує 1111 одиниць самоврядування, які включають 4597 поселень. У 2002 році вибори органів місцевого самоврядування проводились у 998 самоврядних одиницях, а в 2012 вже в 1017 сакребуло. Проблемою розвитку самоврядування є занадто велика кількість дрібних самоврядних одиниць на базовому рівні. У майже половині із всіх сакребуло (47%) проживає менше 2000 мешканців. Тому більшість з них не можуть здійснювати свої ексклюзивні повноваження, оскільки їх ресурси не відповідають компетенціям. Але примітно і те, що з огляду на недостатні ресурси, не проходить процес добровільного об'єднання, хоча закон дає на це право. Головні причини – закон не стимулює процес об'єднання, а місцева т.з. еліта плекає надію на реалізацію, досить часто, необґрунтованих політичних амбіцій.

Останнє десятиріччя Грузія перебуває в стані перманентного реформування. Після здійснення у 2005 році адміністративно-територіальної реформи, відбулись зміни у сфері муніципальних фінансів, надання суспільних послуг населенню і відносин центральної влади з органами місцевого самоврядування. Були внесені поправки до Законів "Про місцеве самоврядування", "Про бюджет одиниць місцевого

самоврядування", "Про місцеві податки", "Про місцеві збори", прийнято Закон "Про розподіл між бюджетними надходженнями" (2007). Але на жаль, в країні фіксується негативна тенденція скорочення долі місцевих бюджетів у ВВП і консолідованому бюджеті країни (за даними Міністерства фінансів Грузії – табл. 2.1). Спостерігається процес скорочення дохідної частини місцевого самоврядування на користь центральної влади, що є доказом процесу централізації.

Таблиця 2.1

Доля місцевих бюджетів у ВВП і консолідованому бюджеті Грузії (2004-2009) [223]

Роки	Доля муніципальних бюджетів у ВВП (%)	Доля муніципальних бюджетів у консолідованому бюджеті (%)
2004	6,0	22,8
2005	5,3	18,3
2006	4,8	14,3
2007	5,1	14,1
2008	2,4	6,0

Посилює проблему місцевих бюджетів безконтрольне функціонування крупних комерційних і державних об'єктів. Частина з них (порти, залізничні вузли тощо) не тільки не платять податок на майно в місцеві бюджети, але і не надають місцевим властям інформацію про свою діяльність. Часто місцева влада не знає навіть хто є їх власниками.

Крім цього, розвитку місцевого самоврядування заважає й те, що з прийняттям Закону "Про бюджетну систему" в країні хоча й встановлена незалежність бюджетів (центрального, муніципального та місцевого - сакребуло), однак практично, бюджети нижчих рівнів майже повністю залежні від вищих – тобто процес бюджетної децентралізації не відбувся. І хоча в результаті здійснення податкової реформи (2004-2005 рр.) зменшилась загальна кількість податків, разом з тим було встановлено цілий ряд пільг, що б'є по наповненню місцевих бюджетів. Наприклад, особливо болісною стала практика використання пільг на податок з майна. Власник земельного наділу розміром менше ніж 5 га, або сім'я, що має сумарний річний прибуток менше ніж 40 тис. ларі (24 тис. доларів) звільнені від сплати податку. Існує багато інших пільг, що скорочують місцеві доходи бюджетів і посилюють залежність органів місцевої влади від центру [223]. У результаті, вище наведені причини, не сприяють зміцненню довіри громадян до виборних представницьких органів, оскільки зараніше відомо, що вони приречені на бездіяльність - часто через велику за політизованість.

Щоб адміністративно-територіальні одиниці бути дієздатними вони повинні мати податково-фінансову автономію. Встановлення і збір

податків центральною владою централізованим способом, а потім їх перерозподіл по системі трансфертів, неминує знищує автономію місцевих і регіональних одиниць і породжує корумповану систему. Місцева і регіональна влада повністю залежна від центральної влади, тому захищає інтереси центральної влади, а не виборців. Це призводить до конфлікту інтересів між центром і місцевими елітами, особливо після зміни правлячої партії на минулих парламентських виборах (1 жовтня 2012 р.) [257].

Зміна правлячої партії спровокувала у місцевих органах самоврядування боротьбу за контроль над місцевою владою. Органи місцевого самоврядування ніколи не були активними в грузинській політиці, але після виборів парламенту, навколо них стали розгортатись серйозні акції протесту, що визначають, яка партія – "Грузинська мрія" Прем'єр-міністра Грузії Бідзіні Іванішвілі чи "Єдиний національний рух" Президента Михайла Саакашвілі – буде домінувати в регіоні. Цей процес є показовим напередодні Президентських виборів 2013 року. За інформацією Національної асоціації місцевих самоврядувань Грузії, до парламентських виборів 2012 року партія "Єдиний національний рух" контролювала, за їх даними 1200-1250 з 1263 виборних місцевих рад [334]. Нині "Єдиний національний рух" (ЄНР) домінує в менш ніж половині сакребуло. Але ці зміни не мають нічого спільного з електоральними симпатіями. Коли приміщення місцевих рад часто виявляються заблокованими прихильниками іншої політичної сили, або навіть захоплені, то обрані члени сакребуло, представники виконавчих органів влади (гамгебелі), призначені ЄНР, переходять до іншої політичної сили або складають повноваження. За інформацією представників "Єдиного національного руху", з жовтня 2012 року у відставку подало вже 22 із 75 гамгебелі. Хоча випадки насилля і трапляються рідко, на думку виконавчого директора Національної асоціації місцевих самоврядувань Грузії Давита Мелуа "це є проблемою політичної системи, і перш за все верховенства закону. Адже на незаконні дії учасників акцій нова влада практично не реагує". А голова Центру місцевого самоврядування Інституту суспільних справ Грузії Ліза Сопромадзе застерігає, що "мінючи партійну приналежність чи ідучи у відставку за наполяганням маніфестантів, представники місцевих органів влади "втрачають можливість мати сильну опозицію на місцевому рівні, а народ – можливість жити краще". "Такі зміни можуть стати вирішальними для іспиту Грузії на демократію – говорить Ліза Сопромадзе: Ми знаходимося нині на дуже вразливому етапі, – якщо подібні "ініціативи" на місцевому рівні будуть розвиватися, то ми знищимо весь процес незалежного функціонування органів місцевого самоврядування" [89].

Виходячи з аналізу зарубіжного досвіду, потреб розвитку місцевої влади, грузинські аналітики та науковці пропонують надати органам місцевого самоврядування компетенції трьох видів:

1. Ексклюзивні (власні). Передбачають незалежне здійснення повноважень органами місцевого самоврядування без втручання других рівнів влади. В цьому випадку орган місцевого самоврядування в межах своїх фінансових ресурсів визначає форму компетенції. Їх діяльність в цьому випадку має обмежуватись винятково лише законом, що визначає їх перелік і державні стандарти на основі суспільних потреб і суспільної безпеки.

2. Делеговані. Це компетенції іншого (регіонального, центрального) рівня влади, що передаються разом з фінансовими засобами для їх реалізації. Держава має відпрацювати чіткий механізм їх делегування та рамки адміністративного контролю. Така передача має оформлятися на основі індивідуальної угоди між органами влади.

3. Спільні. Ця категорія компетенцій органів місцевого самоврядування, які спільно, у вигляді єдиної програми, здійснюється, місцевим самоврядуванням та іншим рівнем влади (регіон, центр) чи іншим органом місцевого самоврядування. В цьому випадку фінансова участь повинна бути пайовою [367].

У 2007 році прийнято Закон "Про державний нагляд над діяльністю органів місцевого самоврядування" – це серйозна спроба урегулювання відносин між центральною владою і місцевим самоврядуванням. Закон в основному визначив органи нагляду (була зафіксована існуюча раніше де-факто посада "губернатора"), виокремив дві форми нагляду: правовий нагляд (при виконанні як делегованих, так і ексклюзивних компетенцій) і нагляд з мотивів доцільності (при здійсненні делегованих повноважень). Відмічаємо невідповідність багатьох положень цього Закону Європейській хартії місцевого самоврядування.

До речі, на виборах як українських місцевих рад, так і грузинських сакребуло використовується мажоритарно-пропорційна виборча система (в Україні з 2010 року). Але риси цієї системи в Грузії відрізняються від українських. В Україні застосовується система із паралельним комбінуванням – за обома елементами обираються однакова кількість депутатів ради, а в Грузії це співвідношення різне. В залежності від кількості населення може обиратись 5 або 10 депутатів за мажоритарною системою і 10 або 15 відповідно – за пропорційною. У країнах також різні виборчі бар'єри для політичних партій: в Україні – 3%, а в Грузії – 5% (винятком є Сакребуло Тбілісі – 4%). В Україні депутатом може бути обраний громадянин з 18 років, а в Грузії – з 21. Механізми висування кандидатів-мажоритарників теж не тотожні. В Україні це право належить лише політичним партіям, а в Грузії – партіям, блокам партій та ініціативним групами громадян [278].

Хоча на думку багатьох науковців і політиків це не сприяє політичній структуризації суспільства, але консервує певну клановість місцевої влади.

Загалом процес децентралізації в Грузії проходить з ускладненнями в зв'язку з тим, що політична еліта до цього часу не змогла до кінця

усвідомити, яким повинен бути в майбутньому адміністративно – територіальний устрій країни і які права й обов'язки повинні мати органи місцевого самоврядування і політичні дискусії з цієї проблеми тривають. Солідарні з думкою науковців-дослідників, аналітиків розвитку місцевого самоврядування в Грузії, що необхідно знайти консенсус в суспільстві для вирішення наступних проблем та запропонувати шляхи їх вирішення:

1. Відсутність у політичній еліті єдиного і продуманого підходу про методи і шляхи проведення процесу децентралізації. Стає необхідним для країни концептуальне формування ціленаправленої політики, яку мають осмислити і підтримати основні політичні сили Грузії.

2. Проблеми, пов'язані з процесом інтеграції сепаратистських регіонів (Абхазія, Цхінвальський регіон), що вийшли з під юрисдикції центральної влади. Необхідно враховувати реальні інтереси регіонів (в тому числі етнічних анклавів) при розробці концепцій адміністративно-територіального устрою, що в результаті зменшує вірогідність нових конфліктів.

3. Недосконалість законодавчої бази. Потрібно переглянути існуюче законодавство в частині усунення існуючих протиріч. Варто прийняти пакет законів в тих сферах, де їх відсутність унеможливило функціонування системи органів місцевого самоврядування.

4. Відсутність чіткого і ясного розмежування компетенцій між різними рівнями. Потрібно задіяти такі механізми регулювання і задіяти такі практики, які унеможливають дублювання функцій не лише на законодавчому рівні, а й в повсякденній роботі. Для цього потрібно викоринити практики подвійного підпорядкування.

5. Відсутність умов для розвитку місцевої інфраструктури. Держава повинна сформувати нормативні механізми для того, щоб муніципалітети отримали право самостійно планувати свій розвиток.

Україна теж належить до пострадянських держав, що переживають трансформаційні процеси місцевої влади і має багато спільного з Грузією, тому вищезгадані пункти 1, 3, 4, 5 можна використати і для України. Маємо багато спільних проблем у бюджетній політиці, формуванні місцевих еліт, співпраці місцевих і регіональних влад з центром. Варто відзначити, що законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Грузії більш досконале, особливо в бюджетній сфері.

Понад 20 річний досвід державотворення пострадянських суспільств, особливо процесів демократизації, узагальнення їх досвіду для врахування в подальшій діяльності інститутів громадянського суспільства колишніх суб'єктів СРСР є особливо актуальним. Перебуваючи на перетині стратегічної цивілізаційної вісі Європа - Азія Грузія є свого роду каталізатором цих перетворень на Кавказі і тому процеси державного будівництва, що тут відбуваються, є особливо знаковими на пострадянському просторі.

2.1.3. Прибалтійський розвиток місцевого самоврядування: від району до територіальної громади.

У порівнянні з іншими республіками колишнього Радянського Союзу Латвія, Литва та Естонія інтегрувалися в світові та європейські структури значно швидше і повніше. До складу СРСР республіки Прибалтики були включені одними з останніх, але першими вийшли з Союзу і взяли курс на європейську інтеграцію.

Прибалтійські країни мають багато спільного: пройдений історичний шлях, здійснювані економічні реформи, демократичні перетворення, державне будівництво, муніципальний досвід і т. д. [264].

Завдання трансформації системи місцевого самоврядування в постсоціалістичних державах Балтійського регіону зумовлені положеннями Європейської Хартії та вимогами, що пред'являються Європейським Союзом до своїх членів. Стратегії реформування, яких дотримуються країни Балтії, орієнтовані, переважно, на досвід північних країн: насамперед, Фінляндії та Швеції.

Розглядаючи стосовно держав Балтії процес загальноєвропейської конвергенції адміністративних і муніципальних систем, дослідники виокремлюють, щонайменше, дві проблеми: 1) унікальність європейського адміністративного простору та 2) сполучуваність принципів традиційної "політики управління" і нового публічного менеджменту. При цьому досягнення єдиного управлінського простору на базі різних систем місцевого самоврядування ускладнюється тим, що практично у всіх країнах регіону муніципальні органи володіють високим ступенем автономії від державної влади.

Реформи місцевого самоврядування в постсоціалістичних країнах Балтії можна поділити на два типи: адміністративні та політичні. До перших відносяться програми, орієнтовані на перебудову управлінського процесу, оптимізацію структури і функцій згаданої форми самоврядування. До других – трансформація муніципальної виборчої системи і зміна адміністративно-територіальних меж, зумовлені зміною моделі взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням. Перший етап муніципальних реформ (традиційно політичний) був пов'язаний з переходом від централізованої планової економіки й авторитарної політичної системи до вільного ринку і демократії. На даній стадії всім державам розглянутої групи довелося вирішувати подібні завдання, що впливали з Європейської Хартії місцевого самоврядування, прийнятої за ініціативою Ради Європи в 1985 році. Серйозні розбіжності між країнами простежуються лише в темпах проведення перетворень. Теоретично реформування могло відбуватися по одному з трьох основних можливих варіантів:

1. Покроковий перехід від авторитарної до демократичної системи управління на базі ринкових реформ в економіці.

2. Швидкі, не цілком продумані політичні та економічні трансформації при нерішучий і в ряді випадків непослідовній політиці центральної влади.

3. Так звана "шокова терапія", коли рішення приймаються настільки швидко, що не залишається часу на їх широке обговорення.

Литва, Естонія і частково – Латвія пішли третім шляхом.

Центральними для другого етапу розбудови місцевого самоврядування в усіх трьох країнах стали адміністративно-територіальні реформи, викликані явною неефективністю старої системи адміністративно-територіального поділу [264].

Естонська Республіка. В Естонії статус місцевого самоврядування закріплено на конституційному рівні. На відміну від більшості країн пострадянського простору місцеве самоврядування цієї країни є встановлені Конституцією право, здатність і обов'язок демократично утворених органів влади на підставі законів самостійно влаштовувати місцеве життя і керувати, виходячи з виправданих потреб та інтересів населення волості або міста та з урахуванням особливостей розвитку останніх [174]. Держава територіально пов'язана з місцевим самоврядуванням, оскільки самоврядування засноване на адміністративному розподілі державної території. Основи зміни адміністративного поділу території Естонії встановлені Законом "Про адміністративний поділ". Відповідно до цього закону територія Естонської республіки розділена на повіти, волості і міста [484]. Але тільки волості та міста визначаються Конституцією одиницями самоврядування. В Естонії 15 повітів і 226 місцевих самоуправліннь (33 міста і 193 волості) (рис. 2.8). Слід зазначити, що стаття 115 Конституції Естонії передбачає як можливість повернення до дворівневої системи місцевого самоврядування, так і утворення інших одиниць місцевого самоврядування відповідно до закону [174; 483].



Рис. 2.8. Адміністративно-територіальний поділ Республіки Естонія

Місцеве самоврядування Естонії засноване на наступних принципах [267, с. 77]:

- самостійне обов'язкове вирішення питань місцевого значення та виконання цих рішень;
- захист законних прав і свобод особи у волості або в місті;
- дотримання законів при здійсненні повноважень і виконанні завдань;
- право осіб, які постійно проживають в сільському муніципальному утворенні або в місті, брати участь у місцевому самоврядуванні;
- підзвітність при здійсненні повноважень;
- прозорість роботи;
- надання комунальних послуг на найбільш сприятливих умовах.

Створення місцевих органів влади в Естонії відбувається демократичним шляхом і базується на: 1) територіальному розподілі країни на адміністративні одиниці; 2) демократично створених законодавчих та виконавчих органах та, з урахуванням місцевих потреб, шляхом проведення опитувань громадської думки, референдумів і здійснення громадських ініціатив [267, с. 77].

У законі про місцеве самоврядування Естонії також передбачено створення сільських муніципальних утворень і міських районів [485]. Як приклад, з метою децентралізації міського управління, у 1993 р. в Таллінні були створені вісім міських районів. У кожному з цих районів є свій політичний орган, що називається адміністративною радою, яка засновується міською радою на підставі результатів виборів до міської ради. Адміністративні ради міських районів складаються з членів міської ради, що представляють даний район, і кандидатів до міської ради, які програли вибори. Міська рада регулює розподіл місць в районній адміністративній раді між членами міської ради та іншими представниками. Тільки 8 з 27 місць в центральній районній адміністративній раді резервується для членів міської ради. У невеликих районах це число складає відповідно від 5 до 7 осіб, в більших – 15. Кандидати від партій, коаліційних списків і незалежні кандидати не повинні набирати п'ять або більше відсотків голосів на муніципальних виборах, щоб бути обраними на місця, що залишилися в районній раді. Крім того, міська рада визначає предмети ведення районної ради, до яких можуть відноситися освіта, культура, утримання громадських місць та інші справи районного значення. Районні ради у інших містах, зокрема, Кохтла-Ярве працюють подібним чином, дотримуючись талліннської схеми [267, с. 81–82].

З точки зору місцевої демократії важливо підкреслити історичне значення інституту сільських старост. Чинне законодавство визнає цей інститут, щоб забезпечити кращий обмін інформацією між жителями та місцевими органами влади всередині малонаселених сільських муніципальних утворень. Відповідно до законодавства староста може бути

обраний на загальних зборах села. Виконання ним муніципальних завдань передбачається контрактом. Термін повноважень старости не обмежується терміном повноважень ради [267, с. 82].

Органами самоврядування відповідно до Закону "О местном самоуправлении" є збори та управи.

Збори (собрание, Volikogu) – представницький орган одиниці місцевого самоврядування, що обираються на загальних, рівних і прямих виборах таємним голосуванням строком на чотири роки. Період повноважень зборів може бути обмежено законом у зв'язку з об'єднанням або роз'єднанням або непрацездатністю зборів. Збори мають право вирішувати в рамках закону і в інтересах місцевих жителів всі питання, що входять до компетенції місцевого самоврядування. Місцеві самоуправління мають свій бюджет і право встановлювати і збирати податки та накладати повинності. Не дозволяється змінювати кордони одиниць місцевого самоврядування, не заслухавши думки відповідних місцевих самоуправлінь [485].

Починаючи з 2002 року в Естонії правом голосувати на муніципальних виборах володіють всі особи, які постійно проживають на території даного муніципального утворення [264].

Управа (муніципалітет, Valitsus) – виконавчий орган, що утворюється зборами. Главою муніципалітету є мер, якого рада обирає строком на чотири роки. Глава муніципалітету не може бути головою зборів. Однак, з 1989 до 1993 року в принципах адміністративної реформи визначалося, що голова зборів міг одночасно бути мером сільського муніципального утворення, селища чи міста. Мер формує муніципалітет, детальні положення роботи якого визначені в муніципальному статуті. Для винесення вотуму недовіри голові зборів, меру, члену муніципалітету чи голові комітету при зборах необхідна підтримка як мінімум однієї чверті членів ради. Винесення вотуму недовіри голові зборів або комітету означає звільнення з посади. У разі винесення вотуму недовіри голові зборів, його повноваження і обов'язки переходять до його заступника або найстаршому члену зборів. Вотум недовіри меру або члену муніципалітету є підставою для звільнення його із займаної посади [485].

Розвитку волостей і міст сприяють діяльність асоціацій місцевих органів влади [486]. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть ставати членами міжнародних організацій місцевих органів влади і співпрацювати з ними. У відносинах з міжнародними організаціями місцеві органи влади представлені зборами або делегатами, призначеними зборами [483]. Така співпраця дозволяє більш ефективно представляти і захищати спільні інтереси територіальних громад на різних рівнях влади.

У законодавчій регламентації місцевого самоврядування Естонії є ряд особливостей щодо нормативно-правового забезпечення його діяльності. Наприклад: у законодавстві чітко зазначаються причини зупинення повноважень членів зборів та випадки дострокового позбавлення

повноважень членів зібрання. У разі призупинення або дострокового припинення повноважень члена зборів його замінює альтернативний кандидат. У цій ролі виступає перший необраний кандидат від тієї ж політичної партії або об'єднання, який балотувався по тому ж виборчому округу на ту ж посаду, що і член зборів, якого необхідно замінити.

Окрім того, законодавство Естонії чітко регламентує випадки щодо уникнення непрацездатності зборів. До причин дострокового припинення повноважень членів зборів відносять: не прийняття муніципального бюджету у визначений законом термін, не обрання голови або мера протягом місяця з дня першого засідання зборів, не затвердження членів муніципального органу влади протягом двох місяців з дня вибору мера [485].

На регіональному рівні центральний уряд представлено повітами (уездами, *maakond*), які фінансуються з державного бюджету. Губернатор округу (повітовий старійшина) є главою окружного управління і відповідає перед центральним урядом. Окружні управління виконують наглядову і консультативну функції щодо органів місцевого самоврядування. До установ центрального уряду відносяться також податкові відомства, департаменти з питань імміграції та громадянства, статистичні бюро, відділи лісового господарства і т.д. До установ центрального уряду на місцевому рівні відносяться відділення поліції і аварійні служби.

Відповідно до закону "О правительстве республики" окружний губернатор призначається центральним урядом на п'ять років за пропозицією прем'єр-міністра. Його кандидатура повинна бути узгоджена з регіональним об'єднанням органів місцевого самоуправління.

Окружний губернатор несе відповідальність за 1) представлення інтересів держави та забезпечення всебічного і планомірного розвитку округу, 2) підтримку зв'язку між урядом і місцевими органами влади з питань регіональної політики та іншими значущими питаннями, 3) укладання контрактів щодо делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування, 4) координацію взаємодії між регіональними відділами міністерств і іншими державними установами та органами самоврядування в окрузі.

За законом окружний губернатор здійснює контроль за законністю рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування та за законністю і доцільністю використання державних коштів, які є в їх розпорядженні [267, с. 78–79].

Відносини між місцевими і центральними органами влади регулюються законодавством і спеціальними договорами. Законом визначено, що місцеві органи влади не можуть делегувати свої завдання або фонди. Муніципальні ради мають право подавати пропозиції в уряд для затвердження або внесення доповнень до законів та нормативних актів [267, с. 95].

Формою участі територіальної громади у прийнятті рішень є право населення сільських муніципальних утворень або міст проявляти

законодавчі ініціативи. Не менше одного відсотка жителів місцевої одиниці, які мають право голосу, можуть висунути ініціативу щодо прийняття, доповнення або скасування постанов місцевих органів влади, що регламентують рішення місцевих питань. Такі ініціативи повинні пройти обговорення протягом трьох місяців після прийняття зазначених постанов. Ці питання подаються на розгляд муніципалітету у формі проекту, до якого додається лист з підписами ініціаторів. Якщо вирішення питання входить в компетенцію ради, то протягом місяця муніципалітет повинен подати це питання на розгляд зборів разом зі своєю думкою. Представник ініціаторів має право брати участь у дискусіях з цього питання, які будуть відбуватися в раді чи муніципалітеті. Будь-яка особа має право звернутися до зборів або муніципалітету з пропозицією про доповнення або скасування постанови, яка неправомірно обмежує права заявника. Якщо збори або муніципалітет відмовляються доповнити або скасувати таку постанову, то заявник може вимагати права регресу через суд для вирішення цього питання [267, с. 89].

Литовська Республіка. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування Литвою у 1999 р. сприяла утвердженню в суспільстві таких її принципів вимог, як: демократизація та децентралізація державного і муніципального управління; автономія місцевих органів влади; незалежність місцевих бюджетів; використання не адміністративно-командних, а економічних методів управління.

Муніципальна реформа в Литовській Республіці здійснювалася в два етапи. На першому – уряд здійснював перехід від планової економіки і авторитарної політичної політики до вільного ринку і демократії шляхом "шокової терапії", коли рішення приймалися настільки швидко, що не залишалось часу на їх широке обговорення. На другому етапі на перший план вийшло завдання підвищення ефективності управління шляхом впровадження елементів нового публічного менеджменту, нових форм участі населення в прийнятті рішень, адміністративно-територіальних новацій, спрямованих на пошуки найбільш оптимальних розмірів муніципальних утворень і т. д. Національна стратегія реформування при цьому визначалася наявністю в країні функціонуючої ринкової економіки, стабільністю політичних інститутів, верховенством закону і т. д. Здійснюючи корінні перетворення в сфері місцевого самоврядування, литовський уряд орієнтувався на перевірений історією досвід муніципальних реформ скандинавських країн і Німеччини [264].

Відповідно до законодавства Литва розділена на адміністративно-територіальні одиниці двох основних типів: повіти (*apskriitis*) і муніципалітети (самоуправління, *savivaldybe*). Вищі адміністративні одиниці – повіти, які є частиною державного управління – здійснюють регіональну політику уряду країни. На них покладається відповідальність за використання землі та здійснення земельної реформи. Повіти

контролюють роботу муніципалітетів і органів влади нижчого рівня. Нижчою адміністративною одиницею є самоуправління, які мають свої виборні органи. Правом самоврядування в даний час володіють 12 великих міст і 44 райони Литви (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Адміністративно-територіальний поділ Республіки Литва

Рівень держави	Уряд	
Рівень 2: Адміністративні одиниці вищого рівня (підпорядковані державним органам управління)	10 повітів	
Рівень 1: Адміністративні одиниці самоуправління	44 сільських місцевих органи влади	12 сільських місцевих органів влади
Субмуніципальний рівень: територіальні одиниці (підпорядковані органам самоуправління)	Райони: близько 500 районів, які не мають статусу територіальних адміністративних одиниць (до реформи ці громади мали право місцевих органів влади).	

Самоуправління, в свою чергу, можуть підрозділятися на більш дрібні адміністративно-територіальні одиниці – сенюнії (seniūnija) [217].

Структура та діяльність місцевого самоврядування в Литві визначені в Конституції Республіки Литва та регулюються законом "Про місцеве самоврядування" від 7 липня 1997 року. Крім того діяльність місцевих та окружних органів влади регулюється законами "Про статус члена ради місцевого органу влади" (прийнятий 7 лютого 1995 року), "Про територіальні адміністративні одиниці та їх кордони" (прийнятий 19 липня 1995), "Про управління округом" (прийнятий 15 грудня 1994 року), "Про тимчасове пряме управління у міських і сільських органах влади" (прийнятий 28 березня 1995), у які з часом були внесені зміни та доповнення.

Конституція Литовської республіки не тільки закріплює статус місцевого самоврядування в основному законі країни, але й уточнює внутрішню структуру органів місцевого самоврядування: "З метою безпосереднього здійснення законів Литовської Республіки, рішень Уряду та Рад самоврядувань. Радою самоврядування утворюються підзвітні їй виконавчі органи" [173].

Закон "Про місцеве самоврядування" визначає "самоуправление" як встановлену законом державну адміністративно-територіальну одиницю, громада якої володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування,

здійснюваним через обраний постійними жителями цієї державної адміністративно-територіальної одиниці Ради самоврядування та утворені нею, підзвітні їй виконавчий та інші органи та установи самоврядування.

Водночас місцеве самоврядування визначається як самоорганізація та ініціативність громади постійних жителів встановленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, що володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами.

До органів самоврядування відносяться органи, відповідальні за здійснення права самоврядування в інтересах територіальної громади:

1. Представницький орган самоврядування рада, що володіє правами та обов'язками місцевої влади та публічного адміністрування. Вони координують діяльність інших органів місцевого самоврядування, визначають напрями розвитку місцевої економіки та культури, забезпечують раціональне використання природних ресурсів, виконання законів та директив уряду, громадський порядок, захист інтересів та законних прав громадян.

Ради складаються з депутатів, які обираються на чотири роки на базі загального виборчого права на пропорційній основі. Мер обирається місцевою радою з числа депутатів. За його пропозицією призначається один або кілька заступників.

Повноваження мера припиняються, якщо одна третина депутатів ради висловили йому недовіру. Повноваження заступника припиняються за поданням мера.

2. Виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування. Функції муніципального управління виконує спеціально призначений посадовець – директор муніципальної адміністрації, підзвітний раді та меру. Кандидатура на посаду директора призначається радою за пропозицією мера на термін дії ради. Кількість термінів перебування на посаді муніципального директора (та його заступника) законодавством не обмежується. Муніципальна адміністрація складається із структурних підрозділів і територіальних представництв.

Обов'язки муніципальної адміністрації:

– забезпечення виконання рішень муніципальної ради на території муніципалітету;

– забезпечення виконання чинного законодавства, в частині яка не потребує прийняття рішень місцевої влади;

– шляхом, визначеним законом, організація управління місцевим бюджетом та муніципальною власністю;

– управління наданням громадських послуг;

– підготовка проектів рішень та актів місцевої ради;

– організація фінансового, економічного та матеріального забезпечення діяльності секретаріату ради, мера, депутатів та контролерів.

Закон "Про місцеве самоврядування" також визначає концепцію, принципи, територіальний базис, інституції місцевого самоврядування і процедури організації та управління, містить всебічні інструкції щодо структури та діяльності місцевого самоврядування [218].

Повноваження та функції муніципалітетів в залежності від рівня відповідальності можна розділи на такі типи:

– *незалежні*, які муніципальні влади мають виконувати відповідно до закону та своїх зобов'язань в інтересах громади. У виконанні цих функцій муніципалітети мають право приймати власні рішення і несуть відповідальність за їх виконання.

– *надані*, які муніципалітет виконує виходячи з певних умов та обставин;

– *державні (делеговані)*, які держава делегує муніципалітетам в інтересах місцевого населення і, виконуючи їх, муніципалітети приймають рішення, визначені законодавством;

– *контрактні*, виконання яких базується на укладених контрактах.

Виходячи з типу функцій муніципалітету, їх можна поділити на самоврядні, державного управління та надання громадських послуг. Функції місцевого самоврядування виконують муніципальні ради. Державні адміністративні повноваження виконуються радами, директором муніципальної адміністрації, іншими органами влади на місцях. Громадські послуги надаються підприємствами, заснованими муніципалітетами або іншими юридичними чи фізичними особами відповідно до контрактів укладених з муніципалітетами [218].

Відповідно до закону про місцеве самоврядування муніципальна рада формує із складу депутатів колегію, приймає рішення про її чисельний та особовий склад.

До повноважень колегії входить:

– на підставі аналізу територіального розвитку муніципалітету прийняття рішень щодо довготермінових програм соціального, культурного, економічного, інвестиційного, екологічного, демографічного розвитку, програм з охорони здоров'я, попередження злочинності;

– за пропозицією мера прийняття рішень щодо посадового та кількісного складу штату службовців;

– встановлення пріоритетів у підготовці муніципальних кадрів.

Головними принципами розмежування повноважень між місцевою та регіональною владами в Литві є відсутність: а) ієрархічного підпорядкування та дублювання функцій між різними рівнями влади, б) середнього рівня самоврядування, оскільки повіти не є органами самоврядування, і управління на цьому рівні здійснює держава.

У сфері співпраці між муніципалітетами Литви базовим регулятивним документом є Закон "Про Асоціацію муніципалітетів". Відповідно до цього закону Асоціація представляє спільні інтереси муніципалітетів у державних

інституціях та уряді. Членство у цій організації добровільне та приймається рішенням ради.

Законодавство дозволяє створювати й інші асоціації або організації представників муніципалітетів та повітів. Місцеві влади часто вдаються до спільних дій, головним чином у таких сферах, як будівництво та розвиток інфраструктури, міський розвиток та планування територій, надання громадських послуг.

Законодавство передбачає співпрацю муніципалітетів з місцевими органами влади зарубіжних країн на підставі договорів та угод [32, с. 217–218].

У Литві контроль центральної влади за муніципалітетами реалізується через призначення Урядом територіальних представників з нагляду за дотриманням Конституції, законів та забезпеченням виконання рішень суду.

Представники Уряду здійснюють адміністративний нагляд за муніципалітетами у межах своїх компетенцій, встановлених законом про адміністративний нагляд. Уряд призначає десять державних територіальних представників, які контролюють діяльність муніципалітетів у кожному повіті [32, с. 222–223].

Латвійська Республіка. Конституція Латвії статус місцевого самоврядування як явища не закріплює. Стаття 101 основного закону надає право кожному громадянину Латвії в передбаченому законом вигляді брати участь у державній діяльності і діяльності самоуправління [172], що дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування існує.

Реформа місцевого самоврядування в Латвії бере свій початок з 28 вересня 1993 року, коли Кабінет Міністрів схвалив Концепцію реформи, в якій були визначені такі основні напрями трансформації влади на місцях:

- демократизація та децентралізація публічної влади;
- залучення органів місцевого самоврядування до виконання делегованих повноважень;
- підвищення якості громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування;
- більш широке залучення громадськості до процесів управління.

Процес реформування місцевого самоврядування Латвійської Республіки відбувався на основі таких принципів:

- демократизація та децентралізація управління;
- автономія місцевого самоврядування по відношенню до центральної влади;
- свобода діяльності органів місцевого самоврядування в межах, визначених законом;
- розвиток муніципальної та приватної власності;
- формування незалежних місцевих бюджетів;
- використання в управлінні технологій муніципального менеджменту (методів, притаманних для ринкової економіки).

Проведення реформи передбачало:

- розробку нового закону про місцеві вибори;
- розробку нового закону про місцеве самоврядування;
- проведення адміністративно-територіальної реформи;
- запровадження системи місцевих бюджетів;
- створення територіальних інформаційних систем;
- створення системи підготовки та навчання депутатів місцевих рад (дум) та працівників місцевого самоврядування;
- формування механізмів переговорів та консультацій між Кабінетом Міністрів та органами місцевого самоврядування [51, с. 142–143].

Основною метою адміністративної реформи Латвії було укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки більшість сільських громад не мали достатньо ресурсів для задоволення власних потреб. Перші спроби об'єднання адміністративно-територіальних одиниць адміністративними методами "згори" у 1992 та 1993 роках виявилися невдалими. У 2003 році для координації реформи була створена Рада адміністративно-територіальної реформи, що складалася наполовину з представників Союзу місцевих та регіональних органів і з представників державних інституцій. Крім того, були запроваджені фінансові стимули для участі в реформі: органи місцевого самоврядування, що погоджувалися на об'єднання, отримували грант з державного бюджету в розмірі до 5 % річного бюджету адміністративно-територіальних одиниць, що об'єднувалися. Робочими групами були розроблені наступні критерії для адміністративно-територіальних одиниць: кількість мешканців, наявність розвинутого центру, спільна транспортна інфраструктура, розмір території [258, с. 15–16].

Місцеві самоуправління в Латвії історично поділялися на сільські (пагасте) і міські. Як ці назви, так і саме поняття "адміністративної території" є історичними рудиментами централізованої влади Радянського Союзу. До 01.07.2009 р. в Латвії було 548 самоуправлінь: 50 міст, 424 волості, 41 реформоване самоуправління ("новадс"), 7 республіканських міст і 26 районів [490, с. 15].

Реформування місцевого самоврядування в Латвії здійснювалося в 3 етапи. На першому відбувалося перейменування сільрад у волості, міських рад – у думи та ліквідація самоврядування в районах Риги, на другому – скорочення функцій і статусу районного самоврядування (районні ради перестали бути обраними органами – раніше вони склалися з представників "нижчих" волосних, міських і з часом крайових самоврядувань), на третьому етапі було створено в кожному районі декілька країв шляхом злиття кількох колишніх волостей і міст районного значення в одне самоуправління. Таким чином були ліквідовані районні органи управління. Але волості як територіальні одиниці не були ліквідовані. На місці колишніх волосних рад було заплановано створення центрів послуг. Прийняте урядом 4 вересня 2007 р. рішення про новий

адміністративний поділ Латвії – 109 країв і 9 республіканських міст – було введено 1 липня 2009 року з початком роботи нових дум, обраних на виборах в самоуправління 6 червня 2009 року. Отже, 1 липня 2009 р. у Латвії закінчився перехід від радянської системи місцевої влади до нової.

Після адміністративно територіальної реформи (рис. 2.9.) і виборів самоврядувань 2009 року в Латвії стало 109 муніципалітетів ("новадс") і 9 міст республіканського значення, які мають статус місцевих самоуправлінь [490, с. 15].

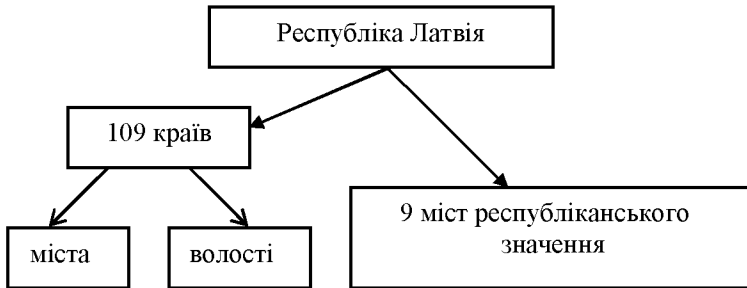


Рис. 2.9. Адміністративно-територіальний поділ Республіки Латвія

Принципи місцевого самоврядування в Латвії базуються на вимогах Європейської хартії та закріплені в законодавстві республіки. Законодавчі рамки місцевого самоврядування встановлені законом "О самоуправліннях" від 1994 року. Він визначає місцеве самоврядування як місцеве управління, яке за посередництва обраного громадянами представництва – думи – і створених нею органів та установ забезпечує виконання встановлених законами функцій, а також виконання в передбаченому цим законом порядку поставлених Кабінетом міністрів завдань і добровільних ініціатив самоврядування при дотриманні інтересів держави і жителів відповідної адміністративної території [211].

У зарубіжній практиці лише деякі країни визнають органи місцевого самоврядування як органи держави. Зокрема, згідно з Конституцією Латвії органи місцевого самоврядування визнають "агентами держави на місцях" [382, с. 156].

Законодавство Латвії унормовує дуалістичну природу самоврядування Латвії, виділяючи два види функцій (компетенцій): автономної та делегованої компетенції.

Функції першого роду юридично здійснюються від свого імені. Це означає, що:

– рада самоврядування несе політичну відповідальність за цю функцію;

– самоуправління як юридична особа несе матеріальну і фінансову відповідальність за цю функцію;

– вона фінансується з вільно використовуваних доходів (від власних податкових надходжень і загальних дотацій);

– самоврядування керується власною політикою (діючи звичайно в рамках не забороненого законом і виконуючи вимоги закону, якщо такі є);

– за рішенням суду, якщо виконуючи цю функцію, звужені права приватної особи, компенсація виплачується з бюджету самоврядування.

Функції другого роду юридично здійснюються від імені суб'єкта публічної влади, що їх делегує. Це може бути і інше самоуправління, але найбільш характерним є випадок, коли державою делегуються свої повноваження. У цьому випадку самоврядування діє не самостійно, а від імені держави. Це означає, що:

– політичну відповідальність несе делегуючий суб'єкт (державна або інше самоврядування);

– функція фінансується з дотацій або інших джерел, визначених у законодавчому акті делегування або договорі про делегування (наприклад – це може бути плата за послуги за встановленими тарифами);

– самоврядування керується політикою держави (тобто – не тільки виконує вимоги законодавства, але також здійснює політику, затверджену урядом);

– за рішенням суду, якщо, виконуючи цю функцію, обмежені права приватної особи, компенсація виплачується з бюджету (зазвичай – державного бюджету).

До місцевих органів влади Латвії належать дума та адміністрація самоуправління. За пропозицією голови думи дума призначає виконавчого директора адміністрації самоуправління, який організовує виконання обов'язкових постанов та нормативних актів, керує роботою адміністрації самоуправління, пропонує кандидатури керівників структурних підрозділів для затвердження думою і т. д.

Слід зазначити, що для забезпечення доступності послуг в крайових волостях та містах, що не є адміністративним центром самоуправління, дума створює волосне або міське управління, які надають управлінські послуги мешканцям територіальної громади та здійснюють зв'язок з думою та адміністрацією управління [211].

Закон про самоврядування визначає права органів місцевої влади на співпрацю. Можливі дві форми кооперації:

– обов'язкова, коли органи самоврядування об'єднуються для виконання певних, покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури;

– добровільна – для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки та впровадження проєктів тощо.

Як і в більшості інших країн, що розвиваються демократичним шляхом, самоуправління можуть співпрацювати, створювати асоціації самоуправління або вступати до існуючих [211].

Органи самоврядування Латвії активно співпрацюють з місцевими владами в інших країнах, головним чином, у сфері охорони довкілля, освіти, розвитку місцевого самоврядування, соціальних проектах, туризмі тощо. До вступу в ЄС така співпраця фінансувалася за кошти зарубіжних партнерів та програм допомоги і транскордонної співпраці. Тепер латвійські муніципалітети беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС [51, с. 158–159].

Досить цікавим для України є досвід Латвії щодо організації співробітництва між органами державної влади, в першу чергу Урядом, та органами місцевого самоврядування, а також щодо визначення статусу асоціацій органів місцевого самоврядування як представників та захисників інтересів територіальних громад та їх органів.

Слід наголосити, що зазначені питання отримали досить детальну регламентацію в законодавстві Латвії. Так, в Законі "Про самоврядування" містяться окремі глави:

- Глава XI. Самоврядування і Кабінет Міністрів;
- Глава XIII. Співробітництво самоврядувань.

У них визначені принципи, якими має керуватися Кабінет Міністрів, будуючи взаємовідносини з самоврядуванням, зокрема:

1. При вирішенні всіх питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування Кабінет Міністрів повинен шляхом переговорів проводити погодження з самоврядуванням.

2. Самоврядування у відносинах з Урядом представляє Асоціація (союз) Латвійських Самоврядувань.

3. Підсумки переговорів оформлюються у вигляді протоколу [211].

Кабінет Міністрів Латвії прийняв правило, згідно з яким затверджений Порядок погодження із самоврядуванням питань, що стосуються їх інтересів. Цей Порядок передбачає, що Асоціація (союз) Латвійських Самоврядувань щорічно, до 1 березня, передає в міністерства і Міністру регіонального розвитку та місцевого самоврядування список посадових осіб, які уповноважені брати участь у переговорах з відповідними міністерствами. Щорічно, до 1 квітня, міністерства домовляються з Асоціацією (союзом) Латвійських Самоврядувань щодо переліку питань, які потребують погодження, та термінів їх розгляду.

Переговори міністерств та Асоціації Латвійських Самоврядувань проводяться щорічно до 1 серпня. Щорічно, до 10 серпня, міністерства здають протоколи переговорів відповідальному міністру, а їх копії – Міністру фінансів, який, в свою чергу, до 1 вересня передає відповідальному міністру протокол угоди з Асоціацією (союзом) Латвійських Самоврядувань [490].

Реформування систем місцевого самоврядування країн Балтійського регіону відбувалося в контексті економічного та політичного об'єднання Європи. За період незалежності країни Балтії створили обширну мережу, що включає навчальні заклади, урядові структури, органи місцевого самоврядування та неурядові організації.

Головним джерелом вибору цілей і завдань початкового етапу трансформації для Латвії, Литви, Естонії виступила Європейська Хартія місцевого самоврядування (Естонія ратифікувала цей документ у 1994, Латвія – в 1996 і Литва – в 1999 роках). Приєднання до Хартії передбачало:

- демократизацію і децентралізацію державного і муніципального управління;

- автономію місцевих органів влади;
- незалежність місцевих бюджетів;
- використання не адміністративно-командних, а економічних методів регулювання.

Успішне вирішення цих завдань дозволило перерахованим країнам уже із середини 90-х років створити демократичні, формально цілком відповідаючі європейським стандартам системи місцевого самоврядування, які, тим не менше, істотно відрізняються одна від одної. Отже, ці держави здійснили досить глибокі перетворення в сфері місцевого самоврядування, орієнтуючись на конкретний досвід муніципальних реформ скандинавських країн та Німеччини.

2.1.4. Територіальна громада в казахській системі місцевого самоврядування: євроазійська трансформація.

У ході побудови місцевих владних структур колишніх радянських республік Середньої Азії зустрічаємося з чималими труднощами, пов'язаними з традиційним менталітетом, звичкою до жорсткої вертикалі влади, і з цілою низкою об'єктивних інтересів різних владних органів, які протидіють процесу становлення місцевого самоврядування. Але на думку владної еліти процес "становлення місцевого самоврядування повинен бути неминучий у рамках формування правової держави і громадянського суспільства в Республіці Казахстан". Тому необхідний пошук шляхів, юридичних і організаційних форм та певних кадрових рішень для того, щоб процес місцевого самоврядування розвивався нормально і в законних рамках зміцнив систему демократичної влади" [251].

У цілому перспективи розвитку місцевого самоврядування в Республіці Казахстан можна оцінити позитивно. Місцеве самоврядування було відокремлено від місцевого державного управління. Це новий підхід, притаманний Конституції Республіки Казахстан. Органи місцевого самоврядування, згідно із основним законом, відокремлені від органів державної влади держави та її суб'єкта, на території якого реалізується самоврядування. Влада суб'єкта не має права втручатися в справи

самоврядування, вони можуть лише встановлювати загальні принципи його організації. Жителі в змозі самі, без приписів, визначати структуру органів місцевого самоврядування, безпосередньо або через представницькі органи призначати нові положення та інші нормативні акти, що регулюють процедуру і порядок скликання сходів, зборів тощо.

Згідно ст. 89 Конституції Казахстану у республіці визнається місцеве самоврядування, що забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо, а також через масліхатів та інші органи місцевого самоврядування в місцевих громадах, що охоплюють території, на яких компактно проживають групи населення. Органам місцевого самоврядування відповідно до закону може делегуватися здійснення державних функцій.

Конституція Республіки Казахстан у статті 86 дає визначення місцевим представницьким органам (масліхати). "Масліхати виражають волю населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та з урахуванням загальнодержавних інтересів визначають заходи, необхідні для її реалізації, контролюють їх здійснення. Масліхати обираються населенням на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на п'ять років. Депутатом масліхата може бути обраний громадянин Республіки Казахстан, який досяг двадцяти років. Громадянин Республіки може бути депутатом лише одного масліхату".

Масліхат є правомочним за умови обрання не менше трьох четвертих від загального числа його депутатів. Беручи участь у роботі масліхатів і його органів, депутати вирішують найважливіші питання державного, господарського, соціального, культурного будівництва, приймають підзаконні акти й інші рішення, відповідно до їх компетенції, сприяють проведенню їх у життя, здійснюють контроль за дотриманням законів Республіки Казахстан та рішень місцевих представницьких і виконавчих органів. Депутати масліхатів, що працюють в масліхаті на звільненій основі, не вправі займати інші оплачувані посади, крім викладацької, наукової та творчої діяльності, не вправі здійснювати підприємницьку діяльність, входить до складу керівного або наглядового органу комерційної організації.

У законодавстві чітко виписуються повноваження органів місцевого самоврядування. До повноважень масліхатів відноситься:

1. затвердження планів, економічних і соціальних програм розвитку території, місцевого бюджету та звітів про їх виконання;
2. вирішення віднесених до їх повноважень питань місцевого адміністративно-територіального устрою;
3. розгляд звітів керівників місцевих виконавчих органів з питань, віднесених законом до компетенції масліхатів;
4. утворення постійних комісій та інших робочих органів масліхатів, заслуховування звітів про їх діяльність, вирішення інших питань, пов'язаних з організацією роботи масліхатів;

5. здійснення відповідно до законодавства Республіки інших повноважень щодо забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Повноваження масліхатів можуть бути припинені достроково Президентом Республіки, а також у разі прийняття масліхатів рішення про саморозпуск. Компетенція масліхатів, порядок їх організації та діяльності, правове становище їх депутатів встановлюються законом [178].

Місцевий виконавчий орган очолює акім відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що є представником Президента і Уряду Республіки. Акім областей, міст республіканського значення і столиці призначається на посаду Президентом Республіки за згодою масліхатів відповідних областей, міст республіканського значення і столиці. Акім інших адміністративно-територіальних одиниць призначається чи обирається на посаду в порядку, визначеному Президентом Республіки Казахстан. Президент Республіки має право за своїм розсудом звільняти акімів із займаних посад. У цьому випадку масліхат більшістю голосів від загального числа його депутатів вправі висловити недовіру акіму і поставити питання про його звільнення з посади відповідно перед Президентом Республіки або вищим на ранг акімом. Повноваження акімів областей, міст республіканського значення і столиці припиняються при вступі на посаду новообраного Президента Республіки.

Державою гарантується самостійність органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, встановлених законом. "Органи місцевого самоврядування володіють, користуються і розпоряджаються державною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, охороняють громадський порядок. Ними гарантується право на судовий захист та на компенсацію витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади чи обмеження прав місцевого самоврядування. Але суди, як правило, постають не на їхній бік" [251].

Експерти вважають, що враховуючи різноманіття суб'єктів правового регулювання, а також те, що нові закони, як і раніше повинні працювати в невідповідному середовищі (низька активність і низька правова культура населення, відсутність необхідної фінансово-економічної основи, некомплектність правового регулювання), доцільно не робити розрахунків на одномоментне створення відразу по всій країні ефективної системи місцевого самоврядування, а рухатися до нього поетапно. XX століття принесло розуміння того, що "демократична, правова держава, громадянське суспільство може вирішувати свої основні завдання тільки за наявності розвинутої системи самоврядування як місцевого, так і суспільного" [251]. Жителі населених пунктів повинні мати можливість самостійно, під свою відповідальність вирішувати питання організації свого життя, використовуючи форми, як прямої демократії, так і через обрані ними органи самоврядування. Причому обсяг повноважень цих органів повинен визначатися можливостями їх реалізації і нічим іншим. Тільки при такому підході можливо оптимальне поєднання інтересів

держави в цілому і його громадян. Тільки такий підхід забезпечує в максимальному обсязі права, свободи та інтереси громадян.

Говорячи про реалізацію конституційного права населення на здійснення місцевого самоврядування, необхідно усвідомлювати, що ефективність цього процесу багато в чому залежить не тільки від наявності всього комплексу необхідних законів, які забезпечують організаційну і економічну самостійність державних утворень, а й від розуміння населенням своїх прав і можливостей у здійсненні місцевого самоврядування, від дійсної спроможності цими правами грамотно скористатися, здатності реалізації права на місцеве самоврядування.

Система представницьких органів влади (рис. 2.10.) в регіонах Казахстану встановлюється відповідно до основ конституційного ладу Республіки Казахстан (ст. 85 "Місьцеве державне управління здійснюється місцевими представницькими і виконавчими органами, які відповідальні за стан справ на відповідній території") [178]. У республіці 14 областей та 2 міста республіканського значення (Астана та Алмати), 175 адміністративних районів, 84 міста, 35 селищ і 7031 сільських населених пунктів.



Рис. 2.10. Система місцевої влади Республіки Казахстан

"Право законодавчої ініціативи у законодавчому представницькому органі державної влади регіону Республіки Казахстан належить депутатам, акімам територіально-адміністративної одиниці, представницьким органам

місцевого самоврядування. Конституцією Республіки Казахстан право законодавчої ініціативи може бути надано іншим органам, громадським об'єднанням, а також громадянам, які проживають на території даного регіону Республіки Казахстан".

На останніх парламентських виборах у бюлетень були внесені партійні списки семи партій: "Нур Отан" ("Світло Вітчизни"), "Ак жол" ("Світлий шлях"), Партія патріотів Казахстану, Комуністична народна партія Казахстану (КНПК), "Адilet" ("Справедливість"), Загальнонаціональна соціал-демократична партія (ОСДП) і "Ауіл" (Казахстанська соціал-демократична партія) [150]. У відповідності до законодавства прохідний бар'єр на виборах 7%. Але фактично, активна участь партій через партійну пропорційну систему у місцевих виборах не передбачена. У відповідності до Закону Казахстану "Про політичні партії": політичною партією визнається добровільне об'єднання громадян Республіки Казахстан, що виражає політичну волю громадян, різних соціальних груп, з метою представлення їхніх інтересів у представницьких та виконавчих органах державної влади, місцевого самоврядування та участі в їх формуванні. Політична партія не має права виступати від імені народу" [150].

Висування кандидатів у депутати масліхатів проводиться республіканськими або місцевими громадськими об'єднаннями (*партіями – авт.*), зареєстрованими в установленому порядку, а також їх структурними підрозділами та громадянами - шляхом самовисування. Висування кандидатів у депутати масліхатів республіканськими або місцевими громадськими об'єднаннями, їх структурними підрозділами провадиться їх вищими органами із зазначенням виборчого округу, в якому буде балотуватися кожен кандидат. Громадські об'єднання не вправі висувати кандидатами в депутати осіб, які не є членами даного громадського об'єднання. Громадське об'єднання або його структурний підрозділ може висувати у кожному виборчому окрузі лише одного кандидата у депутати масліхатів. Висування кандидатів у депутати масліхатів громадянами провадиться також у порядку самовисування шляхом подачі до відповідної окружної виборчої комісії заяви про намір балотуватися кандидатом у депутати масліхатів за даним територіальному виборчому округу.

Право висування кандидатів у члени органів місцевого самоврядування належить зборам громадян, правомочним за наявності не менше п'ятидесяти громадян, що володіють виборчим правом і що компактно проживають у сільських і міських місцевих громадах, а також громадянам – шляхом самовисування. Рішення про висунення кандидатів у члени органів місцевого самоврядування приймається більшістю голосів від числа присутніх на зборах громадян, яке оформляється відповідним протоколом. Рішення зборів громадян доводиться до відома висунутого кандидата і разом із заявою кандидата про згоду балотуватися направляється у відповідну територіальну виборчу комісію.

Висування кандидатів у члени органів місцевого самоврядування громадянами провадиться в порядку самовисування шляхом подачі до відповідної територіальної виборчої комісії заяви про намір балотуватися кандидатом у члени органів місцевого самоврядування по території відповідної сільської чи міської місцевого співтовариства. Але не може бути висунутий кандидатом у члени органу місцевого самоврядування громадянин, який не проживає на території даного сільського або міського місцевого співтовариства.

На виборах депутатів масліхатів та членів інших органів місцевого самоврядування застосовується наступна система підрахунку голосів: обраними вважаються кандидати, за яких проголосувало більше по відношенню до інших кандидатів число виборців, які взяли участь у голосуванні.

"Місцеве державне управління – діяльність, здійснювана місцевими представницькими і виконавчими органами в цілях проведення державної політики на відповідній території, її розвитку в межах компетенції" [251].

У законі Республіки Казахстан "Про місцеве державне управління в Республіки Казахстан" дано поняття місцевого представницького органу. "Місцеві представницький орган (масліхати) є виборним органом, що обирається населенням області (міста обласного значення), що виражає волю населення і відповідно до законодавства Республіки Казахстан визначає заходи, необхідні для її реалізації, і контролюючий їх здійснення" [178]. У табл. 2.3 наведено ряд ознак, що виділяють місцеві представницькі органи в особливу частину державного механізму.

Таблиця 2.3

Ознаки, які характеризують місцеві представницькі органи Республіки Казахстан

№	Назва ознаки	Пояснення
1	Виборність	Виборність не є винятковою ознакою місцевих представницьких органів. Вибираються і депутати мажоритару Парламенту. У Конституції передбачається можливість виборності районних.
2	Обираються населенням	Масліхати обираються населенням адміністративно-територіальної одиниці і тому є їх представницькими органами.
3	Виражають волю населення	Масліхати виражають волю населення, що проживає на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці.
4	Законність	Місцеві представницькі органи повинні здійснювати свою діяльність відповідно до законодавства РК і визначати заходи, необхідні для реалізації волі населення.

Масліхати зобов'язані забезпечувати на своїй території додержання законів, охорону державного і громадського порядку, власності, прав і законних інтересів громадян у відповідності з Конституцією і чинним законодавством. У той же час конкретні повноваження, якими володіють масліхати в цій області, надані їм з урахуванням того, що є спеціальні органи, покликані стояти на сторожі законності. "Масліхати не можуть бути передані всі правові засоби, за допомогою яких держава забезпечує дотримання законності та охорону прав громадян на даних територіях. Ось чому поняття компетенції масліхатів охоплює не тільки права, але й обов'язки як самостійний компонент. Закріплення обов'язків є одним із способів забезпечення цілеспрямованого державного впливу на різні сфери суспільного життя" [250].

У третій ознаці, зазначеній в Законі Республіки Казахстан "Про місцеве державне управління в Республіці Казахстан", є не зовсім точне відтворення положення Конституції, яке походить від неправильного розуміння терміну "воля населення". "Воля населення" в Законі трактується так, що начебто населення, обравши депутатів масліхатів, дає їм наказ втілювати в своїй діяльності тільки волю виборців. Саме так можна зрозуміти положення Закону про те, що масліхати визначають заходи відповідно до законодавства для реалізації тільки волі народу" [251]. Отже, масліхати, хоча і представляють місцеве населення і формуються ними, виражають їх волю, є частиною державного механізму і в силу цього повинні враховувати загальнодержавні інтереси. Це не означає, що в діяльності масліхатів загальнодержавні інтереси виходять на перший план. Порушення цього принципу є порушенням законів, Конституції республіки тощо. Так, у відповідності зі ст. 91 Конституції Республіки Казахстан встановлені нею унітарність і територіальна цілісність держави, форма правління Республіки не можуть бути змінені. Масліхати не вправі ставити такі питання під приводом вираження волі місцевого населення, тому що зазначені конституційні положення виражають загальнодержавні інтереси. Цей "приклад переконливо показує правильність положення про відносність, однобічність будь-яких визначень, понять" [250]. У той же час орган місцевого співтовариства повинен мати гарантоване (не формальне) право оскарження рішень державного органу в судовому порядку.

В організації державного управління на території адміністративно - територіальних одиниць, поряд з місцевими представницькими органами, велика роль належить виконавчим органам. Місцеві виконавчі органи входять в єдину систему виконавчих органів Республіки Казахстан і відповідно до п. 1 ст. 87 Конституції РК забезпечують проведення загальнодержавної політики виконавчої влади у поєднанні з інтересами і потребами розвитку відповідної території. Відповідно до Закону "Про місцеве державне управління", систему органів виконавчої влади на місцях складають акіми, управління, відділи, комісії та інші підрозділи і служби.

Акімі з питань своєї компетенції приймають рішення і розпорядження; заступники акімів видають розпорядження. Керівники органів місцевої адміністрації в межах своєї компетенції видають накази. Акти місцевої адміністрації не повинні суперечити Конституції РК і законодавству Республіки Казахстан. У разі їх невідповідності Конституції та іншим законам Республіки вони можуть бути скасовані лише Президентом

Після проведеного дослідження особливостей розвитку місцевого самоврядування у Республіці Казахстан, можна зробити наступні висновки:

1. Потрібно визнати місцеве самоврядування республіки первинним осередком, ланкою державного управління. Уявлення про те, що місцеве самоврядування може бути відокремлене від державного управління ґрунтується на ідеї про розбіжності інтересів місцевого населення і держави. Держава не може байдуже ставитися до питань місцевого значення. Припущення про те, що місцеве самоврядування, його органи в змозі самі вирішувати всі питання місцевого значення без підтримки держави суперечливе.

2. Необхідно визначитися щодо масліхатів: що це за утворення - державні чи державно-громадські. За Конституцією Республіки Казахстан масліхати називаються, з одного боку, представницькими органами, а з іншого місцевими органами державного управління. Якщо масліхати – представницькі органи, то вони на рівні району, міста повинні отримати повноваження органів державного управління. Якщо масліхати – представницькі органи, то вони на рівні району, міста повинні бути визнані органами місцевого самоврядування. У той же час вони мають виконувати і державні функції.

3. Має бути реалізована ще одна ланка місцевого самоврядування – наймасовіша, найближча до населення. Конституція Республіки Казахстан називає її "місцевим співтовариством". Така спільнота може складатися з громадян, що проживають в будинках, кварталах, мікрорайонах, селах, аулах, селищах. Громадяни, що об'єднуються в такі спільноти, можуть утворювати різні органи з метою вирішення завдань мікрорайонного значення (господарські, культурні, освітні, правоохоронні, надання допомоги малозабезпеченим та ін.).

4. Місцеве співтовариство та його органи могли б створюватися і працювати на таких принципах:

– демократичні засади (добровільність, відкритість, консенсуальність);

– делегування державних функцій;

– матеріально-фінансова, правова підтримка з боку держави;

– самостійність (автономність) в межах повноважень, визначених законодавством;

– законність, дотримання відповідних нормативно - правових актів;

– формування власних нормативних актів для регулювання опитувань свого відання;

– постійний зв'язок з державними органами, сприяння виконанню їх функцій.

Органи державного управління мали б здійснювати стосовно органів місцевих співтовариств наступні функції: місцевої опіки (наприклад, схвалення рішень з важливих питань їх повноважень; адміністративного нагляду: перевірка законності органів місцевого співтовариства тощо).

Зараз в країні налічується 2522 сільських акімів. З них 193 знаходяться безпосередньо в районних центрах або в селах, розташованих впритул до райцентру. У таких випадках всі їхні запитання можуть успішно вирішувати районні акіми.

У сучасному світі добробут держави визначається ефективним використанням здібностей громадян. Саме тому більшість розвинених країн прагне до вдосконалення моделей місцевого самоврядування. Даний рівень влади найбільш наблизений до населення, їм же формується, йому підконтрольний і вирішує питання щодо задоволення основних життєвих потреб населення. При раціональній побудові місцевого самоврядування не тільки оптимально витрачаються місцеві ресурси, але і помітно підвищується довіра населення до влади [360].

Однак, на сьогодні передбачені законодавством норми щодо участі громадян в обговоренні питань місцевого значення на зборах (сходах) практично не реалізуються. Не регламентований в законодавстві порядок формування, проведення та повноважень зборів (сходів).

Одним з основних проблемних моментів у недостатньої самостійності акімів сільського рівня при здійсненні ними покладених функцій відзначається обмеженість прав володіння і розпорядження власними фінансовими коштами, майном та іншими ресурсними можливостями. Необхідно поетапно розширювати повноваження сільських акімів у прийнятті рішень у господарській і економічній сферах, у вирішенні питань: як ефективніше використовувати наявні місцеві ресурси – землю, майно, реально сприяти зростанню малого та середнього бізнесу.

Світова практика свідчить, що місцеве самоврядування ефективно функціонує в адміністративно-територіальних одиницях низового рівня, де компактно проживає населення. У Казахстані це аул, село, аульних (сільський) округ, селище, місто районного значення, район у місті.

Наділяти повноваженнями органи місцевого самоврядування потрібно поетапно, починаючи з малих позицій. В іншому випадку органи самоврядування не впораються з поставленими перед ними завданнями, і загальна мета буде поставлена під загрозу. Довіра до органів місцевого самоврядування як з боку державних установ, так і з боку населення з'явиться лише в процесі їх роботи. Отже, люди повинні знати, що мають право впливати на вирішення проблем свого села або міста.

2.2. Соціально-просторова організація територіальної громади сучасного міста: зарубіжний досвід

Соціально-просторова організація міста становить незмінний інтерес для науковців в різних галузях знань. Місто є соціальним осередком суспільства, яке охоплює всі етапи людського життя, забезпечує такі сторони життєдіяльності, як праця, матеріальні і духовні потреби, підготовка кадрів, рекреація, охорона здоров'я, захист навколишнього середовища, соціальне забезпечення, охорона громадського порядку, громадська діяльність тощо. Тому планувальна і архітектурно-просторова структура, яка характеризує доцільність, зручність, виразність і гармонію просторової організації середовища життєдіяльності, взаєморозміщення і взаємодію її природних, житлових, громадських, виробничих та інфраструктурних складових, є предметом вивчення архітекторів, будівників, планувальників, менеджерів з управління, економістів, а соціально-просторова структура більш досліджується соціологами, культурологами, екологами тощо.

Роль територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування в формуванні соціально-просторової цілісності міста є вирішальною. Останнім часом – в тому числі завдяки особливій ролі місцевого самоврядування в системі державного управління – населення і місцева влада стали сходитися у визнанні важливості соціального партнерства, плідної неминучості жити і діяти разом, в розумінні цінності історичної ідентичності міста і його культурної спадщини, економічного надбання.

Соціально-просторова організація міста зумовлена факторами, що впливають на утворення та обслуговування міста. Складовими факторами для утворення міста є: промисловість, транспорт, зв'язок, управління, наука, санаторно-курортна справа та ін. Саме вони зумовлюють демографічний склад міста, кількість робочих місць, види прикладання праці, кваліфікацію кадрів, розташування промислових, обслуговуючих об'єктів, типи транспортного та інших в'язків, наявність та характер об'єктів освіти та охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування, закладів культури, комунального господарства, сфери зв'язку і т. ін., тобто те, що суспільство дає людині. З іншого боку, ці складові відображають ефективність управління містом та його окремими районами, діяльність територіальної громади в цілому. На даний час розвитку за відсутності чіткої нормативної, правової та фінансової бази у все більшій мірі стає актуальною діяльність міської громади як високоорганізованої системи функціонування міста. Важливою особливістю місцевого самоврядування є реалізація місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання більший, ніж від

механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній свідомій основі із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей.

Місто розглядається з різних боків - архітектурно-містобудівного, географічного, політичного, економічного, екологічного, соціального. Однак, очевидно, що в процесі функціонування міст недостатньо орієнтуватися тільки на технічні та архітектурні характеристики, а й необхідно найпильнішим чином займатися їх соціальним устроєм, тими умовами, які створюють можливість для оптимальної життєдіяльності, найкращого середовища проживання, задоволення потреб людей. Іншими словами, центральним питанням соціального розвитку міст є організація раціонального життя населення. Тому актуальним є формування своєрідної тріади інтересів – інтересів міста або його районів, інтересів територіальної громади та інтересів конкретних жителів – членів територіальної громади. Децентралізація державного управління пов'язана з процесом самоствердження територій, формування їх системи інтересів. Інтереси самої територіальної громади виникають і проявляються на основі сукупності інтересів її членів-індивідів (спільні інтереси – насамперед у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади). Нарешті, інтереси конкретної особистості як члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні і реалізуються ними практично на всіх життєвих рівнях. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи на собі і проявляючи назовні свій демократичний заряд і позитивний потенціал. Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом визнання, існування і функціонування муніципальної влади, толерантності та протекціонізму до неї державної влади.

За останнє десятиріччя нова хвиля інтересу до соціально-просторової організації міст і чинників, що її визначають, була спровокована двома масштабними процесами: світовими трансформаціями в економічній сфері (глобалізація, новий міжнародний розподіл праці, бурхливий розвиток

інформаційних технологій і нових типів комунікацій) та руйнуванням соціалістичної системи. Ці два чинники викликали очевидні зміни в просторовій організації міст різних країн, що, в свою чергу, призвело до зростання наукового інтересу щодо проблеми.

Під поняттям "соціально-просторова організація" розуміється не тільки розміщення об'єктів на території міста, але й спосіб структурування і використання фізичного простору міста в цілому: в який спосіб і ким він переважно використовується, як він розподілений і організований, як в архітектурному аспекті, так і соціально-економічному. Місто є простором, у якому сконцентроване соціальне життя, відбуваються різноманітні соціальні процеси. Зміни просторової організації міста завжди є складовою більш широких соціально-економічних процесів і водночас – каталізатором цих процесів усередині міської спільноти.

Сьогодні країни колишнього соціалістичного блоку зазнають складної трансформації, що містить зміни соціально-просторової організації територій і функціональних систем міст.

Головною причиною соціально-просторових змін в структурі сучасних міст багато дослідників вважають глобальну "капіталізацію" світу, що почалась наприкінці ХХ століття. У постсоціалістичних містах очевидною є комбінація кількох видів трансформації: зміна принципів міської політики і економіки як наслідок руйнування адміністративно-планового управління і однопартійної системи, яка привела до розвитку ринку і виникнення приватної власності, в тому числі ринку нерухомості; технологічні зрушення – перехід від міста індустріальної епохи до міста "інформаційної доби", що забезпечує послуги і концентрує інформацію; приєднання до загальносвітової економічної та інформаційної системи. Внаслідок комбінованої дії згаданих чинників у постсоціалістичних містах відбуваються не тільки зміни функціонального призначення деяких міських територій, але й з'являються нові архітектурні елементи, що пов'язано із впровадженням нової естетики постмодерну і глобального капіталізму, змінюються самі архітектурні та споживчі стандарти матеріального середовища міста. Також спостерігаються зрушення у способі розміщення населення як результат дії нових економічних механізмів у житловій сфері, посилюються тенденції соціально-просторової диференціації і навіть поляризації населення. Всі ці процеси є предметом багатьох сучасних досліджень.

Соціально-просторова організація міста починається з раціонального, продуманого здійснення архітектурно-планувальних перетворень, комплексного поліпшення житлових і культурно-побутових умов життя людей. На жаль, міста все ще стикаються з відомчою неузгодженістю і стихійністю у будівництві житла та культурно-побутових об'єктів. Та й сама архітектурна служба міста підходить до вирішення цих питань певною мірою механічно: не вдаючись до архітектурної, історичної та естетичної

доцільності. В результаті міста нерідко страждають від розкиданості виробничих і культурно-побутових об'єктів, ускладнюючи життя десяткам тисяч людей.

Планомірна забудова міста, послідовне освоєння нових та звільнених від старого житла площ, зовнішній вигляд його кварталів, магістральних вулиць, благоустрій районів можуть бути здійснені тільки на основі об'єднаних зусиль міських органів влади, перш за все, місцевого самоврядування, підприємств та організацій міста, представників громадськості.

При всій важливості соціально-просторових і архітектурно-планувальних проблем міста визначальними є соціальний настрій, самопочуття, задоволеність людей місцем проживання, можливості реалізації матеріальних і духовних потреб. Загальна характеристика життя городян як в нашій країні, так і у всьому світі, далека від ідеального стану. Скупченість населення, безликість міського середовища, відсутність належного соціального контролю перемешуються з такими нагальними питаннями, як житлова проблема, поширення масової культури, зростання неблагополучних сімей, причетність молоді до різних форм девіантної поведінки, зростання злочинності.

Основною перешкодою на шляху скоординованого економічного і соціального розвитку міст є вузьковідомчі інтереси. Орієнтуючись на проблеми, що стоять тільки перед виробництвом, міністерства і відомства не хотіли брати участь у вирішенні соціальних завдань міст. В результаті чого міста нерідко виявлялися розірваними на невеликі поселення без комплексу зручностей, які забезпечують ефективне використання трудових ресурсів, раціональну організацію повсякденного способу життя людей.

Проблема соціально – просторової організації сучасних українських міст ускладнена тим, що у стратегії міського будівництва за часів радянської влади (і незалежної України не меншою мірою) не було виразної просторової складової як такої. Всі елементи соціального простору міста були підпорядковані економічним завданням регіону та міста. Нові міста і селища міського типу формувалися одразу за створенням промислового, воєнного чи транспортного комплексу і були додатком до їхньої виробничої структури. [99].

В результаті економії ресурсів за рахунок сфери споживання, в тому числі житлового будівництва, що властива соціалістичній системі, стало загальне зниження стандартів спорудження житла і вимог городян до життєвих умов, до транспортного та споживчого сервісу, погіршення самопочуття мешканців міста. Очевидно, що спосіб міської організації загалом, населення і матеріальне середовище, що сформувалися за часів соціалізму, продовжують відігравати активну роль у розвитку постсоціалістичних суспільств. Це проявляється у відчуженні людей, зростанні почуття самотності, відсутності милосердя (турботи про людей

похилого віку, скривджених долею, неконкурентоспроможних і т. ін.). Як проблему можна визначити і низький рівень самостійної організації життя, низький рівень культури побутової поведінки. Фіксується протиріччя між бажанням мешканців жити в гідних умовах та небажанням докладати зусилля для цього, невміння самоорганізуватись для поліпшення умов проживання. Треба відмітити, що орієнтація громадян на організаційну та матеріальну допомогу влади у вирішенні питань соціально-просторової організації міста, зумовлена радянськими традиціями, домінує в суспільній свідомості. Тому досить актуальним є досвід зарубіжних країн з питань участі територіальної громади в соціально-просторовій організації міста.

Зосередження уваги міської влади на розвитку інфраструктури при звільненні її від деяких невластивих функцій дає змогу не протиставляти державні завдання соціальним та не економити на невідкладних потребах населення. Але це вимагає реформування і визначення статусу міста як системи та консолідації повноважних представників населення, що володіють реальною правовою і матеріальною базою, для соціально-просторової організації міста. Досвід переконливо показує, що зосередження в руках органів місцевого самоврядування всього житлового фонду, культурно-побутових установ, інженерних споруд і комунікацій, що належать підприємствам і організаціям, а також їх фінансових і матеріальних ресурсів на розвиток соціальної інфраструктури створює сприятливі умови для гармонійного розвитку міста, для більш повного задоволення матеріальних і духовних потреб мешканців, для поліпшення соціального самопочуття та створення стійкого соціального настрою.

Останнім часом спостерігається очевидна нестача як теоретико-методологічних, так і конкретно-соціологічних досліджень з питань соціально-просторової організації суспільства в контексті міста. Хоча, посилаючись на праці соціологів-теоретиків М. Вебера, Г. Зіммеля, місто у соціологічному та культурно-історичному дискурсі традиційно розглядається як деяка кінцева цілісність, єдиний та нерозривний простір. Місто як простір має безпосереднє буття – з своєю територією, з межами, інфраструктурою, так і символічними зразками та сенсом.

Сутність феномену соціально-просторової організації регіонального простору, в тому числі і місцевого, досить повно розглянутий в працях В.Львіна [145]. Соціально-просторова стратифікація – це форма ієрархії як в реальному уявленні, так і в свідомості громадян. Ділянки території міста ранжуються за тією чи іншою соціальною шкалою та займають певну статусну позицію в соціальній структурі. У такий спосіб певні ділянки міста набувають універсальних рис статусної позиції: зручні з географічної точки зору райони забудови, високий рівень дизайну житлових приміщень, наявність розвинутих систем комунікацій, розвинута інфраструктура, високий рівень екологічних норм, можливість престижного спілкування тощо.

З економічної точки зору певні райони становлять бізнес-ресурс, який в значній мірі залежить від стану ринку нерухомості в місті, від ринкових коливань попиту та пропозицій на визначений вид житла, торгових, офісних та інших приміщень. Сьогодні місцевий простір як бізнес-ресурс є важливою умовою діяльності різних щаблів влади. Бізнес-ресурси трактуються як категорія широкого сенсу, до якої можна віднести: матеріально-грошові активи, доступність якісних послуг (освітніх, інформаційних, культурних, послуг з підтримки та відновлення здоров'я і т. ін.), можливість бути причетним до прийняття важливих соціально-політичних рішень в місті, визначний потенціал соціальних зв'язків та інші нематеріальні активи. Деякі райони міста в залежності від ієрархії визначаються як ті, яким віддається перевага, які мають більший статус, інші – не мають таких привілеїв. Ринок нерухомості в місті відображає також попит на житло в залежності від характеру побудови будинків, проживання в новобудові або в будинках радянського періоду є також відображенням статусної позиції. Окремі райони міста з часом набувають стійкого соціально-функціонального характеру в домінуванні того чи іншого виду діяльності та нормативності поведінки. Миську територію можна поділити на зони за різними засадами: центр – периферія, за економічним та виробничим характером, за характером рекреації ("культурні", "спальні" та інші райони), за архітектурними та інфраструктурними критеріями (так, наприклад, для курортних міст інфраструктурними локусами є "пляж", "набережна" т. ін.)

Засади для зонування в різних містах теж розрізняються за характером та ступенем використання. Певні міста мають один склад зон, інший склад є характерним для окремих міст. Так, в малих шахтарських містах немає спальних районів, в деяких містах зовсім не виділяється рекреаційна зона, курортні міста не мають промислових районів та інше. Тому в емпіричному дослідженні досить важко визначити та систематизувати міста та окремі райони за конкретними критеріями, бо просторове середовище міста має різнобічний характер. Це обумовлює і різницю в поведінці громадян, їх свідомості, особистісному самопочутті та можливості громадян в самореалізації в залежності від статусу району міста. Існують якісно різні соціально-функціональні зони життя у місті як теоретичні локуси міського середовища, які не можна об'єднати в традиційні соціальні структури: демографічні, професійні, адміністративні, ідеологічні та ін. В той же час треба пам'ятати, що міське середовище характеризується соціально-функціональною динамікою: одні соціальні функції з'являються, інші – зникають, змінюється питома вага окремих соціальних функцій на конкретних територіях і в конкретних містах, змінюється ієрархія районів міста.

Аналізуючи основні соціологічні підходи до структурування міського простору, треба відмітити найбільш популярні в соціології міста. Теорія концентричних зон Е. Бьорджесса, одного з видатних авторів Чикагської

соціологічної школи, стверджує, що існує тенденція розподілу визначених зон, районів міста, в якій живуть представники одного соціального класу. Така тенденція притаманна для більшості міст, що були проаналізовані соціологом. Центром міста в його аналізі виступає центральний діловий район (central business district – CBD), який оточений зоною переходу – внутрішнім містом, яка забудована корпусами мануфактурного виробництва та житлом робітничого класу, потім визначена зона резиденцій вищого класу, яка забудована спорудами відповідного типу та зона передмістя, яка заселена людьми, що приїжджають на роботу в місто. Робітники не мають великого вибору місця проживання, бо воно визначається вартістю житла та транспорту для проїзду до місця роботи. Але зростання міст призводить до розширення індустрії та чисельності міського населення. В свою чергу, відбуваються процеси втручання (invasion) інших соціальних груп на територію, що вже зайнята тим чи іншим класом. В результаті "старожили" залишають рідні місця, що займали раніше, "загарбникам".

У результаті подібних дій з'являються нові зони для проживання городян: передмістя для середнього класу та гетто в зонах переходу. Під впливом соціологів Чикагської школи у повоєнні роки у Франції під керівництвом П.-А. Шомбар де Лова було здійснено структурування Парижської агломерації.

Наступна теорія – секторальна теорія Х. Хойта (Н. Hoyt). Ця робота була виконана в США за замовленням Федеральної Житлової адміністрації в період великої депресії 30-х років. Основними засадами аналізу були дані орендної вартості житла в 142-х американських містах. Виявлена закономірність більш схожа на секторний графік, аніж схематичне зображення концентричних зон. Вчений виявив закономірність, що більшість міст скоріш будуються вдовж річок, транспортних шляхів, ніж навколо центрального ділового району. Окрім того, автор відмітив, що найвища рента вартість житла існує не в якійсь окремій зоні, а в одному з секторів міста.

Окрім того, групи населення з високим прибутком поселялися, як правило, в декількох секторах вздовж транспортної магістралі, що мала добрий зв'язок з містом. Навпроти, жило для малозабезпечених концентрувалося навколо центральної ділової частини міста. Таким чином, Хойт прогнозував подальше зростання міст в декількох локальних напрямках, де буде концентруватися найбільш високовартісне житло.

Третя теорія – багаточарункувата теорія К. Харріса і Е. Ульмана. Ці дослідники взагалі відхиляють ідею єдиного центру міста та вказують на наявність багатьох різних центрів в кожному місті. Так, можуть існувати фінансові, урядові, університетські центри міста. Більш того, ці різні центри можуть знаходитися в різних районах міста. При використанні теорії для прогнозування подальшого розвитку міста автори радять

звернути увагу на наступні моменти. Діяльність різного типу потребує різного типу послуг. Розвиток важкої та легкої промисловості потребує розвинутої транспортної інфраструктури – залізничного транспорту, автомобільних доріг, водного транспорту та аеропортів. Діяльності конкретного типу потребують територіального об'єднання. Представникам торгівлі потрібна широка пішохідна зона біля вітрин їхніх магазинів. Деякі види діяльності виключають один одного. Будинки для людей з високим статусом ніколи не мають будуватися поруч з промисловими корпусами. Для деяких видів діяльності є не вигідним положення в центральній частині міста, наприклад, для різного роду складських приміщень, бо там практикується висока рентна плата та часто досить незручними є транспортні шляхи.

Наступна теорія – теорія центральних місць – була створена В. Крісталлером на початку 1930-х років. Він вперше він спробував її сформулювати у своїй роботі "Центральні місця в Південній Німеччині", що вийшла в 1933 р., як закон просторового розміщення населених пунктів навколо більшого "центрального місця". В. Крісталлер намагався створити абстрактну модель розміщення, перевірити її на ряді конкретних мереж розселення в Європі і застосувати на практиці при освоєнні і будівництві населених пунктів ще недостатньо необжитих територій.

Основний постулат теорії центральних місць полягає в тому, що розміщення економічної діяльності головним чином визначається умовами попиту і пропозиції. Однак реальний географічний простір є край неоднорідним, і такі фактори, як рельєф, населення, транспорт відіграють найважливішу роль, але для того, щоб перевірити вплив тільки попиту і пропозиції, необхідно спростити інші фактори і зробити допущення "при інших рівних умовах". Для теорії центральних місць це спрощення полягає в тому, що район розглядається як однорідна рівнина з однаково родючими ґрунтами, однорідно розподіленими між населенням, для якого характерні однакові запити і переваги. Передбачається також транспортна доступність у всіх напрямках. Таким чином, теорія центральних місць Крісталлера заснована на понятті "ідеалізованої території" як ізотропній поверхні. На такій території витрати постачання поселення будуть залежати тільки від відстані між місцем виробництва товару і цим поселенням. Зі збільшенням витрат попит на більшість товарів зменшується і тому очевидно, що зі зростанням відстані попит на будь-який товар у будь-якому районі буде зменшуватися до тих пір, поки не буде досягнута точка, де на відповідні товари і послуги не знайдеться жоден споживач. А так як населення, у свою чергу, розміщено рівномірно і транспортні витрати пропорційні до відстані, то зона збуту будь-якого товару буде мати форму круга і місце виробництва цього товару розташується в центрі зони збуту, тобто стане "центральною місцем", а всі поселення, які забезпечуються з цього центру, будуть "залежними" місцями. У результаті за наявності безлічі міст вся

територія виявиться розділеною на сфери впливу. Реальний розмір зони збуту товару повністю визначається ціною товару в центральному місці і відстанню, на якій транспортні витрати ще помірні порівняно з ціною товару в порівнянні до іншого центрального місця. Досліджуваний район можна було б розділити на декілька зон круглої форми, але найбільш ефективною формою районів збуту є форма правильного шестикутника, які рівномірно заповнюють всю територію. Основний недолік системи центральних місць є ідеалізація економічної складової формування соціального простору міста, недооцінка громадської спільноти як впливового чинника у формуванні міста.

Ортодоксальна містоутворююча теорія, яка сформувалася у 50-х роках ХХ сторіччя і визначила зміст сучасних нормативних містобудівних документів, виходить з ряду припущень. Найбільш характерне з них – уявлення про місто як про систему чітко диференційованих в просторі територій, різних за типом функціонального використання та складових: зони застосування праці, зони житла і зони відпочинку. Такі території – функціональні зони – пов'язані між собою за допомогою пішохідних і транспортних зв'язків. Цей принцип функціонального зонування став класичним ще в 30-х роках та позначається формулою "праця – побут – відпочинок".

Вона добре описує будову невеликого містечка або селища, що виникло біля промислового підприємства: завод – житловий масив – парк. Однак зі збільшенням фізичних розмірів і ускладненням внутрішньої будови міста принципова неповноцінність класичної тріади стає все більш явною. Вся сучасна містобудівна теорія сформувалася в результаті послідовних спроб ліквідувати очевидну невідповідність між дійсною складністю конкретного об'єкта і елементарною формою його опису на основі принципу функціонального зонування (а також інших, пов'язаних з ним припущень). Однак результат навряд чи можна вважати успішним. Незліченна кількість поправок, доповнень та інших подробиць, якими обросла містобудівна теорія, не усуває принципових дефектів функціоналістської моделі, що лежить в її основі. У той же час в сучасний період трансформації міст та інших населених пунктів ця модель позбулася будь-якої операційної цінності.

Немає сумніву в тому, що на шляху побудови сучасної теорії міського розвитку потрібно зробити ще дуже багато. Необхідна її різностороння практична перевірка, яка пов'язана зі збором і обробкою значних об'ємів інформації, причому обов'язково відразу за декількома порівняльними критеріями. Але всі математичні, економічні та інші моделі повинні орієнтуватись, перш за все, на інтереси територіальної громади, які повинні бути досконало проаналізовані, а містоутворюючі моделі адаптовані до умов конкретного сучасного міста.

В умовах ХХІ ст. все більш наполегливо пробиває собі дорогу екологічний підхід, який спирається на пошук різносторонньої

відповідності міста, природи і людини. У цьому набирає силу рух, який охоплює не тільки містобудування, але і багато інших галузей діяльності сучасної людини. В цьому можна углядіти повернення до ідей дезурбанізму, міста – саду, який поєднує переваги сільського і міського способу життя. Перебудова професійного мислення містобудівника обіцяє стати справжньою революцією ідей – питання, які раніше були другорядними (природоохоронні заходи, реконструкція, шумозахист, економія енергії та ін.), висуваються на перший план. Колись занедбані території, "порожнечі" міського плану переосмислюються як "екологічні парки" і претендують на роль найважливіших елементів міської структури. Перелік подібних новацій можна продовжити, бо саме їх виникнення, умови їх формування визначаються специфічно-екологічною (в найширшому сенсі цього слова) якістю середовища. Сучасне містобудування не має універсального апробованого методу комплексної екологічної оцінки. Сучасні методи оцінюють лише окремі фактори – забруднення атмосфери, рівень шуму та ін., але не в змозі зів'язати їх один з одним або з факторами іншого порядку. З відсутністю узагальненої комплексної екологічної оцінки міста пов'язана односторонність, принципова неповнота викладеного варіанту теорії міського розвитку. Головний напрямок подальшого вдосконалення теорії вбачається в комплексному підході дослідження екологічної ситуації, одним з критеріїв якого є моніторинг стану здоров'я та самопочуття членів територіальної громади, рівень комфортності як окремих районів, так і міста в цілому.

Пропонується перейти від послідовного перебігу великої кількості рівнопріоритетних факторів, врахування яких вимагає оперування з непомірно великим обсягом різномірної інформації, до більш узагальненої, але однак і набагато оперативнішої оцінки обмеженої кількості факторів, що мають визначальне значення для функціонування та розвитку всієї системи. У міру накопичення досвіду моделювання міста зростає переконаність у тому, що проста автоматизація, яка не зачіпає глибинної суті справи технічного удосконалення діяльності проєктувальника та містобудівника, не може привести до успіху. Щоб домогтися вирішального зрушення в соціально-просторовій організації міста, необхідно знайти новий шлях, обумовлений специфічними можливостями. Отже, треба шукати шлях, що веде до розвитку комплексного міждисциплінарного дослідження міста. Для вирішення цього складного завдання вже недостатньо розрізнених зусиль містобудівної науки, суміжних наукових дисциплін. Необхідна планомірно організована і добре скоординована робота великих дослідницьких колективів за участю представників місцевого самоврядування.

Сучасний досвід зарубіжних країн має наступні схеми розселення у сучасних містах. Найбільш поширеними є:

– центрова, часто з радіально-кільцевою структурою (каркаси Франції, Угорщини);

– агломераційна ґратчаста з численними центрами різної величини в місцях перетину ліній (транспортних комунікацій) "решітки" (каркаси Південної Німеччини);

– лінійна у вигляді морського фасаду країни чи району (яскраво виражені такі каркаси в Бразилії, ПАР, на Каліфорнійському узбережжі США)

– лінійна континентальна (каркаси Канади);

– басейнова схема розселення (характерна для вугільно-металургійних районів Рур, Верхня Сілезія, Донбас).

Г. Лаппо виділяє наступні просторові форми регіональних опорних каркасів міського розселення: радіально-кільцева - в ній існує одне велике головне ядро, а інші ядра розташовані на радіальних лініях, що йдуть від головного та часто з'єднані кільцями (їх частинами, хордами) [209, 210] Прямокутно-регулярна, решітчаста - в ній міські поселення та лінії, які з'єднують, візуально утворюють сукупність прямокутників. У кутах цих фігур розташовані значні за населенням міські поселення. Лінійно-вузлова – більшість великих поселень цього каркаса розміщені на одній лінії вздовж потужної залізничної або річкової магістралі. Приморська – ядра зосереджені вздовж морського узбережжя. Нерегулярна (багатоядерна) – ця форма характерна для гірничодобувних регіонів, в яких важко виявити якусь закономірність у розміщенні незначних за населенням міських поселень.

Ланки каркаса концентрують в собі передові елементи продуктивних сил, на них, як правило, припадає більша частина промислового виробництва, транспортних потоків і сфери послуг. Опорний каркас розселення виконує функцію об'єднання всіх складових частин країни, тобто функцію інтеграції країни в цілісну систему. Економічне зближення різних частин країни відбувається завдяки вузловій (у містах) і лінійній (на магістралях) концентрації господарських функцій і зв'язків.

Функціонування опорного каркаса розселення міста дозволяє отримати додатковий економічний, соціальний та екологічний ефект. Виділяються три основні складові каркасні ефекти: 1) ефект агломерації, 2) ефект магістралізації, 3) композиційний ефект. Ефект агломерації дозволяє використовувати потенціал великого міста. Агломерація, як правило, формує локальні виробничо-територіальні системи з високою часткою економічних ближніх зв'язків. Ефект магістралізації, з одного боку, знижує витрати і скорочує час на перевезення, а з іншого – підвищує ефективність роботи транспорту. Композиційний ефект виникає як наслідок поступового просторового зближення вузлів, завдяки чому значно скорочуються обсяги транспортних перевезень між великими містами. Зближення провідних центрів, а в результаті – економія відстані при побудові каркаса дають підстави стверджувати про дію закону економії відстані.

Дослідження простору міста з архітектурної точки зору доповнюється соціологічним аналізом, який в загальному вигляді можна сформулювати як дослідження "взаємовпливу міського середовища і людського співтовариства". Соціологія простору, починаючи від класичних робіт Е. Дюркгейма, Г. Зіммеля, П. Сорокіна, Р. Парка, Е. Бьорджесса, посилена сучасними дослідженнями Б. Верлена, О. Філіппова, Ю. Качанова, В. Виноградського, Г. Заболотної акцентує увагу на взаємозв'язку і взаємообумовленості елементів соціальної системи. Загальні проблеми соціальних систем досліджені Е. Гідденсом, Е. Канетті, Т. Парсонсом, О. І. Пригожиним, Ю. Хабермасом. П. Бурдьє підходить до ідеї організації соціального простору з позицій взаємодії трьох типів капіталу: економічного, культурного, соціального. Р. Парком і Е. Бьорджессом були сформульовані основні ідеї соціальної екології, згідно з якими суспільство розглядається як організм, соціально-екологічна система життєвих функціональних зв'язків між людьми. У тій же парадигмі соціально-екологічного підходу до аналізу міста проводять свої дослідження О. Яницький, Д. Маркович. У роботах Ю. Губернського, В. Ліцкевич, А. Гаврина, А. Дмитрієва, О. Рукавишнікова, І. Травіна, В. Демидова застосований комплексний підхід до проблеми соціального конструювання місця проживання людини, місто розглядається як особлива, відносно самостійна система відносно до суспільства в цілому, що необхідно враховувати при проектуванні і проведенні соціальних реформ. Екологічним проблемам міського життя присвячені роботи С. Саркісова, Т. Олексєєвої, Ю. Вешнінського; в публікаціях В. Чаплицького розглянуті психологічні й емоційно-естетичні аспекти формування повноцінного житлового середовища проживання людини. О. Смагіним та Є. Якимовою здійснюється класифікація теоретичних і прикладних досліджень з психологічним аспектом впливу середовища проживання на соціальне здоров'я людини.

Представлені класичні теорії розподілу міського простору відіграли значну роль в прогнозуванні розвитку міст. Але в основному вони історично з'явилися до другої світової війни. В наступні роки кожна з теорій неодноразово підлягала перевірці і за багатьма засадами результати структурування виявилися невірними. Так, в 1960-ті роки поєднання соціально-просторового аналізу з аналізом міської структури дозволило виявити зв'язки між сімейними статусами та теорією концентричних зон, економічним положенням та секторальною теорією, расовими ознаками та багатонуклеарною структурою міста. Таким чином, питання про формування моделі міської структури, що була адекватною соціальній ситуації початку ХХ ст., залишається дуже актуальним.

Однією з найбільш плідних спроб останнього десятиріччя є робота М. Уайта (М. White). Він використовував контурний аналіз та склав серію (біля 400) соціально-топографічних мап, в основі кожної з них була обрана визначальна ознака. У такий спосіб була знайдена залежність між зонами

та щільністю забудови, часом побудови житла, типом житла та його якістю. Ця залежність є характерною для двадцяти одного міста, що попали до вибірки дослідника.

У залежності від концентричного зонування у місті розподілялись такі показники, як прибуток, цінність житла, рента, власність житла, в меншій мірі – рівень освіти громадян. Карти свідчили про те, що професіонали скоріш розміщуються за нуклеарним принципом, а "голубі комірці" – за секторальним. Розселення расових та етнічних груп в значній мірі відбувалося на засаді нуклеарних зразків.

Таким чином, спираючись на приведені вище судження, можна констатувати, що структурування міста – складний та багатогранний процес. Соціальна та економічна структури розвиваються набагато швидше, ніж просторова структура міста. В свою чергу, на організацію простору міста суттєво впливає людина з своєю активною діяльністю – війнами, пожежами, реконструкціями та ін. М. Уайту вдалося розробити модель міста, яка поєднує сім елементів міської структури. Ніші бідноти та меншин сконцентровані у старих передмістях. На території міста розташовані анклав еліти. Найбільш багаті сім'ї живуть на периферії мегаполісу. Середній клас займає величезну частину території мегаполісу. В залежності від складу сім'ї здійснюється вибір необхідного типу житла. Афроамериканці – представники середнього класу – частіше проживають в сегрегованих анклавах.

Місця інституціональної приналежності та суспільного сектору – університети, лікарні, наукові центри, бізнес центри, штаб-квартири корпорацій суттєво впливають на використання земель та розвиток житлового будівництва. В свою чергу, прийняття рішення про зміни міської інфраструктури суттєвим образом змінює значимість території для населення.

Безпрецедентний рух населення у передмістя останніми роками привів до переміщення туди ділової активності. Сьогодні в передмістях більшості міст сформувалися епіцентри, які сконцентрували в собі багато функцій центральної ділової активності міст. Більш того, сьогодні є поширеним типом поселення поосне розміщення вдовж транспортних коридорів, які зв'язують радіальні автомагістралі. Ці райони заселені, як правило, високооплачуваними спеціалістами.

Представляють інтерес наукові розробки такого феномену, як фріланс (freelance) як способу реалізації професійної діяльності. Він з'явився як спроба зменшити людське та транспортне навантаження на центральні частини міст. Можливість фрілансу обумовлена успіхами у розвитку інформаційних технологій. Економічне та культурне життя городян вбачається незалежним від просторової близькості та концентрації міської забудови. Наприклад, Елвін Тоффлер у 80-і роки вказував на те, що жителі міста зможуть переїхати за його межі, в "електронний котедж", який

зв'язаний з іншим світом удосконаленими комунікаційними мережами [430]. Висококваліфікований професіонал – архітектор або фінансовий аналітик, перекладач або страховий агент, програміст або поет – можуть працювати вдома, не знімаючи піжами за комп'ютером. Ця праця вбачалася ентузіастам як високоорганізована праця без офісної скупченості та матеріальних та фізичних витрат на транспорт. "Глобальне поселення" Маклюена теж було вираженням переконання, що традиційні міста ближчим часом зникнуть як такі [242]. Поль Вірільо заявив, що стосунки між людьми за місцем проживання зникнуть в новому технологічному просторі-часі, де буде відбуватися найголовніше в житті людини. Але дослідження глобальних міст, мегаполісів як соціальних та економічних мереж, що були проведені останнім часом, свідчать про те, що інформаційні технології особливо активно використовуються для посилення центрального розміщення економічних вузлів міста, що знаходяться в лідерах. З іншої сторони, реальність "інформаційного міста" свідчить про те, що об'єднання розвитку міст та інформаційної революції принесло велику користь, перш за все, капіталу [57].

Треба підкреслити також роль політичного впливу на процеси, що відбуваються у місті, на використання земельного простору. З початку XXI ст. міста у великій мірі зазнають на собі вплив політичного керівництва: міського зонування, збільшення ролі міського уряду, територіальної громади в забезпеченні міської інфраструктури, в функціонуванні ринку житла, міській реконструкції.

У сучасному суспільстві дослідження соціально-просторової стратифікації міста здійснюються також на засадах теорій соціальних змін та соціального поля. Аналіз поведінки особистості в залежності від її місцезнаходження базується на тому, що вона здійснюється на окремій території, формуючи систему різнорівневих полів соціальної взаємодії, які можуть бути як автономними, так і пересікатися.

Так, використовуючи теорію П Штомпки, можна констатувати, що поведінка окремих особистостей, що належать до різних соціальних груп, в просторі міста формує міжсуб'єктні відносини, які не зводяться до сукупності дій суб'єктів [478].

Будь-яке місто при будь-якій системі містобудування, чи то централізована система соціалістичного типу чи система, заснована на використанні ринкових механізмів, повинне вирішувати конкретні прагматичні завдання, такі, як раціональна функціонально-просторова організація різних видів діяльності і забудови; забезпечення інженерно-технічної, транспортної, соціальної інфраструктурою, відповідної до наявних потреб; планування і регулювання землекористування в найширокому розумінні цих понять. Раціональна соціально-просторова організація міста є одним із засобів його розвитку, тому питання про просторову структуру міста завжди було найважливішим. Просторова

структура міста відображає місце розташування і взаєморозташування різних міських елементів у просторі для здійснення зв'язків у процесі розвитку та функціонування міста. Просторову (територіально-планувальну) структуру міста утворюють території (функціональні зони) різного призначення (промислові, селітебні, комунально-складські, зовнішнього транспорту, рекреаційні і т.ін.), які взаємодіють між собою. Істотну роль у структурі міста відіграє комунікаційна мережа, що забезпечує можливість зв'язків між його елементами. Просторова структура міста багато в чому визначається величиною міста, економічними, демографічними і соціальними особливостями міського середовища, взаємозв'язками з оточенням, створенням і розвитком політично-правових основ міста як специфічного територіального феномена (зокрема, прийняття містобудівних статутів). При аналізі використання міських територій ми маємо справу з використанням поверхні землі. З цієї точки зору, міська територія поділяється на: 1) освоєний простір – будь-яка територія, що служить функціям міського характеру; 2) невикористаний простір – територія, яка не відведена для будь-якої функції міського характеру, хоча вона потенційно і може бути освоєна (тому землі сільськогосподарського призначення розглядаються як неосвоєна територія); 3) водний простір. Освоєний простір в свою чергу ділиться на освоєну територію приватного користування і освоєну територію громадського користування, хоча цей розподіл є досить умовним. До першої групи входять: житлові будинки (одноквартирні, двоквартирні, багатоквартирні); території, відведені під торгівлю; території легкої промисловості; території важкої промисловості, території важкої промисловості. До другої групи входять: вулиці; залізничний транспорт; зелені насадження і спортивні споруди; установи обслуговування

Існує більш традиційна класифікація складових освоєної території: 1) житлові зони (житлові квартали); 2) зони зелених насаджень (сади, парки, бульвари, сквери, приміські лісопарки і заповідники); 3) міські шляхи повідомлень (вулиці, площі і перехрестя, транзитні автомагістралі, пристані, причали, набережні, залізничні станції та аеропорти); 4) зони для фізкультурних потреб (стадіони, палаци, басейни і т.ін.); 5) зони промисловості; 6) зони торгівлі (зони ділової активності). В Україні, як і в інших країні СНД, поступово посилюється політичний вплив на міські процеси і формування міського простору. З початку століття міста все більшою мірою зазнають на собі вплив міського зонування, підвищення ролі міського самоврядування у функціонуванні ринку житла, інфраструктури, міський реконструкції і т.ін. В останні роки робляться якісно інші спроби структурування міського простору.

Одним з найбільш результативних способів регулювання рівноваги міських територій є зонування – розмітка території міста на зони зі специфічним режимом землекористування. Основними функціями

зонування є: 1) контроль за використанням території і будівель; 2) регулювання обсягу і форми будівель і їх взаємного розташування. Існує як функціональне, так і будівельне зонування. Зазвичай територія міста ділиться на зони трьох типів, що не збігаються одна з одною: 1) функціональні зони; 2) зони різної висоти будинків; 3) зони різної щільності забудови. Останні два типи зонування є більшою мірою пріоритетом архітекторів. Тому нас більше цікавить функціональне зонування. Функціональне зонування відводить кожному з основних видів діяльності територію, достатню за розміром і відповідає вимогам даної функції. Райони, що відводяться для важкої промисловості, відокремлюються від районів, призначених для торгівлі.

Житлові райони охороняються від вторгнення торгівлі і промисловості; райони, відведені для житлової забудови одного типу, відокремлюються від районів з іншим типом забудови. Для кожної з цих зон необхідний специфічний екологічний і транспортний режим. Змішання цих зон неприпустимо. Відсоток забудови, щільність населення і висота будівель встановлюються для кожної зони окремо. Встановлювані межі цих показників запобігають надмірній щільності і забезпечують необхідну кількість повітря, світла і вільного простору. За допомогою цих видів контролю зональні регулятиви зберігають бажаний у кожній зоні характер забудови, стабілізують земельні ціни і забезпечують найбільш економічне обслуговування комунальними послугами. Таким чином, зонування є одним з найважливіших інструментів розвитку міста. Просторова структура міста безпосередньо впливає на формування міських місцевих спільнот. Існує безліч теорій, що описують формування і реструктуризацію внутрішнього простору міста. Незважаючи на істотні відмінності, всі вони сходяться в тому, що для нормального функціонування міста міська влада (органи місцевого самоврядування) повинні проводити активну міську політику.

У науковому дискурсі останнім часом актуалізувалося питання соціально-просторової організації міста [452]. Однак його дослідження тільки в рамках традиційних підходів не розкриває всього смислового змісту цієї категорії. Соціальний простір міста, що розуміється в рамках системної методології як фазовий простір (простір станів) явно недостатній. Розуміння міста як соціальної системи робить необхідним визнання того, що місто має всі властивості систем, загальними з яких є: цілісність (емерджентність), цілеспрямованість функціонування, ієрархічність будови, складність будови, імовірнісний характер стану і поведінки, здатність до самоорганізації. Окремим випадком прояву означених особливостей є здатність виявляти і задовольняти свої потреби чи здатність вирішувати свої проблеми, здатність до самонавчання та саморозвитку. Саме взаємодії індивідуальних та / або колективних агентів є основним джерелом відтворення і змін соціального простору міста. У

соціальному просторі взаємодії носять упорядкований характер, що визначається позиціями соціальних агентів, ступенем глибини соціальних дистанцій. Соціальний простір конструюється в процесі обміну соціальними практиками, соціально значущими ресурсами і, отже, виступає місцем подібних обмінів, в процесі яких об'єктивуються соціальні дистанції, підтверджуються або змінюються позиції соціальних акторів.

Стиль сучасного міського життя, зокрема моделі розподілу праці та функцій, використання території, розвитку транспорту, промислового виробництва, сільського господарства, споживання і дозвілля, а, отже, рівень життя роблять міста, по суті, відповідальними за вирішення екологічних проблем, які стоять перед людством. Це важливо ще й тому, що практично 80% населення Європи живе в урбанізованих зонах. Таким чином, з одного боку, великі міста відповідальні за наявність і масштаби багатьох сучасних проблем, а з іншого, міський рівень – це той найменший масштаб, в якому ці проблеми можуть знайти найбільш конструктивне, цілісне рішення.

Рішення багатьох міських та продукуваних містами проблем, на нашу думку, в умовах відсутності фінансування, можливо тільки на основі використання соціальних ресурсів територіальної громади і спільнот. Однак для грамотного використання даного ресурсу необхідно провести переоцінку парадигми соціального управління, переходу на нові принципи взаємодії природи, суспільства і людини. Суть їх становить наступна ідея: самоціллю суспільства є не зростання виробництва або техногенних цінностей як таких, а людина. Інакше кажучи, основою прийняття управлінських рішень повинна стати їх людиноорієнтованість.

Соціальна орієнтованість міського розвитку визначає необхідність створення системи зворотнього зв'язку між населенням міста і управлінськими структурами. Відповідно, одним з перших кроків розробки концепції міського розвитку має стати виявлення уявлень городян про проблеми та перспективи цього розвитку. Перший крок в інформаційному супроводі подібного роду заходів - це соціальна діагностика, наступний – моніторинг, здатний забезпечити найбільш надійний і стійкий зворотній зв'язок, як система періодичного спостереження за тими чи іншими соціальними об'єктами і збору інформації про їх стан, здійснюваного із заданою періодичністю. Накопичення періодичної інформації проводиться з метою оцінки мінливих станів об'єктів спостереження, виявлення тенденцій їх розвитку і прогнозування майбутніх станів. Для забезпечення порівняння даних необхідна розробка системи базових індикаторів, які є універсальними для багатьох міст країни. Оцінки якості міського середовища повинні бути комплексними та враховувати як об'єктивні параметри, коли виміряний стан елементів міського середовища зіставляється, співвідноситься з існуючими правилами, стандартами, нормативами, і суб'єктивні параметри, коли вони ґрунтуються на

судженнях, уявленнях всіх членів територіальної громади або їх груп щодо умов життєдіяльності в даному місті, про ступінь задоволення окремими компонентами середовища найрізноманітніших потреб городян. Обидва види оцінок якості міського середовища можуть мати самостійну наукову і практичну цінність. Але найбільшій значимості набуває комплекс заходів щодо оцінки якості міського середовища, що містить як об'єктивний, так і суб'єктивний компоненти оцінки міського середовища. Міське середовище повинне бути представлене в координатах людиноорієнтованої системи – вона не може вивчатися і моделюватися без урахування тих уявлень про неї, які існують в свідомості пересічних мешканців цього середовища – членів територіальної громади міста. Їх суб'єктивні думки, симпатії, оцінки є не менш важливим фактором утворення середовища, ніж фактори чисто об'єктивні – санітарно-гігієнічні, географічні, соціально-економічні.

Таким чином, образ міського простору потерпає серйозних змін, які набирають швидкість. Основними тенденціями, що приводять до цих змін і які треба аналізувати соціологам, наступні:

1. Глобалізація. Стратегія розвитку сучасних міст рухається від міста як достатньо автономного утворення через місто як компонент національної держави до агломерації міст, що суттєво відрізняються за рівнем включення в світовий економічний простір та рівнем свободи від національно-державних обмежень. Вона припускає осмислення міст на перехресті всесвітнього, національного та місцевого рівня і в контексті зростання нерівності між "глобально успішними" містами та рештою.

2. Деіндустріалізація та постіндустріалізація (постфордизм). Місто, яке було організовано навколо потреб промисловості, поступається місцем місту торгівельних центрів, сервісу, швидкісних трас та нових варіантів організації житла. Великі обсяги промислового виробництва – в залежності від ідеології "аутсорсінга" – переміщується в країни Південного Сходу. Але і міста, що з'являються в країнах Азії та Латинської Америки останнім часом, теж не схожі на традиційні промислові міста.

3. Динаміка концентрації. Центральність великих міст стає привабливою для жителів зоною креативності та щільних соціальних зв'язків. Інші великі міста розвиваються шляхом "поліцентричності" та розосередження підприємств, сервісу, житлових районів. Економічні, технологічні, екологічні, соціальні та емоційні проблеми, що пов'язані зі зникненням в багатьох регіонах моноцентричності, тільки почали аналізуватися соціологами.

4. Неолібералізація соціальної політики. Посилення змагання між містами в межах глобальної економіки викликає переорієнтацію політики міського керівництва. Місто стає підприємцем, розвивається бустеризм як нова форма урбопропаганди. В результаті – зміни соціального статусу окремих районів в мегаполісах, зростання соціальної напруженості та поляризації соціальних прошарків.

Тому питання стратегічного планування розвитку міст, аналіз взаємодії місцевого самоврядування та державного управління містом, визначення ролі територіальної громади в соціально-просторовій організації міста в сучасних умовах розвитку України потребують подальших наукових досліджень. Потребує розробки і механізм впливу основних форм діяльності територіальних громад (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи тощо) на соціально-просторову організацію міського простору в сучасних умовах розвитку України.

2.3. Роль вищих навчальних закладів у розвитку територіальної громади: зарубіжний досвід

Функціонування систем державного управління та місцевого самоврядування на сучасному етапі свого розвитку передбачає залучення в процеси підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням акторів, деякі з яких ще відносно недавно в пострадянських країнах не сприймалися рівноправними органам влади і посадовим особам суб'єктами управління. Одним з таких акторів позиціонується територіальна громада. Відповідно, актуалізуються питання становлення громад суб'єктами управління, їх самодетермінації і звільнення від зовнішньої залежності, розвитку.

Інтерес до територіальних громад як суб'єктів управління обумовлений не тільки розумінням небезпеки ігнорування їх впливу на органи влади, але і визнанням важливої ролі спільнот практично у всіх сферах суспільного життя. Усвідомлення залежності рівнів злочинності, безробіття, бідності, якості життя від активності місцевих громад [564] визначає необхідність розвитку останніх, створення умов для реалізації кожним індивідом своїх можливостей, задоволення колективних потреб та інтересів, включення окремих особистостей і груп в процеси прийняття рішень, розкриття потенціалу всієї спільноти.

Складнощі розвитку територіальних громад пов'язані, насамперед, з браком у членів спільноти відповідних умінь, навичок, спеціальних знань, належної підготовки. Вирішенню подібних проблем сприяють різноманітні форми громадсько-університетського взаємодії. Крім безпосереднього економічного впливу навчальних закладів на розвиток територіальної громади (створення нових робочих місць, залучення інвестицій, наповнення місцевих бюджетів), вони справляють істотний вплив на формування соціального і людського капіталів. У свою чергу, університетам відкриваються перспективи доступу до ресурсів громади, розширення експериментальної бази, покращення свого іміджу, одержання преференцій від місцевої влади. Підкреслюючи взаємну вигоду цих

суб'єктів від такої співпраці, американські експерти доходять висновку, що "залучення освітньої установи в громаду має істотне значення для позитивного розвитку спільноти, а також і для самої установи" [512, с. 25].

Роль і значення навчальних закладів для розвитку територіальних громад найбільш яскраво демонструє досвід США, де послідовно і в національному масштабі розвивалася співпраця зазначених суб'єктів. Слід зазначити, що основні моделі громадсько-університетського співробітництва в США формувалися на основі попередніх зразків взаємодії територіальних колективів та вищих навчальних закладів; існуючі функції як реакція на виникаючі виклики доповнювалися новими. Історично видозмінюючись в процесі свого розвитку, форми такої взаємодії поступово розширювали можливості сторін співпраці для вирішення завдань життєзабезпечення місцевих співтовариств, проникали в усі нові і нові сфери життєдіяльності, залучали у свою орбіту все більшу кількість учасників.

Ідея громадсько-університетського взаємодії в США знайшла своє правове оформлення в 1862 р., коли законом Моррілла (Morrill Act) було передбачено створення "коледжів на наданій землі" (land grant colleges). Згідно з цим законом, держава виділяла кожному штату земельні ділянки, доходи від продажу яких мали бути інвестовані в навчальні заклади. Останні, в свою чергу, зберігаючи в своїх програмах викладання точних і гуманітарних наук, зобов'язувалися готувати студентів по конкретним спеціальностям (насамперед, сільськогосподарським і технічним).

Прийнятий у 1887 р. закон Хетча (Hatch Act) розвинув ідеї, покладені в основу закону Моррілла, надаючи land-grant коледжам додаткові ресурси для проведення прикладних досліджень та експериментальної діяльності (щорічні федеральні субсидії для створення сільськогосподарських і технічних дослідних станцій). Крім того, законом Хетча передбачається поширення серед населення знань, пов'язаних із сільським господарством.

Модель "університетів на наданій землі" спрямована на досягнення 3-х цілей: забезпечення населення (в тому числі, його малозабезпечених верств) освітніми послугами, проведення досліджень (в першу чергу, прикладних); допомогу територіальній громаді (шляхом освітньої роботи, навчання дорослих, передачі технологій, надання публічних послуг). Крім того, створення "університетів на наданій землі" послужило важливим кроком до подолання "розриву" між науковими дослідженнями і практичними потребами конкретного територіального колективу [227]. Як зазначає Р. Толар, ця система, поєднуючи в собі освітній, дослідницький та сервісний напрями, "... контрастує з академічною ізоляцією вищої освіти" [586, с. 410].

Модель "land-grant" припускає двосторонню комунікацію між освітньою установою і співтовариством за допомоги формальних і неформальних зв'язків, створення органів управління, формування дорадчих комітетів та ін. [586, с. 411]. В даний час Асоціація державних

університетів і університетів на наданій землі США (Association of Public and Land-Grant Universities) налічує 218 членів (у тому числі – 188 університетів і 25 університетських систем штатів) у всіх 50 штатах, федеральному окрузі Колумбія і підпорядкованих територіях [492].

Подальші процеси інтеграції освітніх установ та територіальних громад у США тісно пов'язані з розробкою системи так званої Кооперативної консультативної служби (Cooperative Extension Service), впровадження якої здійснювалося на основі прийнятого в 1914 р. закону Сміта-Левера (Smith-Lever Act). Законом передбачено практичне застосування в повсякденній діяльності місцевих співтовариств результатів наукових досліджень, проведених, зокрема, в land-grant університетах. Просвіта населення та надання територіальним громадам нових технологій, технічної допомоги і підтримки здійснюється спеціальними агентами, які також виступають як своєрідні методисти для вирішення організаційних питань, активізації та мобілізації жителів, забезпечують взаємодію різних груп для досягнення спільних цілей. При цьому агенти не повинні обмежувати жодних проявів ініціативи населення, у жодному випадку не пригнічувати активність членів спільноти і не підміняти її власною. Члени територіальної громади мають самі ухвалювати остаточні рішення і відповідно діяти. Для забезпечення тісних контактів з населенням та підвищення ефективності своєї роботи агенти проживають у тій громаді, з якою і взаємодіють через різноманітні форми: зустрічі, збори, семінари, тренінги, консультації, публікації та ін.

Крім агентів, що володіють досить широким набором навичок, у системі Кооперативної консультативної служби працюють і "вузькі" фахівці, які пройшли спеціальне навчання і володіють знаннями для вирішення специфічних проблем територіальної громади [509, с. 4–6].

У середині 1950-х рр. в рамках Кооперативної консультативної служби були ініційовані спеціальні програми з розвитку громадських ресурсів (Community Resource Development), відкриваючи додаткові можливості для розширення участі населення в управлінських процесах і збільшення ефективності місцевого самоврядування [549].

Націлена спочатку на поширення сільськогосподарських знань у сільських спільнотах і серед фермерів, в даний час система Cooperative Extension Service представлена і в містах. Істотно розширився і перелік її функцій, передбачаючи, зокрема, розвиток територіальних громад, розкриття лідерського потенціалу жителів, раціональне використання природних ресурсів, захист навколишнього середовища, формування здорового способу життя та ін. [536]. В рамках Кооперативної консультативної служби впроваджуються проекти методичної допомоги органам місцевого самоврядування, розвитку малого і середнього бізнесу, створення робочих місць, ефективного планування, реалізуються освітні програми для населення.

Університети на наданій землі і Кооперативна консультативна служба послужили основою для формування системи PROSPER (PROmoting School–community–university Partnerships to Enhance Resilience – Сприяння шкільно-громадсько-університетському партнерству для підвищення стійкості). Крім Cooperative Extension Service і власне територіальної громади, модель PROSPER також включає в себе державні школи і в більшій мірі орієнтована на роботу в молодіжному середовищі. Фактично PROSPER використовує вже існуючу потужну інфраструктуру Кооперативної консультативної служби, яка охоплює практично всі американські громади, і передбачає тісну співпрацю вчених і практиків для вирішення різноманітних завдань [579, с. 111–116].

Організаційно PROSPER складається з структурних підрозділів – команд, що функціонують на трьох рівнях (рис. 2.11). На низовому рівні – це місцеві громадські стратегічні команди (Local Community Strategic Teams), що складаються з відносно невеликої кількості (10-15 осіб) учасників – представників шкіл та членів спільноти (вчителі, шкільна адміністрація, члени батьківських комітетів, органи опіки, соціальні служби, волонтери, бізнес-організації, молодіжні організації). Керівництво стратегічною командою зазвичай здійснюється агентами Кооперативної консультативної служби спільно з представниками шкільної адміністрації. Як правило, кожна стратегічна команда створюється для вирішення конкретного завдання.

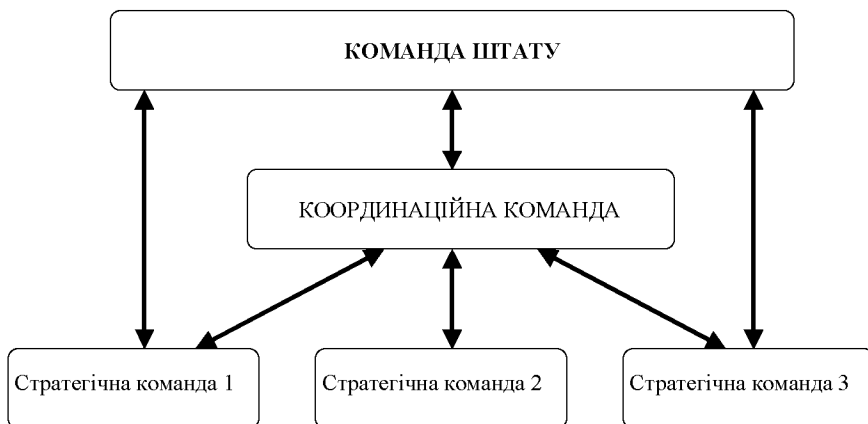


Рис. 2.11. Організаційна структура PROSPER

Узгодження дій різних стратегічних команд здійснюється Координаційною командою (Coordination Team), у складі якої – персонал Cooperative Extension Service, консультанти, служби технічної підтримки.

Також на Координаційну команду можуть покладатися функції організації і планування. Кількість членів Координаційної команди безпосередньо залежить від кількості громадських стратегічних команд, діяльність яких вона узгоджує.

На рівні штату команда складається з викладачів університетів, дослідників, керівництва представлених в системі PROSPER організацій та установ. Очолює команду директор, який обирається з числа її членів. Команда штату виконує управлінські функції, забезпечує ресурсами стратегічні і Координаційну команди, здійснює їх підтримку.

В рамках PROSPER реалізуються проекти, спрямовані на вирішення різноманітних питань у сферах освіти, охорони здоров'я, культури.

Для організації і формалізації відносин між навчальними закладами та місцевими громадами існує практика формування спеціальних структур. Наприклад, в Техаському Панамериканському університеті (The University of Texas-Pan American) взаємодія з територіальною громадою (у тому числі, надання послуг останній), здійснюється через створений у 1986 р. Офіс центра операцій та громадського обслуговування (Office of Center Operations and Community Services, CoSERVE), у складі якого – професорсько-викладацький склад університету, експерти, а також студенти. CoSERVE є парасольковою організацією, що об'єднує 23 центри, серед напрямків діяльності яких – дослідницька робота, освіта, підвищення ефективності місцевого самоврядування, розвиток громад, розвиток малого бізнесу, житлове будівництво, державні закупівлі, сільськогосподарський розвиток, розвиток некомерційного сектора, міжнародна торгівля, стратегічне планування місцевого самоврядування, індустриальний розвиток та ін. Шляхом співпраці з органами влади на державному, регіональному та місцевому рівнях, численними некомерційними, громадськими і приватними організаціями, CoSERVE служить каталізатором для стимулювання економічного зростання, створення робочих місць та підвищення рівня життя членів спільноти. Серед партнерів CoSERVE – центральні органи влади США і найбільші бізнес-структури, у тому числі: міністерства (торгівлі, енергетики, сільського господарства, житлового будівництва і міського розвитку), Адміністрація США у справах малого бізнесу, Бюро перепису населення, Національний інститут стандартів і технологій, Національне управління з авіонавтики і дослідження космічного простору, такі потужні компанії як: Levi Strauss Foundation, SBC Foundation, Fannie Mae Foundation, Exxon Mobil, Duke Energy, Dell Computer Corporation, IBM, The Boeing Company, Pfizer, Inc., Lockheed Martin та ін. Результати діяльності CoSERVE з часу свого створення: 10 тис. нових робочих місць, залучення в регіон інвестицій на суму понад 100 млн. доларів США; поліпшення медичного обслуговування населення, залучення жителів в різні програми розвитку, активізація місцевої громади; застосування наукових розробок на практиці та ін. [512].

Прикладом безпосередньої співпраці установ освіти з територіальними громадами може служити Програма по створенню громадських центрів партнерства (Community Outreach Partnership Centers Program, COPC), впроваджена Міністерством житлового будівництва і міського розвитку США в 1994 р. "...Визнаючи ключову роль американських вищих навчальних закладів у перебудові місцевих громад", Міністерство заснувало Службу університетського партнерства (Office of University Partnership, OUP) [543, с. 246]. Програма була спрямована на налагодження співпраці спільнот із університетами та коледжами з метою використання ресурсів вищих навчальних закладів для розвитку місцевих громад [497, с. 366]. Шляхом надання установам освіти та представникам громад грантів (до 400 тис. доларів на рік) вдалося налагодити плідну взаємодію зазначених акторів. До 1999 р. вже 106 вищих навчальних закладів у 36 штатах брали участь в програмі, інвестицію в яку досягли 45 млн. доларів США. Причому вартість дослідницьких проектів у COPC не може перевищувати 25%; не менше 75% фінансування має витратитися на програми по налагодженню взаємодії, технічну допомогу та обмін інформацією [497, с. 369-370]. В рамках COPC конкретні рішення щодо розвитку територіальної громади (в основному, питання освіти та охорони здоров'я, навчання новим професіям, боротьби зі злочинністю та безробіттям) ухвалюються громадським консультативним комітетом, що складається з місцевих жителів, громадських лідерів, некомерційних організацій та представників освітніх закладів.

У США і Канаді існує практика формування альянсів між місцевими громадами та університетами (university-community alliances), які припускають "...довготривале зобов'язання, що постійно розвивається через свою мережеву структуру і всеосяжну точку зору на громадські питання [543, с. 246]". У Канаді, наприклад, федеральний уряд під егідою Ради з суспільних наук і гуманітарних досліджень (Social Sciences and Humanity Research Council, SSHRC) заснував Громадсько-університетський дослідницький альянс (Community-University Research Alliance, CURA), в рамках якого здійснюється взаємодія територіальних громад і вищих навчальних закладів у соціальній, економічній, культурній та науковій сферах, вивчаються питання охорони здоров'я, досліджуються управлінські проблеми, розробляються методи їх вирішення.

Розпочата в 1999 р. як національна пілотна програма, SSHRC-CURA базувалася на припущенні, що проблеми територіальних громад найкраще вирішувати через мережу місцевих партнерств. Для реалізації проектів Громадсько-університетського дослідницького альянсу формується рада директорів, у складі якого – представники конкретної територіальної громади (керівники органів місцевого самоврядування, депутати, представники приватного сектору) і університету. Метою Громадсько-університетського альянсу (в рамках якого в Канаді було реалізовано 37

проектів) є просування нових ідей, "ноу-хау" та інноваційних рішень для місцевого співтовариства, спрямованих на його соціальний, економічний і культурний розвиток [543, с. 246].

У Хайфі (Ізраїль) органами місцевого самоврядування спільно з вищим навчальним закладом організовано Партнерство для викорінення бідності (Haifa Partnership for the Eradication of Poverty, HPER). Проект був створений у 2006 р. Школою соціальної роботи Університету Хайфи у співпраці з Департаментом соціального забезпечення муніципалітету. HPER ґрунтується на об'єднанні зусиль учених, студентів, соціальних служб та громадських активістів для боротьби з причинами, проявами і наслідками бідності та соціальної нерівності в суспільстві. Цілі проекту: поліпшення умов життя та підвищення доступності соціальних послуг для малозабезпечених сімей, розвиток партнерських відносин між незаможними родинами, університетом та соціальними службами; підвищення рівня поінформованості громадськості про глибокі наслідки бідності, розробка нових моделей втручання і проведення досліджень [581, с. 84]. В рамках HPER проводяться консультації, надається допомога в плануванні та розвитку обцинних проектів, що торкаються проблем соціальної дії, мобілізації населення, громадянської активності, адвокати та лобіювання.

З часу свого створення, HPER веде активну діяльність: здійснюється збір даних, публікуються результати наукових досліджень, для вирішення проблем створюються комітети територіальної громади, організуються щорічні конференції, громадські слухання та круглі столи. Наприклад, Партнерством для викорінення бідності ініційований проект по збору даних в сферах освіти, охорони здоров'я, зайнятості та житлових умов в Хайфі. Збір відомостей здійснювався спеціальними командами, що формувалися зі студентів, соціальних працівників та громадських активістів. Отримані результати були представлені на трьох відкритих конференціях у міській раді за активної участі мера міста, депутатів Кнесету і сотень членів спільноти [581, с. 85].

В останні десятиліття все більшого поширення за кордоном набуває практика проведення університетами досліджень, присвячених проблемам розвитку, не тільки для, але і спільно з представниками територіальних громад. Для підтримки і заохочення таких проектів існують спеціальні програми, в рамках яких здійснюється фінансування відповідних досліджень. Зокрема, подібні програми реалізуються SSHRC-CURA, Канадською іпотечною і житловою корпорацією (Canadian Mortgage and Housing Corporation), Канадським інститутом досліджень в області охорони здоров'я (Canadian Institutes for Health Research) та іншими організаціями. У США громадсько-університетські дослідження фінансуються Добродійним фондом У. К. Келлога (W. K. Kellogg Foundation), Корпорацією Карнегі (Carnegie Corporation), Фондом Ендрю Меллона (Andrew W. Mellon Foundation) [573, с. 373].

З часом було сформовано декілька мереж національного і міжнародного масштабів, об'єднуючих учасників громадсько-університетських альянсів. Наприклад, мережа по дослідженню громад Інституту Лока (Loka Institute's Community Research Network) забезпечує взаємодію вчених і практиків Північної Америки [573, с. 373]. Створений у 1985 р. Кампус Компакт (Campus Compact) у своєму складі налічує представників майже 1,2 тис. університетів і коледжів США. Місія Campus Compact – "просування суспільних цілей коледжів і університетів шляхом поглиблення їх здатності покращувати життя громад і навчати студентів громадянської і соціальної відповідальності [511]".

Важливою є роль університетів як посередників між різними акторами. "Коли громади зазнають дисбалансу влади та/або інформаційної асиметрії, посередницькі установи можуть поліпшити довіру, зокрема гарантуючи надійність учасників або вирівнюючи ігрове поле" [540, с. 370]. В цьому контексті цікавим уявляється досвід Школи політичного планування і розвитку (School of Policy Planning and Development) Університету Південної Каліфорнії, яка впровадила Проект партнерського навчання (Collaborative Learning Project). Цей проект використовував модель консенсус-орієнтованої взаємодії між органами місцевого самоврядування Лос-Анджелеса і районами міста. Проект партнерського навчання реалізовувався як експериментальне дослідження і передбачав: з'ясування адміністративних бар'єрів, які заважають ефективному наданню послуг в райони міста, та вироблення пропозицій щодо їх усунення; проведення серії форумів за участю посадових осіб місцевого самоврядування і лідерів рад районів для визначення нових структур, умов та форм взаємодії у сфері послуг; допомогу представникам міської адміністрації і рад районів у розробці конкретного плану роботи для вирішення місцевих проблем; налагодження таких відносин між членами громад і адміністраторами, в яких зацікавлені сторони залучаються до постійної комунікації і партнерської взаємодії.

Дослідницька команда університету виступала посередником і сприяла налагодженню партнерських зв'язків між зазначеними суб'єктами. В рамках проекту відбулася низка семінарів за участю міських агенцій та рад районів Лос-Анджелеса. В результаті спільними зусиллями було сформовано нову модель надання послуг та підписані відповідні важливі угоди між зацікавленими сторонами [540].

Існують й інші приклади вагомого внеску університетів у місцевий розвиток у ролі посередників. Наприклад, відділення Массачусетського університету в місті Лоуелл із залученням професорського-викладацького складу та студентів впроваджує програму, спрямовану на поліпшення співпраці між торговими асоціаціями, власниками фірм, місцевими торговими палатами, громадськими організаціями, профспілками, державними і місцевими агенціями економічного розвитку. Інститут

Громадянського Життя Університет штату Огайо для зниження конфліктної ситуації, що виникла в 2002 р. у місті Цинциннаті, організував більше 150 форумів [540].

Питаннями будівництва громад (Community Building) і просуванням ідеї ендегенного розвитку в США системно займається Інститут розвитку громад на основі ресурсів (Asset-Based Community Development Institute, ABCD), заснований при Північно-Західному університеті (Еванстон, штат Іллінойс) у 1995 році. Інститут проводить наукові дослідження, здійснює розробку інструментів і методів ідентифікації та мобілізації ресурсів місцевих громад, поширює результати своїх розробок шляхом широкого співробітництва з практиками у сфері будівництва спільнот, проводить навчання студентів. Кидаючи виклик традиційному підходу до розвитку, в якому основна увага органів влади зосереджена на потребах і проблемах локальних колективів, розробки Інституту базуються на передумові, що потенції розвитку територіальної громади закладені в самій спільноті. ABCD вдалося створити кілька мереж, що об'єднують дослідників і практиків Community Building і є майданчиками для обміну досвідом, просування ідей, консультацій, технічної допомоги та підтримки: ABCD в дії (ABCD in Action Network), Європейська мережа ABCD (ABCD Europe Network), Азіатсько- Тихоокеанська мережа ABCD (Asia Pacific ABCD Network).

Розглянуті моделі і форми взаємодії навчальних закладів і територіальних громад дозволяють не тільки реалізовувати різноманітні проекти з метою активізації та мобілізації населення для вирішення завдань місцевого управління, але і забезпечувати своєрідний зворотний зв'язок – здійснювати моніторинг проблем і потреб населення, проводити аналіз дієвості застосування певних форм участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, відстежувати зміни, які відбуваються у спільноті, і на основі цієї інформації розробляти нові технології для досягнення цілей розвитку. Зі свого боку, університети отримують можливість проводити практичні заняття на базі конкретної територіальної громади, впроваджувати свої наукові розробки і спостерігати їх результати, покращувати свій імідж.

Незважаючи на розвинені традиції громадсько-університетських відносин та вагомий внесок навчальних закладів у розвиток територіальних громад, всі зацікавлені сторони такої взаємодії не збираються зупинятися на досягнутих результатах. Більше того, в останнє десятиліття окреслилася тенденція до "відновлення громадянської місії" коледжів та університетів; у США цей рух досяг національного масштабу [593, с. 73]. У той час, як традиційний підхід до експертно-аналітичного та освітньо-інформаційного супроводження забезпечення розвитку територіальних громад базується на односторонніх сервіс-клієнтських зв'язках, все більшого поширення одержує концепція "двосторонніх" [593] партнерських відносин, згідно з якою місцеві спільноти постають не пасивними "реципієнтами знань", а

активними учасниками процесів перетворення на локальному, регіональному та національному рівнях. У результаті відбувається консолідація зусиль вчених і практиків, своєрідна інтеграція наукових закладів і територіальних громад.

2.4. Мовний чинник у формуванні та розвитку територіальної громади: світовий досвід

У процесі територіального становлення держав в Європі відбувалися кампанії на підтримку розвитку стандартизованих мов. Найявністю мовного стандарту робило легшим передання традиційних знань і підтверджувало територіальну ідентифікацію держави: ці завдання належним чином виконувалися за допомогою ефективної інституційної структури, але символізм, що вони були закликані передати, був сильнішим, якщо мова та держава співпадали. Слово *нація* до французької революції мало значення, що дуже відрізнялося від його пізнішого розуміння. Спочатку це слово використовували для визначення громади, що була об'єднана за принципом *rays de naissance*, тобто народження в одному місці. Французька революція підняла цей термін на рівень вище: його стали використовувати для позначення всіх, хто мешкає в межах французької держави та розуміє діалект Иль-де-Франс. Становлення держави поглиблює взаємопроникнення діалектів на доволі великих територіях: державна стратегія спрямована на створення ширшої національної ідентифікації з єдиним центром за допомогою укріплення зв'язків між громадами, що користуються різними діалектами однієї мови.

Ми можемо порівняти процес політичної та адміністративної розбудови з більш ранніми процесами релігійної уніфікації, що відбувалася в межах великих церков. Коли буддизм, християнство або іслам розповсюджували ідею спасіння в громадах з дуже різним етнічним та культурним походженням, місцеві громади не розпадалися: зберігаючи свою ідентифікацію, вони мали завдяки церковній організації широкі зв'язки з різними групами, що поділяли ту ж саму віру, виконували такі ж ритуали, та мали ті ж самі святі місця. Щось дуже сходине відбулося і в створенні національних громад.

Необхідно підкреслити, що декілька релігій можуть поділяти один мовний стандарт, як, наприклад, на франкомовних та німецькомовних територіях, навіть при наявності значних розходжень в інших елементах ідентифікації. Також необхідно відзначити, що там де дві групи мають спільну мову та багато інших культурних характеристик, релігія стає засобом, що допомагає в формуванні ідентифікації та даній території: доречним прикладом є Північна Ірландія. Як вважає Ернест Ренан, стандартна письмова мова не настільки важлива, як різноманітний набір

сигналів та ідентифікаційні риси, притаманні кожній окремій особистості в окремій територіальній громаді, таки як участь у ритуалах та церемоніях, дотримання наслідуваних звичаїв та знання про спільне минуле [566]. Але Ренан лише побіжно згадує про багатшаровість таких виявлень ідентифікації, як чітка належність до місцевої громади, в той час як інші розподілені між цілою низкою громад і висловлює відданість більш великій територіальній системі. Особистості можуть мати більше однієї ідентифікації, і декілька шарів ідентифікації можуть співіснувати в межах єдиної територіальної системи: будуть ці чисельні ідентифікації добросусідськими або антагоністичними залежить у кожному випадку від конкретних політичних подій, політики держави та громадських рухів.

Ми розглядаємо мову як центральний чинник, що впливає на становлення ідентичності, але не виключаємо інші чинники. Отже мова є лише одним із чинників які впливають на формування ідентичності. Більш того, мова не є справою лише приватних або особистісних прераференцій – вміння розмовляти мовою не має сенсу, якщо ви не маєте можливості використовувати її; це також питання публічного визнання, легітимізації стандартів. Використання мови – це колективна дія в якій має брати участь кожен, хто мешкає на даній території, та вона стає політизованою коли деякі елітні групи встановлюють стандарт мовної комунікації та спонукають до її визнання в суспільному житті.

Розбудова національної територіальної громади в дійсності спонукало велику кількість суб'єктів до певного білінгвізму: одна мова – для тісної комунікації всередині громади, та не менш як ще одна – для комунікації за межами громади. Перша мова – це мова родини та вузького кола друзів, інша – мова роботи, зовнішньої комунікації, контролюючих органів та адміністрації. Різниця полягає в тому, наскільки відмінними є стандарти цих мов.

Не зважаючи на те якою є структура території, існує не менш двох шарів мови та ідентичності. Необхідно брати до уваги відстань між ними та розходи, пов'язані з переходом від одного до іншого. В класичній національній державі ця відстань невелика або мінімальна. Засобом місцевої комунікації є просто один із діалектів, який є вживаним на всій території та таким чином дуже близький до стандарту. На практиці існує набагато більше розбіжностей в відстані між двома шарами. Ми можемо визначити щонайменше чотири градації у відстані між місцевим та територіальним стандартом:

1. Дві мови взаємно зрозумілі: обидві належать до однієї групи мов. Це класичний випадок легкого переходу від діалекту до стандарту. Країна найближча до цього типу мінімальної двомовності, мабуть, Швеція.

2. Дві мови не є взаємно зрозумілими, але місцевий діалект належить до мовної групи, що є визнаним альтернативним стандартом на даній

території. Ця ситуація є розповсюдженою в так званих успішних периферіях і багатомовних системах.

3. Дві мови не є взаємно зрозумілими, і місцевий діалект і його стандарт не визнаються центральною владою. Ця ситуація є поширеною на приграничних територіях.

4. Дві мови не є взаємно зрозумілими, місцевий діалект належить до мовної групи, що є централізованим стандартом встановленим в сусідніх державах і офіційно визнаних на їх територіях. Крім того, екzogлосний стандарт може бути не визнаним на території сусідніх держав.

Ці відмінності відіграють важливу роль та мають гострі наслідки щодо рівності усіх громадян. Можна виділити два дуже різних види прав громадян в системі демократичного плюралізму: право на повагу з погляду на громаду походження, незалежно від мови або етнічного складу, а також право на можливість повноцінного використання індивідуальних здібностей у ширшій територіальній мережі. Ми можемо назвати перше правом на коріння, друге – правом вибору. Коріння важливі, тому що вони допомагають вам ідентифікувати, хто ви є і кому ви можете довіряти: вони є життєвою основою культурної ідентичності. Але можливість вибору є однаково важливою. Ви можете не бажати бути заблокованим назавжди в межах однієї громади; ви можете знайти широку арену для використання ваших талантів. Проблема полягає в тому, щоб знайти прийнятні точки перетину між цими двома орієнтаціями. Домінування коренів може призвести до соціального, культурного, та навіть економічного поневолення. Багатоваріантність можливостей може стати причиною аномії: зниження передбачуваності, збільшення безвідповідальності та розвиненню деперсоналізації.

У світі існує величезна кількість мов, але тільки невелика кількість має реальний шанс перетворитися на стандартну мову писемного спілкування. Такий стандарт не може бути розробленим без створення центру або мережі центрів: писання спочатку було прерогативою еліти, та може стати нормою тільки шляхом постійної взаємодії між групами з мовною компетенцією в даному середовищі. Після того, як мовний стандарт існує протягом певного часу і знаходить вираження в авторитетних художніх працях, його важко замінити: витрати на створення альтернативного мовного стандарту є дуже високими. Можливо, найкращим джерелом для такої стабілізації було поширення технологій масового друку. Але, на початку, стабільні мовні стандарти, швидше за все, розвивалися в консолідованих територіальних громадах, існуючих задовго до появи друку.

Об'єднання територій збільшило можливості комунікації для еліт на великих відстанях. У свою чергу, це покращало шанси на прийняття загальних мовних стандартів для мов, що використовувались для церемоніальних процедур, і для адміністративних або юридичних зв'язків.

У Західній Європі ці процеси мовної стандартизації відбувались між восьмим та дванадцятим століттями. Створення алфавіту місцевих мов в монастирях і церковних школах мало тенденцію до стабілізації мовних стандартів і підготувало підґрунтя для уніфікації національних мов. Перші мовні стандарти багатьом зобов'язані Гутенбергу та стародавнім друкарям: їх рішення з орфографії, історично сумнівних питань, як правило, заморожували існуючі мовні стандарти. Принаймні, в протестантських країнах, введення обов'язкової масової освіти пізніше збільшили тиск стандартизації.

Існував, однак, другий шанс. Мови, які не змогли виробити певний стандарт з появою друку все ще можуть стати регулярним засобом письмового спілкування, якщо:

- мова розглядається елітами як символ територіальної ідентичності;
- існує певний рух який має на меті досягнення угоди по спільній граматиці та лексиці для письмової мови;
- приймалися цілеспрямовані зусилля, щоб поширити таку спільну версію за рахунок використання в релігійних або інших символічних церемоніях, і через засоби масової освіти;
- школи, де викладання відбувалося на периферичній мові, були створені на ранніх стадіях.

Розвиток культурної інфраструктури йшов паралельно змінам в економіці. Із зростанням торгівлі збільшився попит на компетентних комунікаторів, а поширення адміністративно-юридичних і військових установ створило територіально широкий ринок для професіональних фахівців, які вміли читати та писати: університети, що колись були важливим чинником відповідальним за підтримку грецької і латинської мов, також почали готувати фахівців на місцевих мовах. На наступному етапі, промислова революція породила попит на працівників, здатних читати інструкції та посібники, та отримувати нові навички та методи за допомогою грамотності. Ці економічні зміни запровадили більш відкриті ринки для персоналу на всій території держав для самих різних професій, та спричинили переїзд великого числа людей з периферії і збільшення культурних контактів по всієї території, заснованих по письмовій комунікації.

Ці події зміцнили величезну вагу встановлених мовних норм і послабили успадковані говори і діалекти, периферійні мови. В цілому, ми могли б сказати, що шанси на виживання периферичних мов були б сильно знижені, якщо б вони не були стандартизовані і не стали засобом масової комунікації перед злетом промислового розвитку. Після створення територіального ринку праці ресурси для опору проти центрального мовного стандарту були різко скорочені. Коротше кажучи, зміни в економіці створили новий набір можливостей, і вибір звичайних людей в

таких ситуаціях, як правило, було спрямовано на вирішення долі периферичної мови.

Шість категорій можуть бути виділені шляхом об'єднання двох вимірів, статусу кожної мови та мовної системи на території, де вона використовується:

– по-перше, успішні центри, випадки постійного зміцнення однієї центральної територіальної мови;

– по-друге, багатомовні структури, випадки територіального розмежування між використанням двох або більше мов в рамках однієї певної політично об'єднаної території;

– по-третє, успішні периферії, випадки успіху в створенні або підтримці відмінних мовних стандартів для периферії;

– по-четверте, периферія зі слабкими мовними стандартами, але з певним рівнем автономії, випадки, коли периферії виявилися не в змозі створити або підтримувати ефективні мовні стандарти самостійно, але досягли певного рівня політичної автономії чи незалежності;

– по-п'яте, приграничні периферії, випадки як з неефективним мовним стандартом, так і з незначним рівнем автономії;

– по-шосте, рішення на межах мовного розподілу, випадки сильного взаємного тиску між основними мовними громадами.

Випадки ранньої мовної стандартизації та успішного розвитку територіальних мов були двох видів: території об'єднані навколо одного центру до Тридцятилітньої війни, або багато центрові території з яскраво вираженою імперською спадщиною. У першому випадку стандартні мови, як правило, розвиваються з діалектів основної території, а в другому, як правило, існує велика відстань між прийнятим письмовим мовним стандартом і мовою місцевих еліт. Вісім мов у цій категорії можуть бути згруповані таким чином: рання територіальна консолідація і в значній мірі однорідне населення (Португалія, Данія, Швеція, Нідерланди); рання територіальна консолідація з сильно диференційованим населенням (Англія, Франція); імперська спадщина з подальшою фрагментацією і декількома центрами, але з однорідним населенням в межах основної території (Німеччина, Італія).

Португальська держава розвивалася в ізоляції на крайньому південному заході Європи. Її рання структура, побудована в боротьбі з мусульманами, виявилася досить сильною, щоб чинити опір об'єднанню в більш широкий іберійський союз на чолі з Кастилією. За межами її кордонів, тільки на півночі, в Галісії був схожий діалект і початок літературної культури. З консолідацією іспанської імперії в шістнадцятому столітті дороги розійшлися, а мовної крос кордонної спорідненості ніколи не було, щоб призвести до будь-яких політичних наслідків. Внутрішньо, незважаючи на пізніші економічні відмінності між північчю і півднем,

Португалія залишалася єдиною однорідною нацією, з постійно зростаючим попитом на загальний мовний стандарт, заснований на діалектах культурного центру в Коїмбрі, і політичного центру в Лісабоні.

Схожі події відбувалися на двох інших територіях на північній околиці старої імперії з десятого століття. Території Данії та Швеції повільно консолідується в рамках чітких державних структур. Два різні діалекти були відносно близькі один до одного, і деякий час здавалося, що тільки одна ефективна державна структура з'явиться. Ця можливість була порушена Швецією в 1522 році, а Реформація та друкарні допомогли побудувати дві відмінні мовні стандарти. Усні діалекти не зникають, а в прикордонних районах спочатку було байдуже, який стандарт ближче. Це пояснює шведський успіх в інтеграції деяких територій, що раніше належали Данії. Також свою роль відіграло те, що завоювання (1658) мало місце до введення обов'язкової масової освіти. Не існувало ніякого раптового запровадження нового мовного стандарту: коли люди навчилися читати, вони були вже були знайомі зі шведським мовним стандартом.

Голландський випадок був зовсім іншим. Так звані Країни Бенілюксу колись були частиною римської і франкської імперій, і формально залишалися імперськими територіями до 1648 року. Вони були типовими міськими територіями: замість консолідації в середні віки, існувала система взаємодіючих князівств і міст з тією чи іншою формою феодалної залежності від імперії. Вони також розділилися культурно: межа між носіями німецької та романської мов, яка сьогодні ділить Бельгію, залишається стабільною з п'ятого століття. Після недовгої консолідації під Бургундією в 1377 р., Реформація та затяжна боротьба проти імперії Габсбургів знову розділили країни Бенілюксу. Але ця нова, і по суті релігійна, межа поділила території далі на північ, ніж старий мовний розрив. Ці події залишили німецькі області в трьох характерних частинах: південні, католицькі провінції Фландрії і Брабанта, кальвіністський центр в Голландії, та фризька північ.

Економічний розвиток і динамізм надали Голландії домінуючу позицію в цій новій структурі. Фландрія, ядро раннього північного капіталізму, була залишена в руках Габсбургів і перебувала у стані стагнації аж до XX століття. Фрізія залишалася основним периферійним виробником, підлеглим Голландії, центру нової голландської держави. Середньовічний мовний літературний стандарт, який розцвів у Фландрії і Брабанті поступово "опівнічнися", і цей процес продовжувався і в дев'ятнадцятому сторіччі. Згода стосовно загального мовного стандарту, *Algemeen Beschaafd Nederlands*, була досягнута після 1900 року, і існувала в бельгійській Фландрії до 1950 років. Процес мовної однорідності зайняв значно більше часу і був більш болючим, ніж в Данії чи Швеції, але в кінці кінців результат не дуже відрізняється. Фландрія та Голландія мають одини і той мовний стандарт, який заповонив і Фрізію.

Англійська та французька мови були мовами основних територій консолідованих проти Імперії. В обох випадках існували великі розбіжності в мовних виразах в середні віки, з наступною швидкою стандартизацією в результаті винаходу друкарства. Але використання обох мов, як і раніше, було обмежено основними територіями, але з великою низкою периферичних мов і діалектів. Існувала, однак, суттєва різниця між цими двома країнами в їх політиці відносно віддалених районів. Англіїці об'єднували свою основну територію більш ретельно та були набагато більш терпимі до периферійних територій: вони дозволили шотландцям зберегти широкий спектр відмінних установ в рамках Союзу 1707 року, і проводили політику невтручання стосовно валлійських і ірландських територій. Периферію, як правило, ігнорували, а не намагалися активно інтегрувати.

У Франції розчарування роздрібненою адміністративною структурою породило насильницьку хвилю централізації під час революції. На практиці це принесло з собою подальший тиск щодо галінізації, примусового запровадження мовного стандарту Іль-де-Франс для всіх територій. Процес інтеграції, однак, був повільним. По-справжньому вона почалася тільки з промисловою революцією і поширенням нових зв'язків під час Третьої республіки [592]. Якобінська ідеологія унітарної держави-нації в поєднанні з тиском капіталістичної економіки послабили периферичні культури. Безумовно, Франція пройшла фазу культурного колоніалізму, якому сприяло об'єднання ринків праці відділених територій, що розглядалися приблизно як заморські колонії, придбані протягом дев'ятнадцятого століття.

Португалія, Англія, Франція, Данія і Швеція розвинули сильні центри і відмінні мовні стандарти на окраїнах колишньої імперії. В Нідерландах було розроблено домінуючий стандарт в рамках старої імперської території, але повільніше. Щодо низки європейських міст, то там територіальна консолідація була досягнута в два етапи: до 1648 консолідації прийшли через асоціацію, розвиток полісефалічних федерацій (Нідерланди, Швейцарія); після Французької революції інші роздрібнені території були об'єднані під одним провідним центром, не зачіпаючи основні полісефалії в структурі міста. Дві території (Італія, Німеччина), також консолідовані, розробили власні мовні літературні стандарти перш, ніж вони об'єдналися політично. В цьому відношенні вони дуже відрізнялися від країн на краю старої імперії.

Що відрізняє німецьку та італійську траєкторію розвитку від усіх інших територій, це розбіжність у строках цих процесів об'єднання: вони мали єдину культуру кілька століть, перш ніж вони були об'єднані політично. В Італії, церква успішно підтримувала латинську мову в якості стандартного письмового спілкування після падіння Західної Римської імперії, але це була мова еліти далека від регіональних усних діалектів. З

ростом торгового капіталізму і поширенням шару письменного населення в містах, виявилось неможливим підтримувати латинську мову як домінуючу мову віддаленої комунікації. Три стандарти змагалися один з одним на ранній фазі стандартизації місцевого діалекту: сицилійський, тосканський, і венеціанський. У чотирнадцятому столітті, однак, престиж флорентійської культури по всьому півострову допомагає прийняттю тосканського мовного стандарту як *umanesimo volgare*. Хоча це не зменшило відстань між усними діалектами, не було жодної серйозної протидії, і, після Французької революції і Рісорджіменто (кінець 18 ст. – 1861 р.), ніяких серйозних розбіжностей з приводу національного стандарту [577].

На відміну, розвиток мовного стандарту в Німеччині не починається з єдиного мовного стандарту еліти. Єдина писемність була продуктом спільної колонізації східних прикордонних територій і, як наслідок, змішання різних діалектів. Подальше зміцнення *Hochdeutsch* (літературна німецька мова) було в значній мірі наслідком роботи друкарського станку та потужному впливу Біблії, що була перекладена Мартіном Лютером на літературну німецьку мову. Незважаючи на століття політичної роздробленості, *Hochdeutsch* сформувала освітній стандарт для протестантських і католицьких держав на Заході. З падінням Ганзейського союзу, вона поступово витісняється *Niederdeutsch* (нижньонімецький діалект) в Північній Німеччині. На півдні, з поширенням торгівлі через Альпи, німецька мова стає важливою крос-місцевою мовою комерції. У той час як німецькомовна Швейцарія встановила свою незалежність в чотирнадцятому столітті, вона не порвала з мовною культурою Німеччини: *Hochdeutsch* був швидко прийнятий в якості мови спілкування еліти. Аналогічні процеси відбувалися в Австрії і Пруссії, території, які не мали розвинутого культурного рівня, перш ніж нова технологія друку змінила умови для міжміського зв'язку: обидві території прийняли *Hochdeutsch* в якості стандартного письмового спілкування.

У шести випадках із першої категорії, мовна централізація була прямим наслідком цілеспрямованого формування політичного центру, в той час як у Німеччині та Італії йшов процес мовної гомогенізації децентралізованої мережі взаємодії еліт в рамках старих імперських структур. Подивимось на випадки більш вираженого використання мов на багатомовних територіях. Ми маємо відзначити різні умови для використання мов: в містах, і на периферії. Міські умови призвели до створення двох багатомовних систем, Швейцарії та Бельгії. На периферії Іспанська імперія вдалася до стратегії федерального альянсу в завоюванні територій.

Багатомовні структури мали більш можливостей до розвитку на територіях з сильними федеральними традиціями, в прикордонних зонах між основними мовними групами, або у військових союзах між територіальними системами майже рівної сили. однак, всі ці випадки занадто сильно відрізняються один від одного і їх занадто мало, щоб

робити узагальнення. Офіційно багатомовні, вони помітно відрізняються силою складових мов. Ніколи не існувало питання мовного рівноправ'я: в усіх трьох випадках одна мова історично переважає. Швейцарська структура довгий час була самою збалансованою, але ніколи не було ніяких сумнівів в економічній та демографічній перевазі алеманської німецької громади. Принаймні, через сто років після свого заснування бельгійська держава мала сильно перекошену структуру: французька мова була, безсумнівно, мовою еліти, і тільки з 1950 року було встановлено деяку ступінь рівноваги з фламандською мовою. В Іспанії не існувало таких сильних тенденцій до рівноваги. Три основні регіональні мови – каталонська, баскська, галісійська – отримали певний офіційний статус, але на іншій часті терезів є помітний демографічний дисбаланс. Іспанія відрізняється також і по інших пунктах. Бельгія та Швейцарія були буферними територіями і не розвивали місцеві мовні стандарти, в той час як Іспанія, принаймні, мала чотири ендоглосних стандарти.

Для Швейцарії стратегія екзогłosної стандартизації була, мабуть, найпростішою для розбудови сильної федерації. Було б задорого насаджувати один ендоглосний алеманський мовний стандарт в німецькій Швейцарії, це надало б привілеї одному діалекту. Було набагато легше погодитися із зовнішнім мовним стандартом однаково віддаленим від усіх місцевих діалектів, який не мав загрози для федерації. З географічним розширенням територій Швейцарія залишається федерацією на всіх рівнях, окрім економічних, надаючи формально рівні права всім кантонам, встановлюючи контроль за релігійним паритетом і вирівнюючи положення всіх діалектів, за рахунок прийняття екзогłosних мовних стандартів. Єдиний виняток підтверджує корисність цієї мовної стратегії. Ретороманська громада в Граубюндені (Graubünden) не змогла зупинитися на будь-якому зовнішньому мовному стандарті, і, можливо, через це не змогла виробити свій власний мовний стандарт. З огляду на те, що мовні групи в Швейцарії мають високу ступінь відособленості, центробіжні сили в результаті парадоксальним чином забезпечили не тільки примирення, але й інтеграцію [574].

У Швейцарії ніколи не було ніяких сумнівів про первинність територіального принципу, як на рівні громади, так і на рівні кантонів. У Бернській Юрі (Jura) франкомовні мешканці можуть відправляти своїх дітей до шкіл з рідною мовою, якщо вони складають більшість в даній місцевості, але лише в окремих випадках вони будуть мати вплив у великому німецькомовному кантоні Берн. Релігія та економіка, проте, грають на користь розділення франкомовної Jura. Протестанти на півдні завжди були ближче до німецькомовних мешканців Берну, ніж північні католики. Крім того, південь є промисловим центром набагато більший проміжок часу, і тому є ближчим до передових центрів швейцарської економіки.

Однак загальне збільшення абсолютного рівня добробуту дозволив багатьом мешканцям Југа залишитися в своїх місцевих громадах і відмовитися від спокус зовнішнього ринку праці. Необхідність контролю за відмінним мовним стандартом була пов'язана з вірою, що люди могли дозволити собі залишитися в франкомовному середовищі, що вони не повинні представляти двомовність на змішаному місцевому ринку праці. На півдні більшість вже була залученою до такого змішаного ринку праці. Відмінність півночі від півдня посилювалася через принцип територіальної первинності в Швейцарії. Попит на рівний статус для французької мови міг найбільш легко бути вирішеним шляхом створення окремого франкомовного кантону, і конституційно це можна було досягти тільки через ряд референдумів на всіх рівнях, в тому числі в територіальних громадах. Було проведено референдум на рівні територіальної громади в Југа, який вирішив територіальне та мовне питання. Одномовний кантон Југа, створений в 1970-х роках, був набагато менше ніж історична територія і не включив себе протестантський південь.

На разі Југа являє собою приклад успішної мовної ідентифікації в Швейцарській Конфедерації. Зміни в Grisons (Graubünden) були дуже різними. В Југа ніколи не було сумнівів щодо життєздатності мовного стандарту: він був екzogлосним, але створений для єдиної мовної громади. У Grisons не було такої єдності. Існувало щонайменше шість різних діалектів, кожен з яких мав окремий стандарт. Хоча всі вони були членами ретороманської мовної групи, фрагментована географія регіону просто не дозволяла їм виробити загальний мовний стандарт. Згоди було досягнуто в 1938 році, коли реторетороманську мову було визнано в якості четвертої офіційної мови Конфедерації. Але це не мало багато сенсу. Через діалектичну різноманітність мова могла використовуватися тільки в місцевих школах, а адміністрація кантону здійснювалася на німецькій мові. Крім того, незважаючи на положення про викладання мови і засоби масової інформації, кількість носіїв ретороманської мови в кантоні повільно, але неухильно знижується [580].

У той час як Швейцарії пощастило мати три майже рівноправні мови, Бельгія опинилася в пастці в нерівноваги. Один екzogлосний мовний стандарт великої європейської держави, інший – політично набагато слабкіший. Французька мова була мовою державо утворюючої еліти, у той час як фламандська мова, не зважаючи на часи свого середньовічного розквіту, була лише набором сільських діалектів. Великі зміни відбулася за часів другої світової війни. Фландрія перетворилася на промисловий регіон, що швидко розвивався, і мовний стандарт північної голландської мови був прийнятий в 1950 році. Економічні зміни та урядова реструктуризація стали причиною зростаючого попиту на фламандськомовних кваліфікованих робітників, фахівців і чиновників [533] і відповідного підйому набору фламандськомовних працівників в систему

вищої освіти: саме це нове покоління поступово призвело до кінця домінування франкомовної еліти. У цілому, незважаючи на елітарне становище французької мови, фламандська мова вижила як популярна мова в провінції. Частково через це, фламандці були в змозі, з економічним розвитком і політичною мобілізацією, не тільки вибороти рівні права для своєї мови, але і забезпечити її виключне панування на власній території. У центрі бельгійської політичної проблеми завжди був Брюссель, історично фламандський, але який все більше і більше зазнавав франкомовного впливу. Ця проблема показує, що питання має вирішальне значення не тільки для Бельгії: чи можна знайти компроміс між федеральною територіальною системою та правами особистості і громади?

На відміну від північних випадків, фламандський рух в Бельгії та франкомовний рух в Бернській Юрі є випадками успішного захисту мовних прав в багатомовних системах. В обох випадках проблема була пов'язана з легітимізацією екzogлосного стандарту в периферійних територіях. Фламандська мова довгий час була просто набором діалектів мови, що домінувала на півночі: фламандці залишалися на периферії як з точки зору культури, політики, так і економіки. На відміну від цього, в той час як франкомовні мешканці в Юрі знаходилися в економічній та політичній периферії, їх мова була у преференції, і була прийнята в якості стандарту в інших місцях Швейцарії. Існувала ще одна відмінність: Юра була розділена релігійно між католицькою північню та протестантським півднем, у той час як Фландрія була набагато більш однорідно католицькою. Нарешті, фламандська територія була географічно та демографічно набагато більшою в Бельгії, ніж Юра в Берні. Але незалежно від відмінностей в умовах, і фламандський рух і Југа, хоча й зовсім недавно, підтвердили своєрідність своєї території та мови.

Ситуація була більш асиметричною в Іспанії, хоча розвивалася на початку з сильних федералістичних позицій. Іберійський союз проти мусульман має деякі паралелі з швейцарською боротьбою проти німецьких імператорів. Тим не менш, на Піренеях союзи були династичними, а не селянської республіками або корпораціями городян, також за часи Реконкісти були відкриті великі території на півдні для колонізації. Хоча на ранньому етапі Реконкісти були деякі сумніви щодо результату боротьби за політичну гегемонію, до кінця п'ятнадцятого століття це питання було вирішено. Кастилія була домінуючим партнером, що придбала контроль над великими територіями. Але Арагон і Каталонія ніколи не змирилися із своєю долею, повставали знову і знову, відмовляючись піддаватися *кастилінізації*. Ще більш важливим було те, що Каталонія, як частина середньовічного торгівельного поясу, отримала велику економічну міць, яка деяким чином компенсувала втрату політичної влади, і, будучи економічно незалежним центром, підтримувала свою мову. Каталонська мова не втратила свої позиції у корінного населення незважаючи на

безперервну еміграцію: навпаки, найбільша лінгвістична небезпека була в постійній імміграції кастильськомовного населення в промислові центри навколо Барселони [570].

Таким чином, ми знаходимо в Іспанії комбінацію сильної периферійної ідентичності з довгими та гострими конфліктами за політичну автономію. Іспанія має середньовічну спадщину федералізму, але хвилі кастильської централізації в шістнадцятому і дев'ятнадцятому століттях викликали доволі негативний резонанс на периферії. Три території очолили боротьбу проти кастильського панування: альтернативний центр в Арагоні-Каталонії, прикордонні баскські провінції, і зовнішня територія Галісія. Ці три території помітно відрізняються геополітично та гео економічно. Каталонія була альтернативним центром, який ніколи покійно не інтегрувався в нову іспанську імперію. Баски ніколи не були частиною імперського центру. Швидше за все, іспанські королі для захисту своїх кордонів надали баскам на південь від Піренеїв ряд піл'єг (*fueros*), віддаляючи їх від решти населення держави. Ці привілеї, що були надані дворянству [528] без сумніву, посилили гордість і відособленість басків: вони вже були чітко відокремлені від іспанців мовою. Лінгвістична напруженість посилюється після Ліберальної перемоги в 1833 році, баски прагнуть захистити *fueros* від центру в Мадриді. Подальша ескалація мовної напруженості виникла з карлістських війн дев'ятнадцятого сторіччя і громадянської війни 1930-х років, хоча результати карлістських війн тільки підкреслили труднощі створення альянсу між церквою і захисниками периферійної культури. До 1970 років баскська культура була сильно фрагментованою по декількох напрямках – політичному, релігійному та економічному. Лінгвісти зазвичай розрізняють сім діалектів, три в Іспанії і чотири у Франції, без єдиного стандарту. Крім того, баскська мова ніколи не мала офіційного статусу до розпаду режиму Франко. Це призвело до такої ж напруги, як і в Уельсі: деякі захисники приділяти пріоритетну увагу боротьбі за мову, інші контролю над історичними територіями.

Каталонські і баскські території відрізняються за багатьма параметрами, але в них є одна спільна риса: вони є економічно розвиненими, в той час як політично і культурно піддаються домінуючому кастильському стандарту. У порівнянні Фландрії і Юра, ми говорили про важливість своєї самобутньої культури: це було питання не тільки благополуччя, але й відповідності між мовною громадою і крос-місцевим ринком праці. Ту ж закономірність можна спостерігати в випадках Каталонії і Басконії (*Euskadi*), але тут ми маємо почуття гордості за місцеві досягненнями в поєднанні з відмовою від політики центру. Крім того, відкритість іспанського ринку праці створює труднощі для басків і каталонців на відміну від фламандців і громадян Југа: потік іммігрантів з політичного центру до багатой периферії посилив труднощі для ендегенних мов.

Ми будемо вважати за успішні ті території, що були спромоглися створити та підтримувати свої власні мовні стандарти, та до яких більша частина населення території залишилася вірною (і які досягли політичної незалежності: країни Північної Європи, Люксембург, Ірландія). Успіх країн півночі був найбільш повним: ці території не тільки встановили домінуючі мовні стандарти на своїй території, але і добилися політичної незалежності. Люксембург опинився між двома зовнішніми мовними стандартами, але досяг успіху в просуванні своїх місцевих діалектів в якості альтернативи офіційному стандарту спілкування. Люксембург ілюструє один з можливих шляхів мовної модернізації: спочатку політична незалежність, а потім легітимізація відмінного стандарту для даної території. Ірландія є єдиним успішним прикладом повного суверенітету без затвердження мовної самотності.

У північних країнах два фактори зіграли важливу роль: взаємна зрозумілість мов периферії і метрополії, та прямі демографічні контакти між корінним населенням і переселенцями з домінуючої культури. Відстань між мовами периферійної та колоніальної еліт у Фінляндії була набагато більше, ніж в інших місцях. Граматика та лексика фінської мови дуже відрізнялися від шведської мови, отже знадобилось багато зусиль для шведськомовних мешканців, щоб навчитися. З іншого боку, відстань між датською мовою метрополії і місцевими мовами та діалектами в Норвегії була набагато менш вираженою. Насправді, мовний стандарт друку, що було встановлено в Копенгагені, протягом століть був прийнятим в Норвегії як прояв усної мови, принаймні, у освіченої еліти. Різниця з ісландською мовою була більше, але, можливо, частково через віддаленість, велика частина старої літератури розповсюджувалася локально через вручну відтворені версії.

Фінляндія відрізнялась близькістю та характером шведського поселення: сільські громади в Остроботнії (*Ostrobothnia*) і південно-західному архіпелазі, а також елітою, яка контролювала ресурси уздовж південного узбережжя. Ці дві шведськомовні групи тісно не взаємодіяли аж до дев'ятнадцятого століття, коли вони почали шукати захист від початкової хвилі фінського націоналізму. У той час як позиція шведської меншини в цілому була посилена через цей союз, шведська еліта була напряму зацікавлена в розвитку широкого фінського руху як важливого елемента в стратегії захисту успадкованої урядової структури від російського центру [495]. Націоналізм служив як громадянська релігія для збереження фінської держави, і з цієї причини виявилось можливим досягти згоди щодо використання мов між двома мовними громадами. Фінську мову було зрівняно в правах із шведською в 1883 році, і, до 1919 року коли було прийнято Конституцію, процес вирівнювання зайшов так далеко, що в 1922 році відносно легко були встановлені докладні правила Закону про мову для визначення прав кожної територіальної громади.

Ситуація в Норвегії складалася по-іншому. Після здобуття незалежності в 1814 році письмовий та друкований мовний стандарт був датським, але вимова була різною по всій країні. Історія звільнення норвезької мови від датського спадкування в значній мірі є історією зменшення цієї відстані між письмовою та усною мовою. Цей процес відбувався в період поширення освіти, прискорення модернізації та розповсюдження політичної мобілізації. Результатом були затяжні конфлікти, спочатку з приводу міського мовного стандарту, який мав замінити датську мову як письмову норму, а потім між цим стандартом і мовним стандартом, що було розроблено з корінних сільських діалектів. К 1907 року міський стандарт (*riksmål*, пізніше *bokmål*) явно відрізнявся від датської мови, незважаючи на деякий конфлікт з приводу орфографії та лексики. Конфлікт був підкріплений потужним підйомом інтелектуального будівництва мовного контр стандарту *landsmal* (пізніше названого *nynorsk*). *Nynorsk* збирали не тільки в сільських районах на півдні і заході, вона стала вираженням стилю для нової сільської інтелігенції після 1870 року. Союз лівих сил запровадив кампанію та домігся законодавчого визнання *nynorsk* в якості офіційної норми, як для адміністративної комунікації, так і для викладання в школах. Рух *nynorsk* досяг свого піку між двома світовими війнами: післявоєнна урбанізація скоротила чисельність носіїв *nynorsk* [532], але цій спад супроводжувався збільшенням її прийняття в інтелектуальних колах, розвитком, що допоміг збагатити обидві мови. В Ісландії рух за національну культурну незалежність виявився успішним, але умови для розвитку були різними. В Ісландії в середні віки була створена сильна літературна мовна норма, яка збереглася завдяки віддаленості острова. Вона була закріплена після Реформації перекладом Біблії на класичну ісландську мову. У результаті, незважаючи на те, що датська мова все більше використовувалася як мова адміністрації, ісландська мова залишилася мовою церкви. Місцевий мовний стандарт так добре вкоренився, що ще до націоналістичного підйому і відновлення ісландського парламенту в дев'ятнадцятому столітті, цей стандарт був визнаний Данією в якості єдиної офіційної мови на острові.

Приклад Люксембургу показує інший можливий шлях мовної модернізації: політична незалежність, за якою йде легітимізація мовного стандарту даної території. Люксембургська мова (*Letzeburgisch*), основна мова Люксембурга, є по суті німецьким діалектом. Його доля була змінена визнанням в 1815 році Люксембургу в якості суверенної держави. Ця крихітна буферна територія мала розробити політику гнучкої адаптації до його гігантських сусідів: люксембургські фахівці навчалися в Франції або Німеччині, і використовували обидва екзоглоссні стандарти в області управління, права та законодавства. Місцевий діалект отримав письмовий стандарт дуже пізно, але в 1912 році його було введено в якості обов'язкової мови навчання в школах. Вирішальна зміна, однак, трапилася за часів другої

світової війни. В рамках відмови від усього німецького, *Letzeburgisch* поступово замінює *Hochdeutsch*, і сьогодні має рівний статус з французькою мовою в адміністрації, хоча остання домінує у зовнішніх зв'язках.

Що робить Ірландію цікавою - це повний провал націоналістичного руху за можливість зробити стару мову ефективним засобом повсякденного спілкування. Ірландська мова була першою західноєвропейською мовою, яка замінила латинську та грецьку в якості засобу навчання, з сильними літературними традиціями ще з шостого століття. Спад почався з початком Реформації і посиленням англійського панування. Велика хвиля католизації в дев'ятнадцятому столітті призвела лише до подальшого ослаблення позицій старої мови: католицька церква зберегла свою владу над селянством, але нічого не зробила для зміцнення мови. Її підтримка повного громадянства для католиків не супроводжувалася вимогою окремого лінгвістичного статусу для ірландської мови: більше занепокоєння було пов'язано з управлінням освітою і доступом до ємкого англійського ринку праці. Все це продовжувалося до середині дев'ятнадцятого століття [494] зміцнюючи вже усталену тенденцію: промислова революція відкрила ринок для ірландського селянства коли вже не існувало ізоляції від англійської мови.

Коли Гельська ліга почала кампанію з захисту ірландської мови в 1890-х роках, було вже надто пізно. Відчайдушні зусилля на відродження після здобуття незалежності також виявилися марними: ірландська мова могла стати офіційною мовою нової держави та бути обов'язковою в освіті та в якості вимоги для деяких державних посад, але це не могло зробити її живою, динамічною мовою. Крім того, стандартизація, йшла дуже повільно: публікацію офіційної граматики було здійснено лише в 1953 році [559]. Тим не менш, зниження активного використання ірландської мови не вплинуло на міцність етнічної ідентичності: існує багато інших способів сигналізувати про належність до "ми" групи. В Ірландії відмітна і повсюдна присутність католицизму допомогла зберегти почуття відособленості, так само як і палка боротьба за власність на землю. Все це було підкріплено британською присутністю, байдуже, наскільки репресивною. І після 1922 року символізм було зосереджено на питанні про розділ острова: кордон між Республікою Ірландією та Північною Ірландією, один з найміцніших в Європі, залишається символом жорсткої непримиренності.

Ірландія є єдиним прикладом повного суверенітету без успішного затвердження мовної самобутності: на відміну, Шотландія являє собою успішне підтримання самобутності, підтримання національних установ без повного суверенітету і без окремої мови. Шотландія прийняла екzogлосний стандарт домінуючого центру, ніколи насправді навіть не намагаючись замінити англійську мову, і навіть найзавзятіші націоналісти ніколи не серйозно не намагалися прийняти відмінний шотландський письмовий стандарт. Це підходить, а *fortiori*, для гельської мови, і немає ніякої

можливості того, що ця віддалена мова набуде навіть урочистого статусу в рамках незалежної Шотландії. Що робить Шотландію унікальною в Європі – поєднання міцної історичної свідомості окремої особистості з повною незацікавленістю у розвитку відмінної мови. Можна сказати, що шотландська еліта обміняла їх право на відмінну мову на вигідні переваги інтеграції з англійською економікою. Після тринадцятого століття різні діалекти англійської мови неухильно поширюватися по всій шотландських низовин, але всі вони помітно відрізнялися від південних діалектів. У той же час, шотландська держава була політично нестабільною, і центр виявився не в змозі нав'язати будь якого регулярного управління та ефективного мовного стандарту для зв'язку з усіма її територіями. У той час як Шотландія створювала ефективну низку установ, які служили для підтримки ідентичності і діяли в якості установ для розвитку корінної еліти, лінгвістично прийнятним був стандарт на південь від кордону [590] Масова освіта з'явилася досить рано (наприкінці сімнадцятого століття), але під контролем шотландської церкви домінуючою мовою навчання була англійська мова, навіть в гірських районах.

Шотландський випадок чітко ілюструє важливість своєчасної мовної стандартизації та самотвердження. Не існувало окремого шотландського стандарту до об'єднання та промислової революції; а коли революція принесла всі економічні переваги для шотландських міст на півдні, стимулів відмовитися від англійської мови в якості домінуючого стандарту комунікації було замало. У будь-якому випадку, альтернативний стандарт гельської мови був відкинтий ще більш рішуче в центрі Шотландії. На відміну від Ірландії, англійська мова прийшла в Шотландію на зовсім іншому рівні. У шотландському випадку була взаємодія, якщо не інтеграція, переважно на рівні еліт і середнього класу, в той час як в ірландському суспільстві взаємодія частіше відбувалася на робочому рівні. Цей контраст у класовому рівні процесу взаємодії пояснює відмінності в характері пізніших політичних конфліктів між периферією та метрополією: наголос на економічних питаннях в Шотландії, та акумуляція етнічних, релігійних та класових відмінностей в Ірландії.

2.5. Міжнародне співробітництво представницьких органів територіальних громад України

В умовах глобалізації та регіоналізації світової економіки важливе значення набувають процеси щодо підвищення ролі регіонів держав у вирішенні проблем покращання якості життя населення. У багатьох випадках виникає необхідність об'єднання зусиль окремих територіальних громад для реалізації транснаціональних програм, стратегій розвитку європейського континенту чи держави [408, с. 252].

Розвиваючи дану тезу українські дослідники відзначають, що співробітництво, яке здійснюється в урядово-регіональному і регіонально-локальному напрямках є потужними інструментом розв'язання проблем сталого розвитку територіальних громад [239].

Територіальна громада в Україні – це базовий суспільнотвірний елемент, основний стрижень місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави [205].

Відповідно до вимог Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", територіальні громади в Україні безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) можуть здійснювати конституційно закріплені повноваження [346].

Окрім здійснення конституційно закріплених функцій ОМС України в сучасних умовах розвитку держави стикаються із викликами та вимогами сьогодення, які потребують від них діяти по-новому, і серед них – діяльність із міжнародного співробітництва, що охопила й місцевий рівень.

Для кращого розуміння поняття "міжнародне співробітництво" (далі – МС), ознайомимось з більш ширшим поняттям, складовою частиною якого воно є, а саме – "міжнародні відносини" (далі – МВ).

За даними Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), у світі існує близько 200 держав, і кожного року їх кількість збільшується, що є закономірним процесом [289]. Усі вони взаємодіють між собою, що обумовлює виникнення міжнародних відносин.

Сучасні теорії МВ не дають єдиної дефініції категорії МВ. Так, Українська дипломатична енциклопедія подає три макроконцепції МВ:

- політологічна, яка визнає державу як єдиного міжнародного актора (суб'єкта) і в структурі МВ віддає перевагу міждержавним відносинам;
- соціологічна, яка визнає міжнародний характер певної трансакції, залежно від характеру її об'єкта;
- системна, що виходить із вторинності будь-якого міжнародного суб'єкта щодо системи МВ [436, с. 98].

Найбільш розповсюдженими критеріями диференціації МВ за атрибутивними ознаками є критерії: географічної локалізації (глобальні, регіональні, субрегіональні, локальні); часової локалізації (короткострокові, середньострокові, довгострокові); кількості взаємодіючих суб'єктів (двосторонні, багатосторонні, універсальні); статусного співвідношення суб'єктів (симетричні, асиметричні); сфери, яка виступає об'єктом взаємин (економічні, наукові, культурні, військові тощо); характеру взаємодії інтересів суб'єктів (співробітництво, конфлікт) [436, с. 98].

До суб'єктів МВ відносять: держави, групи держав, всесвітні політичні урядові та неурядові організації, об'єднання, партії, транснаціональні корпорації (далі –ТНК), туристичні, релігійні організації.

Вважається, що вони здійснюють співробітництво через участь у різних міжнародних організаційних структурах, через двосторонні й широкомасштабні договори про дружбу й співробітництво в різноманітних сферах суспільного життя [72].

В Українській дипломатичній енциклопедії категорія "співробітництво" подається як: "...взаємодія міжнародних суб'єктів на засадах позитивного та адаптивного сприйняття один одного, що характеризується такою сумісністю інтересів і цілей, наслідком якої є координація та узгодження їх діяльності з реалізації спільної мети. У теорії МВ "співробітництво" розглядається, як домінуюча в системі МВ форма. Міжнародне співробітництво здійснюється за наступними принципами: взаємовигода; добровільність; довіра; дружні і добросусідські відносини; законність; рівність; справедливість; координованість та узгодженість дій. [436, с. 485–486].

Російські науковці зазначають, що "суб'єктами МС" можуть виступати поряд із державами, урядами, які утворюють його договірно-правову основу, окремі юридичні (органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, організації, тощо) і навіть фізичні особи. Вони здійснюють зв'язки в рамках МС, наповнюючи його конкретним змістом [315, с. 172].

Сьогодні МС не належить виключно до компетенції центрального рівня управління, як це було характерним для початку і середини ХХ сторіччя. Підтвердженням цього є дослідження науковців різних країн, які вивчають: транснаціональне, транс-європейське, міжнародне співробітництво регіонів, міжтериторіальне, міжрегіональне, транскордонне співробітництво. Всі ці категорії мають такі спільні риси: вони охоплюють питання співробітництва саме на регіональному рівні, учасниками якого є представники різних країн. Тобто, по суті, вони розглядають різні форми здійснення міжнародного співробітництва на регіональному рівні.

МС з центрального та регіонального рівнів перейшло й на місцевий або локальний. Серед причин, що сприяли активній участі місцевих органів влади різних країн у цьому процесі, можна визначити наступні.

По-перше, урбанізація світу. Ця тенденція зростає в усіх країнах, що розвиваються, і це стимулює бурхливий розвиток міських територій.

По-друге, глобалізація дозволила чітко зрозуміти, що саме міста перерозподіляють природні ресурси в світі.

І, по-третє, міські влади розуміють, що розвиток їх громад та населених пунктів на обмежується встановленими державами межами. Місцеві влади цілеспрямовано відстоюють своє місце в світі та розвивають міжнародні зв'язки з метою досягнення соціально-економічного благополуччя [474, с. 74 – 75].

При дослідженні процесу МС на місцевому рівні, саме ОМС відіграють у ньому ключову роль, тому зупинимося на розгляді питання

міжмуніципальних відносин, які можуть проявлятися і у вигляді "спорідненості", "побратимства" та "партнерства" міст. Якщо зробити переклад поняття "побратимство" на англійську мову, то з'явиться ще один синонім, а саме – "твінінг" (від англ. a twin близнюк). Цей термін виник у Європі після II Світової війни та використовується для опису рівноправного співробітництва. Його автором є Джейн Берет, співзасновник Ради європейських муніципалітетів і регіонів, який дав наступне визначення: твінінг – це співробітництво двох громад, які намагаються таким чином діяти на європейську перспективу з метою розв'язання існуючих проблем та налагодження між ними тісних дружніх зв'язків [515].

У науці державного управління термін твінінг заслуговує особливої уваги. Це пояснюється розширенням його змісту наприкінці XX сторіччя. Так, під потужним впливом інтеграційних перетворень в Європі, термін "твінінг" набув нового значення. У сучасних європейських джерелах можна знайти такі визначення:

– у широкому сенсі – це інструмент інституціональної розбудови і нова форма безпосереднього технічного співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів. Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти апроксимації законодавства ЄС [587];

– у вузькому сенсі – двосторонні зв'язки між підприємствами та установами західної і східно-центральної європейських країн [399].

З метою уникнення непорозумінь, далі будемо використовувати термін "побратимство", яким позначимо споріднені відносини між муніципальними утвореннями різних країн.

Голландські дослідники: Герріт Ян Шеп (Gerrit Jan Schep), Франк Ангенент (Frank Angenent), Єроен Вісманс (Jeroen Wismans), Міхел Хілленіус (Michiel Hillenius) у спільній роботі "Local Challenges to Global Change: A Global Perspective on Municipal International Cooperation" визначають поняття міжнародне співробітництво муніципалітетів – як логічний наслідок незворотних структурних змін глобальному, національному та регіональному суспільстві і політиці, який одночасно виступає інструментом сталого розвитку. Серед глобальних наслідків, які спричинили розвиток міжнародного співробітництва між муніципалітетами різних країн, зазначені вище автори виділяють наступні:

- корінні зміни в системах комунікацій та транспорту;
- швидка урбанізація світу;
- світові демократичні перетворення та децентралізаційні процеси ставлять перед місцевим самоврядуванням нові проблеми, які потребують від них відповідної компетенції та повноважень;

– розпад Радянського Союзу (далі – СРСР) створив нові можливості для молодих незалежних країн у Центральній та Східній Європі, а також суттєво вплинув на послаблення багатьох режимів у країнах Африки, Латинської Америки і дозволив частково подолати деякі ізоляційні режими, як, наприклад, Китайської Народної Республіки (далі – КНР) [545, с. 11–14].

Інший голландський дослідник Пол Хойбінк (Paul Hoebink) у монографії "European Development cooperation: in between the Local and the Global" виділяє наступні ознаки, за якими формувалися "побратимські зв'язки" між містами: ідеологічне підґрунтя, яке було характерно для колишнього СРСР і деяких країн Північної Америки; економічне та зовнішньоторговельне підґрунтя; географічне за принципом "Північ-Південь" [535, с. 262 – 264].

Інша концепція, що виникла наприкінці 80-х років ХХ сторіччя та розглядає МС на місцевому рівні, має англломовне походження "City – to – City cooperation" (далі – С2С), яку можна перекласти, як "співробітництво від міста до міста". Центр ООН із населених пунктів (ХАБІТАТ) використовує саме американський варіант англійського слова "city" для позначення будь-якого міського поселення, яке може підходити під цілий ряд адміністративних назв: муніципалітет, городок, місто, район, агломерація та у всіх можливих мовних варіантах. Отже, термін "С2С співробітництво" – охоплює всі можливі форми відносин між місцевими органами влади на будь-якому рівні в двох або більше країнах, які співпрацюють разом із питань, що становлять взаємний інтерес, із застосуванням або без зовнішньої підтримки [588].

У сучасній науковій літературі для характеристики процесу здійснення діяльності ОМС із міжнародного співробітництва на місцевому рівні можна зустріти велику кількість синонімів: міжнародне співробітництво між містами; міжнародне співробітництво муніципалітетів; муніципальне партнерство; партнерство між містами; твінінг; міста-побратими; С2С та ін.

З одного боку, така кількість термінів, що по суті характеризують одне й те саме, створює плутанину при проведенні досліджень. Хоча, з іншого боку таке різноманіття може свідчити про багатогранність проявів діяльності із міжнародного співробітництва ОМС у різних країнах. Саме відсутність термінологічної єдності в сучасних підходах до визначення міжнародного співробітництва ОМС або муніципалітетів надає іншим дослідникам можливості щодо його подальшого теоретичного удосконалення та розробки власних підходів.

З метою формування власного підходу щодо визначення процесу, який характеризує діяльності ОМС із міжнародного співробітництва на місцевому рівні, наведемо деякі із вищезазначених синонімів (табл. 2.4).

Усі вищенаведені автори розглядають саме діяльність із міжнародного співробітництва на місцевому рівні органів місцевої влади, зокрема ОМС різних країн.

Таблиця 2.4

Синоніми понять, що характеризують діяльність ОМС із МС

Термін, автори, джерело	Визначення
<p><i>Міжнародне співробітництво муніципалітетів</i></p> <p>Г. Я. Шеп, Є. Вісманс, Ф. Ангенент, М. Хілленіус [545, с. 4]</p>	<p>...це логічний наслідок незворотних структурних змін у глобальному, національному та регіональному суспільстві і політиці, який одночасно виступає інструментом сталого розвитку</p>
<p><i>Міжнародне співробітництво ОМС</i></p> <p>М. Баймуратов В. Погорілко, О. Фрицький, [266]</p>	<p>...має багатоплановий характер, створює систему міжнародних відносин на локальному й регіональному рівнях. Регулюються внутрішньодержавним (національним) законодавством, міжнародним публічним правом, а також міжнародним приватним правом (у разі, коли ОМС вступають у цивільно-правові відносини, "ускладнені" іноземним елементом)</p>
<p><i>Співробітництво "С2С"</i></p> <p>Центр ООН з населених пунктів (ХАБІТАТ), [588]</p>	<p>...охоплює всі можливі форми відносин між місцевими органами влади на будь-якому рівні в двох або більше країнах, які співпрацюють разом з питань, що становлять взаємний інтерес, із застосуванням або без зовнішньої підтримки</p>
<p><i>Муніципальне міжнародне співробітництво</i></p> <p>Р. Джіроукс, С. Хемель, [530, с. 3]</p>	<p>...включає всі міжнародні заходи, які охоплюють діяльність ОМС та фахівців-практиків, які співпрацюють з метою зміцнення демократії. Сприяє розвитку й зміцненню об'єднань ОМС та їх мереж у світі та на регіональному рівні</p>

Принциповий момент, що відрізняє вітчизняну модель місцевого самоврядування, його обмеженість по правах у порівнянні з європейською моделлю. Це є зрозумілим з точки зору історичного становлення місцевого

самоврядування в Україні, яке наприкінці 90-х років минулого сторіччя почало перехід від радянської до європейської моделі. Але цей етап не є завершеним.

В Україні суб'єкти місцевого самоврядування мають різні права та можливості щодо здійснення міжнародного співробітництва.

По-перше, звернемося до Закону України "Про органи самоорганізації населення", жодний пункт якого не містить норм щодо здійснення органами самоорганізації населення МС [351].

По-друге, розглянемо повноваження ОМС України щодо здійснення ними міжнародного співробітництва. Деякі українські науковці вважають, що для здійснення ОМС України достатньо посилання на пункт 2 статті 15 "Форми добровільного об'єднання ОМС" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", де зазначено, що: "ОМС та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань ОМС" [346]. Але ця норма не містить прямого дозволу ОМС України взаємодіяти з ОМС інших країн, як це визначає стаття 10 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наприклад, законодавством Польщі до повноважень ОМС (гмін) відноситься питання співпраці з місцевими та регіональними громадами інших держав [396].

Отже, якщо користуватися правовим принципом – "можна те, що дозволено", то правомірність міжнародного співробітництва ОМС України може викликати певні сумніви. Хоча ця норма міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною, проте відсутня в національному законодавстві України.

Якщо використовувати інший правовий принцип – "дозволено те, що не заборонено", то тоді ОМС України мають повне право щодо здійснення міжнародного співробітництва.

Українське законодавство містить певні недоліки, що заважають розвитку діяльності з міжнародного співробітництва ОМС України:

- національне законодавство відносить питання МС та європейської інтеграції переважно до центрального рівня управління;

- законодавчі та нормативно-правові акти не містять прямого дозволу здійснювати цей вид діяльності ОМС України;

- є очевидним, що з усіх суб'єктів місцевого самоврядування, тільки ОМС, а саме: місцеві ради, їх виконавчі комітети, а також посадові особи ОМС, які займають керівні посади, мають деякі повноваження щодо здійснення міжнародного співробітництва на місцевому рівні.

Отже, серед усіх суб'єктів місцевого самоврядування України найбільші можливості щодо здійснення діяльності із міжнародного співробітництва переважно мають представницьким органам місцевого самоврядування (Верховна Рада АПК, обласні, районні, місцеві, районні у містах, сільські та селищні ради), їх виконавчі органи та структурні підрозділи.

В останні роки, міжнародне співробітництво також охопило й українські області, райони, міста, села і селища. Станом на 01.09.2012 року, тільки українські обласні центри, столиця АРК та міста Київ і Севастополь здійснювали міжнародне співробітництво з 299 адміністративно-територіальними одиницями у 50 країнах світу (рис. 2.12).

Безумовно, ця статистика постійно змінюється, так як укладаються нові угоди про співробітництво, або навпаки – відбувається розрив партнерських відносин. Наведені вище узагальнені статистичні показники чітко вказують на особливості здійснення міжнародного співробітництва 26 містами України, а також наглядно показують, що воно характеризується європейською спрямованістю, так як 58 % цього співробітництва припадає на іноземні адміністративно-територіальні одиниці, що знаходяться в ЄС та інших європейських країнах. Також отримані результати дозволяють говорити про існуючий потенціал щодо розвитку МС за іншими напрямками: країнами Азії, Америки, Африки та СНД.

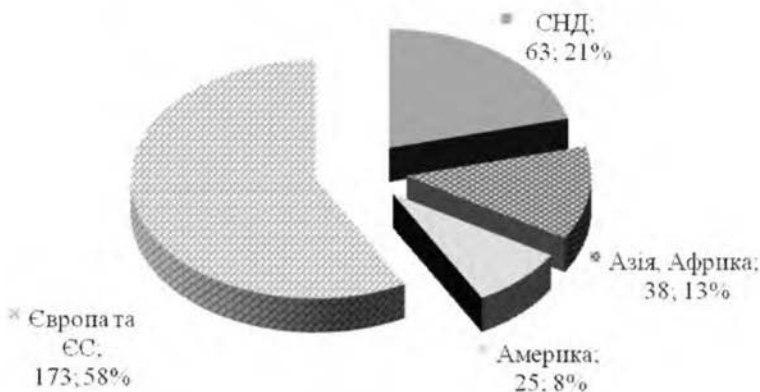


Рис. 2.12. Географія розміщення іноземних адміністративно-територіальних одиниць, що співпрацюють з українськими обласними центрами, столицею АРК, м. Київ та м. Севастополь станом на 01.09.2012

Побратимські зв'язки між адміністративно-територіальними одиницями України та інших країн переходять на якісно новий рівень розвитку. Від обміну делегаціями та вивчення досвіду, багато органів місцевого самоврядування з різних країн переходять до розробки і впровадження спеціалізованих проєктів з економічного розвитку; енергозбереження; захисту навколишнього середовища; надання якісних управлінських послуг тощо. Збільшується і коло партнерств: місто може мати кілька побратимів в різних країнах світу, що дає нові можливості.

Сьогодні МС, зокрема побратимство адміністративно-територіальних одиниць, набуває великого значення саме для ОМС України. Ще під час існування СРСР українські населені пункти мали побратимів у Європі. Багато побратимських зв'язків між ними було втрачено, але деякі збереглися й почали діяти на принципово новому рівні. ОМС почали діяти, як самостійні суб'єкти міжнародного співробітництва задля вирішення власних проблемних питань, у рамках чинного законодавства, використовуючи для власного розвитку, крім бюджетних коштів, додаткові ресурси партнерів.

Вітчизняні науковці М. Баймуратов, В. Погорілко, О. Фрицький виділяють три рівні, які охоплюються міжнародним співробітництвом ОМС.

До першого, загального рівня, на їх думку, належить – вивчення, освоєння і впровадження власне світових стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні спільноти.

Другий рівень охоплює обмін досвідом ведення місцевого господарства, управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень (вивчення і впровадження світових норм та стандартів організаційно-управлінської діяльності та передових управлінських практик на місцях).

Третій рівень передбачає становлення й розвиток різнопланового й багаторівневого співробітництва ОМС, суспільних формувань громадян, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків. У їх впровадженні вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки [266].

Для вирішення питань, що належать до їх компетенції, а особливо – сталого розвитку, українські ОМС взаємодіють як з вітчизняними, так і зарубіжними органами влади, представниками ділових та бізнесових кіл, населенням та різноманітними громадськими об'єднаннями. Отже, серед можливих іноземних партнерів органу місцевого самоврядування України можна виділити: міжнародні урядові та неурядові організації, посольства та консульства інших країн; органи місцевого самоврядування (муніципалітети) інших країн; міжнародні організації, благодійні фонди та ін.; іноземних представників бізнесових структур; інші юридичні та фізичні особи, що не є резидентами України.

По-перше, розглянемо, як ОМС України взаємодіють з іноземними муніципальними утвореннями. Процеси партнерства та побратимства мають певні відмінності. Побратимство, або спорідненість міст – це довготривалий процес, що обов'язково закріплюється відповідною угодою

"Про співробітництво", яка укладається на добровільній двосторонній основі, виключно між двома ОМС, і на її підставі розробляються та затверджуються інші розпорядчі документи.

Партнерство також передбачає наявність відповідної коротко- або середньострокової угоди між партнерами, на дво- або багатосторонній основі, яка укладається між ОМС України з будь-якими партнерами (ОМС інших країн, іноземними фондами, громадськими організаціями, юридичними чи фізичними особами) в рамках, визначених національним законодавством. Порівняємо поняття "партнерство" та "побратимство", визначивши їх основні відмінності (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Порівняльна характеристика понять "партнерство" та "побратимство" у процесі міжнародного співробітництва ОМС

Критерій	"Партнерство"	"Побратимство"
1	2	3
Типи документів, на підставі яких оформлюються	Угода, розпорядчі документи (рішення, розпорядження), листи підтримки або наміру	Угода, розпорядчі документи у вигляді рішення відповідної ради
Кількість сторін угоди	Дво- або багатосторонні угоди	Тільки двостороння основа
Суб'єкти	Органи державної влади, ОМС, громадські організації, юридичні та фізичні особи	Виключно муніципалітети або інші ОМС
Тривалість	Разовий характер; коротко-, середньострокова перспектива	Довготривале

Співвідношення цих критеріїв демонструє, що усі побратими є партнерами, але не всі партнери – побратими. Партнерство міст може мати, як короткостроковий характер, так і довгострокову перспективу – побратимство.

Також, існують принципові відмінності в характері та змісті партнерських відносин ОМС України з іншими суб'єктами міжнародного співробітництва: міжнародними організаціями, представниками іноземних бізнесових кіл. Як правило, міжнародні організації надають ОМС у вигляді:

– консультацій, рекомендацій, проведенні досліджень та спільних розробок;

- підвищення кваліфікації посадових осіб;
- надання технічної та благодійної допомоги.

Представники бізнесу можуть взаємодіяти з ОМС в рамках:

- державно-приватного партнерства;
- інвестиційної, туристичної діяльності на місцевому рівні.

На нашу думку, будь-який ОМС може використовувати дві різні послідовності (дуже узагальнених), щоб мати змогу побудувати успішне побратимство або партнерство.

На сайті Ради європейських муніципалітетів і регіонів зазначається, що "побратимство – це не імпровізація, все має бути добре підготовлено" і пропонується 10 ключових позицій, що мають допомогти будь-якому ОМС знайти побратима [515]. Розглянемо їх детальніше:

1. Знайдіть правильного партнера (ів). Кожна побратимська пара – унікальна, однак у більшості випадків партнер має бути подібний вашій громаді за кількома ознаками, наприклад, кількістю жителів, географічним розташуванням, економічною діяльністю, історичними зв'язками з іншими громадами, в соціальних чи екологічних питаннях. Треба присвятити немало часу зустрічам із представниками громади – потенційного партнера та переконались, що ви маєте однакове бачення та очікування від нових зв'язків.

2. Залучайте всю громаду. Побратимства не буде без активної участі жителів. Депутати та службовці органів місцевого самоврядування часто є рушійною силою проєктів, але брати участь у побратимстві мають не тільки вони. Долучитись можуть і школи, спортивні клуби, групи дозвілля, об'єднання людей похилого віку, місцеві громадські організації. У той же час, побратимство має бути прозорим для кожного, породжувати почуття власної причетності. Наприклад, можна розмістити оголошення при вході в міськвиконком, розмістити інформацію в пресі, на сайті, випустити інформаційний буклет. Важливо розповідати громадськості про користь і переваги, створювати позитивний імідж побратимству.

3. Включайте європейську перспективу. В ЄС побратимство може сприяти створенню активної позиції громадян, заохочувати до європейської єдності, захищати європейську самобутність. Дозволяючи людям дізнаватися більше про життя інших, обговорювати актуальні проблеми та важливі питання, відкривати нові культури і мови, побратимство допомагає громадянам зрозуміти, що вони живуть у середовищі однакових громадських цінностей.

4. Визначте спільні цілі. Що ми хочемо від побратимства? Саме про це потрібно запитати, коли налагоджуються зв'язки. Ви разом із партнерами маєте чітко визначити мету, завдання та види заходів, а, якщо можливо, навіть визначити період, коли можна буде оцінювати ефективність побратимства. Якщо цього не зробити, побратимство може не мати успіху через непорозуміння та неприйняття. Варто також час від часу проводити перегляд завдань та заходів, переконуючись, що обидві сторони працюють на однакові пріоритети.

5. Створіть структуру. З часом енергія побратимства може слабшати. Невелика, але активна група людей у кожній із громад допоможе підтримувати зв'язки, розвивати партнерство через нові проєкти, шукати

фінансування... Цим побратимським "мотором" може бути комітет з побратимства чи довірена асоціація, яка працює з містом та іншими асоціаціями в громаді-партнері.

6. Працюйте в школах і з молоддю. Є багато способів долучити до побратимства школи. Сильною стороною побратимства вже багато років є учнівські та студентські обміни, вони стимулюють і вивчення мови партнерської країни. До реалізації цих заходів залучається немало людей, адже обміни неможливі без участі батьків, учителів та персоналу шкіл, студентських асоціацій. Можна поєднати побратимство з програмою ЄС "Е-побратимство", яка заохочує до навчання та стимулює співробітництво між школами в Європі через Інтернет. Ця програма допомагає школам (інструментарієм та послугами) сформувати коротко- та довготривале партнерство за багатьма напрямками.

7. Удавайтеся до актуальних питань. Заходи, реалізовані в рамках побратимських зв'язків, можуть інформувати громадян (у першу чергу, молодь) про актуальні питання сучасної Європи. Це питання захисту довкілля, майбутнього Європи, прав людини та ін.

8. Плануйте сталі стосунки. Добре побратимство – не підвладне часу, воно не просто є відображенням настроїв сьогодення. Дружба та солідарність між різними громадами має міцнішати.

9. Дивіться у майбутнє і створюйте базу для нових обмінів. Існуючі побратимські зв'язки є ідеальним середовищем для розробки нової техніки та інструментів. Обмін досвідом і думками допомагає знаходити рішення та поліпшувати діяльність.

10. Формуйте бюджет та слідкуйте за фінансами. Будь-які міжнародні зв'язки вимагають фінансування. Добре, якщо органи місцевого самоврядування можуть планувати щорічні витрати у своїх бюджетах, навіть якщо суми невеликі. Побратимські ж асоціації мають активно працювати з фандрейзингом, що теж може приносити користь територіальній громаді [515].

До рекомендацій із побудови побратимства, наведених на сайті Ради європейських муніципалітетів і регіонів, із нашого боку хотілось би додати ще дві необхідні складові цієї послідовності:

По-перше – наявність у відповідному ОМС розуміння необхідності побратимства та відповідної "політичної волі" щодо його підтримки.

По-друге – це наявність відповідного структурного підрозділу та підготовлених фахівців, які кваліфіковано будуть здійснювати цю діяльність.

Вміло налагоджені побратимські зв'язки можуть принести громаді багато користі, дають можливість обмінюватись думками та баченнями, вивчати досвід розв'язання проблем. Побратимство забезпечує довгострокові зобов'язання партнерів, які здатні пережити зміни політичних лідерів та забезпечити громадам подальшу співпрацю. Але

побратимство, що має довгостроковий характер, необхідно оновлювати через перегляд діючих угод або укладання нових. Це дозволить громадам залишити побратимські стосунки на сучасному рівні та вирішувати питання, які є актуальними сьогодні.

У випадку, коли територіальна громада не має достатньо ресурсів або управлінського досвіду щодо вирішення проблемних питань, вона завжди може знайти відповідних партнерів, зокрема іноземних, які вже мають відповідний досвід. Процес пошуку партнерів призводить до процесу короткотривалого партнерства, який згодом може привести до появи нових партнерів або навіть укладання довготривалої угоди про побратимство.

Кожне партнерство має свій унікальний шлях розвитку. Англійський дослідник Роз Теннісон (Ros Tennyson) у роботі "The Partnering Toolbook" запропонував 12 етапів щодо побудови успішного партнерства [582]. На основі його розробки пропонуємо виділити такі етапи процесу побудови партнерства:

1. Оцінювання ситуації. Де відбувається збір інформації; діагностується ситуація; проводяться консультації із зацікавленими суб'єктами та визначається загальне бачення партнерства.

2. Визначення кола партнерів. Визначається кількість партнерів; при необхідності, забезпечується необхідна мотивація.

3. Управління процесом партнерства. Створення відповідальної за виконання розроблених заходів структури; визначення кола виконавців та інших задіяних осіб; розподіл функціональних обов'язків.

4. Побудова системи взаємодії. Узгоджуються спільні цілі та завдання, визначаються очікувані від спільної діяльності результати.

5. Планування спільної діяльності та заходів. Розробка та затвердження Плану спільних заходів, де визначено заходи, терміни їх виконання, відповідальні особи, обсяги та джерела фінансування.

6. Ресурсне забезпечення. Визначається потреба у власних ресурсах (кількість та якість); при відсутності власних ресурсів залучаються ресурси партнера(ів).

7. Впровадження. Безпосереднє виконання запланованих заходів.

8. Оцінка результатів. Оцінювання відбувається за попередньо визначеними критеріями, що дозволяє робити висновки про доцільність подальшого партнерства.

9. Корегування та доопрацювання. Перегляд та корегування попередньо запланованих заходів із урахуванням позитивних чи негативних тенденцій від впровадження спільних дій.

10. Продовження або припинення партнерських відносин. Після підбиття підсумків партнери приймають рішення про подальшу спільну діяльність у середньо-, довгостроковій перспективі або приймають рішення більше не співпрацювати [582].

Результати впровадження МС є завжди, вони можуть бути різні: позитивні, негативні, неочікувані. Отже її результативність можна визначити як співвідношення результатів діяльності у цій сфері до обсягу ресурсів, витрачених на досягнення визначених результатів (фінансових, людських, інформаційних та інших).

Результатами діяльності можуть бути: ступінь вирішення проблемних питань; кількість осіб, цільових груп чи структурних підрозділів, що отримали ефект від того, що були задіяні в процесі МС; покращення матеріально-технічної бази структурних підрозділів; отримання технічної допомоги у вигляді програмного забезпечення чи учбових програм; підвищення кваліфікації посадових осіб; впровадження нових управлінських практик; набуття досвіду співробітництва в певній сфері та отримання певного іміджу, а також поява, або, навпаки, втрата можливостей від подальшої співпраці, нові партнери. Також необхідно розуміти, що діяльність із МС є успішною, коли постійно розширюється коло партнерів.

Порівнюючи дві запропоновані послідовності щодо розширення кола партнерів ОМС України, спільним є те, що вони потребують:

- попереднього аналізу та визначення пріоритетів;
- бажання сторін взаємодіяти на добровільній, взаємовигідній основі та шукати додаткові ресурси щодо сталого розвитку;
- наявності відповідних організаційних структур та ресурсного забезпечення.

Основним, що вирізняє послідовність побудови побратимства та партнерства, є тривалість процесу. Побратимство – це вже стратегічний напрям, який розраховано на довготривалу перспективу та більше коло задіяних учасників територіальних громад.

Узагальнимо обидва підходи та побудуємо структурно-логічну послідовність формування відносин ОМС з будь-якими іноземними партнерами (рис. 2.13).

Для пошуку нових партнерів або підтримки партнерських чи побратимських зв'язків необхідно постійно брати участь у відповідних заходах, які дозволяють: поширити інформацію про себе серед широкого кола відповідної цільової аудиторії, обміняти досвідом, об'єктивно оцінити власний потенціал, загрози та можливості, знайти відповідні контакти чи отримати рекомендації. Усе це дозволить приймати ефективні рішення для подальшого розвитку. Здійснення практичної діяльності з міжнародного співробітництва об'єктивно вимагає впровадження якісно нових управлінських, організаційних, функціональних, кадрових змін.

Побратимські зв'язки, або побратимство, відіграли велику роль в Європі при активізації інтеграційних процесів, що сприяло об'єднанню країн до ЄС.

I. Пошук "правильного" партнера - підготовчий етап	
<p style="text-align: center;"><i>Дії:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • зустрічі з представниками громади – потенційного партнера; • проведення переговорів; • листування; • відрядження; • перекладацька діяльність; 	<p style="text-align: center;"><i>Критерії:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • подібність громад за: кількістю жителів, національними ознаками, розміром населеного пункту (село, селище, мале місто, велике місто); • географічне розташування; • подібні галузі економічної діяльності; • наявність подібних навчальних закладів; • історичні та культурні зв'язки з іншими громадами
<p><i>Очікуваний результат:</i> ви маєте однакове бачення та очікування від нових зв'язків.</p>	

Визначення спільних цілей діяльності

II. Формування спільної діяльності – етап впровадження	
<p style="text-align: center;"><i>Дії:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • визначення виконавців; • визначення потреби в ресурсах для спільної діяльності; • терміни взаємодії; • підготовка, переклад, узгодження, затвердження відповідних угод, розпорядчих документів, планів дій; • впровадження та фінансування заходів 	<p style="text-align: center;"><i>Критерії:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • наявність відповідної структури, відповідальної за результати співробітництва; • наявність легітимних документів з іноземним партнером, які визначають послідовність здійснення міжнародного співробітництва, навіть при зміні керівництва ОМС; • обсяги залучених додаткових ресурсів (матеріальних і нематеріальних) для вирішення проблемних питань громади; • впровадження нового досвіду управління, підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС; • залучення громади (кількість установ, громадських утворень, що взяли участь у реалізації спільної діяльності в рамках МС)
<p><i>Очікуваний результат:</i> отримання досвіду, запланованих результатів діяльності з міжнародного співробітництва та створення підґрунтя щодо розширення кола партнерів.</p>	

Підбиття підсумків від діяльності із міжнародного співробітництва

III. Оцінювання результатів МС – підсумковий етап	
<p style="text-align: center;"><i>Дії:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • визначення та вирішення проблемних питань, що заважають співробітництву; • оцінка виконавців та їх взаємодії; • оцінка термінів та якості виконання запланованих заходів; • відмова від подальшого співробітництва; • розробка нових спільних напрямів діяльності 	<p style="text-align: center;"><i>Критерії:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ступінь виконання очікуваних результатів (не виконано; частково виконано; виконано в повному обсязі; отримані результати більш ніж очікувалися); • строки виконання (своєчасно, достроково, строки перевищено); • ресурсне забезпечення (ресурси використані в запланованих обсягах; отримана економія ресурсів; отримані перевитрати ресурсів); • робота виконавців (навантаження; фахова підготовка; конфліктні ситуації та шляхи їх подолання; загальне управління)
<p><i>Очікуваний результат:</i> припинення спільної діяльності із конкретним партнером, або, навпаки, розширення сфери міжнародного співробітництва</p>	

Рис. 2.13. Структурно-логічна послідовність формування відносин ОМС з іноземними партнерами

Завдяки послідовному й поетапному впровадженню секторальних форм регіональної інтеграції та більш складним масштабним перетворенням, ЄС сприймається як єдине ціле. Не є виключенням і сфера державного управління. Країни-члени ЄС мають суттєві відмінності не тільки в адміністративно-територіальному устрої, а й у системах організації влади, в тому числі й місцевого самоврядування, що зумовлено історичним розвитком і національними традиціями цих країн. Багато з цих "відмінностей" узгоджуються завдяки "Європейському адміністративному простору" (від англ. European administrative space). Цей англomовний термін в українських джерелах, має багато різних варіантів перекладу, зокрема: європейська адміністративна площина, європейське адміністративне поле, європейське управлінське поле (або простір) тощо. Надалі ми будемо використовувати саме термін "Європейський адміністративний простір" (далі – ЄАП). Концепція ЄАП виникла наприкінці ХХ століття в результаті ґрунтовних наукових досліджень природи європейського правового простору та спроб визначення місця в ньому нових вдосконалених форм діяльності органів публічної адміністрації країн – членів ЄС та налагодження конструктивної взаємодії між ними [2].

Поява ЄАП, на наш погляд, є цілком логічною. Отже, тісна співпраця європейських країн, що мають синхронізувати й узгоджувати велику кількість правових, політичних, фінансово-економічних та інших питань, об'єктивно зумовлює виникнення й розвиток спільних рис також у сфері державного управління. Формування ЄАП є складним процесом, який, з одного боку, дозволяє європейським країнам у сфері державного управління функціонувати в певних уніфікованих рамках, а також взаємодіяти з системами державного управління інших європейських країн. З іншого боку, ЄАП перебуває у постійній залежності від збільшення кількості країн, що є або стають його членами.

Розглянемо підходи до визначення поняття "Європейський адміністративний простір", що наводяться в різних джерелах (табл. 2.6).

У 90-х роках минулого сторіччя за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку (The Organisation for Economic Co-operation and Development) при фінансуванні ЄС була розроблена Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), яка започаткувала надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління, підтримку вдосконалення врядування і менеджменту. У програмі SIGMA беруть участь центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) різних країн (міністерства, відомства), вона охоплює питання, пов'язані із удосконаленням: державного управління та державної служби; управління державними фінансами, включаючи бюджетну політику, фінансовий менеджмент і контроль, внутрішній і зовнішній аудити; державні закупівлі; надання адміністративних послуг та має на меті:

- сприяти країнам-бенефіціарам у їхніх прагненнях до кращого державного управління, що дозволило б підвищити ефективність адміністрування та стимулювати дотримання представниками державного сектора демократичних цінностей, етики й поваги до верховенства права;
- допомагати у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні, що має сприяти вирішенню проблем глобалізації та підтримати інтеграційні плани країн до ЄС;
- підтримувати ініціативи ЄС та інших донорів, які спрямовані на допомогу бенефіціарам у проведенні реформ державного управління [455].

Таблиця 2.6

Підходи щодо визначення поняття "Європейський адміністративний простір"

№ з/п.	Визначення поняття "Європейський адміністративний простір"	Автор, джерело
1.	...це специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами	О. Куленкова [120]
2.	...це сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності	Н. Гнидюк, А. Новак-Фар, А. Гонцяж, І. Родак [254]
3.	...це європейські політики і правила, що вимагають активної ролі національних публічних адміністрацій для забезпечення однаково рівного, ефективного та якісного надання послуг з метою реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах ЄС	К. Дорта [595]

По відношенню до країн "Вишеградської четвірки" (далі – "В-4") політика ЄС мала дуже подібні риси. Кілька років тому країни "В-4" завершили перебудову адміністративно-територіальних систем, державного управління, а також систем ОМС, що дозволило їм стати повноправними членами ЄС. Все це було б неможливим без активного МС. Досвід реформування систем державного управління та місцевого самоврядування країн "В-4" свідчить, що МС на місцевому рівні в ЄС активно використовувалось в першу чергу для регіонального розвитку.

Структурні перетворення в країнах "В-4" суттєво вплинули на розвиток територіальних громад: якісно покращилось життя людей у

місцевих громадах, території отримали можливості для сталого розвитку. Впровадження цих перетворень здійснювалось ОМС країн "В-4" з відповідними інституціями європейських країн саме на засадах міжнародного співробітництва. За підтримки ЄС на місцевому рівні (у регіонах та містах) створювались спеціальні структури – "Бюро європейської інтеграції". Ці Бюро діяли впродовж декількох років у напрямку інформування та кваліфікаційної підготовки суспільства до входження в європейський простір. На наступному етапі були створені "Бюро європейських фондів" (найбільш поширена назва), які фактично почали діяти після приєднання країн "В-4" до ЄС. Їх головним призначенням стала підготовка та впровадження проектів, які фінансувалися з фондів ЄС [404, с. 22–23].

Співробітництво ОМС країн "В-4" з відповідними фінансовими інституціями ЄС обумовило певні зміни в їх організаційних та управлінських структурах, наприклад:

- в ОМС були утворенні відповідні структурні підрозділи, що опікувалися питаннями розробки та впровадження проектів, а також взаємодіяли з відповідними інституціями ЄС;

- виникла необхідність щодо підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС (обов'язкове володіння англійською або іншою європейською мовою; відповідні навички роботи з програмним забезпеченням; фахова підготовка із проектного менеджменту, стратегічного планування; маркетингу, брендингу міст та ін.).

Інтеграційні процеси в Європі та напрями її зовнішньої політики суттєво впливають на системні перетворення у різноманітних сферах суспільного, політичного та економічного життя України, в тому числі й на систему державотворення і діяльності ОМС. Трансформаційні процеси, що почались в країнах "В-4" наприкінці ХХ сторіччя і продовжуються донині та відповідний управлінський досвід, є дуже показовими для України, так як дозволять уникнути багатьох помилок при реформуванні системи державного управління та системи ОМС. ЄС завжди декларував бажання розвивати співпрацю як у середині самого утворення, так і поза його межами. Посилення геополітичної ваги ЄС та розширення сфери його інтересів суттєво впливає на країни, які є його сусідами. Україна, яка знаходиться з ЄС у стадії переговорного процесу "Про Асоціацію", також належить до країн, що мають перспективу інтеграції до європейської спільноти.

Одним із прикладів підтримки з боку ЄС України щодо переходу від централізованої моделі управління до демократичної є функціонування Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС, метою діяльності якого є посилення інституційних реформ у державному секторі, насамперед адміністративної, реформи державної служби, реформи управління персоналом у державному секторі через адаптацію інституту державної

служби в нашій державі до стандартів ЄС. Основні напрями діяльності – розроблення нового законодавства в сфері державної служби, функціональне обстеження ЦОВВ, запровадження системи управління якістю в роботу державних органів, розвиток персоналу і спроможності кадрових служб державних органів, видання періодичних публікацій аналітичного та інформаційного характеру з метою поширення нових ідей та кращих практик у сфері державної служби й адміністративної реформи [455].

Підсумовуючи вищенаведене, на нашу думку, необхідно звернути увагу на наступні позиції, з урахуванням яких пропонується модель здійснення діяльності МС на місцевому рівні ОМС України (рис. 2.14).

По-перше, міжнародне співробітництво – це різновид МВ, що характеризується наявністю спільних інтересів і цілей у партнерів із різних країн, для досягнення яких вони укладають відповідні угоди, діють скоординовано та узгоджено. Це дає нам підстави стверджувати, що поняття "міжнародне співробітництво" включає в себе такі його прояви, як: міжтериторіальне; міжрегіональне; транс-європейське; транскордонне; муніципальне міжнародне співробітництво, "С2С"; побратимство, або спорідненість міст.

По-друге, успішний досвід "побратимства", як одного із проявів міжнародного співробітництва ОМС, вплинув на рішення Європейського Парламенту надавати фінансову підтримку партнерству міст. Європейський досвід "побратимства" поширився світом, що є підтвердженням його позитивного впливу на сталий розвиток громад та інтеграційні процеси.

По-третє, суттєвою особливістю МС України є "багатовекторність" її зовнішньої політики. Також для нашої держави є характерним здійснення діяльності із МС переважно на центральному рівні управління. Активізація процесу міжнародного співробітництва вітчизняних ОМС, як це було зроблено в країнах "В-4" дозволить нам ефективніше вирішувати такі завдання державного управління:

- наближення України до пріоритету її зовнішньої політики – європейської інтеграції;
- модернізації вітчизняної системи місцевого самоврядування, що є одним із завдань її внутрішньої політики;
- забезпечення сталого розвитку на місцях.

Пропонуємо наступне визначення поняття "міжнародного співробітництва ОМС України" – це спільна діяльність вітчизняних ОМС з іноземними партнерами, що здійснюється на двосторонній або багатосторонній договірній основі на місцевому рівні і спрямована на вирішення пріоритетних питань, що віднесені національним законодавством до власних або делегованих повноважень ОМС й не суперечать визначеним засадам внутрішньої та зовнішньої політики відповідних держав.



Рис. 2.14. Модель здійснення діяльності із міжнародного співробітництва ОМС України на місцевому рівні.

Метою міжнародного співробітництва ОМС можна вважати сприяння сталому розвитку населених пунктів, об'єднанню громад для вирішення спільних проблем та обміну досвідом, поширенню демократичних перетворень, впровадженню нових стандартів управління, зокрема європейських. Досягнення цієї мети буде сприяти не тільки локальним перетворенням, а й втіленню більш глибоких трансформаційних процесів.

По-четверте, українська система державного управління має переглянути відношення до кадрового забезпечення. У багатьох країнах-членах ЄС існує практика, коли громадяни інших країн посідають відповідні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування. Це питання набуде актуальності для вітчизняної системи державного управління при інтеграції до ЄАП, коли на центральному рівні в Україні буде необхідно вирішити питання щодо прийому на державну службу – громадян з інших країн.

Розділ 3

СТАЛИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Принципи сталого розвитку

Основні засади сталого розвитку територіальних громад та визначення принципів такого типу розвитку сприяє запровадженню управлінських заходів щодо наближення функціонування територіальної громади до його більш досконалої моделі. Конкретні управлінські кроки, що розкриваються через механізми державного управління, (організаційний, правовий, економічний, соціальний), реалізуються відповідно до основних напрямів сталого розвитку територіальної громади:

- упровадження сталого управління;
- зміна моделі споживання;
- розробка політики та стратегії сталого розвитку;
- кооперація служб (агентів) сталого розвитку;
- розвиток інфраструктури надання соціальних послуг.

Управління розвитком має враховувати чинники сталого розвитку територіальної громади і потребує відповідних засобів та інструментів впливу на кожен чинник. Це можуть бути: інновації, поведінка, політичні інтереси, економічний прибуток тощо. З використанням цього комплексу важелів органом місцевого самоврядування вирішується низка соціально та організаційно значущих питань з урахуванням особливостей конкретної громади:

- визначення суб'єктів сталого розвитку з розподілом ролей між ними та конкретизація об'єктів сталого розвитку;
- чітке визначення відповідальних за обґрунтування і підготовку управлінських рішень та їх виконавців;
- розробка концепції сталого розвитку територіальної громади;
- складання публічних документів ("порядку денного" сучасних викликів, що постають перед територіальною громадою; "плану дій" щодо підвищення ефективності сталого розвитку, з викладом основних завдань політики органу місцевого самоврядування та ін.

Перелічені вище заходи передбачають врегулювання відносин на рівні територіальної громади. Відповідно до теоретично обґрунтованої та підкріпленої світовим досвідом практики суспільного управління,

принципи сталого розвитку територіальної громади реалізуються у її Статуті та Стратегії сталого розвитку і відображаються в усіх рішеннях органу місцевого самоврядування. У зв'язку з цим організаційний механізм спрямовується на прийняття досконалих управлінських рішень, удосконалення структури органів місцевого самоврядування в частині функціонального забезпечення вирішення питань сталого розвитку.

Відповідно до розмірів громади, визначається і ступінь змін у організаційній структурі виконавчого органу місцевого самоврядування відповідно до наступних функцій:

- проведення експертизи рішень органу влади;
- контролю щодо використання потенціалу громади;
- моніторингу сталого розвитку;
- підготовки рекомендацій та пропозицій щодо підвищення

ефективності діяльності громади.

В основу функціонування таких структур можна покласти поширений у країнах Європи раціональний підхід, що визначає центральним завданням місцевої політики сталий розвиток території, а при її перегляді – оцінку суспільного розвитку [520]. Реалізації такого завдання можуть сприяти заходи з приєднання великих і малих міст України до Європейської кампанії сталих міст, яка базується на Ольборзькій хартії сталих міст Європи.

Також до окремих напрямків застосування організаційного механізму управління сталим розвитком можна віднести:

- розширення співпраці у питаннях, що стосуються запровадження принципів сталого розвитку, між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, підприємцями, комерційними структурами, науковими установами, іншими суб'єктами на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях;

- запровадження комплексного підходу щодо ефективного використання коштів на вирішення екологічних проблем, сприяння зацікавленим суб'єктам в їх діяльності, спрямованій на збереження довкілля;

- підтримка вільного обміну досвідом та інформацією у сфері запровадження інноваційних технологій;

- розширення участі громадськості у підготовці управлінських рішень з питань охорони довкілля, поширення інформації з питань дотримання принципів сталого розвитку, проведення науково-практичних конференцій і семінарів, організація виставок, презентацій та ін;

- сприяння доступу зацікавлених організацій, установ і громадян до відповідних інформаційних баз даних, створення нових інформаційних систем, видання бюлетенів та іншої друкованої продукції, підготовка аудіо-візуальних матеріалів;

- упровадження технологій консалтингу щодо ведення бізнесу на принципах сталого розвитку.

– підтримка заходів у сфері освіти, формування громадської думки, навчання і підвищення кваліфікації спеціалістів з метою розширення участі суб'єктів управління у розвитку територіальної громади.

Важливою складовою сталого розвитку територіальної громади є громадський та приватний транспорт, організація його руху. Практика створення безлюдних автострад і пішохідних зон у центральних частинах міста сприяє безпеці руху та позитивно впливає на поведінку членів територіальної громади, на їх ставлення до роботи підприємств, установ, а також організації дозвілля.

Питання розподілення транспортних потоків й узгодження їх з плануванням забудови міста виводить на перший план поліцентричну модель містобудування як один з напрямів сталого розвитку мегаполісів. Вона передбачає створення кілька вузлових центрів у місті, які мають окремі міські субінфраструктури, та поєднують конгломерати житлових будинків, офісних приміщень, місць дозвілля та відпочинку. Упровадження поліцентричної моделі містобудування можна вважати єдиною альтернативою для міста позбутися "межі зростання", тобто такого стану, коли розвиток міста моноцентричного типу забудови припиняється внаслідок перевантаження транспортом у "години пік" та неконтрольованих шкідливих викидів (шум, пил, сміття та ін.).

До організаційних заходів, спрямованих на забезпечення сучасного розвитку територіальних громад в Україні, слід також додати кооперування населених пунктів задля вирішення питань сталого розвитку – створення локальних асоціацій міст, що знаходяться поруч, з метою розподілу між собою окремих завдань. Досвід країн Європейського Союзу підтверджує успішну діяльність подібних асоціацій. Так, наприклад, асоціація рівнозначних міст дозволяє розподілити між ними обслуговування систем водопостачання й каналізації, логістики транспортних шляхів та пасажиропотоків, вирішення питань енергозбереження, збору та переробки побутових відходів тощо.

Сталий розвиток територіальної громади багато в чому визначається економічним механізмом управління, у структурі якого виділяють інноваційну, фінансову та ринкову складові.

Забезпечення фінансової основи сталого розвитку має спиратись на його економічні засади. Певною мірою це може стати головною суперечністю в економічній площині, оскільки застосування нових технологій завжди коштує набагато дорожче, ніж підтримка та утримання застарілих фондів. Інноваційна складова сталого розвитку робить його вразливим до критики, орієнтованої на економічні наслідки. Фінансові витрати, яких потребують інноваційні технології, скорочують ресурси для соціального забезпечення, що може знизити рівень задоволення громади. Але відповідно до ринкової категорії "конкурентоспроможності" сталий розвиток впливає на вирішення соціальних питань.

До переваг, що виникають при дотриманні принципів сталого розвитку, слід додати супутні економічним соціальні вигоди (розвиток туризму, культури, зміцнення здоров'я громадян, підвищення рівня доброзичливості), що, у свою чергу, сприяє залученню нових інвестицій.

Здійснення сучасного муніципального менеджменту на засадах сталого розвитку й забезпечення екологічної продуктивності на місцевому рівні сприяє впровадженню екологічної звітності, відповідних міжнародних стандартів та контролю навколишнього середовища, а також забезпеченню сучасних стандартів життя. Спроби розв'язати екологічні проблеми через розробку та впровадження екологічно чистих та енергозберігаючих технологій виявляються достатніми лише для гальмування негативних процесів, що відбуваються в навколишньому середовищі, але цього недостатньо для їх повного призупинення. Необхідно змінити поведінку громади через запровадження культури управління відповідно до принципів сталого розвитку.

Отже, орган місцевого самоврядування встановлює орієнтири відповідно до таких напрямків діяльності:

- раціональна зміна структури місцевої економіки;
- зміна моделі споживання товарів тривалого користування (заощадження, оренда);
- визначення граничних параметрів розвитку соціально-економічної сфери, перевищення яких може призвести до негативних змін у навколишньому середовищі;
- запровадження системи регуляторів "штраф/знижка", з метою гармонізації зв'язків між економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку громади;
- розроблення та упровадження стандартів місцевого розвитку;
- визначення видів та обсягів муніципального збору;
- обмеження сировинних і напівфабрикатних виробництв на території громади, стимулювання виробництва замкнутого циклу;
- технічне переоснащення виробництв із застосуванням енерго-, ресурсозберігаючих і маловідходних технологій;
- розвиток екологічно чистої енергетики на основі використання відновлюваних джерел та малої енергетики, вітрових електростанцій, геліоустановок;
- застосування ринкових механізмів економіки, конкурентного середовища й подолання інформаційної диспропорції щодо товарів та послуг;
- визначення критеріїв ціноутворення нерухомості у місті та забезпечення гарантії сталості громади.

В Україні, як і в усіх країнах світу, запровадження політики сталого розвитку здійснюється за умов фінансових обмежень міської влади. Тому

громада повинна розвиватися за рахунок внутрішніх резервів та інвестиційних проектів. Аналіз ситуації з урахуванням світового досвіду дозволяє виявити у більшості населених пунктів нереалізовані можливості щодо розвитку громади:

- удосконалення засад водоспоживання, що може бути значно скорочене за рахунок установки приладів обліку з коригуванням нормативів водоспоживання та ціни на воду;

- зниження витрат на опалення будинків за рахунок усунення теплових витоків;

- переробка опалого листя і зрізаних гілок на компост із наступним його використанням як добрива;

- раціональне використання рекреаційних територій, зокрема створення місць зелених насаджень;

- ефективне землекористування [522].

Частина перерахованих вище можливостей може бути використана тільки за умов залучення значних інвестицій (наприклад, будівництво сміттєпереробного заводу, реконструкція системи водопостачання і водовідведення та ін.). Втім, інші заходи потребують менших витрат (наприклад, установка приладів обліку водоспоживання та теплопостачання, газу, переробка опалого листя на компост, уведення системи екологічного виховання).

Соціальний механізм управління сталим розвитком реалізується за кількома напрямками соціальної політики. Одним з них є використання взаємної залежності села і міста та їх взаємодія при розв'язанні завдань забезпечення сталого розвитку, коли з'являється чинник диспропорції розвитку. Така взаємозалежність стає очевидною не лише з економічних поглядів, але й з соціальних. Вирішити це питання можна за допомогою природної міграції населення та створення відповідної інфраструктури через ринок нерухомості й поширення мережі соціальних послуг населенню. Процес міграції молоді в міста має бути збалансованим – зі зворотною міграцією осіб пенсійного віку в малі міста з дешевою нерухомістю, наближеними до природи умовами життя, дешевшими комунальними послугами. Безумовно, у даному випадку не йдеться про тотальне переселення молоді у велике місто та осіб похилого віку – в село. Основою цього процесу є звичайне прагнення перспективної молоді жити у великих містах та складність життя осіб похилого віку в умовах техногенного навантаження індустріальних міст. Балансуванню в даному випадку підлягає мобільність населення.

Диспропорція розвитку проявляється у зниженні соціальної захищеності молоді, збільшенні населення міст на тлі зубожіння осіб похилого віку, занепаду малих міст. Покращити цю ситуацію можна шляхом реалізації програми зі сприяння міграції пенсіонерів до територій з

меншим техногенним навантаженням, розвитку інфраструктури ринку нерухомості й інших заходів, зазначених вище. Хоча, на перший погляд, цей механізм є економічно вигідним, існує низка загрозливих соціальних аспектів, головними з яких можна вважати вірогідність криміналізації процесів купівлі-продажу нерухомості по відношенню до осіб похилого віку, а також відсутність достатньо розвинутої інфраструктури дозвілля та соціального забезпечення в малих містах. Якщо перше безпосередньо мають вирішувати органи влади, то друге здебільшого залежатиме від соціальної активності членів територіальної громади. Сутність такої програми полягає в наступному: вартість нерухомості в індустріальному місті у декілька разів перевищує вартість нерухомості у передмісті, селі, селищі, менших за розміром міст. Водночас особа пенсійного віку не в змозі сплачувати в повному обсязі комунальні послуги за високими тарифами, здійснювати капітальний ремонт житла, задовольняти власні потреби відповідно до міських цін. Задоволення суспільних потреб таких осіб можливе за сприяння органів місцевого самоврядування щодо забезпечення умов міграції осіб пенсійного віку (якщо таких не задовольняють умови міст з високим рівнем урбанізації) з міста до передмістя. Це дозволяє додатково вивільнити необхідні кошти на заощадження, ремонт, будівництво, лікування та ін.

Запровадження принципів сталого розвитку вимагає від кожного члена територіальної громади свідомої участі в цьому процесі, у забезпеченні розвитку громади через підвищення особистої відповідальності за добробут територіальної громади. Цьому складному процесові сприяє формування відповідної культури, громадянської свідомості та соціальних взаємин у громаді [406]. До членів територіальної громади в рівній мірі відносяться мешканці населеного пункту незалежно від професійної належності, в тому числі посадові особи органів місцевого самоврядування та державні службовці. Це застереження дозволяє розглядати єдиний інформаційний простір громади як такий, що поширюється на всіх без виключення мешканців, де відбувається виховання, соціалізація та подальше професійне становлення членів громади.

Важливе значення для забезпечення сталого розвитку громад має місцева стратегія та відповідна програма. Розробка цих документів з урахуванням інформації як головного чинника прийняття рішень (у тому числі, мешканцем) вимагає високої відповідальності від усіх без виключення членів територіальної громади за результати їх реалізації. Це принципово відрізняє запропонований підхід від чинних програм розвитку населених пунктів, розроблених місцевими радами, які не враховують зобов'язань мешканців щодо їх виконання. Управління місцевим розвитком на засадах партнерства всіх членів громади щодо виконання рішень місцевої влади дозволяє розподілити відповідальність мешканців за забезпечення сталості громад. Якщо розвинути ідею спільної відповідальності кожного з членів

територіальної громади за результативність упровадження теорії сталого розвитку в усі сфери життя, то єдиним механізмом легітимізації місцевої стратегії є механізм прямої демократії – місцевий референдум, що дозволяє реалізувати членам громади принцип участі в управлінні місцевими справами. Інші способи унормування відповідальності членів громади можна вважати неефективними, оскільки вони не сприяють усвідомленню її суб'єктності, тобто сприймаються мешканцями міста як зобов'язання влади, а не кожного з них.

3.2. Особливості упровадження теорії сталого розвитку у міських та сільських громадах

Наприкінці ХХ ст. питання сталого розвитку набуло актуальності в усіх без виключення розвинутих країнах світу. Місце ключового предмета для дослідження сталості поступово займає територіальна громада. Це пов'язано із загальною світовою тенденцією децентралізації влади та розвитку інститутів місцевого самоврядування. По суті теорія управління сталим розвитком стала теорією управління містом, що й засвідчила Європейська конференція зі сталого розвитку великих та малих міст Європи, за результатами якої було підготовлено документ, відомий як Ольборзька хартія "Міста Європи на шляху до сталого розвитку". Але необхідно зробити застереження щодо застосування поняття "місто", адже якщо розглянути приклад України, то функціонування територіальної громади характеризується тим, що фактично існує розподіл громад за способом життя (міський або сільський). Такий розподіл орієнтується на відповідну структуру економіки територіальної громади: сфери виробництва товарів та послуг або на сільське (натуральне) господарство, що спричиняє диспропорції поміж цими двома основними типами громад. Разом із цим, необхідно чітко визначити, чи однаково придатна теорія сталого розвитку до громад сільського та міського типів. З точки зору прав членів територіальної громади, їх рівність є загальною демократичною нормою. Тобто мешканці села та міста повинні мати рівні права й можливості щодо забезпечення власного добробуту і бути вільними у виборі місця проживання. Але сам тип громади вже обмежує можливості її мешканців, зокрема, домінуючий тип економіки громади визначає її розмір та структуру органу управління, що у свою чергу позначається на пріоритетах політики органу самоврядування. Отже, механізми та інструменти управління територіальною громадою в зазначених випадках відрізняються [290].

Ця суперечність є важкою для розв'язання: з одного боку, слід визнати рівність територіальних громад, незалежно від типу їхньої економіки, а з іншого, – при запровадженні принципів сталого розвитку не можна уникнути

розподілу населених пунктів на їх рівні, а саме: село – селище – селище міського типу – мале місто – середнє місто – велике місто – місто-мегаполіс.

На відміну від українського досвіду, в більшості європейських країн застосовується простого підхід: є територія компактного проживання громади, є орган її управління – муніципалітет, отже це і є місто, хоч, насправді західні фахівці достатньо ретельно досліджують розподіл на малі та великі міста, а також міста з особливим статусом (про що свідчить приклад чикагської наукової школи "соціології міста").

Оскільки самоорганізація територіальної громади є процесом, невід'ємним від життя людини, то маємо ставитись до неї як до відкритої підсистеми фізично цілісної матеріально-біологічної системи, де людина виступає одним із її елементів.

Переважає більшість населення України (66,9%) проживає в містах [395]. У своїй праці "Запад Європи" О. Шпенглер не випадково приділив особливу увагу ролі міста та міської людини в розвитку людської цивілізації. Зокрема він розкрив сутність територіальної громади як "душу міста" та обґрунтував ключову роль міст в еволюції суспільства [476].

Сталій розвиток міських громад має певні особливості. Великі та малі міста є територіальними одиницями, населення яких безпосередньо зіштовхується з порушеннями архітектурної, соціальної, економічної, політичної, ресурсної, екологічної та інформаційної рівноваги. На відміну від сільських громад, вони розвиваються в умовах найбільшого техногенного навантаження. За рахунок розвитку інформаційно-комунікаційних мереж міська громада є найбільш інтегрованою у глобальну спільноту та володіє значним потенціалом подолання хаосу, несталості, випадковості. Це відбувається за допомогою низки інструментів, у тому числі стратегій та програм сталого розвитку. Виникає необхідність вирішення питання раціонального використання території громади й здійснення ефективної політики просторового планування, що включає стратегічну екологічну оцінку мереж комунікацій та планів забудов, де перевага повинна надаватися створенню багатofункціональних зон. Такі зони мають суміщати житло, місце роботи і надання управлінських та інших послуг. Це необхідно для того, щоб скоротити потребу у використанні приватного транспорту та час переїзду на роботу, виключити зайві переїзди, знизити рівень шуму та забруднення тощо. Таке ставлення до потреб громади відповідає основним положенням Ольборзької хартії в рамках "Європейської кампанії міст сталого розвитку" і є збалансованим цілісним підходом, що органічно пов'язує соціальні та економічні питання з питаннями навколишнього середовища.

Здебільшого міста, особливо такі, що мають чисельні громади, обмежені стосовно використання прилеглих земель, тому відбувається постійне ущільнення забудов. В сучасному світі набувають актуальності проблеми партнерства всіх секторів суспільства (влада, підприємницькі

структури, громадські організації), забезпечення доступу громадян і зацікавлених груп до необхідної інформації, їх участі у розробці локальних стратегій розвитку. Є потреби в програмах навчання і підготовки активних верств населення, особливо незайнятих (пенсіонери, домогосподарки та ін.) з питань їх участі у забезпеченні сталого розвитку. Це необхідно як громадськості, так і працівникам органів місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні намітилися окремі позитивні зрушення щодо реалізації ідей розвитку. Низка міст підписали Ольборзьку хартію. Пожвавився певною мірою процес взаємодії громадськості, активізувалась діяльність громадських організацій, можна навести приклади діалогу влади та організацій бізнесу [213].

Узагальнення зазначеного світового досвіду дозволяє виділити пріоритети, запровадження яких сприяє сталому розвитку міст:

- використання природних ресурсів міста із застосуванням замкнених циклів виробництва з метою зменшення відходів;
- розробка місцевих стандартів для діяльності, що пов'язана з викидами та забрудненням;
- захист та відновлення біорозмаїття;
- наближення до помешкання членів громади центрів надання соціальних послуг та задоволення потреб місцевого населення на локальному рівні;
- доступність якісної їжі, води, житлових умов та енергетичного постачання за "прозорою" ціною;
- можливість забезпечити членів громади робочими місцями, що відповідають побажанням та приносять задоволення від праці;
- збільшення пішохідних зон в історичних районах міста, підвищення туристичної привабливості міст;
- проведення заходів щодо запобігання захворювань шляхом обмеження місць паління та торгівлі тютюновими виробами, забезпечення тротуарів біговими та велосипедними доріжками;
- контроль за шумом у місті та щільністю пилу у повітрі;
- сприяння споживанню населенням товарів, що вироблені підприємствами, що упровадили принципи й стандарти сталого розвитку;
- забезпечення особистої безпеки населення;
- збільшення та локалізація розважально-просвітницьких заходів;
- доступ населення до процесу прийняття управлінських рішень;
- забезпечення естетичної привабливості й практичності кожної будівлі, місцевості, споруди;
- сприяння розширенню можливостей дозвілля та культурного відпочинку;
- усвідомлення глобальних наслідків локальних процесів розвитку;
- розвиток добросусідства як основи співіснування домогосподарств.

Сталий розвиток міста передбачає здатність до саморозвитку і прогресу громади, зростання виробництва, створення умов і гарантій для підприємницької діяльності, виникнення сприятливого клімату для інвестицій та інновацій. Окрім того, він передбачає раціональне використання природних ресурсів і збереження екологічної рівноваги в місті, забезпечує стабільне підвищення якості життя членів громади, тобто мешканців міста.

Сталість включає збереження біорозмаїття міста, гарантує охорону здоров'я городянина, природне співіснування тваринного і рослинного світів, а також якість повітря, води і ґрунтів на рівні, достатньому для забезпечення добробуту кожної окремої людини.

Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні передбачає збільшення повноважень органів публічного урядування. До таких повноважень, що дозволили б розв'язувати питання розвитку населених пунктів, можна віднести надання самоврядуванню права встановлювати стандарти з функціонування міста та застосовувати відповідні санкції у випадку їх порушення. Вирішення питань сталого розвитку повинно здійснюватись безпосередньо на якомога більш наближеному до громадян рівні. У містах таким рівнем є міська рада та її виконком – органи, які можуть ефективно задовольняти потреби мешканців. Запровадження стратегії сталого розвитку дозволяє упровадити міській владі сучасні технології зворотного зв'язку, що надає можливість вчасно з'ясувати, які види діяльності ведуть до збалансованого розвитку громади, а які перешкоджають цьому.

Управління сталим розвитком міста, що враховує потенціал природного капіталу громади, передбачає інші підходи та цінності, ніж традиційне управління. Необхідно зважати на те, що навколишнє середовище охоплює, живить і підтримує всю економіку. Саме воно виступає на перший план як чинник, що здатен обмежувати подальший соціально-економічний розвиток. Втраті природного капіталу сприяє така модель споживання, що заперечує принцип економії. Підвищення продуктивності ресурсів – один із пріоритетів управління містом, оскільки при більш ефективному використанні уповільнюється виснаження потенціалу громади та знижується забруднення навколишнього середовища. Результатом можуть стати більш низькі витрати для громади, яка більше не оплачуватиме руйнування екосистеми і соціальної сфери.

Запровадження певної моделі (стратегії) сталого розвитку міста вимагає зміни взаємовідносин між виробником і споживачем, переходу від економіки товарів до економіки обслуговування [18]. Економіка послуг може краще захистити екосистему, від якої вона залежить. Це потребує поступового прийняття нових цінностей, відмови від придбання товарів, що збільшують капітал, і переходу до споживання, за якого добробут стає гарантією якості й корисності. Запропонований тип економіки збільшує

зайнятість населення міста, тому що витрати на виробу тривалого користування знижуються, а потреби в робочій силі на їх обслуговування відповідно збільшуються.

На тлі глобальних тенденцій необхідно більш детально розглянути процеси, що відбуваються на рівні міста в основних сферах управління – споживання та відходів, зеленого господарства та біорозмаїття, планування та будівництва, води, опалення та каналізації, організації поховань, доріг та громадського транспорту, культури та туризму.

Складність у запровадженні теорії сталого розвитку в містах України полягає в тому, що це вимагає великих фінансових ресурсів. Але запровадити все й одразу неможливо у будь-якому разі, спочатку необхідно хоча б мати уявлення про можливі шляхи розвитку й починати з малого. Сьогодні, наприклад, при байдужому ставленні місцевих влад спостерігається тенденція до запровадження автономних систем енергозабезпечення будівель, де ініціаторами їх застосування є власники квартир. Добре це чи погано? З одного боку у порівнянні з такими системами по-справжньому організована комплексна комунальна система має переваги в економії на кабельних мережах і мережному устаткуванні, зниження енергоспоживання і підвищення надійності всієї системи, підвищення оперативності управління об'єктом, зниження трудовитрат експлуатаційних і диспетчерських служб, забезпечення необхідної взаємодії систем, графічне представлення інформації про стан систем і устаткування на різних рівнях (об'єктному, зональному, адресному). З іншого ж боку, бездіяльність місцевої влади приводить до зниження якості комунальних послуг, зростання цін на їх надання. Отже, ініціатива громади може бути виправданою, якщо тут врахувати досвід розвинутих країн світу.

В Україні поки що не спостерігається стимулювання місцевими органами влади запровадження таких систем, хоча будівництво нових будівель набуває подальшого розвитку, їх переважна більшість не передбачає запровадження нових технологій експлуатації.

Витрати на будівництво таких будівель, звичайно, вище, ніж на об'єкт з традиційним складом інженерного устаткування. Сукупна вартість будівлі, збудованої із застосуванням зазначених технологій, є сумою витрат на будівництво та експлуатаційних витрат протягом усього життєвого циклу об'єкта. Наприклад, у країнах Європи застосовується такий підхід: більше коштів інвестується в будівництво з метою скоротити витрати в період експлуатації об'єкта.

Але суттєвим для громади стає й те, що об'єкт офісної, готельної, житлової або торгової нерухомості, оснащений правильно спроектованою і реалізованою системою управління, може зберегти свою інвестиційну привабливість набагато довше, ніж звичайна будівля. Це набуває актуальності у світлі прагнення України до вступу в ЄС, що означає перехід до західних стандартів, у тому числі при оцінці нерухомості.

У західних країнах вже повною мірою усвідомили необхідність упровадження систем управління будинками – підтвердженням цього є розробка цілої низки стандартів, головним із яких є ISO 16484 "Building Automation and Control Systems (BACS)" [510].

Більш глибоке розуміння наслідків діяльності територіальної громади, а також моделей розвитку, споживання, локальних проявів глобальних екологічних проблем, має привести до перегляду відношення членів територіальної громади до використання власної території, а також до створеного в рамках цієї території середовища.

Відзначаючи особливості розвитку міст, неможливо уникнути питання щодо зростання міського населення. Здебільшого це стосується країн, що розвиваються, до яких певною мірою відноситься і Україна. Міста, що зіткнулися з розростанням, не можуть справитися з проблемами забезпечення зайнятості, надання належного житла і гарантій у забезпеченні потреб громадян. Це "розростання" супроводжується важкою для розв'язання проблемою старіння населення, урбаністичного занепаду, нерационального використання наявних ресурсів, неможливістю змінюватися в напрямку до сталого розвитку. Проте існують і приховані тенденції, що призводять до такої ситуації. Вони пов'язані з відсутністю політичної підтримки розвитку місцевого самоврядування, прозорої системи ухвалення управлінських рішень, ефективної системи контролю щодо витрачання фінансових ресурсів і т.ін. Стратегічне управління, що здійснюється на засадах проектного менеджменту, поширене практично в усіх індустріально розвинених країнах. Багато міст світу розробляють і реалізують стратегії, що відображають бачення перспектив сталого розвитку міста [468].

Розвиток міст вимагає значних площ для житлового та промислового будівництва, аеропортів, зон відпочинку, що спричиняє чимало конфліктів з оточуючими їх селами, районами, областями, які, захищаючи свої інтереси, одночасно користуються можливостями, що надає місто з його службами (культурними, медичними, торговими) та робочими місцями.

Таким чином сталий розвиток міст може сприяти сталому розвитку оточуючих населених пунктів шляхом проведення регіонального планування, активного співробітництва між міськими та іншими місцевими органами влади.

На життя сучасного міста впливає досить широке коло факторів, у першу чергу, економіка, новітні технології, соціокультурні чинники, еволюція законодавчого процесу. Будь-яка дія, що започатковується в містах, вимагає попереднього всебічного аналізу, вивчення, знань та відповідальності, тому що міська політика впливає на міське суспільство в цілому та на окремих мешканців зокрема у багатьох аспектах їх приватного життя. Міська політика має базуватися на поєднанні рішучої місцевої політичної свободи та міського планування й переслідувати єдину мету – приведення міста до такого стану, який є найбільш сприятливим для проживання значної кількості людей.

3.3. Інформаційне супроводження сталого розвитку громад

Інформаційним простором охоплюються усі сфери людської діяльності, включаючи адміністрування життєдіяльності (функціонування та розвитку) територіальних громад. Тому управління сталим розвитком можна розглядати в контексті поняття "інформаційний простір", що вже набуло певного тлумачення в процесі практичної діяльності людини та семантичних досліджень фахівців і є однією із змістовних характеристик сучасної моделі світу [13]. Інформаційний простір територіальної громади можна визначити як певний рівень суспільного простору, де формується, акумулюється, зберігається, опрацьовується й використовується інформація, що впливає на прийняття будь-яких рішень локального значення.

Можна припустити, що інформаційний простір територіальної громади наповнюється інформаційними фактами, міфами і має особливі канали комунікації. При їх взаємодії виникає явище так званої "інформаційної диспропорції", яка може спричинити певні вади розвитку громади. Оскільки споживачами інформації є принципово різні за ступенем соціального і, економічного, культурного розвитку члени громади, виникає питання управлінського забезпечення єдності громади, тобто власної ідентифікації мешканців як членів громади. Сучасні дослідження в Україні доводять необхідність такого впливу на громадську свідомість, що дозволяє вирішувати завдання формування мешканця – патріота свого міста, селища чи села [390].

Органи місцевого самоврядування здебільшого задовольняють свої інформаційні потреби щодо зв'язків з громадськістю за рахунок засобів масової інформації та комунікації. Функціонально такі зв'язки із громадськістю спрямовуються на отримання певного бажаного, але єдиничного результату. Тобто поза увагою залишається проблема формування сталої орієнтації населення на об'єкти розвитку, що вимагає комплексного підходу до інформаційно-комунікативних процесів у часі. Відтак, за існуючих підходів до управління суспільним розвитком бракує єдиного підходу до оцінки такого середовища, як інформаційний простір, що є складною цілісністю, яка потребує захисту від викривлення фактів, соціальних міфів та інших загроз національній безпеці країни. Вплив на це середовище органів місцевого самоврядування повинен бути інтегральним, зорієнтованим на стратегічні інтереси територіальної громади. Застосування будь-якого інструментарію, як відомо, залежить від визначеної мети (зокрема, у даному випадку йдеться про системний підхід до реальної оцінки можливих ризиків, міри відповідальності та складності поставлених завдань).

Виникає необхідність налагодження інформаційних та комунікативних зв'язків між органами місцевого самоврядування та

територіальними громадами, як складного інтерактивного процесу сталого розвитку. У якості основних чинників інформаційно-комунікативних відносин В. Куйбіда пропонує розглядати комп'ютерні мережі, геоінформаційні системи, проєктні рішення, діловодство, моніторинг платежів за комунальні послуги, інтегровані системи обробки інформації тощо [201]. Проте, можна значно розширити цей перелік та упорядкувати його шляхом побудови відповідних моделей інформаційного простору, що дозволяє органу місцевого самоврядування отримати візуальну картину політики, скорегувати її у разі необхідності з альтернативними варіантами, а також застосувати інструментарій математичного моделювання для аналітичного визначення управлінських функцій [108].

Одним із головних інструментів упровадження сталого розвитку, відповідно до сучасної практики розвинених країн світу, є розширення інформаційної складової за такими напрямками:

- активізація громади;
- формування позитивного іміджу та певного інформаційного фону для місцевих органів влади (прийняття та впровадження управлінських рішень);
- виховання у громадян почуття соціального оптимізму та партнерського ставлення до влади.

Усе це свідчить про важливість масових інформаційно-комунікаційних заходів, що суттєво допомагають у вирішенні питання щодо забезпечення сталого розвитку громади. Разом з тим, сучасні інформаційно-комунікативні відносини формуються в умовах конкуренції між суб'єктами інформаційного простору, за вплив на органи влади, а з іншого, на органи місцевого самоврядування, що прагнуть проводити власну політику з надання управлінських послуг для населення. Вирішення цієї суперечності знаходиться у площині забезпечення лояльності територіальної громади до владних рішень, мобілізації потенціалу мешканців для розв'язання місцевих проблем. З цією метою, на наш погляд, в місцевому інформаційному просторі громади доцільно виокремити пріоритетні інформаційні об'єкти, як мету для якісних позитивних змін, а саме: населений пункт – територіальна громада – орган місцевого самоврядування.

Такий підхід дозволяє об'єднати при прийнятті управлінського рішення зусилля стратифікованої громади різного спрямування для забезпечення її сталого розвитку; діагностувати політику органу самоврядування та здійснювати її моніторинг; визначати інструменти адаптації інформаційних фактів і повідомлень до різних рівнів діяльності громади. На кожному з цих етапів слід виокремлювати конкретні завдання, що потребує з'ясування умов і ресурсів упровадження перелічених заходів.

Відомо, що інформаційний простір існує як певна багаторівнева система, з відповідними асиметричними розбіжностями на різних

ієрархічних рівнях, автономними джерелами інформації і каналами комунікації. Щоб перейти до рівня практичного застосування статистичної та аналітичної форм інформації, необхідно з'ясувати можливості моделювання політики сталого розвитку громади в інформаційному просторі.

Досліджуючи відповідну інфраструктуру, яка забезпечує інформаційно-комунікативні управлінські послуги щодо сталого розвитку громади, слід мати на увазі ситуацію, коли інформація у вигляді послуг надходить на зовнішній інформаційний ринок (використовується для посилення впливу на суспільні відносини та свідомість громадян), на внутрішні зв'язки та механізми управління (за її допомогою орган місцевого самоврядування вирішує інформаційно-комунікативні завдання, пов'язані з підготовкою та прийняттям управлінських рішень). Взаємне перетворення зовнішніх і внутрішніх зв'язків не просто демонструє специфіку інформаційно-комунікативних відносин, що виникають при розв'язанні питань сталого розвитку, а й можливості їх підтримання у заданому режимі в процесі надання органами влади та іншими суб'єктами інформаційного простору управлінських послуг.

Отже, внутрішня інформаційно-комунікативна система органу місцевого самоврядування за своїми властивостями має відповідати моделі управління формуванням та обігом спеціалізованої, функціонально спрямованої інформації. А властивості інформаційно-комунікативних зв'язків визначаються відповідними етапами інформаційно-управлінського циклу, головним з яких є надання інформації форми рішення. На цій основі визначається рівень відповідальності підрозділів органу влади, завданням яких є інформування населення про прийняті управлінські рішення чи надання послуги.

Інформація, що потрапила із "зовнішньої" системи до "внутрішньої", впливає на процес вироблення рішень майже на усіх його етапах [472].

Реалізація місцевими органами влади політики сталого розвитку має враховувати істотну, нерідко приховану фазами управління мету інформації – посилення впливу на громаду. Адже саме інформаційне середовище презентує проблему, створюючи підґрунтя її вирішення. При цьому технології інформаційного менеджменту повинні лише сприяти досягненню запропонованої органами влади і погодженої із суспільством мети, а не визначати її зміст.

Налагоджена інформаційна інфраструктура є надійним інструментом здійснення державної політики і дозволяє, наприклад, запровадити нові засоби прискореного розвитку. Вона виходить за формальні межі органу місцевого самоврядування й має складатися з наступних компонентів:

- системи виробництва інформаційних продуктів;
- системи доставки інформації до споживача;
- системи виробництва засобів виготовлення інформаційних продуктів та їх доставки;

- системи розробки інформаційних технологій;
- системи накопичення і збереження інформаційних продуктів (інформаційних ресурсів);
- системи підготовки управлінських кадрів.

До особливостей розбудови інформаційно-управлінської системи органу самоврядування, слід віднести також виникнення зворотних зв'язків, коли джерело інформації та її споживач починають мінятися місцями, що спричиняє необхідність формування інтерактивних комунікативних мереж з домінуванням діалогічних інформаційних зв'язків.

Функціонування інформаційного механізму розвитку у відповідному середовищі супроводжується, як зазначалося вище, інформаційною асиметрією, за якої одне й теж за формою інформаційне повідомлення сприймається об'єктами як різне за змістом. Цей чинник відіграє ключову роль у підвищенні ефективності реалізації непопулярних у суспільстві рішень і має враховуватись в усій управлінській діяльності.

Для того, щоб зрозуміти необхідність запровадження непопулярних рішень щодо забезпечення сталого розвитку громади, варто мати на увазі неспроможність органів державного управління вирішувати місцеві проблеми самостійно, без залучення органів місцевого самоврядування, що відображається в тому числі й через асиметричність інформації.

Питання симетрії та асиметрії в інформаційному середовищі безпосередньо пов'язані з поняттями стійкості та мінливості, порядку і хаосу, організації та дезорганізації. Увага до цих питань сприяє більш глибокому розумінню діалектичних процесів розвитку суспільства, оскільки до останнього часу симетричні явища наукою більш-менш досліджувались, а асиметричні вважались другорядними [161].

Асиметричні процеси викликають несталу поведінку членів територіальної громади, що на практиці супроводжується безвідповідальним ставленням до вирішення питань місцевого значення. З цими процесами пов'язано виникнення так званих "сигналів асиметрії" в інформаційному просторі, що негативно позначається на розвитку громади.

При зміні моделі поведінки членів громади комунікативні програми можуть спрямовуватися на реструктуризацію відносин між негативно налаштованими індивідуумами чи групами та підсилення дружніх відносин. Забезпечити такі зміни можливо лише за умови досить серйозної підготовки виважених рішень. Базовими завданнями при цьому стають:

- визначення цільової аудиторії (об'єкта) управлінської послуги;
- зміна переконань, відносин, думки та мотивації об'єкта;
- аналіз потреб об'єкта;
- визначення змісту повідомлень і особливостей ефективних комунікативних каналів досягнення мети [330].

Сьогодні важко уявити будь-яку організацію, яка б не використовувала інформаційно-телекомунікаційні системи та комп'ютерні мережі, дротового

та ефірного радіомовлення; мережі ефірного, кабельного та супутникового телебачення; мережі оперативного рухомого радіозв'язку; мережі лінійної, стільникової та супутникової телефонії; локальні та глобальні комп'ютерні мережі; автоматизовані системи управління об'єктами та ін. Перелічені різновиди систем охоплюють майже весь спектр передачі даних, отже для забезпечення максимальної ефективності сталого розвитку орган місцевого самоврядування має якомога повніше використовувати цей ресурс, що стосується доступу до нього та захисту від небажаного впливу.

Інформаційне забезпечення сталого розвитку громади полягає не стільки в інформуванні мешканців, скільки в мобілізації їх відповідальності та залученні до участі у вирішенні місцевих проблем. З одного боку, це застосування сукупності прийомів органом місцевої влади щодо об'єктивного інформування мешканців про власну діяльність, цілі та завдання, з іншого, – використання ним засобів переконання, обґрунтованості, прозорості у відносинах із громадськістю, при цьому, досягнення цілей не може превалювати над використаними засобами і тому припускати застосування маніпулятивних технологій. У разі потреби змінити поведінку члена громади звичайним інформуванням неможливо, для цього необхідні широка просвітницька й роз'яснювальна робота, застосування складних тактичних моделей, що поєднують як довірче спілкування, так і часткове ознайомлення громадськості із завданнями політики сталого розвитку, створення умов для вільного інформаційного вибору населенням.

Вибір інформаційного інструментарію при забезпеченні сталого розвитку пов'язаний з оцінкою стану масової свідомості. Адже в одних громадах можуть бути задіяні механізми так званого "романтичного очікування", в інших – прагматичні підходи і т.ін. Тому технології інформування частково "вирівнюють" громадську думку стосовно тієї чи іншої ситуації і допомагають реалізувати прийняті управлінські рішення.

Прийняття рішення щодо забезпечення сталого розвитку вимагає чимало інформаційних фактів тактичного характеру, певної зміни поведінки особистості або групи осіб. Відслідковуючи реакцію громади на реалізацію стратегії сталого розвитку, місцеві органи влади мають можливість уточнювати й оцінювати ефективність своєї інформаційної діяльності, що дозволяє своєчасно корегувати інформаційну поведінку органу влади на будь-якому рівні інформаційно-комунікативних систем. Однак найчастіше необхідні зміни стосуються саме тактичних прийомів поширення інформації.

Слід враховувати, що освічена людина здатна аналізувати інформацію з різних комунікаційних каналів, оцінюючи її відповідність реальній дійсності. Можна наполягати на тому, що помітно впливати на свідомість людей можна лише правдивою інформацією. Успішною комунікація стає лише тоді, коли суб'єкт розвитку вчасно реагує на соціальні потреби громади, а в громадян виникає зустрічна потреба в достовірній інформації.

Світові демократичні стандарти унеможливають прямий тиск на населення, що співпадає з сутнісною передумовою сталого розвитку – реальними правами людини і громадянина. Тому забезпечення сталої поведінки населення зводиться до ретельної праці команди аналітиків та консультантів, що складається з підготовки низки так званих "меседжів" – повідомлень з певними інформаційними установками. Одним із таких "меседжів", що здатен сприяти реалізації місцевої політики сталого розвитку, може стати формула: "Чим краще мешканці знають своє місто, тим краще вони до нього ставляться".

Прийняті та обгрунтовані, відповідно до принципів сталого розвитку, рішення органів місцевого самоврядування та відповідні інформаційні кампанії, залучення до їх реалізації членів територіальної громади дозволяють знизити рівень напруженості серед мешканців (або взагалі його унеможливити) і перейти до конструктивного діалогу між місцевою владою, забудовниками та мешканцями прилеглих до будівництва територій.

Отже, запровадження принципів сталого розвитку територіальної громади неможливе без відповідної підготовки інформаційного простору, що передбачає інтерактивний процес обміну інформацією між органом місцевого самоврядування й кожним членом громади. Невід'ємною складовою цього процесу є орієнтація самого мешканця населеного пункту на принципи сталого розвитку.

3.4. Управління розвитком територіальної громади в контексті мережного підходу

Ефективне управління розвитком будь-якої організаційної структури традиційно становить особливий інтерес для представників усіх галузей сучасної системи соціально-гуманітарних знань.

Аналіз сучасної соціально-гуманітарної літератури, присвяченій управлінській проблематиці, дозволяє зробити такі висновки. Найчастіше управління розглядається як "процес, що представляє собою сукупність дій особливого органу організації, спрямованих на зміну існуючого стану організації або її частин у напрямку досягнення цілей і балансу організації із зовнішнім середовищем" [446, с. 378].

Традиційно в якості теоретико-методологічних засад організації й здійснення цього процесу як західними, так і вітчизняними дослідниками, пропонується розглядати основні положення системного та структурно-функціонального підходів.

"Системна методологія, – стверджують, наприклад, українські дослідники, – являє собою найбільш упорядковану надійну основу для управління складними сферами взаємозалежної діяльності, дозволяючи розкривати й аналізувати складові компоненти системи і послідовно поєднувати їх один з одним" [438, с. 92–93].

Сутність структурно-функціонального підходу полягає "у розділенні складного об'єкта на складові частини, вивченні зв'язків між ними та у визначенні притаманних їм специфічних функцій (ролей), спрямованих на задоволення відповідних потреб системи управління з урахуванням цілісності останньої та її взаємодії із зовнішнім середовищем" [438, с. 93–94].

Очевидно, що, виходячи з основної мети управління розвитком соціальної одиниці в сучасних соціокультурних контекстах, зростає "включення творчої особистості, колективного перетворюючого інтелекту суспільства в зміст суб'єкта управління, що дозволяє формувати управлінську еліту професіоналів, яка здатна виконати головну місію суспільства, – створити умови для його саморозвитку та підвищення якості життя своїх членів" [298, с. 19]. Зважаючи на особливість певного об'єкта управління – територіальної громади, якогось регіону тощо досить обгрунтованим виглядає звернення до евристичного потенціалу саме мережного підходу.

Дане твердження можна обгрунтувати в такий спосіб.

У сучасній зарубіжній і вітчизняній соціально-політичній науці та практиці під регіоном розуміється "частина території, що володіє спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов" [442, с. 5].

Сучасні дослідники визначають територіальну громаду як соціальну цілісність, що "складається у межах сумісного мешкання громадян, має своєю основою суспільно необхідну, соціально обумовлену діяльність, здійснювану групою людей, з'єднаних загальними інтересами в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах життя" [420, с. 9].

У підвалинах мережного підходу лежить концепт "соціальна мережа", що інтерпретується низкою авторів (Д. Губановим, Д. Новиковим, А. Чхартишвілі) як "соціальна структура, що складається з безлічі агентів (суб'єктів – індивідуальних або колективних, наприклад, індивідів, родин, груп, організацій) і певної на ній сукупності відносин (сукупності зв'язків між агентами, наприклад, знайомства, дружби, співробітництва, комунікації)" [91, с. 4].

При цьому, відповідно до тверджень інших представників мережного підходу (Р. Коллінза та М. Манна), ця соціальна структура виступає результатом розподілу владних ресурсів у мережі. "Мережі, – зазначає Р. Коллінз, – іншими словами, – це джерело влади для людей як соціальних суб'єктів. Як форми організації вони автоматично структурують людей у групи" і далі "деякі особи в цих структурах виявляються такими, найбільш привілейованими щодо можливостей використання ресурсів, а отже, і в найбільшій мірі прив'язаними до організації; у них є мотивації для маневрування з метою підтримування домінування над цими ресурсами" [169, с. 87–88].

Такий розподіл ресурсів представлений у чотирьох аспектах / типах соціальних мереж – геополітичних, політичних, економічних і культурно-ідеологічних.

Перший аспект мереж відбиває момент впливу зовнішнього розташування держави на ті процеси, які в будь-який період відбуваються або можуть відбутися в кожній окремій державі. Природно, що така міждержавна взаємозалежність при переході з макро- на мікрорівень (рівень окремих структурних складових сучасної держави) на останньому зберігає всі свої властивості й тенденції. Тобто, наприклад, активне функціонування інституту політичної опозиції в західноєвропейських демократичних країнах не може не служити стимулом до формування його засад у країнах пострадянського простору – як у складі їхніх вищих законодавчих органів, так і представницьких органів самоврядування всіх рівнів, які формуються територіальними громадами через систему місцевих виборів.

Другий (політичний) аспект передбачає "розгляд владних структур у спільнотах і на рівні теперішньої національної держави" [169, с. 89]. Особливий акцент пропонується робити на обґрунтуванні того, що "організації, а не індивіди, є головні дійові особи на масштабних політичних аренах, і що тільки чисельність і вагомість організацій визначає те, які питання стануть на політичному порядку денному, і як швидко вони зробляться предметом політичної дії" [169, с. 89].

Слід підкреслити, що в повній відповідності зі змістом даного положення мережного підходу, виступає спроба розглядати саме регіон, представлений своєю територіальною громадою, у якості одного з основних політичних суб'єктів сучасного політичного процесу / політичної мережі сучасного суспільства. Оскільки, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", "громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад" і при цьому вони "мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування" [346].

У контексті тверджень Р. Коллінза, аналіз мереж із позиції економічного аспекту дає більш реалістичну картину того, як працюють ринки, показуючи, які зв'язки реально існують. "Є два різновиди зв'язків в економічних мережах, – зазначає американський дослідник, – мережі економічного обміну, де покупців зводять з продавцями і таким чином устанавлюються ціни в автономно примусовий спосіб, незалежно від бажань індивідів, і мережі інформації згідно з моделлю Гаррісона Уайта стосовно взаємно контролюючих клік, чий контакт спрямований перш за все на уникнення ситуацій конкуренції в матеріальному обміні" [169, с. 95–96]. Що стосується розгляду територіальної громади з позиції цього аспекту мережного підходу, то виходячи з основних положень Закону України "Про

стимулювання розвитку регіонів", її розвиток ставиться у пряму залежність від "ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг" [359].

З позиції культурно-ідеологічного аспекту, відповідно до висновків представників мережевого підходу, останній формує реальні підстави для встановлення умов, за яких можуть поширюватися в соціальних організаціях певні різновиди ідей і переконань [169, с. 96]. Якщо екстраполювати це твердження на життєвий простір територіальної громади, то виникає реальна можливість аналізувати діяльність її виконавчих органів щодо створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів, і ремесел; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю тощо [346].

Слід також зазначити, що в сучасній соціальній науці є група дослідників (Р. Роде, Л. Сморгунів та ін.), які наголошують на інших аспектах функціонування сучасних мереж, що відтворюються у таких їхніх різновидах як: політичні мережі, професійні мережі, міжуправлінські мережі, мережі виробників, проблемні мережі.

Російський соціальний дослідник В. Сазонов у своїй роботі "Соціальні мережі як нова суспільна сфера. Системний аналіз і прогноз" пропонує класифікувати сучасні соціальні мережі на реальні та віртуальні системи або класичні та онлайніві [389]. В останньому типі пропонується виділяти ще три класи соціальних мереж, а саме:

- "комерційні", орієнтовані на прибуток;
- мережі практиків, навчання та лікування;
- і "нова парадигма" – соціально-значимі проекти" [389, с. 30].

Відповідно до змісту публікацій іншого російського представника мережного підходу – Г. Градосельської, сучасні соціальні мережі можуть бути, виходячи з ознаки домінування комунікативності, класифіковані, на "повні мережі" (що містять зв'язки всіх елементів закритої популяції) і "егоцентричні мережі" (представлені зв'язками окремих індивідів) [84, с. 48].

"Така багатовимірність мережного простору, – на думку деяких представників цього підходу, – призвела до того, що у дослідженнях соціальних мереж поступово сформувалися два окремі напрямки: соціальний мережний аналіз (social network analysis) та організаційний мережний аналіз (organizational network analysis)" [233, с. 120].

"Соціальний мережний аналіз, – стверджує Н. Мазіна, – будується на концепції суть якої полягає у тому, що всі соціальні відносини, зокрема, усі

соціальні організації, можуть і мають розглядатися як мережі, тобто як групи суб'єктів та зв'язків", що представлені у різних структурних формах [233, с. 120].

Щодо суті організаційного мережного аналізу, то на думку Н. Мазіної, вона міститься в інтерпретації мережі як особливої форми організації, яка "живиться у результаті розвитку комунікацій" [233, с. 121].

Аналіз сучасних публікацій, присвячених мережному аналізу, також дозволяє зробити висновок, що в якості основних переваг мережного підходу як методології дослідження пропонується розглядати його можливості:

- оперувати емпіричними даними на різних рівнях дослідження – від мікро- до макрорівня;
- забезпечувати спадковість цих даних;
- конструювати одиниці аналізу, поєднуючи більше дрібні їхні складові без втрати інформації;
- структурувати моделі взаємодії між соціальними одиницями: людьми, колективами, організаціями і т. ін.;
- аналізувати досліджуваний об'єкт із міждисциплінарної точки зору [84, с. 4].

Окрім того, відповідно до тверджень цілої групи російських дослідників (Д. Губанова, Д. Новикова, А. Чхартишвілі та ін.), "якщо розглядати мережу як об'єкт управління, то дослідивши властивості цієї мережі – уміючи описувати її динаміку залежно від тих або інших параметрів і виділивши змінні, на які можна впливати (параметри, які піддаються цілеспрямованій зміні з боку управляючого органа), можна ставити та розв'язувати завдання управління" [91, с. 25].

Це означає, що при наявності певного управляючого органа та управляємої системи (об'єкта управління) стан останньої ставиться в залежність від зовнішніх впливів, дій з боку управляючого органа та поведінки самої управляємої системи. При цьому завдання управляючого органа полягає в тім, щоб здійснювати такі напрямні дії, щоб з урахуванням інформації про зовнішні впливи на об'єкт управління забезпечити його необхідний стан. У результаті пропонується виокремити низку завдань, що становлять основу процесу управління цією системою:

- управління її складом (системою елементів);
- управління структурою (зв'язками між цими елементами);
- інституціональне управління (координація обмежень і норм діяльності елементів системи);
- мотиваційне управління (цілеспрямований вплив на орієнтації елементів системи);
- інформаційне управління (управління інформованістю елементів системи, тобто, тією інформацією, якою вони володіють на момент прийняття рішень) [91, с. 25–27].

Отже, розгляд територіальної громади як соціальної мережі, представленої управляючим органом і управляємою системою, припускає можливість у повному обсязі використовувати переваги мережного підходу як для аналізу її розвитку в цілому, так і для організації ефективного процесу управління нею, зокрема.

У контексті використання аналізу соціальних мереж для організації ефективного процесу управління соціальним об'єктом (у тому числі й територіальною громадою) дослідники звертаються, насамперед, до теоретико-ігрового моделювання та моделювання конфліктних ситуацій. Оскільки, з точки зору провідних представників сучасного конфліктологічного підходу (Р. Дарендорфа, Р. Коллінза, Л. Коузера, У. Мاستенбука, Л. Понді та ін.), в підвалинах процесу ефективного управління знаходиться, саме процес конструктивного врегулювання всієї сукупності конфліктних ситуацій, які, викликають та супроводжують виникнення та функціонування будь-якого соціального об'єднання. Ці конфлікти, з одного боку, виступають реальними елементами механізму розвитку організації, а з іншого – конкретним засобом удосконалення роботи її керівництва (через пошук адекватних методів та форм їхнього врегулювання).

Із позиції цього дослідницького арсеналу, під теорією ігор пропонується розуміти математичне обґрунтування різних варіантів гіпотетичної поведінки в процесі ухвалення рішення двома або більше сторонами в ситуаціях, де кожна з них, маючи або частково, або повністю протилежні з іншими інтереси, співвідносить свою поведінку винятково зі способом дії, обраним своїм опонентом.

У процесі сполучення положень теорії ігор і тверджень із економічної та соціально-психологічної теорій (щодо стратегічної інтеракції, раціональності соціальної дії, соціальної корисності взаємодії, соціально-психологічних засад гри тощо) дослідниками конструюються три взаємозалежні моделі основних форм гри – нормальною, розгорнутою та представленою характеристичною функцією. Основна мета моделювання – обґрунтувати взаємозв'язку між категоріальними групами, що найбільше всебічно інтерпретують всі відомі види соціальних зіткнень, – "характер конфлікту", "структура конфлікту", "розвиток конфлікту".

В основі їхнього теоретико-ігрового моделювання лежать такі поняття, як "гравці", "інтереси", "вибір", "хід", "партія", "інформаційна множина", "стратегія", "результат". Приватну альтернативу, обрану гравцями в даному рішенні пропонується називати "вибором"; сукупність виборів, наявних у кожного учасника гри в цей момент – "ходом"; послідовність ходів, що впливають один за одним, у межах певної гри – "партією"; конкретні знання кожного гравця про чинений вибір на якому-небудь ході – "інформаційною множиною"; докладна вказівка дій гравця в кожному конкретному випадку – "стратегією" (чистою); закінчення кожної

партії – "результатом". Саме результат функціонального об'єднання зазначених понять – абстрактна трьох елементна психолого-математична модельна конструкція, здатна, на думку дослідників, реально визначити: тип гри аналог спостережуваної конфліктної ситуації; рівень раціональності всіх виборів, наявних у кожного опонента (гравця); соціальну корисність кожного ходу учасників конфлікту; рівень доступності до інформації, що формує їхня інформаційна множина і т. ін.

У контексті розвитку такої загальної (трьохелементної) теоретичної конструкції зіткнення інтересів дослідниками формуються окремі ігрові моделі – ідеальні типи сполучення понять "стратегія" і "результат", засновані на вимогах, властивих кожному із трьох класів ігор (гри зі строгим суперництвом, гри з нестрогим суперництвом і кооперативній гри). За умов конструювання особлива увага звертається на складність внутрішньої структури кожного класу ігор – сукупність різних видів ігрових ситуацій, що відрізняються друг від друга кількістю учасників зіткнення і характером використовуваних ними стратегій (чистих або змішаних). Основна функція окремих ігрових моделей – інтерпретація такої властивості, що притаманна конфлікту як елементу соціальної реальності, як розвиток, що пропонується розглядати через взаємодію двох категоріальних груп "управління конфліктом" і "завершення конфлікту".

Слід підкреслити, що відповідно до тверджень авторів одного з можливих варіантів такого моделювання (Д. Льюса та Г. Райффи), запропонована конструкція "не вказує ні як поведуться люди, ні як вони повинні діяти в абсолютному змісті, але як їм треба взаємодіяти, якщо вони хочуть домогтися певних цілей. Вона пропонує за даних допущень певну лінію дій щодо досягнення ісходів, які мають, певні формальні оптимальні властивості" [231, с. 95].

Тобто, з позиції визначення соціальної дії як усвідомленої цілеспрямованої поведінки можна обґрунтовано припускати, що індивіди в будь-якій ситуації орієнтуються у своїх інтересах і цілях. Саме усвідомлення несумісності задоволення своїх потреб за певних умов, пов'язаних з існуванням іншого суб'єкта, змушує індивіда виступати учасником конфліктної ситуації. Однак ця участь індивіда в розвитку конфліктної ситуації, заснована на складному механізмі взаємодії різних факторів, не завжди характеризується раціональністю. І, отже, даний момент необхідно постійно враховувати при організації процесу управління територіальною громадою.

Тобто, при організації процесу управління керуючому органу територіальної громади рекомендується представляти процес реалізації прийнятого ним рішення через моделювання ігрових ситуацій, які припускають, що їхніми учасниками будуть її певні представники, зв'язки між якими характеризуються різним ступенем активності та інтенсивності, останні проявляються в контексті існування конкретного нормативного

порядку та мотиваційного потенціалу кожного з діючих членів об'єднання з урахуванням аналізу інформаційних потоків, що циркулюють у цьому соціальному просторі на даний момент часу.

При цьому також слід пам'ятати, що в межах теоретико-ігрового моделювання західною соціальною наукою було запропоновано й кілька варіантів загальних абстрактних теоретичних конструкцій гри, серед яких особливе місце займає модель гри-торгу або гри зі змішаним мотивом, всебічно розроблена американським дослідником Т. Шеллінгом. Змішаний мотив у контексті шеллінгівських побудов означає не відсутність у гравця ясного розуміння своїх власних переваг, а амбівалентність його ставлення до іншого учасника гри – сполучення взаємної залежності та конфлікту, партнерства і змагання. Звідси до гри зі змішаним мотивом можна віднести гру з ненульовою сумою та гру з явним спільним інтересом (у шеллінгівській термінології – скоординовану гру), тобто все різноманіття ситуацій, в умовах розвитку яких у задіяних у них сторін, поряд із протилежними, присутні або домінують деякі спільні інтереси у досягненні взаємовигідних результатів [473].

Інакше кажучи, Т. Шеллінг стверджує, що в соціальних практиках (у тому числі й у процесі діяльності всіх соціальних організацій і структур) домінує ситуація прагнення не до "перемоги за всяку ціну", а – до "пошуку адекватного консенсусу". Якщо екстраполювати дане твердження на відносини, що існують у сучасній територіальній громаді, то можна цілеспрямовано орієнтувати дії представників її керівних органів на постійний пошук компромісів при розробці та прийнятті тих або інших рішень (з урахуванням, насамперед, політичних, культурних і економічних переваг членів своєї управляємої системи).

Слід підкреслити, що більш чітко механізм пошуку даного варіанта компромісу представлений у теоретичних побудовах іншого американського дослідника А. Рапопорта (через послідовну зміну різних конфліктних моделей інтерпретації поведінки опонентів).

З позиції існування різних можливих варіантів обґрунтування і пояснення змісту чотирьох змінних ("відправний момент конфлікту", "сприйняття опонента", "устремління сторін", "спосіб взаємодії"), що перебувають між собою в певній структурно-функціональній взаємозалежності, американським дослідником будуються три типи моделей конфлікту, що представляють "не емпіричні найбільш загальні класи конфлікту як явища", а – ідеальні типи, що інтерпретують "три різні сукупності загальних припущень про структуру та динаміку конфліктних ситуацій" [526].

Об'єднання цих чотирьох змінних у контексті розвитку основних положень психологічних теорій агресії і механістичних концепцій колективної поведінки утворить, відповідно до тверджень А. Рапопорта, модель боротьби або боїв. У ній відправним моментом конфлікту

виступають почуття ворожості або взаємного страху; опоненти сприймають один одного як ворога, якого необхідно або ізолювати або знищити. У своїх прагненнях ізолювати або знищити супротивника учасникам зіткнення властиві взаємодія нерационального характеру, що приймає форми сварки, погрози, бійки й т.п. і відсутність чіткої стратегії поведінки.

Модель ігор формується на основі об'єднання чотирьох змінних у контексті вимог математичної теорії раціональних рішень або теорії ігор. У результаті цей ідеальний тип виникнення і розвитку конфліктних ситуацій містить ті зіткнення, у яких основою протистояння сторін виступає укладання між ними угоди на предмет боротьби за досягнення взаємно несумісних цілей усередині обмеженого певними правилами простору. Опоненти сприймаються один одним як раціонально мислячі партнери, що прагнуть здобути перемогу за допомогою взаємного співробітництва і реалізації стратегічно відпрацьованих рішень.

Модель дебатів будується на основі об'єднання перерахованих вище категоріальних груп у контексті реалізації положень соціально-психологічних і психоаналітичних теорій індивідуального поведіння І. Павлова, З. Фрейда та Р. Роджера. Конфліктні ситуації, що визначаються як дебати, виникають через розбіжність між сторонами щодо не відповідності реального положення речей їхньому рівню в системі цінностей. Учасники даного типу ситуацій, аналогічно діям протидіючих сторін в ігровій формі, у цілому орієнтуються на раціональну поведінку, але при цьому прагнуть не обіграти один одного в межах деяких фіксованих і конфліктних за своїм характером систем переваг, а зосередити свою увагу на аналізі самих систем. Тут передбачається, що в ході взаємних дебатів супротивники здатні так переосмислити свої системи переваг, що момент розбіжності їхніх інтересів зникає, і на практиці ліквідується першоджерело конфліктів.

Очевидно, що кожна зі сконструйованих А. Рапопортом моделей конфліктних ситуацій – типу боїв, ігор і дебатів має соціо-біо-математичний зміст. Мабуть, саме цей момент дозволяє А. Рапопорту стверджувати, що існує реальна можливість перетворення різних видів протидіючого з форм типу боїв і типу ігор у форму дебатів, тобто перехід системи (представленої взаємодією чотирьох структурних змінних) з одного стану в інший. При цьому як фактори, що здатні змінити значення однієї із чотирьох основних структурних змінних, які характеризують конфліктну ситуацію як систему, що у свою чергу викликає зміни значення всіх інших змінних, що перебувають із нею в кореляційних зв'язках, пропонується розглядати винятково зовнішні сили – систему освіти, засоби масової інформації, інститут громадської думки тощо. З урахуванням результатів соціальної практики найбільше ймовірно та ефективно здійснювати вплив на дві структурні змінні – "устремління сторін" і "спосіб взаємодії опонентів" [565]. Тобто, в умовах управління територіальної

громадою процес реалізації прийнятих керуючим органом соціально-економічних і політичних рішень (важливих для соціального об'єкта, але які явно містять моменти, що викликають зіткнення інтересів її певних груп, наприклад, підняття тарифів на житлово-комунальні послуги) доцільно здійснювати в контексті активного використання рапортовіських міркувань про три типи моделей конфліктних ситуацій. Спочатку керівникам громади варто орієнтуватися на модель боротьби, потім – гри, а в кінцевому варіанті – дебатів, що дозволяють вийти через засоби масової інформації, через зустрічі регіональної адміністрації із громадськістю, через проведення опитувань громадської думки тощо на рівень конструктивних обговорень, що формують у членів організації підстави для переосмислення їхніх систем цінностей і моменту розбіжностей їхніх інтересів з представниками ЖКХ.

Інший варіант механізму управління конфліктними ситуаціями можна простежити в теоретичних побудовах нідерландського дослідника У. Мاستенбрука, сутність яких полягає в тім, що "організації розглядаються як мережі організаційних субодиноць, взаємозв'язки і взаємини між якими характеризуються сполученням співробітництва та конкуренції (люди, випробовуючи взаємозалежність, переслідують у той же час особисту вигоду)" [244, с. 14].

В основі мастенбруківської моделі систем перебуває інтерпретація організації як мережі взаємозалежних організаційних одиниць. Проблеми та поведінкові тенденції цих одиниць у кожний конкретний момент і в перспективі можуть пояснюватися сутністю відносин, установлених між ними (модель сторін, що беруть участь). Тобто, у цілому, будь-яка соціальна мережа може бути представлена через структуру (наявність певних субодиноць; відносини між ними) і культуру (поведінкові тенденції соціальних одиниць – співробітництво, введення переговорів, конкуренція; динаміка – повторювані проблеми, стереотипний імідж, психологічна обстановка).

Якщо положення мережної моделі У. Мاستенбрука екстраполювати на розвиток територіальної громади, то останній можна інтерпретувати як активну взаємодію (співробітництво, конкуренція) різних одиниць в основних сферах життєдіяльності сучасного соціуму в контексті існування їхніх традиційних проблем і виникнення нових ситуацій, сформованих впровадженням інноваційних тенденцій.

У кожному секторі функціонування територіальної громади як соціальної мережі (економічної, політичної, культурної) можна виділити чотири типи відносин, які, одночасно можуть розглядатися як чотири аспекти якого-небудь одного типу відносин:

по-перше, відносини сили і залежності, що виникають між взаємодіючими одиницями, у ситуації, коли хтось із них (або обидві сторони одночасно) уживає спробу підсилити, розширити власні

можливості і здатності впливати на поведінку інших, а також зміцнити власні позиції;

по-друге, відносини при веденні переговорів, що виникають між представниками територіальної громади при прийнятті ними рішення про розподіл недостатніх, обмежених ресурсів з метою одержання власної частки;

по-третє, ділові (інструментальні) відносини, що виникають у ситуації, коли для власного виробництва кожної субодиноці необхідні результати роботи інших і люди повинні виступати "засобами виробництва" один для одного;

по-четверте, соціально-емоційні відносини, що проявляються час від часу у формі симпатій або антипатій (частіше індивіда до групи і до організації) [244, с. 17].

Кожна з перерахованих вище груп відносин у контексті свого розвитку формує підстави для виникнення і ескалації певних видів конфліктів і умови для застосування відповідних їм форм урегулювання.

Конфлікти, пов'язані з відносинами сили і залежності, пропонується розглядати на основі аналізу розподілу владних повноважень (влади і відповідальності) і проявляються у формі суперництва за посилення своєї стратегічної позиції. В умовах, коли вони виникають на рівні відносин горизонтального характеру вони проявляються у формі суперництва, коли – на рівні відносин вертикального характеру – у формі опору нижчої ланки вищій, опору зміні і боротьби нижчої ланки за більшу автономію та розширення контролю.

При цьому слід пам'ятати, що центральна проблема для виду відносин "рівний проти рівного" – невід'ємна тенденція до певного роду суперництва і поступовий перехід до більше виражених форм конкуренції, крайній варіант якої припускає усунення опонента.

Для конфліктів, що виникають у ситуації відносин "вищий – нижчий", основними причинами їхнього генезису виступають прагнення вищих за рівнем і переважаючих по силі соціальних одиниць контролювати поведінку підлеглих і бажання останніх активно пручатися і протистояти такому контролю.

Конфлікти, що виникають у системі відносин, пов'язаних з веденням переговорів, у своїй основі формуються різними варіантами розподілу недостатніх, обмежених ресурсів, коли кожна сторона намагається домогтися більшої вигоди для себе. Для територіальної громади такими ресурсами можуть виступати: земля, гроші, устаткування, різні пільги тощо).

При цьому в якості факторів, що прискорюють перехід взаємин представників громади з рівня переговорів на стадію конфліктної ситуації пропонується розглядати наступні поведінкові тенденції:

– перетворення переговорів у процес "підрахунку балів";

- здійснення спроб з'ясувати, хто правий;
- прагнення почати переговори незалежно від психологічної обстановки;
- зневага тим фактом, що існуючі взаємини з опонентами відбиваються і на ході переговорного процесу;
- переконання в невдалому результаті переговорів при виникненні безвихідної ситуації;
- прояв упертості;
- зневага щодо стилю ведення переговорів, недооцінка його впливу і наслідків для інших;
- заперечення різних тактичних прийомів стосовно до себе та інших;
- переконання, що відстрочка переговорів і перерви в них – ознака слабості;
- переконання, що спільний пошук рішення – прояв поступок і поразки [244, с. 123].

Як причини виникнення конфліктів ділового (інструментального) характеру розглядаються:

- неясні пріоритети або відсутність консенсусу щодо пріоритетів у представників соціальної мережі;
 - відсутність взаєморозуміння і непорозуміння між різними соціальними одиницями, що перебувають у безпосередній взаємодії;
 - неадекватна комунікабельність між представниками громади (що іноді провокується засобами масової інформації);
 - некомпетентність як керівників, так і підлеглих у підході до проблем, що розглядаються;
 - обмежений обмін ідеями і думками та недостатня їхня координація з боку керуючих органів громади;
 - неясна постановка завдань для представників управляємої системи.
- Виникнення конфліктів соціально-емоційного характеру у відповідному типі відносин пов'язане з розвитком у громаді на різних рівнях упереджень проти іміджу певної особистості (яка найчастіше представляє її керуючий орган), що вона культивує, а також з формуванням внутрі групового визнання та довіри. Крім того, серед причин, що викликають виникнення даного типу зіткнень виділяються:

- рівень адаптації представників об'єднання до групових цінностей;
- ступінь прийняття соціальними одиницями системи цінностей, що сформувалася в окремій особистості (що також виступає членом цієї громади);
- реакції, включаючи сильні негативні почуття, що виникають у процесі щоденної взаємодії членів соціальної мережі один з одним.

Слід зазначити, що група конфліктів, пов'язаних з відносинами сили і залежності, за твердженням У. Мастенбрука, на відміну від трьох інших, в основному перебуває в схованому стані, але їхній зміст безпосередньо

(відкрито) впливає на розвиток інших видів конфліктів, і умови, у яких вони повинні розв'язуватися третьою стороною.

У процесі організації ефективного управління розвитком соціальної мережі (що виступає, насамперед, конструктивним урегулюванням постійно виникаючими в її життєвому просторі конфліктними ситуаціями) система чотирьох перерахованих вище видів конфліктів доповнюється системою їхнього врегулювання. Остання, розглядається У. Мастенбруком як сукупність різних способів втручання в розвиток конфліктів і форм їхнього розв'язання. Як можливі варіанти розв'язання різних видів конфліктів пропонується певний набір конструктивних форм взаємодії між опонентами при виникненні:

- проблем пов'язаних з діловими (інструментальними) відносинами, рекомендується шукати рішення, спрямоване на максимальне уточнення проблем і конкретизацію завдань, що виникають перед даним соціальним об'єднанням;

- проблем пов'язаних з веденням переговорів, – орієнтуватися на досягнення компромісу, тобто, на оптимальне на даний момент розподіл ресурсів між опонентами;

- проблем соціально-емоційного характеру – прагнути до досягнення взаєморозуміння між опонентами;

- проблем, пов'язаних із силовими відносинами, – досягати продуктивного балансу між автономією підлеглих соціальних одиниць і їхньою залежністю [244, с. 182].

Поділ конфліктів на певні види, яким відповідають різні форми рішень, доповнюються системою трьох типів медіаторства, що пропонується розглядати як "теорію втручання в конфліктні ситуації".

Для даної теорії характерні наступні моменти:

- спроби поєднати теоретичні концепції із практичними рекомендаціями;

- акцент на спрямованість (політику) діяльності організації;

- сполучення питань розвитку організації, розв'язання конфліктних ситуацій і використання принципів організаційного успіху [244, с. 11].

Кожний із виділених підходів (експертний, процедурний і консультативний) поєднують у собі властивості всіх трьох типів, але з позиції домінування якої-небудь однієї стратегії в поведінки третьої сторони (консультанта, медіатора). Наприклад, метою експертного методу виступає рішення якої-небудь проблеми, уже сформульованою організацією. Консультація припускає навчання членів групи з метою розвитку їхньої інтуїції і здатності розуміти та вирішувати проблеми, що виникають на всіх рівнях їхніх відносин. У межах процедурного підходу відбувається керування процесом зміни за допомогою вказівки можливих процедур і конкретного напрямку їхньої реалізації.

Втручання (третья сторона стає учасником конфліктної ситуації з метою зміни її ходу) зорієнтовано на досягнення двох моментів. Перший

момент припускає зниження ймовірності розвитку деструктивних конфліктів і даремних витрат енергії. Другий – підтримка певного рівня напруги між організаціями і їхніми субодинами, тому що, певний баланс між суперництвом і співробітництвом усередині організацій і між ними допомагає зберігати їхню конкурентоспроможність" [244, с. 14].

Стратегія ефективного втручання в розвиток конфліктних ситуацій, що виникають в організаціях, заснована на трьох перерахованих вище підходах для чотирьох виділених типів відносин, здійснюється в контексті дотримання певних умов урегулювання конфлікту. До таких умов пропонується віднести:

- завоювання авторитету третьою стороною;
- установлення оптимальної структури взаємин сторін;
- підтримка певної рівноваги між опонентами;
- підтримка певного "оптимального" рівня інтенсивності конфлікту;
- рекомендація втручання з урахуванням наявності чотирьох видів конфлікту;
- деталізація конфлікту (конфронтація, синтез), чіткість і рішучість у визначенні реально досяжних процедур, що сприяють постійному прогресу [244, с. 185–192].

Слід підкреслити, відповідно до основних положень мережного підходу, що життєздатність організацій залежить від здатності їхніх службовців сприймати все більше зростаючу взаємозалежність – як між організаціями, так і усередині них. Це вимагає дебюрократизації і значного вміння сприймати багато видів взаємозалежностей із властивими ним напруженими відносинами.

Підтримка продуктивної конфронтації:

- визначення в соціальних одиницях прагнення позитивно розв'язувати конфліктну ситуацію;
- підтримка і збереження в рівновазі силових відносин, що зложилися в даній ситуації;
- координація засідань, присвячених урегулюванню конфронтації, наприклад, узгодження з обома сторонами часу і місця їхнього проведення; при цьому ініціатива повинна виходити від консультанта, а не від сторін, залучених у конфлікт;
- чергування диференціації і інтеграції; успішна інтеграція (рішення проблеми) можлива тільки після ретельної диференціації – дослідження конкретних скарг і думок обох сторін;
- забезпечення умов, що сприяють розвитку відкритості;
- забезпечення надійної комунікації;
- забезпечення оптимальної напруги в ситуації конфронтації.

Таким чином, можна констатувати, що ефективно управління розвитком територіальної громади з позиції основних положень мережного підходу виступає певною процедурою конструктивного врегулювання

конфліктних ситуацій, що постійно виникають у її життєвому просторі, представленому трьома сферами (політичними, економічними й культурної) і чотирма типами відносин – відносинами сили і залежності; діловими (інструментальними) відносинами; відносинами, що виникають при веденні переговорів і соціально-емоційними відносинами. Конструктивне врегулювання пропонується здійснювати в контексті активного використання трьох методів втручання в розвиток конфліктних ситуацій – експертного, процедурного та консультативного.

3.5. Гарантії захисту прав територіальної громади

Місцеве самоврядування виступає децентралізованою формою управління, що передбачає певну самостійність, автономність місцевих органів, які виступають органами місцевих самоврядних територіальних співтовариств - громад (міської, сільської громади, союзу громад). Це закріплено ст. 140 Конституції, в якій проголошено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ і міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення. Основні функції самоврядування: адміністративна (управлінська) і функція самоорганізації населення. Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція проголосила не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в рамках закону своїх колективних потреб і запитів, а також захисту своїх законних прав та інтересів [29, с. 189].

Крім того, місцеве самоврядування являє собою цілісну систему суспільних відносин, здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування в межах Конституції і чинного законодавства України з найважливіших питань організації і діяльності органів місцевого самоврядування, в т.ч. органів самоорганізації населення.

Конституювання територіальної громади як первинного суб'єкту місцевого самоврядування активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором всього процесу реформування, яке відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету – побудову демократичної, правової та соціальної держави. Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають в ньому як жителів певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які здійснюються в Україні, – політична, економічна тощо – або безпосередньо

здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Місцеве самоврядування є одним з головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу. За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так й об'єднань громадян. Місцеве самоврядування втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава — загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації — політичні, соціальні, культурні та інші інтереси певних груп громадян [154, с. 4].

Згідно з Конституцією, гарантом дотримання закріплених у ній прав та свобод людини і громадянина є держава. А з погляду управлінської теорії в одній цілісній динамічній соціальній системі, до якої належить територіальна громада, повинен бути один головний суб'єкт управління, наділений повноваженнями щодо вирішення соціально-економічного та культурного розвитку певного регіону. Ймовірно, органи місцевого самоврядування, обрані населенням регіону, ради та їх виконавчі органи мають бути таким суб'єктом, оскільки суть регіональної політики полягає у наближенні влади до людей [450].

Територіальна громада формує органи самоврядування, які повинні здійснювати свою діяльність у точній відповідності із законодавством України. У Конституції України (ч. 2 ст. 19) закріплено: "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

У системі місцевого самоврядування держава, визнаючи і гарантуючи права місцевого самоврядування, забезпечує дотримання законності, яка ґрунтується на наступних принципах:

Верховенство Конституції України і законів (ст. 6 Конституції України), тобто обов'язкове виконання та дотримання на території України Конституції і законів. Закони - первинні, підзаконні акти похідні від них, отже, приймаються відповідно до законів та на їх виконання.

Неприпустимість протиставлення законності. Закони визначають загальні правила поведінки, підзаконні акти конкретизують зазначені приписи з метою вирішення поставлених завдань при здійсненні діяльності. Діяльність, що здійснюється не в рамках закону, є неприйнятною і противоправною.

Гарантованість прав і свобод особистості. Людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина - обов'язок держави (ст. 3 Конституції України). Це досягається шляхом створення умов (гарантій) для реалізації прав і свобод громадянина і людини. Гарантованість прав і свобод особистості пов'язана з гарантіями законності: політичними, економічними, соціальними і правовими (юридичними).

Забезпечення законності в державному управлінні є спільна діяльність осіб і організацій з точного і неухильного виконання, використання, дотримання і застосування законів та підзаконних актів у сфері управління. Законність в організації діяльності органів місцевого самоврядування виступає найважливішою гарантією місцевого самоврядування і спрямована:

- на недопущення порушень у діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб тих вимог і приписів, які закріплені в діючих законах і підзаконних актах;
- на своєчасне виявлення, припинення та усунення таких порушень;
- на встановлення причин і умов, що їм сприяють;
- на розробку і вживання заходів, спрямованих на усунення причин і умов порушення законності і дисципліни;
- на притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності і дисципліни.

Законність в організації діяльності органів місцевого самоврядування виявляється у двох формах: перша пов'язана із забезпеченням вимог законності в роботі територіальних сільських, селищних, міських громад, їх представницьких та виконавчих органів. Друга пов'язана із забезпеченням законності на їхній території.

Це коло питань регламентується Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 38), зокрема: сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийнятих у межах їхніх повноважень; звернення до суду про визнання незаконних актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В Україні з метою забезпечення точного дотримання Законність в організації діяльності органів місцевого самоврядування діє особливий державно-правовий механізм, що складається з двох основних елементів:

- організаційно-правових методів, тобто особливих видів діяльності, практичних прийомів, операцій;
- організаційно-структурних формувань (державних органів і громадських об'єднань).

Способи забезпечення законності:

- контроль;
- нагляд;
- контрольно-наглядова діяльність.

Контроль є досить широкою і об'ємною правовою категорією і розглядається як функція державного управління, як певний етап (стадія) в управлінському циклі, як спосіб забезпечення законності.

За допомогою контролю його суб'єкти з'ясовують, чи відповідають діяльність органів місцевого самоуправління, дії посадових осіб, громадян та їх об'єднань, здійснювані у сфері управління, встановленим правовим нормам. При цьому між контролюючим органом і підконтрольним об'єктом, як правило, існують відносини підпорядкованості або підвідомчості.

Контроль покликаний забезпечити суворе і неухильне виконання законів і підзаконних актів, дотримання дисципліни органами місцевого самоуправління, посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями, громадськими об'єднаннями та громадянами.

Нагляд - це функція спеціальних державних органів по систематичному спостереженню за точним і неухильним дотриманням законів та інших нормативних актів, що здійснюється у відношенні невідомою їм громадян і юридичних осіб з метою забезпечення законності, безпеки суспільства, держави та громадян.

Відповідно законом України "Про прокуратуру" (1991), прокуратура України здійснює нагляд за виконанням законів органами місцевого самоврядування, за дотриманням ними прав і свобод людини і громадянина. З метою здійснення своїх функцій прокурор, його заступники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, брати участь у розгляді внесених ними подань і протестів.

У разі порушення законності прокурор зобов'язаний реагувати наступним чином.

Внести протест на що суперечить закону правової акт. Протест приноситься до органу, організацію або посадовій особі, який видав акт, або до вищестоящого органу та посадовій особі, або в суд. Протест підлягає обов'язковому розгляду не пізніше, ніж у 10-денний термін з моменту надходження його до відповідного органу. За виняткових обставин, що вимагають негайного усунення порушення закону, прокурор має право встановлювати скорочений термін розгляду протесту. Про результати розгляду протесту негайно повідомляється прокурору в письмовій формі.

Направити подання про усунення порушень закону органу чи посадовій особі місцевого самоврядування, які повноважні усунути допущені порушення. Підставами для внесення подання є: виявлене порушення закону; сукупність порушень закону; узагальнення скарг і заяв громадян, які надходять до прокуратури; узагальнення судової практики.

Подання підлягає невідкладному розгляду. Протягом місяця з дня внесення подання повинні бути прийняті конкретні заходи щодо усунення допущених порушень закону, їх причин та умов, що їм сприяють, і повідомлено прокурору в письмовій формі про результати вжитих заходів.

Винести постанову про порушення кримінальної справи або провадження про адміністративне правопорушення.

Із метою попередження правопорушень і за наявності відомостей про підготовлювані протиправних діяннях прокурор або його заступник оголошує в письмовій формі посадовим особам місцевого самоврядування застереження про неприпустимість порушення закону. У разі невиконання вимог, викладених у застереженні, посадова особа, якій воно було оголошено, може бути притягнуто до відповідальності у встановленому законом порядку.

Забезпечення законності в організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється також за допомогою судових органів. У судовому порядку можуть бути оскаржені рішення, прийняті шляхом прямого волевиявлення громадян, а також рішення і дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Дотримання законності в організації діяльності органів місцевого самоврядування - це найважливіша умова і неодмінна основа ефективного функціонування управлінського апарату, забезпечення правового порядку в державі.

Наукові дослідження проблем взаємодії держави й органів місцевого самоврядування виявляють різноманітні форми, способи, механізми впливу держави на сферу місцевого самоврядування, що, своєю чергою, дозволяє зробити висновок про можливість відокремити в системі внутрішніх функцій української держави функції державного визнання, встановлення та гарантування місцевого самоврядування, що на практиці реалізується у певних напрямках та формах (див. рис. 3.1).



Рис. 3.1. Форми и напрями гарантування місцевого самоврядування

Гарантії місцевого самоврядування це система "... економічних, політичних і правових умов і засобів повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування" [385, с. 20].

Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування отримали своє закріплення в Конституції України та Закону "Про місцеве самоврядування в Україні".

Механізм правового забезпечення гарантій місцевого самоврядування включає наступні елементи:

1. Правові гарантії захисту: територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно використовують надані їм повноваження (ст. 71 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"); конституційні гарантії (Конституція України покладає на органи державної влади обов'язок юридично і політично захищати і гарантувати місцеве самоврядування. (ст. 7); судові гарантії (органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду за захистом своїх прав і законних інтересів (ст. 145);

2. Державний та громадський контроль (прокурорський нагляд, політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слухань, судовий контроль, контроль в особі ЗМІ, політичних партій і громадських організацій);

3. Юридична відповідальність (конституційно-правова, цивільно-правова).

Гарантії захисту прав місцевого самоврядування є: передбачені Конституцією України обов'язок до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) і судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145); право органів і посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"); підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій, районних, обласних рад; відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Всі зазначені гарантії місцевого самоврядування в своїй системі становлять надійне умова існування й розвитку в Україні місцевого самоврядування. Проте, ця умова не є єдиним. Існують і інші фактори розвитку місцевого самоврядування. Серед них наявність розгалуженої системи форм здійснення громадянами України свого права на участь у справах місцевого значення.

У механізмі діяльності органів місцевого самоврядування особлива роль належить Конституційним гарантіям захисту прав і законних інтересів

місцевого самоврядування, які забезпечують глава держави, органи законодавчої, виконавчої влади - конституційні гарантії, та судової влади – судові гарантії.

Конституційні гарантії захисту місцевого самоврядування полягають у тому, що на органи державної влади покладено обов'язок захищати і гарантувати права місцевого самоврядування. З цією метою органи законодавчої і виконавчої влади наділені відповідними повноваженнями з питань контролю за діяльністю підконтрольних їм органів. Наприклад, Верховна Рада України здійснюючи парламентський контроль захищає від зазіхань права і законні інтереси місцевого самоврядування.

Суб'єктами, наділеними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, суди та інші спеціально створені державою органи.

Так, Президент України може накладати вето на прийнятий Верховною Радою закон, якщо він, наприклад, порушує конституційні функції і повноваження територіальних громад. Кабінет Міністрів здійснює контроль за додержанням законодавства, в тому числі з питань місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, їх посадовими особами. Особливо слід вказати на спеціальні органи, наділених відповідними повноваженнями у сфері захисту місцевого самоврядування, зокрема, при вирішенні компетенційних спорів органів місцевого самоврядування. До них належать: Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові України, Міжвідомча комісія при Кабінеті Міністрів України, Координаційна рада при Фонді сприяння місцевому самоврядуванню України тощо. Конституційні гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування приводяться в дію частіше у випадках політичних конфліктів між органами законодавчої і виконавчої влади.

Стаття 145 Конституції України окремо виділяє судовий захист місцевого самоврядування. Враховуючи побудову судової системи в Україні, судовий захист місцевого самоврядування здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Більш детальне регулювання права органів місцевої демократії на судовий захист міститься в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Якщо державні органи, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, інші органи місцевого самоврядування беруть нормативно-правові акти, які обмежують або обмежують права і законні інтереси територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, то останні вправі звернутися з позовом до суду про визнання таких актів незаконними. До винесення рішення суду виконання опротестованих органами місцевого самоврядування актів може бути припинено (пункт 4 ст. 71).

Також слід мати на увазі, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України припиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч.2 ст. 144 Конституції України).

Судові гарантії — це право звернення органів місцевого самоврядування в суд за захистом своїх прав і законних інтересів. Органи самоврядування можуть звертатися в суди загальної юрисдикції, що розглядають цивільні, адміністративні та інші справи. Проте вони не можуть звертатися до Конституційного Суду України, який контролює відповідність Конституції України законів та інших нормативно-правових актів. В інтересах місцевого самоврядування до Конституційного Суду можуть звертатися групи парламентаріїв у кількості не менше 45 народних депутатів України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Судові гарантії, які надаються судами загальної юрисдикції, служать засобом індивідуального захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування. За останні 4-5 років склалася певна судова практика з питань розгляду справ, порушених органами місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що ці органи подолали традиційний страх перед судом, який за старої тоталітарної системи був зняряддям судових репресій. Завдяки судовим гарантіям органи місцевого самоврядування можуть вимагати відшкодування матеріальних збитків і моральної шкоди, завданих їм певними суб'єктами господарської діяльності та громадянами. Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна територіальним громадам актами і діями, що визнані Конституційним Судом неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку [154, с. 5].

Гарантованість судового захисту прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування є базовим принципом будь-якої демократичної правової держави.

Мета судового захисту органів місцевого самоврядування полягає в забезпеченні вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією і законодавством держави принципів місцевого самоврядування.

Сутність прав місцевого самоврядування на судовий захист як гарантії місцевого самоврядування проявляється в її наступних функціях: 1) відновлювальна — відновлення порушених прав місцевого самоврядування; 2) забезпечувальна — забезпечує безперешкодне здійснення місцевого самоврядування у подальшому; 3) попереджувальна — сприяє попередженню порушень прав місцевого самоврядування; 4) інформативна — рішення суду дозволяють виявити неповноту та прогалини правового регулювання у сфері місцевого самоврядування; 5) компенсаційна — відшкодування шкоди, завданої громадянам

незаконними діями органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 6) ідеологічна – вплив судових рішень на забезпечення правового порядку функціонування місцевого самоврядування, формування правосвідомості органів місцевого самоврядування та населення в дусі дотримання та виконання законодавства про місцеве самоврядування.

Ефективність здійснення права місцевого самоврядування на судовий захист – це здатність держави за допомогою правосуддя забезпечувати досягнення мети, яка полягає в відновленні порушених або оспорюваних прав територіальної громади та в безперешкодне їх здійсненні.

Інститут судового захисту прав територіальної громади базується на двох, нерозривно пов'язаних між собою блоках, якими є суб'єкти судового захисту та її об'єкт.

До об'єкту відноситься великий комплекс прав до яких в першу чергу слід віднести наступні:

1) самостійність місцевого самоврядування в межах власних повноважень (стаття 144 Конституції України);

2) право громадян здійснювати місцеве самоврядування шляхом прямого волевиявлення і через органи місцевого самоврядування (статті 5, 38, 140 Конституції України);

3) право громадян брати участь у референдумі, обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції України);

4) право громадян самостійно визначати структуру органів місцевого самоврядування (стаття 140 Конституції України);

5) право громадян на участь у вирішенні питання про зміну меж територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування (стаття 73 Конституції України);

6) право громадян самостійно володіти, користуватися і розпоряджатися майном, що є в комунальній власності (стаття 143 Конституції України);

7) право органів місцевого самоврядування на самостійне розпорядження комунальною власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, здійснення охорони громадського порядку, вирішення інших питань місцевого значення (стаття 143 Конституції України) ;

8) право місцевого самоврядування на компенсацію додаткових витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади (стаття 142 Конституції України).

Залежно від суб'єктів судового захисту прав територіальної громади виділяється два рівні судового захисту: 1) первинний: судовий захист муніципальної освіти як колективного суб'єкта місцевого самоврядування і громадянина як індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування; 2)

вторинний: судовий захист органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Механізм судового захисту прав територіальної громади включає в себе наступні структурні елементи:

1) судовий орган, 2) суб'єкти, зацікавлені у захисті права на місцеве самоврядування; 3) порушене чи оспорюване право; 4) способи (засоби) судового захисту; 5) дії по реалізації цих способів (коштів); 6) мета – відновлення порушеного права місцевого самоврядування.

До актів органів державної влади та державних посадових осіб, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, а також громадських об'єднань, які порушують права місцевого самоврядування, можуть бути віднесені колегіальні і одноособові рішення, в результаті яких: порушено права громадянина на місцеве самоврядування; громадянин позбавлений можливості повністю або частково здійснювати свої права на місцеве самоврядування, надані йому законом або нормативним актом; на громадянина незаконно покладено будь-яка обов'язок або його незаконно притягнуто до будь-якої відповідальності.

Причиною порушення прав територіальної громади є дисбаланс інтересів держави, місцевої громади та особистості. Дозвіл конфліктної ситуації можливе при активності всіх суб'єктів системи. Удосконалення правового регулювання у сфері місцевого самоврядування, формування необхідної для його розвитку законодавчої бази та активну участь місцевого співтовариства у здійсненні правових приписів є необхідними умовами для забезпечення реалізації прав місцевого самоврядування та підвищення ефективності їх судового захисту.

У механізмі державного управління судовий захист прав територіальної громади є одним з найважливіших державних способів захисту прав, свобод і законних інтересів місцевого самоврядування, що здійснюється у формі правосуддя і гарантований державою. Процедура захисту прав територіальної громади в системі судів загальної юрисдикції регламентується Кримінально-процесуальним кодексом України (1960 р.), Господарським процесуальним кодексом України (1991 р.) та Цивільним процесуальним кодексом України (2004 р.).

У рядку прав територіальної громади, можна виділити групу прав, що забезпечують судовий захист. Ці права складають частину загального правового статусу людини і громадянина (*status negativus*) і в той же час служать гарантіями цього статусу (*status positivus*). Жителі територіальної громади володіють цими правами незалежно від того, чи є у них конкретний привід вимагати захисту прав і свобод. В доктрині ці права називаються процесуальними і немислими без існування державної судової системи, в якій вони себе переважно і проявляють. Процесуальні права є характерними складовими частинами судової системи в правовій державі і процесуальними доповненнями матеріальних основних прав.

Закон передбачає дві процесуальні форми участі в судовому процесі державних органів і органів місцевого самоврядування: 1) звернення до суду з позовом на захист прав, свобод та охоронюваних законом інтересів інших осіб на їх прохання або невизначеного кола осіб. Позов на захист інтересів недієздатної особи може бути пред'явлений незалежно від прохання зацікавленої особи і 2) державні органи та органи місцевого самоврядування можуть вступити в процес за своєю ініціативою або за ініціативою які беруть участь у справі осіб для дачі висновку по справі в цілях здійснення покладених на них обов'язків.

Основна мета їх участі в обох формах, полягає в захисті прав та інтересів жителів територіальної громади, виконанні обов'язків, доручених їм державою з охорони цих прав та інтересів шляхом сприяння суду. Беручи участь в судовому процесі, державні органи захищають існує в суспільстві правопорядок. Оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади в суд має особливості, пов'язані з характером порушеного права. Такі позови підвідомчі судам загальної юрисдикції.

Необхідно відзначити, що відповідно до п.4 ч.1 ст. 268 ЦК України позовна давність не поширюється "на вимогу власника або іншої особи про визнання незаконним правового акта органу державної влади або органу місцевого самоврядування, яким порушено його право власності або інше речове право". Тобто, строків давності для подачі заяви до суду про оскарження нормативних правових актів чинне законодавство не встановлює, таким чином, ці акти можуть бути оскаржені в будь-який час в період їх дії. Підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який прийняв цей акт. Обов'язки з доведення обставин, які стали підставою для прийняття нормативного правового акта, його законності, а також законності оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, посадових осіб, державних службовців покладаються на орган, який прийняв нормативний правовий акт, органи та осіб, які взяли оскаржувані рішення або здійснили оскаржувані дії (бездіяльність).

Особливе місце серед засобів судового захисту прав територіальної громади займає захист, що здійснюється Конституційним Судом України, специфіка якого полягає не у вирішенні справи по суті, а у визнанні діючих або таких що приймаються нормативних актів неконституційними, або у тлумаченні норм Конституції чи законів України. Це пояснюється тим, що гарантія дієвості Конституції повинна базуватися головним чином на можливості безперешкодного анулювання актів, що їй суперечать. Але у жодному разі не можна довіряти анулювання неправомірних актів тому самому органу, який їх прийняв. Тому державним органом, який може виконувати подібні функції, може бути тільки Конституційний Суд - спеціальний орган, відмінний як від Парламенту, так і від звичайних

судових установ. Говорячи про рішення Конституційного Суду, треба звернути увагу на їх наслідки для державних органів у випадках визнання нормативного акта або окремих його положень такими, що не відповідають Конституції. Якщо Конституційний Суд визнав нормативний акт застосований у конкретній справі таким, що не відповідає Основному Закону, то рішення суду винесене на підставі цих актів не повинне виконуватись і має бути переглянуто.

Переоцінити діяльність Конституційного Суду України важко, оскільки прийняті ним рішення повинні безпосередньо застосовуватись судами загальної юрисдикції, а отже впливають на рішення судів при розгляді справ про порушені права місцевого самоврядування. Своє право на захист у Конституційному Суді органи місцевого самоврядування можуть реалізувати опосередковано, тобто через інших суб'єктів права на конституційне подання, які можуть звернутися до органу конституційної юрисдикції в їхніх інтересах. На практиці такі справи у Суді з'являються переважно за конституційними поданнями народних депутатів України, Президента України, які діють в інтересах місцевого самоврядування. Практика діяльності Конституційного Суду України у галузі місцевого самоврядування, по-перше, свідчить про становлення в Україні ефективного механізму гарантування локальної демократії і муніципальних прав і свобод, по-друге, підтверджує формування місцевого самоврядування як системи фундаментальних прав особистості і територіальних громад самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, по-третє, об'єктивно свідчить про становлення в Україні самостійної форми здійснення народом своєї влади – публічно-самокерованою (муніципальною) влада територіальних громад і, по-четверте, актуалізує необхідність спільних наукових досліджень фахівців у галузі конституційного судочинства та місцевого самоврядування [29, с. 189].

В Україні процес створення правової основи для реалізації механізму здійснення права місцевого самоврядування на судовий захист не можна визнати завершеним. На даний момент створено цілий ряд процесуальних засобів, що дозволяють суб'єктам місцевого самоврядування захищати свої права і права територіальної громади в судовому порядку у судах загальної юрисдикції, господарських судах, а також за допомогою конституційного судочинства. Триває робота над створенням механізму судового захисту прав місцевого самоврядування, який враховував би особливості природи місцевого самоврядування, специфіку компетенції органів судової влади та інші фактори, що впливають на здатність органів місцевого самоврядування забезпечити судовий захист своїх прав.

Питання судового захисту місцевого самоврядування як одна з конституційних гарантій, має суттєве практичне значення для забезпечення організаційної самостійності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Тому процедура захисту прав та інтересів

місцевого самоврядування значно різняться за своїм змістом залежно як від суб'єкта звернення, так і від спеціалізації та інстанції суду, до яких звертаються відповідні суб'єкти.

Проведений аналіз свідчить про становлення в Україні системи конституційно-правового захисту прав територіальної громади. Видається, що реалізація судово-правових гарантій на практиці дозволить більш ефективно захищати права та інтереси жителів територіальних громад, права органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Забезпечення сталого розвитку територіальної громади є одним з найважливіших напрямів будівництва демократичної держави, утвердження громадянського суспільства.

3.6. Інноваційна складова сталого розвитку територіальної громади

Територіальним громадам, як і будь-яким суб'єктам, що рухаються вперед, притаманний постійний розвиток в процесі своєї життєдіяльності. Розвиток відбувається завжди, оскільки це основний закон життєдіяльності суспільства. При цьому перед територіальною громадою завжди стає вибір: за яким шляхом йти в процесі своєї життєдіяльності, куди повинен бути спрямований вектор її розвитку. Певні шляхи розвитку, обрані територіальною громадою на визначеному етапі, не завжди приносять їй бажаного стану, до якого вона прагне.

У сучасних умовах, умовах науково-технічного прогресу, особливо важливим для забезпечення ефективного розвитку територіальних громад, що містить у собі якнайповніше та якісне задоволення її потреб, є застосування інноваційних методів та технологій.

Наявної законодавчо-нормативної бази виявляється недостатньою для регулювання інноваційних відносин, суб'єктами яких є територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, відображається на якості життя населення. Крім того, застосування інновацій в процесі діяльності громад має певні труднощі і через брак кваліфікованих кадрів та практичну відсутність знань в галузі впровадження новітніх форм, методів та технологій. Частка службовців, що здійснюють наукову діяльність чи розуміються на інноваційних формах та методах, на місцях незрівнянно мала.

Впровадження новацій в різних сферах життєдіяльності територіальних громад практично завжди натикається на непорозуміння населення, крім того, присутня фінансова незабезпеченість інноваційних проєктів, стан матеріальної бази місцевого самоврядування також залишає бажати кращого.

Усе це свідчить про необхідність застосування системного підходу до вирішення проблем інноваційного розвитку територіальних громад.

Актуальність пошуку шляхів вирішення проблем інноваційного розвитку громад обумовлена гострою потребою суспільства в застосуванні нових форм та методів для забезпечення її ефективного функціонування на будь-якому етапі розвитку.

На сьогодні сталий розвиток територіальної громади як соціально-економічної системи безпосередньо залежить від належного застосування її суб'єктами інновацій в процесі свого існування. В науковій літературі існують різні підходи до визначення категорії "інновація", при чому кожний автор трактує її по-своєму, доповнюючи та удосконалюючи вже існуючі визначення. Все це говорить про актуальність проблем застосування інновацій, які з часом стають тільки популярнішими, а сама категорія відкриває все нові й нові свої характеристики.

У науковій літературі існують різні підходи щодо тлумачення терміну "інновація". Він розглядається як продукт або як процес (діяльність). Категорія "інновація" містить в собі риси таких категорій як "нововведення", "новація", "поліпшення", "винахід", але не є тотожною з ними.

Досягти найвищого ступеню задоволення своїх потреб місцеве співтовариство може лише за умови використання інноваційного способу свого розвитку. Інноваційний процес розвитку територіальних громад не може здійснюватися хаотично. Для досягнення основної мети місцевого самоврядування – якнайповнішого та якісного задоволення потреб територіальної громади – цим процесом потрібно управляти.

Розвиток інноваційних процесів є важливим показником економічного стану країни, здатності членів суспільства до дійсних ринкових перетворень за рахунок створення, впровадження, поширення та практичного використання нової техніки та технологій, нової продукції, послуг і сировини, сучасних методів організації виробництва [305].

Як відмічалось раніше, основою сталого розвитку територіальних громад є інновації, і, як свідчить досвід, саме інновації можуть спричинити стрімкий розвиток будь-якої системи, в тому числі й такої складної соціально-економічної системи як територіальна громада.

Інновації можуть бути пов'язані з конкретним виробництвом, соціальним, політичним життям суспільства, економічним розвитком держави чи регіону та іншими сферами. Взагалі призначення інновації в тому, щоб бути винятковою, неперевершеною в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та слугувати йому.

Законом України "Про інноваційну діяльність" визначено, що інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [341].

Електронна енциклопедія визначає, що будь-яке соціально-економічне нововведення, доки воно не отримало масового, тобто серійного поширення в галузі праці, виробництва і управління можна вважати інновацією [147].

Російські вчені Г. Азгальдов. Та О. Костін. зазначають, що інновація – це не будь-яке нововведення, а тільки таке, що серйозно підвищує ефективність діючої системи. Вони зазначають, що інновації застосовуються до будь-яких видів людської діяльності [4]. Отже, виготовлення інновації як продукту дійсно повинно мати за мету сприяння покращенню стану певної системи, яка її потребує, або досягнення нею нового стану вищої якості, мати економічний, соціальний, технологічний чи будь-який інший ефект, у протилежному випадку цінність її сумнівна. Відома українська дослідниця Н. Краснокутська необхідною ознакою інновації називає науково-технічну новизну та виробниче її використання [194].

У науковій літературі існує й інший підхід до визначення дефініції "інновація", при якому вона розглядається як процес. У цьому випадку визнається, що інновація розвивається в часі і має чітко виражені стадії. Цей процес включає наступні стадії, які представлено на рис. 3.2.

Таким чином, інновація передбачає собою інвестиційні вкладення в розробку нової ідеї з покращення різних сфер життєдіяльності людей та впровадження її в життя з метою отримання бажаного ефекту. При цьому кінцевий результат впровадження інновації може мати певні недоліки, які потрібно вдосконалювати.

У новому економічному та юридичному словнику термін "інновація" (нововведення) визначається як діяльність, що має кінцевим результатом отримання нового або вдосконалення наявного продукту, послуги, форми організації виробництва, управління або технології [279].

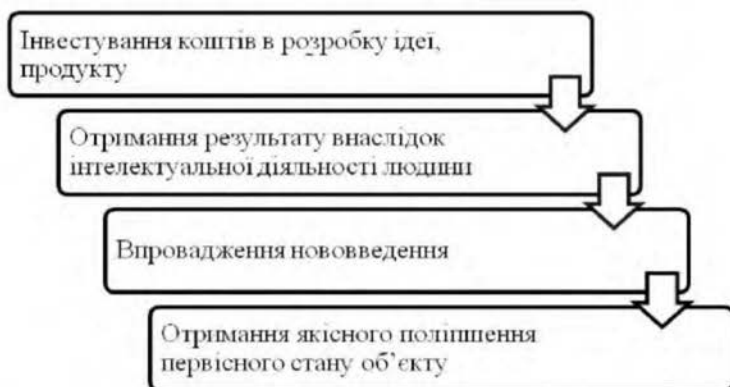


Рис. 3.2. Інновація як процес

Американський економіст Б. Твісс також визначає інновацію як застосування, тобто процес, у якому винахід або ідея набувають економічного змісту [419, с. 39].

Взагалі інноваційний процес пов'язаний із створенням, освоєнням і розповсюдженням інновацій, тобто має певні стадії своєї реалізації. В енциклопедії освіти визначено, що слово "інновація" має комплексне значення, оскільки складається з двох форм: власне ідеї і процесу її практичної реалізації [117, с. 338].

Таким чином, основними рисами інновації є наступні: необхідність інвестицій для її розробки та впровадження, вона є результатом розумової діяльності людини, передбачає обов'язкове впровадження в життя та отримання ефекту від її впровадження, розвивається в часі. У будь-якому випадку інновація здійснюється за допомогою певної діяльності, яка в науковій літературі називається інноваційною діяльністю. Інноваційна діяльність, в свою чергу, є основою інноваційного розвитку, однією з його складових частин. Оскільки все нове, що покращує стан об'єкту, означає його розвиток. Отже, саме інновації забезпечують розвиток будь-якої системи, і територіальна громада в цьому плані не є виключенням.

Чинним законодавством України визначено, що інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [341].

Н. Краснокутська зазначає, що інноваційна діяльність спрямована на пошук можливостей, які забезпечують практичне використання наукового, науково-технічного результату та інтелектуального потенціалу з метою одержання нового чи поліпшеного продукту, способу його виробництва та задоволення суспільних потреб у конкурентоспроможних товарах і послугах. В своїх працях вона доводить, що інноваційний розвиток – це розвиток науки, техніки, досвіду, знань. "Це процес, під час якого наукова ідея доводиться до практичного використання" [194, с. 23].

Інноваційна діяльність повинна бути спрямована на досягнення ефективного результату від впровадження інновацій, а також орієнтована на існуючий попит на інновації. В контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад інноваційна діяльність повинна бути орієнтована на якнайповніше задоволення різноманітних потреб територіальної громади. Українським дослідником О. Ольшанським доведено, що для різноманітних прошарків населення потреби за складом і часовим виміром виникають неоднаково. У територіальній громаді ці потреби несхожі для різних верств населення, оскільки дві людини, які представляють різні соціальні групи можуть діяти по-різному в одній ситуації, тому що сприймають її з неоднакових позицій прошарку, до якого належать [287, с. 95].

Видатний економіст Й. Шумпетер у своїх наукових працях зазначав, що розвиток – це процес перервних змін та неврівноваженості, викликаний інноваціями, тобто "впровадженням нових комбінацій" [480].

У сучасних умовах, умовах науково-технічного прогресу, особливо важливим для забезпечення ефективного розвитку територіальних громад, що містить у собі якнайповніше та якісне задоволення її потреб, є застосування інноваційних методів та технологій.

Вплив інноваційного фактора на економіку будь-якого регіону повинен відбуватись шляхом узгодження інноваційної політики з науково-технічною, промисловою, бюджетно-фінансовою, грошово-кредитною та зовнішньоторговельною політикою й за умови досягнення єдності інтересів і встановлення злагоджених стосунків між суспільством, державою, владою, бізнесом та іншими громадськими та науковими інституціями [151].

Відомий вітчизняний вчений Ю. Сенюк визначає інноваційний розвиток територіальної громади як процес народження принципово іншого нового на фоні існуючої реальності. При цьому необхідною умовою такого розвитку "квантового стрибка" виступає якісно новий стан людської свідомості і здатність до інноваційної спільної дії критичної частини жителів певної території – її носіїв, з'єднаних у цілісний суспільний організм (територіальну громаду) [394]. Тобто мешканці певної території повинні бути готові до інноваційних змін.

І. Дегтярьова пов'язує шлях інноваційного розвитку регіонів з необхідністю проведення послідовної та ефективної регіональної політики, яка узгоджує правові, фінансові, організаційні можливості органів влади та існуючі потреби інноваційних суб'єктів і забезпечує відповідність їх дій пріоритетним завданням стратегії інноваційного розвитку [103]. Інноваційний розвиток повинен бути ретельно спланованим, керованим органами місцевого самоврядування, він не може відбуватися навмання.

Узагальнюючи наведені вище підходи, інновацію в контексті розвитку територіальних громад слід розуміти як передові наукові та технічні досягнення у комплексному поєднанні з накопиченим досвідом та знаннями на відповідній території, призначенням яких є забезпечення потреб територіальної громади на новому, більш якісному рівні.

А відповідно до цього, інноваційний розвиток територіальних громад – це керована органами місцевого самоврядування діяльність територіальних громад, яка передбачає впровадження передових наукових та технічних досягнень у комплексному поєднанні з накопиченим досвідом та знаннями, які вперше застосовуються на відповідній території та спрямовані на отримання громадами якісно нового, кращого рівня забезпечення потреб її членів.

До основних принципів організації та здійснення інноваційного розвитку територіальних громад належать:

- законність застосування новітніх форм методів та технологій;
- пріоритетність інноваційного розвитку;

– потенційна ефективність – націленість на результат (отримання ефекту) від впровадження інновацій передбачає досягнення нового, більш якісного стану територіальної громади як соціально-економічної системи;

– принцип партнерства, який передбачає взаємодію усіх суб'єктів такої складної соціально-економічної системи як територіальної громади з метою досягнення бажаного стану, наприклад, забезпечення високого рівня її розвитку;

– керованість інноваційного процесу розвитку з боку органів місцевого самоврядування;

– системність інноваційного розвитку передбачає те, що здійснення інноваційного процесу зачіпає всі сфери життєдіяльності громади (економічну, фінансову, соціальну, техніко-технологічну, інформаційну), що пов'язані між собою, здійснює відповідний вплив на них, а результати впливу інноваційної діяльності змінюють стан цих підсистем і територіальної громади в цілому:

– стабільність – інноваційний процес повинен розвиватися в часі постійно, без перебоїв;

– раціональність передбачає логічну побудову процесу інноваційного розвитку місцевого співтовариства;

– гнучкість – здатність реагувати та пристосовуватись до будь-яких зміни в середовищі;

– принцип зворотного зв'язку передбачає те, що на кожному етапі впровадження інновацій необхідно своєчасне та достовірне отримання відповідної інформації про стан та результати їх впровадження, реакцію елементів системи на інноваційну діяльність для своєчасного реагування суб'єктами, що забезпечують здійснення процесу інноваційного розвитку на відповідну ситуацію;

– фінансова підтримка щодо напрямів інноваційної діяльності;

– інформаційне забезпечення інноваційних процесів розвитку;

– готовність населення до впровадження інновацій на відповідній території;

– принцип рівного доступу кожного члена територіальної громади до участі в інноваційній діяльності;

– відсутність шкідливого впливу на оточуюче середовище;

– забезпеченість інноваційного процесу кадрами належного рівня підготовки.

Інновація завжди потребує інвестицій, починаючи з моменту її розробки, і закінчуючи процесом її впровадження. Оскільки сучасний стан фінансових ресурсів територіальних громад залишає бажати кращого, основним завданням органів місцевого самоврядування є залучення інвестицій приватного сектору для забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Ефективним засобом досягнення цієї мети зарекомендувало себе державно-приватне партнерство.

Будь-який інноваційний процес здійснюється за допомогою певного механізму. Традиційно механізм представляє собою спосіб функціонування якоїсь визначеної системи та має свої особливі складові, через які він діє.

Під механізмом інноваційного розвитку територіальних громад слід розуміти сукупність методів та інструментів, за допомогою яких здійснюється досягнення нового, більш якісного рівня розвитку територіальних громад. Державно-приватне партнерство є складовою цього механізму, одним з дієвих його інструментів.

У будь-якому механізмі кожний елемент виконує специфічну роль, чим забезпечує його належне функціонування. Основним призначенням державно-приватного партнерства є залучення інвестицій в розвиток місцевого господарства та забезпечення покращення стану об'єктів державної та комунальної власності.

Модель, що описує взаємодію держави і бізнесу в інноваційному процесі, зводиться до розподілу ролей: роль приватного сектора полягає у розробці технологій на основі власних досліджень, а також у ринковому освоєнні інновацій, роль держави – у сприянні виникненню фундаментальних знань і комплексу технологій стратегічного характеру, а також у створенні інфраструктури і сприятливих інституційних умов для інноваційної діяльності приватних компаній [270].

Недарма, останнім часом все більше уваги приділяється партнерським стосункам між державою, територіальними громадами та приватним сектором. Результатом здійснення такого партнерства є покращення стану певної соціально-економічної системи, такої як держава, регіон, місто.

Необхідність використання партнерства держави й бізнесу в Україні обумовлена наступними проблемами: низька ефективність державного управління, інфраструктурні обмеження економічного росту, нерівномірне здійснення реформ на регіональному й місцевому рівнях, низький рівень конкуренції та висока частка неринкового сектора в окремих галузях економіки, відсутність умов і стимулів для розвитку людського капіталу [261]. До цього переліку хотілося б додати ще низький рівень запровадження інновацій в процесі функціонування об'єктів державної та комунальної власності, при чому як в технологічних процесах, так і в управлінні.

Відповідно до Закону України "Про державно-приватне партнерство" державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою, територіальними громадами в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, передбаченому чинним законодавством [338].

Однією із ознак державного партнерства є внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства. При чому, передача об'єктів приватному партнеру не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт, і після закінчення терміну дії договору об'єкт партнерства повертається

державному партнеру разом з усім його поліпшенням, виконаним приватним партнером.

Державно-приватне партнерство є формою співпраці, у якій держава і приватний сектор спільно реалізують суспільно значущі проекти, ґрунтуючись на угоді про розподіл завдань і ризиків, і являє собою інституційний альянс між державою і бізнесом, що створюється на певний термін для здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації [270].

Українські науковці К. Павлюк та С. Павлюк більш узагальнено трактують це поняття. На їх погляд, державно-приватне партнерство – це суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства. Вони зазначають, що питання низької інвестиційної привабливості того чи іншого сектору економіки, чи окремого інвестиційного проекту знаходяться не в економічній чи правовій площині, а у політичній. Для забезпечення ефективного здійснення державно-приватного партнерства найпершим кроком має бути проголошення принципів партнерства саме на політичному рівні [299].

У процесі здійснення державно-приватного партнерства користь отримує як державний, так і приватний партнер. Державний партнер отримує продукт або послугу більш якісного рівня, надходження додаткових коштів в бюджет в якості плати за використання об'єкту партнерства та інші обумовлені договором платежі, які спрямовуються на виконання соціально-економічних та культурних програм розвитку територій, відновлення основних фондів та покращення технічного стану об'єкту партнерства. Також має місце соціальний ефект, оскільки на об'єкті партнерства створюються робочі місця, підвищується заробітна плата, що зменшує соціальну напругу на відповідній території.

Стратегічне значення інноваційної сфери в сполученні її із соціальною й економічною роллю в розвитку країни визначає необхідність державної участі для забезпечення взаємодії наукового й бізнес-середовища, створення інноваційних продуктів, що відповідають сучасним вимогам внутрішнього й глобального ринків [418].

Основною метою приватного партнера є отримання прибутку в процесі здійснення партнерства. Тому, з боку державних органів влади та органів місцевого самоврядування необхідний постійний контроль за виконанням умов договору державно-приватного партнерства. Але участь держави в процесі здійснення партнерських відносин не повинна обмежуватися тільки контролем.

Державно-приватне партнерство в області інновацій повинно являти собою взаємодію держави і приватного сектора в процесі всього інноваційного циклу, починаючи із проведення наукових досліджень і комерціалізації розробок до виробництва наукомісткої високотехнологічної продукції. Держава без належної інституціональної бази, без комерціалізації її об'єктів не в змозі самостійно організувати і відтворити повністю інноваційний цикл, до цього процесу обов'язково повинен підключитися бізнес, але не як суб'єкт, що експортує інновації, а як серйозний партнер, що бере участь на пайовій основі у розвитку вітчизняного інноваційного ринку [80].

Основними формами здійснення державно-приватного партнерства відповідно до чинного законодавства є концесія, спільна діяльність, розподіл продукції та інші договори, що відповідають ознакам державно-приватного партнерства [338].

Концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [344].

Фактично в Україні концесія запроваджувалась на об'єкти комунальної власності, найбільше користуються попитом у приватного інвестора об'єкти водо-, теплопостачання та водовідведення. Але, на жаль, все ж таки, наша країна має з цього приводу більше негативного досвіду, ніж позитивного. Основною причиною цього в більшості випадків можна назвати недобросовісність приватного партнера, який будь-якими засобами намагався отримувати прибуток, не виконуючи своїх основних зобов'язань за концесійним договором, та його фінансову неспроможність виконувати свої зобов'язання.

На сучасному етапі і органи місцевого самоврядування, і приватні інвестори, і самі територіальні громади з недовірою відносяться до концесійних відносин через необізнаність з цього питання і велику кількість інформації негативного характеру, що останнім часом подається засобами масової інформації щодо досвіду застосування концесій в Україні. Хоча концесія за своєю сутністю має велику кількість позитивних рис і при належному та добросовісному її здійсненні дає можливість вирішити значне коло проблем місцевого значення, в першу чергу, досягти якісного рівня забезпечення потреб територіальних громад. Вона дає можливість покращити стан життєво необхідних систем та комунікацій міста за допомогою приватних інвестицій при тому, що об'єкти концесії залишаються в комунальній власності територіальних громад разом з усім

поліпшенням, виконаним концесіонером в межах концесійного договору, отримати поштовх до розвитку всього господарського комплексу населеного пункту, досягти економії ресурсів при наданні відповідного рівня послуг та отримати якісно новий рівень задоволення своїх потреб. Концесія є дієвою формою залучення приватних інвестицій в розвиток господарського комплексу міста, і, в першу чергу, сфер, що забезпечують життєво необхідні потреби мешканців населених пунктів.

Приватні інвестори, в свою чергу, потребують гарантій щодо здійснення своєї діяльності, при тому що передане їм майно не стає приватною власністю. Також з боку органів місцевого самоврядування здійснюється постійний контроль за діяльністю концесіонера щодо виконання умов концесійного договору, до яких відносяться надання належної якості послуг, експлуатація об'єкту концесії згідно з вимогами державних стандартів, норм та правил, що діють у відповідній сфері, збереження та страхування концесійного майна, здійснення його поліпшення, в т.ч. в рамках інвестиційної програми концесіонера, виконання екологічних та мобілізаційних заходів та ін.

У сучасних умовах належний розвиток сфер водо-, енерго-, тепло-, газозабезпечення та водовідведення населених пунктів можливо забезпечити тільки на принципах державно-приватного партнерства, за умови партнерських стосунків з боку держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів підприємницької діяльності – приватних партнерів. Оскільки самотужки ні держава, ні органи місцевого самоврядування не можуть забезпечити належне оновлення основних засобів державних та комунальних підприємств, що здійснюють свою діяльність в означених сферах. Одним з ознак державно-приватного партнерства є: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера та внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством [338]. Спільні зусилля, партнерські стосунки між державним та приватним партнером дозволяють отримати синергетичний ефект щодо ефективності функціонування міського господарства.

Поліпшення, модернізація, технічне переснащення та реконструкція основних засобів підприємств сфер тепло-, водо-, енерго- та газозабезпечення населених пунктів передбачають застосування інноваційних форм, методів та технологій для забезпечення їх ефективної діяльності. При цьому, інновації можуть розроблятися та застосовуватися власними силами підприємств за власні кошти або іншими установами чи підприємствами на замовлення таких підприємств чи органів державної влади або місцевого самоврядування за кошти відповідних бюджетів.

Фінансове оздоровлення галузі житлово-комунального господарства передбачає перш за все ефективне застосування фінансово-кредитного та податкового механізмів [445].

Але все ж таки на сучасному етапі розвитку підприємств житлово-комунального господарства з оптимізмом очікуються інвестиційні та кредитні ресурси у розвиток об'єктів водо-, теплопостачання та водовідведення через кредити банків, небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ, приватні, комунальні фонди кредитування розвитку підприємств, кошти компаній – стратегічних інвесторів [368].

Безперечно, застосування державно-приватного партнерства як інструменту інноваційного розвитку територій має дієвий вплив на рівень розвитку територіальних громад.

До того ж можна зазначити, що державно-приватне партнерство є впливовим інструментом забезпечення ефективного розвитку територіальних громад, підґрунтям якого є інноваційні методи та технології, сучасні досягнення науки та техніки. Воно дозволяє залучити ресурси, і, в першу чергу, фінансові, в сферу місцевого господарства та забезпечити йому належний розвиток.

За результатами такого партнерства користь отримує і державний, і приватний партнер. Але участь держави чи територіальної громади, тобто державного партнера, в цих стосунках не повинна зводитися лише до контролю за виконанням умов договору про партнерство. Враховуючи можливість державного партнера та високий науковий потенціал нашої країни, державі потрібно взяти на себе здійснення функцій щодо розробки інноваційних продуктів в тій сфері, в якій здійснюється державно-приватне партнерство. Прагнення до спільної мети – ефективного функціонування об'єкту державно-приватного партнерства – дозволило б отримати найкращий результат.

Ефективність розвитку території, незалежно від її географічного розташування, наявних ресурсів та можливостей, безпосередньо залежить від розвитку її економіки. Крім того, для забезпечення високого рівня функціонування територіальних громад та якісного задоволення її потреб необхідно, щоб цей розвиток був сталим. Саме такий розвиток може гарантувати високу якість життєдіяльності громад протягом тривалого часу.

Сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої власні потреби [388, с. 25]. Досвід передових країн світу підтверджує, що забезпечити сталий розвиток територій можливо тільки при ефективному застосуванні інноваційних форм, методів та технологій в різних сферах діяльності територіальних громад. При цьому, досягнення сталого розвитку території повинно бути спільною метою функціонування всіх суб'єктів територіальних утворень: територіальної громади, органів влади, бізнес-структур, громадських організацій. Априорі будь-яка громада повинна прагнути до досягнення рівня сталого її розвитку.

Розвиток – це поступовий рух уперед до досягнення визначеної мети,

і для отримання бажаного стану його потрібно спрямовувати, ним, як і будь-яким процесом, необхідно управляти.

У процесі здійснення процесу управління територіальним розвитком місцеві органи влади застосовують різні методи: адміністративно-правові, економіко-фінансові, комунікативні, морально-психологічні, специфічні, притаманні певній функції управління. Спектр інструментів, які використовуються в процесі управління територіальним розвитком, також є достатньо широким. Укрупнено вони поділяються на три групи: інституціональні, фінансові, функціональні. Кожна група представлена множиною інструментів, які використовуються при реалізації функцій управління [236, с. 99-100].

Всі функції управління притаманні і процесу управління інноваційним розвитком територіальних громад. Кожна територіальна громада самостійно вибирає свій шлях розвитку і використовує в його процесі різні форми, методи та інструменти.

Інвестиційна складова є важливою складовою будь-якої інноваційної діяльності. Кожний етап інноваційного процесу, пов'язаний із створенням, освоєнням і розповсюдженням інновацій, потребує фінансових вкладень. При здійсненні функції планування інноваційного розвитку органи місцевого самоврядування можуть розробляти Інноваційну стратегію розвитку відповідного регіону, Програму інноваційної діяльності в населеному пункті з визначенням механізмів фінансування її заходів, Модель інноваційного розвитку територіальної громади, Дорожню карту інвестора на відповідній території, Баланс доходів та витрат від інноваційної діяльності та ін. Дорожня карта інвестора розробляється з метою правового забезпечення та формування інвестиційної політики на відповідній території. Вона включає наступні розділи: вступ, де зазначається інформація про цілі та методологію її створення, загальна інформація; характеристика регіону, в якому наводиться інформація про відповідний регіон чи субрегіон, де знаходиться населений пункт, безпосередня характеристика населеного пункту та його лідерів промислового виробництва; інформаційні ресурси, де наводиться інформація про світову та національну інформаційну базу, а також регіональні та місцеві інформаційні ресурси; карта руху інвестора на відповідній території, в якому зазначається інформація щодо легалізації іноземних офіційних документів, отримання дозволу на працевлаштування та реєстрацію тимчасового проживання іноземця, державну реєстрацію іноземних інвестицій та суб'єктів господарської діяльності, проходження дозвільних процедур, отримання земельної ділянки, оренди комунального майна, будівництва об'єктів для здійснення інвестиційної діяльності тощо [112].

Серед інструментів, які застосовують при організації процесів інноваційного розвитку, використовують оцінку інноваційного потенціалу

відповідної території, нормативно-правові документи місцевого рівня, які розробляють відповідні органи місцевого самоврядування (різні методики, порядки, положення тощо), організаційну структуру, ланки якої виконують певні управлінські функції, інфраструктуру, яка обслуговує і забезпечує здійснення інноваційно-інвестиційної діяльності, сприяння взаємодії науково-дослідних організацій, вищих навчальних закладів, фінансових установ, бізнес-структур та ін.

Під інноваційним потенціалом розуміється кількість економічних ресурсів, які в кожний конкретний момент суспільство може використовувати для свого розвитку [125].

При здійсненні координації інноваційного процесу проводять громадські обговорення щодо процесу його реалізації та визначення "вузьких місць". Так, наприклад, при прийнятті рішення про здійснення державно-приватного партнерства як форми інноваційного розвитку територій щодо життєво необхідних для територіальної громади об'єктів комунальної власності, які забезпечують її функціонування, доречно обговорювати з громадськістю взагалі можливість та необхідність його здійснення, враховуючи можливі ризики. Крім того, важливо регулярно через певні проміжки часу за допомогою засобів масової інформації звітувати перед громадою про результати застосування інноваційних форм, методів та технологій, які впливають на її життя. Важливим інструментом є залучення експертів при здійсненні координації інноваційного розвитку територій. Органи місцевого самоврядування повинні використовувати на цьому етапі управління такий інструмент як проведення конференцій, семінарів, тренінгів з обміну досвідом та підвищення кваліфікації кадрів.

Мотивація інноваційного розвитку територій передбачає стимулювання суб'єктів інноваційної діяльності та інвесторів, надання різного роду податкових пільг, цільових субсидій та фінансових відшкодувань суб'єктам інноваційного розвитку територій. Але, з іншого боку, можуть використовуватися різні штрафні санкції.

При здійсненні функції контролю за ефективністю застосування різних форм, методів та технологій інноваційного розвитку територіальних громад можуть використовуватися аналіз показників, що характеризують результати інноваційної діяльності, виконання інноваційних стратегій та програм розвитку відповідних територій, перевірка виконання умов договорів, що забезпечують здійснення інноваційних форм розвитку територій, ревізії фінансово-господарської діяльності суб'єктів інноваційної діяльності тощо.

При наявності такої значної кількості інструментів щодо управління інноваційним розвитком територій в процесі здійснення управління органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють їх вибір, враховуючи специфіку того чи іншого регіону. Важливим є те, що їх застосування повинно забезпечувати досягнення бажаного стану розвитку громади на відповідній території.

Розділ 4

СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

4.1. *Транспарентність органів місцевого самоврядування: пріоритетні іміджеві стратегії*

Транспарентність органів місцевого самоврядування – це відкритість та прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування, здійснення яких базується на законодавчо закріплених механізмах, надаючи громадянській більшості можливість впливати на процеси ухвалення та впровадження суспільно значимих рішень.

Вважається, що початок юридичного обґрунтування транспарентності влади було закладене в законі про свободу видань у Швеції (1766 р.) [425, с. 40]. Згодом ця практика набула поширення в інших країнах.

Відкритість у процесах ухвалення рішень виступає для громадянської більшості своєрідним індикатором того, чи дійсно принцип самоврядування застосовується на практиці. Перевага транспарентності органів місцевого самоврядування полягає в тому, що за умови, коли громадяни володіють достатньою інформацією стосовно причин прийняття того чи іншого владного рішення, вони з більшою вірогідністю підтримають його реалізацію, оскільки певним чином стають учасниками його вироблення. Коли ж громадянській більшості невідомі причини появи політичних рішень (особливо, якщо їхні наслідки не вельми сприятливі для громадян), вона схильна підозрювати владу у неефективній роботі та корупції. У цьому контексті, транспарентність органів місцевого самоврядування можна розглядати як вагомий крок до суттєвого зниження або й зникнення корупційних схем у суспільно-політичному та економічному просторі.

Необхідність транспарентності зумовлена ще й необхідністю успішності соціально-політичних реформ. Так, на думку колишнього польського прем'єр-міністра Лешека Бальцеровича, успішність будь-якої реформи залежить від комплексу таких складових: а) політична воля; б) кваліфіковані експерти; в) команда виконавців-одномудців; г) підтримка з боку громадської думки [162, с. 3]. Відсутність однієї з наведених складових зводить нанівець всілякі реформи. У цьому контексті вельми важливе місце посідає формування громадської думки, тобто гласність та відкритість щодо характеру впроваджуваних реформ.

Для розуміння транспарентності органів місцевого самоврядування вельми важливим є поняття відкритості, яке корелює з поняттями прозорості, публічності, гласності. Ще Є. Бентам зазначав, що гласність має стати незмінним супутником політичних процесів. Ворогів гласності він поділяв на три групи: злочинці (переховуються від судді), деспоти (прагнуть придушити громадську думку) і ліниві та нерішучі люди (звинувачують інших в нездатності діяти задля того, щоб приховати власну нездатність). На його думку, перша перевага гласності полягає в тому, що вона утримує правителів у межах обов'язку [34, с. 10]. Друга перевага "гласності полягає в тому, що вона гарантує довіру народу та його згоду на законодавчі заходи" [34, с. 12]. Адже таємниці найчастіше породжують підозри та недовіру щодо рішень владних інстанцій. Третя перевага гласності полягає в тому, що виборцям надається можливість здійснення свідомого вибору (на основі реальних фактів щодо дій політиків, а не на основі емоцій чи випадкового збігу обставин). Четвертою перевагою гласності – вважав Є. Бентам – є те, що вона дає можливість представникам влади користуватися знаннями всього суспільства. Адже гласність, будучи вірним способом використання освіченості всієї нації, сприяє виникненню корисних ідей.

Разом з тим, застерігав Є. Бентам, існують випадки, за яких гласність не може бути допущеною [34, с. 27]. По-перше, це стосується обставин, коли гласність може сприяти намірам ворога. По-друге, коли через гласність відбувається приниження (в якому не було ніякої необхідності) невинних людей. По-третє, гласність не може бути допущеною за умов, якщо вона спричиняє надто строгі покарання для винуватців. У всіх інших випадках саме гласність та прозорість у владних діях виступають своєрідним запобіжним механізмом для зловживань. Це – єдиний спосіб піддавати можновладців "суду громадської думки та утримувати їх вуздую честі у межах обов'язку" [34, с. 139].

Поняття відкритості зазнало суттєвого переосмислення у зв'язку з появою ідеологемі відкритого суспільства. Концепти "відкритого" та "закритого" суспільств вперше були введені у науковий обіг А. Бергсоном у праці "Два джерела моралі та релігії" (1932 р.) задля розрізнення суспільств у релігійному контексті [35]. К. Поппер у праці "Відкрите суспільство та його вороги" (1945 р.) запропонував суспільно-політичну експлікацію цих понять. Він зазначав, що "магічне, племінне чи колективістське суспільство ми поймаємо закритим суспільством, а суспільство, де індивіди змушені ухвалювати особисті рішення – відкритим суспільством" [325, с. 196]. К. Поппер вважав, що критичне сприйняття світу – невід'ємна риса відкритого суспільства. Основну відмінність між закритими та відкритими суспільствами він вбачав у тому, що "закрите суспільство характеризується вірою в магічні табу, тоді як відкрите суспільство – це суспільство, в якому люди до певної міри навчилися

критично сприймати табу і ґрунтувати свої рішення, спираючись на авторитет власного інтелекту" [325, с. 227].

К. Поппер, виступаючи за втілення ідей відкритого суспільства, послідовно обґрунтовував згубність тенденцій тоталітаризму, зазначаючи, що саме філософські системи Платона, Г. Гегеля та К. Маркса підготували ґрунт для появи ідей тоталітаризму в ХХ ст. Адже Платон, будучи теоретиком "закритого" суспільства, категорично не сприймав новачі та суспільні перетворення. Це в подальшому відобразилось не лише на домінуючих тенденціях у стилях мислення, але й у сфері суспільно-політичних практик. На думку К. Поппера, у розумінні Платона всі соціальні зміни є свідченням розпаду та загнивання [325, с. 32]. Адже Платон зазначав, що для держави немає нічого більш згубного, ніж запровадження новачі і пошук змін [311].

У цьому контексті звернемо увагу на суттєвий факт: культура Античності вважається культурою циклічного часу (сприйняття часу як такого, що рухається по колу). Саме у культурах циклічного часу найчастіше культивувалося негативне ставлення до новачі, оскільки вважалося, що все постійно повторюється і не варто змінювати усталений порядок речей. Це стійке враження підкріплювалося аналогією зі світом природи, у якій день постійно змінює ніч, а весна, змінюючи зиму, уступає місце літу, за яким приходять осінь. Тогочасна домінуюча ідея щодо нерозривності природної сфери ("фюзіс") та соціальної сфери ("номос") сприяла поширенню таких поглядів (стосовно циклічності всяких змін) на тлумачення світу людських взаємодій. Тобто, вважалося, що світ природи та світ соціальних взаємодій підвладні одним і тим же – циклічним – законам. Вперше спробували піддати сумніву ідею нерозривної єдності природного ("фюзіс") та соціального ("номос") софісти, висуваючи твердження, згідно з яким, соціальний світ керується власними законами, які є відмінними від законів природи. Втім, ці аргументи широкої підтримки в епоху Античності так і не набули. Як зазначав у цьому контексті К. Поппер, неспроможність розмежовувати юридичні та природні закони характерна для племінного табуїзму (де, як юридичні, так і природні закони вважаються магічними) [325, с. 27], тобто, для суспільств "закритого" типу.

Базовою ідеологемою відкритого суспільства є гуманізм. У такому суспільстві людина має вміло використовувати свій розум задля власної безпеки та свободи. Сьогодні вважається, що цінності відкритого суспільства корелюють з цінностями ліберально-демократичних суспільств, про що зазначено в Оксфордському Маніфесті, прийнятому представниками Ліберального Інтернаціоналу на 48-му конгресі, що відбувся 27–30 листопада 1997 р. [547]. Цей Маніфест ще називають Ліберальною програмою для ХХІ ст. Відповідно, на сьогодні Оксфордський Маніфест 1997 р. виконує роль ліберального "порядку денного", оскільки в ньому було окреслено виклики та можливості, що виникли на порозі нового тисячоліття.

В Оксфордському Маніфесті 1997 р. зазначено, що основою для побудови відкритого суспільства мають стати домінуючі принципи лібералізму – свобода, відповідальність, толерантність, соціальна справедливість та рівність можливостей. Зокрема вказується, що "свобода і особиста відповідальність є основою цивілізованого суспільства" [547], а держава – лише інструментом для забезпечення свобод. Разом з тим, втілення цих принципів неможливе без ретельного балансу громадянського суспільства, демократичної держави, вільного ринку та міжнародного співробітництва.

Також у тексті Маніфесту констатується, що задля поширення стандартів ліберальної демократії необхідно у галузі міжнародних відносин надавати перевагу тим правлінням, які дотримуються законів у сфері прав людини та демократії. Зміцнення законності та забезпечення раціонального управління на демократичній основі мають сприяти розширенню демократичної практики. Необхідно зміцнювати глобальне управління за допомогою ООН та в рамках регіонального співробітництва. Задля надання максимальної автономії регіонам і місцевим громадам слід дотримуватися принципу субсидіарності. Ефективна децентралізація політичної влади (аж до самоврядних громад) залишається найкращим способом для розширення можливостей кожного громадянина.

Відкриті, ліберальні та толерантні суспільства потребують відкритих ринків (на основі ринкової економіки) [547]. Основою відкритих ринків є принцип приватної власності та правова база для запобігання монополій. Відкриті ринки сприяють появі приватної ініціативи та економічних засобів для соціальної допомоги. Саме відкриті глобальні ринки найкращим чином сприятимуть процвітанню як у багатих, так і в бідних країнах. Вільна торгівля, надаючи найкращі можливості для економічно слабких країн, є найбільш безпечним шляхом до подолання бідності в світі. Зі сторони міжнародної спільноти мають бути знайдені адекватні санкції щодо правлінь, які відмовляються дотримуватися принципів відкритого міжнародного суспільства.

Політична свобода та економічна свобода повинні доповнювати одна одну. Громадяни заслуговують більш ефективного контролю над виконавчою владою, більш широких можливостей для активної участі у громадському житті. Державні установи та системи соціального забезпечення повинні бути максимально гнучкими та, будучи спрямованими на розвиток особистої відповідальності, реагувати на конкретні обставини. Саме в довгостроковій перспективі у власні інтереси розвинених країн має входити турбота про населення бідних країн, вимагаючи сприяння економічному розвитку в цих країнах. Означена проблема також відноситься до сфери моральної відповідальності.

Побудова гармонійного та відкритого суспільства потребує довіри і визнання. Це вимагає формування основ щодо створення клімату довіри в

суспільно-політичному просторі, що унеможлиблюється без врахування соціокультурних факторів.

Поняття довіри тісно корелює з концептом соціального капіталу, який набув широкого розповсюдження у кінці ХХ ст. Вперше термін "соціальний капітал" було використано американкою Лідою Джайсон Хеніфен у 1916 р. для опису шкільних осередків у сільських общинах [448, с. 34]. Згодом цей термін використовувався в економічних та соціологічних розвідках. У 80-х роках ХХ ст. завдяки соціологу Дж. Коулману та політологу Р. Патнаму термін "соціальний капітал" набув більш широкого розповсюдження. У європейських дослідженнях соціального капіталу одна із найбільш відомих концепцій належить французькому досліднику П. Бурдьє.

На думку Ф. Фукуями, соціальний капітал можна визначити як "набір неформальних цінностей чи норм, які розділяються членами групи і які роблять можливою співпрацю всередині цієї групи" [448, с. 30]. Разом з тим, лише прийняття певною групою людей спільних цінностей чи норм не сприяє появі соціального капіталу, оскільки цінності можуть бути хибними (приміром, цінності, що поєднують злочинні угруповання). Такі цінності, швидше за все, не сприятимуть суспільній співпраці. Норми, які здатні продукувати соціальний капітал, мають включати такі цінності як правдивість, виконання зобов'язань, співпрацю з іншими [448, с. 31]. Тільки на основі довіри можлива ефективна співпраця між людьми. На думку Е. Берка, "у кожного народу має бути корпус правил поведінки, здатний дати насолоду правильно сформованому розуму. Щоб ми могли любити вітчизну, батьківщина наша має бути любимою для серця" [36, с. 153]. У цілому, відкритість здатна сприяти формуванню клімату довіри та співпраці, що є вельми важливим для розуміння транспарентності органів місцевого самоврядування.

У формуванні клімату довіри вагому роль відіграє ціннісна складова конкретної культури [451]. У цьому контексті звернемося до прикладу з італійського досвіду. Ще з 1870 р. система управління в Італії була вельми централізованою. На початку 70-х років ХХ ст., як зазначає Р. Д. Патнам, почалися активні процеси децентралізації в Італії, коли відповідальність за охорону здоров'я, безпеку тощо перейшла від центрального до місцевих урядів [304, с. 17]. Одночасно було створено п'ятнадцять нових регіональних урядів з однаковою структурою. У цілому, місцевих урядів стало двадцять разом з п'ятьма вже існуючими на той момент регіональними урядами (які були розміщені в прикордонних районах Італії). Італія в минулому була могутньою монархією на півдні (візантійська культура) та низкою республіканських комун на півночі та у центрі (римська культура).

Одразу проявилася регіональна специфіка ставлення до місцевих урядів. Якщо в Апулії (візантійська культура) проявлялася зневага до так званих місцевих функціонерів-нероб, зумовлена їхніми постійними

фракційними суперечками "на візантійський кшталт" [304, с. 18], то різким контрастом став уряд здавна католицької Венеції (римська культура). Відмінності між регіонами, як зазначає Р. Д. Патнам, зумовлені не лише територіальним чинником, але – більшою мірою – соціальними та релігійними факторами. Адже кожному регіону притаманні власні політичні традиції, коріння яких сягає давніх релігійних протиріч. Як слушно зазначає Ф. Фукуяма, "офіційні правила легко можуть змінюватися, будучи питанням публічної політики, правила культури – тільки через тривалий час, і тому набагато важче спрямовувати їхній розвиток" [449, с. 58].

У цьому контексті недостатніми видаються твердження неонституціоналізму, згідно з якими: а) інституції формують політику; б) інституції формуються історією. Між цими двома постулатами неонституціоналізму слід розмістити третій: "практичну діяльність інституцій ... формує соціальне середовище, в якому вони діють" [304, с. 21]. Адже "інституції – це апарати для досягнення мети, а не для досягнення згоди" [304, с. 21]. Ефективність демократичних інституцій насамперед полягає в їхньому мобільному реагуванні на потреби своїх виборців.

З точки зору Р. Д. Патнама саме громадські об'єднання зміцнюють звичаї. Тобто, можна виявити прямиий зв'язок між ефективністю та характером громадського життя. Адже "громадянська спільнота характеризується активністю людей, пройнятих духом громадянської єдності, егалітарними політичними відносинами, соціальною структурою довіри та співпраці" [304, с. 29]. У деяких регіонах Італії спостерігалися розгалужені мережі громадських об'єднань, що характеризувалися високим рівнем активності (римська культура). Втім, існували регіони, яким була притаманною вертикально структурована політика, фрагментарність та ізоляція в суспільному житті, культура недовіри (візантійська культура). Саме ці відмінності стали основними у поясненні інституційного успіху. Відповідно, інституції здатні перетворювати політичне життя лише за умови їхньої кореляції з соціальним середовищем. Отже, формування клімату довіри тісно корелює із соціокультурним середовищем.

У цілому, процеси транспарентності органів місцевого самоврядування мають бути спрямованими на забезпечення гласності та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування. Під транспарентністю державної влади мається на увазі системно-цілісна сукупність її атрибутивних характеристик (гласність, прозорість, відкритість, публічність, підзвітність). На думку О. Крет, інтерпретувати ці атрибутивні характеристики бажано наступним чином [197, с. 6]:

- прозорість – технологічна характеристика транспарентності;
- відкритість – інституційна характеристика транспарентності;
- гласність – інструментальна характеристика транспарентності;
- публічність – доступність будь-якої інформації щодо різних соціальних суб'єктів;

– підзвітність – контрольна функція транспарентності.

На думку Є. Тихомирової, транспарентність у діяльності органів влади можна розглядати в різних контекстах:

- як фактор демократичного розвитку;
- як інструмент забезпечення підконтрольності влади;
- як засіб підвищення активності громадян, їхньої політичної культури;
- як результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу;
- як форма реалізації права громадян на повну та об'єктивну інформацію тощо [425, с. 40].

У відкритості органів влади можна виділити декілька компонентів: а) нормативний (законодавче закріплення прозорості та відкритої діяльності владних інстанцій); б) інституційний (наявність структурних і організаційних форм та механізмів, що дозволяють реалізувати принцип транспарентності в діяльності органів влади); в) особистісний (прозорість та відкритість діяльності посадових осіб державних установ).

Вагомої важливості у процесах транспарентності органів місцевого самоврядування набуває діяльність PR-служб (public relations), за допомогою яких здійснюється надання інформації громадянам, зокрема: повідомлення про заходи, що проводяться органами місцевого самоврядування; організації прес-конференцій та брифінгів; співпраця із засобами масової інформації; відкриття веб-сторінок в Інтернеті тощо.

Разом з тим, діяльність PR-служб в органах місцевого самоврядування не повинна носити політичний характер, оскільки її головною метою виступає сприяння поширенню демократії та забезпечення інформування громадськості, а не обслуговування інтересів окремих політичних сил. Тобто, основне завдання PR-служб полягає в наданні інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, їхні плани та успіхи.

Звернемось до ще одного важливого аспекту в діяльності PR-служб – формування бренду територій. Адже успішний брендинг територій здатний певним чином сприяти транспарентності органів місцевого самоврядування, позиціонуючи їх в більш вигідному світлі.

Брендинг територій є одним із перспективних напрямів сучасних наукових досліджень. Ця проблематика достатньо широко висвітлюється у контексті маркетингу територій. Разом з тим, виявлення специфіки формування брендингу території є вельми евристичним для державно-управлінського дискурсу, зокрема, у контексті осмислення ідентичності бренду в політико-регіональному вимірі.

Поняття бренду (*brand* (англ.) – клеймо) набуло сьогодні активного поширення в різних наукових дискурсах: економічному, філософському, політичному, соціологічному тощо. Бренд – це певне враження чи уявлення про товар, організацію, подію, послугу тощо. Бренди виступають у ролі

глобальних комунікаторів між тими, хто їх формує і поширює, та їхніми реципієнтами. Бренд – це "емоційний індивідуальний образ продукту або компанії, що відображає його унікальні риси й характеристики" [46, с. 8]. Бренди поєднують у собі як матеріальні, так і нематеріальні активи (логотип, символ, мелодія та ін.), "виліплюючи" цілісний образ продукту, організації чи події [12, с. 9]. Процеси формування брендів та управління ними означають поняттям брендинг.

Слід зазначити, що вплив бренду на поведінку реципієнта є найвагомішою метою управління брендами [111, с. 266], що актуалізує розгляд означеної проблематики для науки державного управління. Саме тому брендинг сьогодні активно використовується у суспільно-політичному просторі, зокрема, при формуванні стратегій державної політики у різних соціальних сферах, в електоральних процесах, при позиціонуванні політичних партій, формуванні іміджу політичних лідерів, створенні міжнародного іміджу держави тощо. Актуальність брендингу обумовлюється тим, що в сучасних умовах бренд – це тривала унікальна конкурентна перевага. За допомогою брендів встановлюються довірливі зв'язки між електоратом та політичним класом, між населенням та органами місцевої влади тощо. Адаже бренди надають певні гарантії не лише щодо очікувань реципієнтів, але й щодо передбачуваності поведінки тієї чи іншої політичної сили, політичного лідера, органу влади тощо.

Цікавою видається еволюція розуміння брендингової комунікації [46, с. 9]. Так, у 80-ті роки ХХ ст. вважалося, що "*бренд говорить*". Тобто, фокусувалася увага на односторонній спрямованості брендингової комунікації: від бренду – до реципієнта. Згодом, у 90-х роках ХХ ст. у розумінні брендингової комунікації акценти зміщуються на двохсторонню взаємодію: "*бренд веде діалог*". Починаючи з 2000-х років стало вважатися, що "*бренд допомагає людям спілкуватися між собою*". На наш погляд, у сучасних політичних реаліях усі означені стратегії розуміння брендингових комунікацій, будучи взаємопов'язаними між собою, доповнюють одна одну.

Звернемось до проблематики брендингу територій, яка сьогодні перетворюється на один із перспективних напрямів наукових досліджень не лише у сфері маркетингу, але й у суспільно-політичному дискурсі, оскільки успішний бренд здатний виступати у ролі детермінанти ефективного політичного розвитку регіону. За умови оптимального брендингу території окремі регіони можуть набутися додаткової привабливості в плані залучення інвестицій, розвитку різноманітних бізнес-проектів, формування туристичної інфраструктури тощо. Крім того, територіальний брендинг найчастіше призводить до підвищення самооцінки населення того чи іншого регіону, що, у свою чергу, сприяє зниженню конфліктного потенціалу місцевих жителів. Також гордість за місце проживання здатна обумовлювати самоорганізацію індивідів на місцевому рівні, сприяючи появі різноманітних самоврядних ініціатив.

Важливість осмислення категорії брендингу території саме в державно-управлінському контексті обумовлюється, на нашу думку, ще й тим, що формування бренду території сприяє суттєвому зміцненню регіональної ідентичності. Адже за умови існування сильної регіональної ідентичності різноманітні протиріччя (релігійного, національного тощо характеру) здатні відступати на задній план, знімаючи з порядку денного проблемні питання співіснування різних соціальних груп в межах одного регіону.

Бренд територій не формується сам собою природним чином. Найчастіше – це продукт спланованої діяльності. Задля ефективного формування бренду території слід насамперед акцентувати увагу на проблематиці ідентичності бренду, оскільки "зв'язок між формуванням бренду території та розкриттям його ідентичності – це європейський стандарт брендингу територій" [46, с. 10]. Адже бренд території, як зазначав С. Анхолт – це відображення "сутності місця" [12].

На думку Т. Л. Нагорняк, брендинг території – це "цілеспрямований процес формування, презентації і просування певної території на світовому ринку як його конкурентоздатної і ліквідної одиниці" [268, с. 283].

У формуванні стратегії брендингу певного регіону набувають важливості наступні положення [46, с. 14]. По-перше, слід чітко визначити основних реципієнтів бренду території, тобто, основну цільову групу споживачів бренду. Також постає необхідність визначення тих суб'єктів, що зацікавлені у формуванні брендингу території та тих, які здатні здійснювати вплив на його розвиток. По-друге, ініціаторами створення бренду території мають виступати органи місцевої влади, що, власне, актуалізує державно-управлінське підґрунтя означеної проблематики. По-третє, до формування бренду території слід активно залучати юридичних та фізичних осіб, які відносяться до конкретного регіону чи проживають на означеній території.

При формуванні стратегії брендингу території варто використовувати у сукупності наступні елементи брендингу:

- розробка ідеї регіонального лідерства території з огляду на конкурентні переваги регіону;
- вибір певного сегменту лідерства території;
- формування лідерського бренду на основі обраного сегменту лідерства території;
- просування та розвиток лідерського бренду території;
- формування відносин лідерського бренду території із брендами інших регіонів (наприклад, кооперація).

Зміст бренду фактично можна охопити концептом ідентичності (brand identity), оскільки однією із важливих функцій бренду є ідентифікація певного товару, послуги, події, явища тощо. Концепція ідентичності бренду, будучи вперше запропонованою Ж.-Н. Капферером у 1986 р. в

теорії менеджменту [156], набула подальшого наукового висвітлення в різних наукових контекстах.

Під ідентичністю бренду Д. Ааакер розуміє певну ідею, те сприйняття бренду, якого прагнуть досягнути його розробники. На його думку, ідентичність бренду – це унікальний набір асоціацій, які одночасно співвідносяться із значеннями бренду та обіцянками, що надаються його споживачам [1, с. 94]. Саме ідентичність бренду спрямовує стратегію його розвитку, рельєфно виокремлюючи його цілі та призначення. Ідентичність бренду тісно корелює з його неповторністю, встановлюючи "грані його унікальності та цінності" [156, с. 93].

На думку В. Домніна, зважаючи на засилля та перенасиченість сучасних інформаційних потоків, ідентичності бренду (зادля більш чіткого позиціонування) мають бути притаманні такі ознаки: *унікальність*, *актуальність* та *зрозумілість* [111, с. 268]. Основною небезпекою для власника бренду є зміна його ідентичності в угоду тенденціям ринку. Адже унікальна, актуальна і зрозуміла система основних характеристик бренду вимагає певної сталості у своєму розвитку.

Слід зазначити, що поняття бренду відрізняється від поняття іміджу. Якщо концепт бренду співвідноситься з певним ідеальним змістом, то під поняттям іміджу мається на увазі сприйняття та оцінка бренду реципієнтами. "Імідж – це те, як сприймається бренд, а ідентичність – те, як він повинен сприйматися" [111, с. 270].

Аналізуючи взаємозв'язок між поняттями бренду та іміджу, А. Баровська зазначає, що бренд формується на основі іміджу. З брендом (території чи країни) асоціюється сукупність цінностей, які відображають своєрідність та неповторні оригінальні характеристики певного регіону або спільноти, що вже отримали суспільне визнання [28, с. 6].

І, дійсно, результатом і метою конструювання іміджу є створення та підтримання брендів – стійких політичних образів чи символів, які здатні формувати емоційні зв'язки між об'єктом брендингу та його реципієнтами [314, с. 290-291].

Проводячи концептуальну демаркацію між термінами "бренд держави" та "імідж держави", Г. В. Шевченко, вказує, що "бренд держави" є "комплексним поняттям, що включає матеріальні і нематеріальні атрибути, відрізняється за своїми функціональними та емоційними перевагами, ґрунтується на чітко визначених цінностях і політичних пріоритетах і позиціонується в політичному середовищі як знаковий політичний символ" [472, с. 9]. Для іміджу держави, на відміну від державного бренду, характерні такі властивості як специфічність образу, обмеженість набору символів, динамічність та мінливість, адаптованість до реальної ситуації тощо.

Таким чином, іміджеві характеристики виступають у ролі периферійних ознак бренду, надаючи йому певної цілісності у сприйнятті.

Причому, формування іміджу найчастіше зводиться до створення певного стереотипу. Так, імідж території найчастіше формують:

- візуальні символи;
- події;
- персонажі [432, с. 184].

Приміром, формуючи бренд території Києва, можна виділити такі іміджеві характеристики бренду: візуальний символ – Софіївський собор у Києві; визначна подія – Хрещення Київської Русі; визначний персонаж – князь Володимир.

Отже, іміджеві характеристики можуть змінюватися, сприяючи більш вигідному позиціонуванню бренду в тих чи інших умовах. Натомість, радикальна зміна самого бренду (його ідентичності) здатна призводити до руйнування та зникнення бренду.

Д. Аакером була запропонована модель ідентичності бренду, в контексті якої означена ідентичність аналізується на двох взаємопов'язаних рівнях [1, с. 54]:

- 1) Стержнева ідентичність бренду;
- 2) Розширена ідентичність бренду.

Стержнева ідентичність бренду – це його сутність, певна ключова ідея. Ця ідентичність є доволі стійкою та не залежить від миттєвих змін ринку. Розширена ідентичність бренду включає окремі елементи ідентичності бренду, надаючи йому завершеності. Розширена ідентичність бренду позиціонується в чотирьох контекстах:

- бренд як товар (межі товару; властивості товару; якість/ціна; сфери використання; споживачі; країна, де виготовлений товар);
- бренд як організація (атрибути організації: інноваційність, забезпеченість довіри тощо; локалізація/глобалізація);
- бренд як особистість (індивідуальність; взаємовідносини між брендом і споживачем);
- бренд як символ (візуальні образи та метафори; спадщина бренду).

Якщо, наприклад, формувати брендинг країни (України, зокрема), слід зважати на певні особливості соціокультурного характеру. Здійснення брендингу передбачає активізацію просвітницьких стратегій, спрямованих на позитивне позиціонування власної культурної самобутності задля самоствердження у глобальному просторі. На думку З. Бжезинського, динаміці економічного зростання США перед Першою світовою війною сприяла культура, в якій віталися експерименти та новаторство. Національна культура приваблювала амбіційних та талановитих людей з усього світу, надаючи безпрецедентні можливості для самореалізації. Вже після Холодної війни Америка сприймалась як представник майбутнього, як суспільство, якому варто наслідувати. А "Росія в культурному відношенні викликала презирство зі сторони більшості своїх васалів у Центральній Європі та ще більше презирство зі сторони свого основного і

все більш незговірливого східного союзника – Китаю" [38, с. 19]. Проблема полягала в тому, що представники країн Центральної Європи вважали Росію (не завжди заслужено) нижчою від себе в культурному розвитку. Як зазначає З. Бжезінський, інші народності СРСР – українці, грузини, вірмени та азербайджанці – врешті стали сприймати радянську владу як форму чужого імперського панування, оскільки вони не вважали російську культуру вищою за власну [38, с. 20].

Отже, в геополітичному плані лише тим країнам відведена важлива місія, які усвідомлюють власні культурні переваги. Так, приміром, у Римській імперії високий статус римського громадянина у порівнянні з особами неримського походження був наслідком культурної переваги, яка сприймалася як даність [38, с. 22]. А в Китаї під час правління маньчжурів (XVIII ст.) культурна перевага, заснована на конфуціанстві, сприяла існуванню імперії. Втім, ця культурна перевага змінилася згодом на культурне приниження після англо-китайської "опіумної" війни (1840-1842 рр.), яке переслідувало постімперський Китай у XX ст. [38, с. 25–26].

Концепція культурної переваги надихала Британську імперію в XIX ст. (аж до Першої світової війни). "Британці (так само як іспанці, голландці та французи) забезпечували собі перевагу в міру того, як їхній прапор слідував за розвитком їхньої торгівлі; їхній контроль також підтримувався більш досконалою військовою структурою та культурним самоствердженням" [38, с. 32].

Відповідно, ті народи, які за основу поведінки беруть концепцію культурної переваги (не цураючись національних здобутків власної культури), здатні більш ефективно позиціонувати себе у світовому просторі.

В окресленому контексті постає необхідність введення заходів, спрямованих на позитивне позиціонування власної культурної самобутності українського народу з метою утвердження на міжнародній арені [424]. Тобто, в Україні – на нашу думку – формування культурної переваги має супроводжуватися формуванням культурної самоповаги.

Задля позиціонування власної культурної самобутності необхідно вести активну роботу по створенню позитивного іміджу окремих регіонів України, що у подальшому сприятиме формуванню їхніх брендів. Наступним кроком має стати "наповнення" новим змістом брендів окремих територій (Слобожанщини, Буковини, Галичини та ін.), тобто, формування ідентичності брендів територій.

В якості методологічної передумови для формування бренду території в Україні варто, на нашу думку, використати концепцію П. Сміт, К. Беррі та А. Пулфорд. У цій концепції запропонована методика конструювання бренду, в якому слід виділяти чотири групи компонентів брендингу [402, с. 371–372]:

1) *зрозумілість* (цінності бренду легко розуміються; торгові марки легко упізнаються і відрізняються від інших; цінності бренду наглядно

відображають споживацькі вигоди; платформа для бренду і його персоналізованість унікальні та чітко виражені);

2) *точність* (брендингові повідомлення прості; цінності бренду значимі для конкретних цільових груп; цінності бренду представлені у вигляді єдиної чітко вираженої персоналізованості; цінності бренду забезпечують унікальне позиціонування у порівнянні з брендами конкурентів);

3) *збалансованість* (емоційні вигоди бренду збалансовані з раціональними; комунікаційні стратегії, що застосовуються, скоординовані між собою; повторна реклама та інші види комунікації узгоджені у часі їх застосування; сприйняття бренду постійно збільшується);

4) *конкурентність* (бренд чітко позиціонований; цінності бренду унікальні; цінності бренду розробляються таким чином, щоб ускладнити його імітацію; дизайн бренду юридично захищений на всіх нинішніх та всіх потенційних ринках).

Власне кажучи, цінність бренду полягає не лише в його упізнаванні, але й у позитивних асоціаціях, що пов'язані з ним. Так, наприклад, щодо України можна сміливо виділити ряд іміджевих ідей, які варті стати основою брендингу (приміром: "Україна – країна двох морів"; "Україна – країна транзитних перехрестів"; "Україна – країна чорноземів"; "Україна – житниця світу" тощо). Тобто, слід позбавлятися від стереотипів радянського минулого, витісняючи їх іншими – більш продуктивними – стереотипами.

Таким чином, проблематика брендингу територій – один із перспективних напрямів сучасних досліджень, оскільки успішні бренди здатні певним чином сприяти ефективному політичному розвитку регіонів.

У цілому, транспарентність органів місцевого самоврядування передбачає таку організацію діяльності PR-служб у системі органів місцевого самоврядування, яка б обумовлювалася не лише необхідністю формування позитивного іміджу органів влади, але й сприяла забезпеченню дієвих та ефективних зв'язків із громадськістю. Ця діяльність повинна здійснюватися на основі міжнародно визнаних принципів інформаційної відкритості влади [219]: презумпція доступності інформації (максимальне оприлюднення за винятком інформації, обмеженої спеціальними нормативно-правовими актами); інформаційна відкритість (обов'язкове широке розповсюдження важливих для суспільства документів, зокрема, оперативна інформація щодо поточної діяльності органів місцевого самоврядування тощо); заохочення відкритості владних структур (через цільові програми щодо формування правової та політичної культури громадян, передусім, готовності державних службовців діяти "прозоро"); обмеження сфери встановлених винятків щодо відмови в отриманні інформації громадянам; пріоритет "громадського інтересу" – законодавчий захист можливості оприлюднення інформації; безкоштовність інформації

органів місцевого самоврядування (за винятком тих послуг, які не передбачені чинним законодавством); відкритість засідань органів місцевого самоврядування для широкої громадськості тощо.

4.2. Впровадження електронного врядування в роботу органів місцевого самоврядування

"Електронне врядування" – спосіб організації місцевої влади та органів місцевого самоврядування за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян.

В Україні електронне врядування тільки починає розвиватися, а у багатьох зарубіжних країнах (Корея, Данія, Норвегія, Об'єднані Арабські Емірати, Сінгапур, США тощо) технології е-урядування широко використовуються і успішно функціонують [113].

На даний момент існує декілька підходів до визначення поняття "електронний урядування", що є результатом відповідної неоднозначності його трактування у Сполучених Штатах Америки, Великобританії та Канаді.

Визначення поняття "електронне урядування" фахівці формулюють на підставі різних підходів та принципів.

Під поняттям "електронний врядування", яке походить від англійського "e-government", спочатку розуміли футуристичний уряд "електронних громадян", що регулює життя і безпеку комп'ютерної мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін "e-government" тлумачиться не лише як "електронний уряд", а й "електронне управління державою", тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій [246]. У фаховій літературі виокремлюються наступні варіанти визначення поняття "електронне урядування" (табл. 4.1).

Перший прообраз електронного уряду з'явився в Сінгапурі у 1980 році із прийняттям "Програм комп'ютеризації цивільних служб" (The Civil Service Computerisation Programme). Але масово створювати власні системи електронного уряду більшість країн почали лише у 1990-2000 роках. Як зазначають Мартін Фергюсон та Джон Рейн, співробітники Інституту досліджень місцевого врядування при Бірмінгемському університеті, електронне управління – це більше ніж просто технологічно модернізовані або підключені до Інтернет державні служби [113].

У 1992 році, коли Білл Клінтон був обраний президентом Сполучених Штатів Америки, він проголосив, що його уряд матиме форму електронного уряду. Метою роботи його адміністрації щодо електронного

керування було трансформувати Федеральний Уряд Сполучених Штатів в уряд, який не засновує свою діяльність на папері та є більш ефективним, оперативним і продуктивним; він мав бути реорганізованим, а його ділові процеси – реструктурованими [196].

Таблиця 4.1

Науково-методологічні підходи до визначення сутності поняття "електронне урядування"

Автор	Сутність поняття "публічна влада"
О. Голобуцький, О. Шевчук	Нова форма державного управління, що допомагає взаємодії органів влади, громадських організацій, підприємств бізнесу й громадян у процесі управління суспільством на основі взаємозалежних внутрішніх урядових і зовнішніх суспільних інформаційних структур і ефективно діючу в умовах інформаційного суспільства.
Концепція розвитку електронного урядування в Україні	Форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу.
Інститут розвитку інформаційного суспільства	Система взаємодії органів державної влади з населенням, що базується на широкому застосуванні інформаційних технологій, у тому числі на мережі Інтернет, з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації, обумовленого їх отриманням.
Вікіпедія	Спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Після чотирьох років роботи було досягнуто наступних результатів:

- до січня 1996 року персонал Федерального Уряду скоротився на 240 000 осіб;

- понад 2000 федеральних офісів було закрито;

- близько 200 федеральних проектів і виконавчих органів було скасовано;

- понад 16 000 сторінок адміністративних директив було скасовано;

- понад 31 000 сторінок урядових правил було спрощено.

Витрати Федерального Уряду скоротилися на 118 мільярдів доларів. Успішний розвиток електронного керування в Сполучених Штатах зіграв важливу роль для розвитку електронного керування в цілому світі.

Є дві головні причини, через які електронне урядування стало таким важливим для урядових лідерів у цілому світі.

По-перше це те, що уряд є найбільшим власником та оброблювачем суспільної інформації і найбільшим користувачем інформаційної технології в суспільстві, ефективне використання цієї технології може помітно поліпшити ефективність, оперативність і продуктивність уряду, а також побудувати простіший, прозоріший, відповідальний і конкурентноздатний уряд.

По-друге це те, що сучасна інформаційна технологія надає відмінні можливості для урядів на всіх рівнях, щоб установити уряд, сконцентрований на громадянах і орієнтований на послуги, стимулюючи участь людей у процесі прийняття рішень і розвитку політики уряду.

Таким чином, сучасні технології можуть допомогти побудувати новий тип партнерських відносин серед зацікавлених осіб у суспільстві й це в остаточному підсумку має допомогти просуванню демократії, сприяти економічному розвитку та соціальному прогресу.

Починаючи з 2001 р. Організація Об'єднаних Націй готує звіт щодо розвитку електронного урядування у країнах світу. Останніми таким звітами є звіти "United Nations e-Government Survey 2010" та "United Nations e-Government Survey 2012: E-government for people" [137].

У звітах розглядаються наступні показники (рис. 4.1): індекс розвитку електронного урядування (e-Government Development Index); індекс он-лайн послуг та їх компонентів (Online Service Index and its Components); індекс телекомунікаційної інфраструктури та її компонентів (Telecommunication Infrastructure Index and its Components); індекс людського капіталу (Human Capital Index) [137].

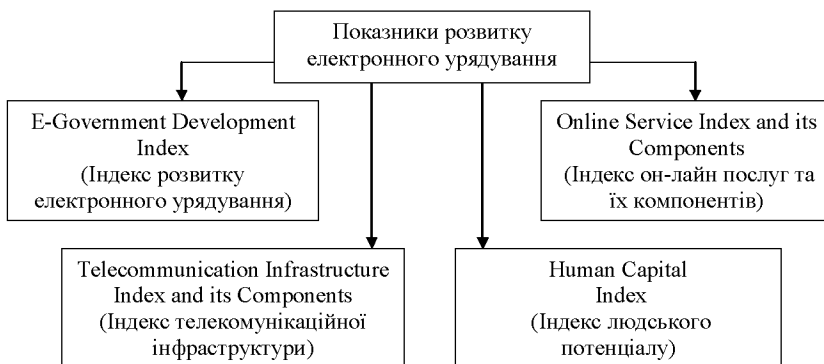


Рис. 4.1. Показники розвитку е-врядування за дослідженнями ООН [138]

Індекс розвитку електронного врядування Організації Об'єднаних Націй (EGDI) є критерієм готовності і здатності національних адміністрацій використовувати гнучкі організаційні структури, запроваджуючи онлайнів та мобільні технології у виконанні державних функцій. Максимальне значення індексу дорівнює одиниці, мінімальне дорівнює нулю. Математично індекс розвитку електронного врядування Організації Об'єднаних Націй (EGDI) визначається (4.1):

$$EGDI = (0,34 \times OSI) + (0,33 \times TI) \quad (4.1)$$

де:

OSI (Online Service Index) – індекс розвитку електронних послуг;

TI (Telecommunication Infrastructure Index) – індекс розвитку телекомунікацій;

HCI (Human Capital Index) – індекс людського потенціалу.

Отже, EDGI являє собою середнє зважене з трьохнормованих показників, найбільш важливих аспектів електронного уряду, а саме: обсягу та якості надання послуг онлайн, телекомунікаційного зв'язку та людського потенціалу. Кожен із цих показників може бути проаналізований окремо за нормативним значенням.

Показник OSI (Індекс он-лайн послуг та їх компонентів) визначає міру розвиненості web-послуг з боку е-уряду та визначається наступним чином (4.2):

$$OSI = \frac{(COSI - OSI(I))}{OSI(h) - OSI(I)}, \quad (4.2)$$

де:

COSI (Country's Online Service Index) – загальнонаціональний індекс он-лайн послуг;

OSI(l) (Lowest Online Service Index) – найнижчий індекс он-лайн послуг в регіонах;

OSI(h) (Highest Online Service Index) – найвищий індекс он-лайн послуг в регіонах.

Показник TI (Розвиток телекомунікацій) оцінює міру оснащеності громадян комунікативними засобами і визначається як (4.3):

$$TI = \frac{PCp100Index + IUp100Index + TLp100Index + MCSp100Index + FBSp100Index}{5} \quad (4.3)$$

де:

PCp100 Index (number of personal computers per 100 persons) – кількість персональних комп'ютерів на 100 осіб;

IUp100 Index (number of Internet users per 100 persons) – кількість користувачів мережі Інтернет на 100 осіб;

TLp100 Index (number of telephone lines per 100 persons) – кількість ліній телефонного зв'язку на 100 осіб;

MCSp100 Index (number of mobile cellular subscription per 100 persons) – кількість абонентів стільникового зв'язку на 100 осіб;

FBSp100 Index (number of fixed broadband subscription per 100 persons) – кількість абонентів стаціонарного зв'язку на 100 осіб.

Показник HCI (людський потенціал) показує наскільки високий рівень освіти у громадян і чи готові вони користуватися інформаційними послугами та визначається за наступною формулою (4.4):

$$HCI = (0,67 \times ALI) + (0,34 \times GEI) \quad (4.4)$$

де:

ALI (Adult Literacy Index) – Індекс грамотності дорослого населення;

GEI (Gross Enrolment Index) – Валовий індекс зареєстрованих користувачів мережі.

У додатку А наведений рейтинг країн за індексом розвитку електронного урядування [138].

На основі аналізу даних, ми можемо зробити висновок, що загальний зведений індекс е-урядування у 2010 році склав 0,5181 (середньосвітовий 0,441), індекс розвитку державних Інтернет-послуг – 0,117 (середньосвітовий 0,286), індекс людського розвитку за цим же оглядом становив 0,318 (середньосвітове значення 0,797), індекс телекомунікаційної інфраструктури – 0,082 (середньосвітовий 0,236).

Таким чином, Україна у 2010 році займала 54 місце з-поміж 184 країн, у 2012 році втратила 14 позицій, посівши 68 місце серед 190 країн.

На рис. 4.2 зображена динаміка розвитку е-урядування в Україні. Найвище 41 місце у рейтингу Україна посіла у 2008 році, найнижче 68 місце – у 2012 році.

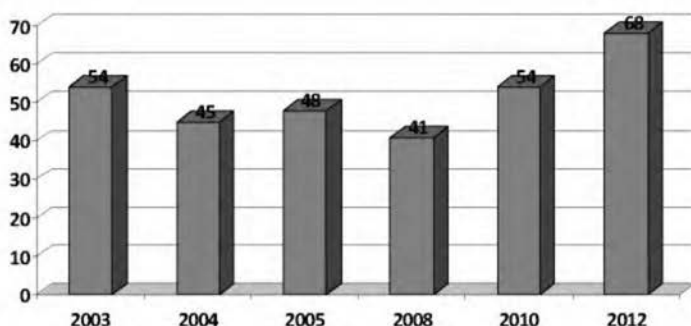


Рис. 4.2. Динаміка зміни місць України в рейтингу Організації Об'єднаних Націй [137]

За даними дослідження, проведеного компанією "InMind", станом на початок другого півріччя 2012 року користувачами Інтернету є 17,6 мільйонів українців, тобто 45% дорослого населення країни. Щоденна аудиторія Інтернету зросла на 12,2 млн. українців. Якісний склад Інтернет аудиторії з кожним роком вирівнюється по відношенню до регіонального розподілу, вікових груп та гендерної ознаки. Отже, запровадження електронного урядування в Україні є досить актуальним завданням для органів місцевого самоврядування.

Таким чином, електронний урядування – це система запровадження гнучкої організаційної структури управління, яка передбачає контрольоване на відстані надання державних інформаційних послуг. Електронне урядування виконує функцію зв'язку між громадянами і місцевими органами влади. Ефективність роботи органів державної влади визначається відкритістю управління, що полягає в демократизації взаємин влади і суспільства, пріоритетності прав і свобод громадян і збільшенні довіри громадськості до влади.

Одним із основних чинників впливу на процеси розвитку інформаційного суспільства, зокрема впровадження електронного урядування, в середньостроковій перспективі в Україні буде фінансово-економічна криза, яка сьогодні охопила усі сфери життєдіяльності нашого суспільства та держави.

Досвід провідних країн світу (США, країн ЄС) показує, що одним зі способів зменшення негативних наслідків цієї кризи є здійснення відповідної інвестиційно-інноваційної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування.

Тому в Програму діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток" вперше введено окремий розділ "Розбудова інформаційного суспільства", у якому серед пріоритетних напрямів визначено:

- впровадження в усіх органах виконавчої влади систем електронного документообігу та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів;
- забезпечення відкритості інформації, збільшення різноманітності та кількості послуг, що надають населенню та суб'єктам господарювання державні органи з використанням електронних засобів та Інтернету;
- підвищення ефективності формування та виконання Національної програми інформатизації;
- розроблення проекту Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом;
- створення нової та вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері інформатизації;
- гармонізація зі стандартами ЄС стандартів на ІТ- продукцію та ІТ- послуги [350].

Становлення електронного уряду відбувається у кілька стадій (рис. 4.3):

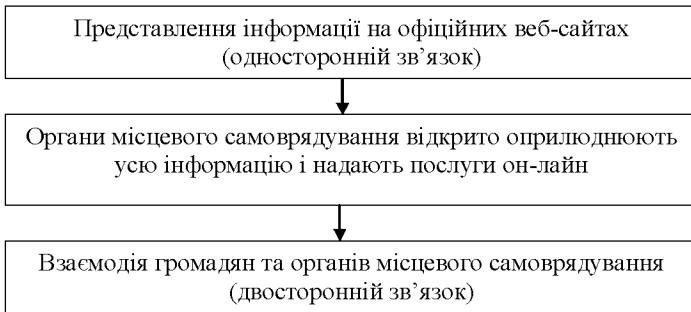


Рис. 4.3. Стадії запровадження е-урядування в роботу органів місцевого самоврядування

Електронне урядкування в Україні, за оцінками фахівців, поки що між другим та третім етапами впровадження цієї технології. Так, в державі вже не один рік функціонує та постійно удосконалюється Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та єдина серверна платформа (Датацентр). Інформацією Єдиного веб-порталу користуються понад 500 тис. відвідувачів щомісяця, забезпечується його подальший розвиток, інформаційне

наповнення, інтеграція до нього веб-сайтів органів виконавчої влади та ведеться робота щодо організації надання інформаційних та інших послуг населенню з використанням мережі Інтернет, а також успішно функціонують інформаційно-пошукова система Верховної Ради України та фрагменти систем електронного документообігу низки відомств [350].

Разом із тим, результати впровадження ІКТ в органах державної влади мають переважно внутрішньовідомчий характер, що не дає змогу істотно поліпшити міжвідомчу взаємодію та якість державних послуг, що надаються громадянам. Неналежно виконується обов'язок органів влади розміщувати та оперативно оновлювати на власних веб-сайтах у мережі Інтернет необхідну інформацію. Веб-сайти часто не підтримуються централізовано, не об'єднуються в єдиний портал і передбачають лише односторонній зв'язок без надання громадянам та бізнесу державних послуг. Актуальною залишається проблема доступу громадян та організацій до мережі Інтернет, особливо в сільській місцевості, невеликих містах та віддалених районах.

Шлях до системи електронного управління прокладається тільки тоді, коли уряди і громадяни в усьому світі починають експериментувати і вчитися використовувати нові інформаційні та технологічні засоби. Сфера електронного управління включає в себе нові методи управління, нові гнучкі організаційні структури, нові шляхи обговорення та прийняття рішень з питань стратегій та інвестування, нові способи здобуття освіти та ознайомлення з громадською думкою, а також нові схеми організації та надання інформації та послуг.

Для України доцільним є вивчення досвіду впровадження електронного врядування як методу оптимізації організаційної структури управління в органах місцевого самоврядування.

Канада однією з перших у світі почала вирішувати проблеми відкритого доступу до інформації державних структур, вона стала лідером в інноваціях у галузі "електронного уряду". Ще у 1994 році урядом країни був випущений "Проект надання послуг державними органами за допомогою інформаційних технологій", що одержав умовну міжнародну назву "e-government".

Успіхи канадського електронного уряду були визнані у щорічному дослідженні консалтингової компанії "Accenture", яка п'ятий рік поспіль надає Канаді перше місце в рейтингу 22 розвинених країн світу. Якщо більшості урядів світу все ще не вдається виправдати очікування громадян від он-лайн-послуг, то Канада є однією з небагатьох країн, які досягли суттєвого покращення в цій сфері завдяки розвитку електронного уряду.

Ще у 90-х роках у країні було оголошено про початок роботи уряду, орієнтованого на послуги. У вересні 2005 році був започаткований проект "Services Canada", що став універсальним пунктом надання послуг, який забезпечує багатоканальний доступ до різних послуг та орієнтується на клієнта. Вибравши один з каналів надання послуги – по телефону, особисто

або за допомогою Інтернету – громадянин отримує універсальний доступ до програм та послуг уряду. Керівництво програмою здійснює Міністр людських ресурсів і соціального розвитку. "Services Canada" включає 320 пунктів надання державних послуг, крім того, в рамках проекту існує коледж "Services Canada і працює програма сертифікації з надання високоякісних послуг. З метою досягнення вертикальної інтеграції в провінціях Канади існують і співпрацюють зі службою "Services Canada" подібні агентства з надання послуг [196].

Сьогодні в рамках проведених робіт з реалізації проекту канадська влада працює і безпосередньо взаємодіє з населенням за допомогою найпотужнішого інформаційного порталу, що об'єднує до 500 інтернет-сайтів.

Австралія почала розвивати елементи електронного урядування та системи, спрямовані на його підтримку, з 80-х років XX століття. Спроби об'єднати різні дані (реєстраційні, оціночні, кадастрові та ін.) призвели до створення земельної інформаційної системи (Land Information System), які були першими електронними системами в Австралії та підштовхнули урядові й неурядові організації континенту до роботи в напрямі розвитку електронного урядування. Саме починаючи з цього моменту австралійські урядові організації розробляють та впроваджують свої веб-представництва.

У 1997 р. прем'єр-міністр Австралії Джон Говард оголосив про нову політику розвитку австралійської економіки, в якій метою державних установ Австралії відзначив розвиток он-лайн послуг, що мають надаватися цими державними органами вже до 2001 р.

У 2000 р. була прийнята державна стратегія електронного урядування (The Government Online Strategy). З цього ж часу почався бурхливий розвиток державних і недержавних он-лайн послуг. Це забезпечило отримання високих рейтингів, які склала Організація Об'єднаних Націй у 2002 р.

Починаючи з 2004 р. відповідальність за розвиток та надання послуг електронного урядування передано спеціальному міністру та сформованому у 2004 р. державному агентству з інформаційного управління (Australian Government Information Management Office).

Послуги електронного урядування в Австралії надаються на трьох рівнях: федеральному (загальнодержавному), рівні штату та місцевому. Але більшість послуг пронизують усі ці рівні, від найнижчого до найвищого, дозволяючи громадянину отримати необхідну послугу незалежно від того, з якого рівня він зробив запит [196].

Законодавча система США пішла далі всіх у процедурному підході до фіксації змін у житті суспільства, тому не дивно, що саме ця держава стала однією з перших у розробці систем електронного уряду.

Ще в лютому 1997 року американська адміністрація виступила з ініціативою "Удосконалення урядової діяльності через нові технології", а в

2000 році стартував проєкт "FirstGov", що об'єднав близько 20 000 сайтів державних органів різних рівнів. Проєкт здійснювався в кілька етапів: до 2002 року проводилися нескладні операції (наприклад, оформлення водійських ліцензій, заповнення деяких електронних документів), з 2002 по 2005 рік – створювався єдиний сайт електронного уряду, що дозволив американцям спілкуватися в Інтернеті як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст.

Електронне урядування в США складається із трьох основних модулів:

- 1) Government to government (G2G) – врядування для уряду;
- 2) Government to business (G2B) – врядування для бізнесу;
- 3) Government to citizens (G2C) – врядування для громадянина.

До його складу входять численні прикладні елементи: перехід державних органів на безпаперовий документообіг, забезпечення доступу громадян до державної інформації, установа для всіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль, що проводиться як парламентом, так і громадянами, введення в державних органах пластикових карт для ідентифікації державних службовців, перерахування їм зарплати, розрахунків за відрядження, перенесення в мережу більшості стандартних трансакцій між державою й громадянами або бізнесом і т. ін.

У Європі лідером в цій області є Великобританія – з 2000 року реалізується програма "E-citizen, e-business, e-government" ("Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд") у рамках проєкту "Стратегічної структури для обслуговування суспільства в інформаційному столітті". Програма передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг – вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів (кол-центри).

В Англії реєстрація підприємств потребує заповнення через мережу тільки однієї форми. Фінляндія та Сінгапур пропонують своїм громадянам послуги через мобільний зв'язок. Наприклад, Верховний суд Сінгапуру надсилає громадянам SMS, для того щоб нагадати дату засідання. Крім того, ті громадяни Сінгапуру, які авторизовані на сайті, можуть електронним способом подавати до суду позови у незначних справах.

On-line податкова служба Ірландії дозволяє підприємствам отримувати інформацію про оподаткування, сплачувати податки, заповнивши відповідні електронні форми, а також отримувати податкові кредити. Сайт Земельної служби цієї ж держави надає компаніям інформацію про нерухомість і дає можливість здійснювати будь-які операції, пов'язані із землею і нерухомістю.

Сайт Федерального агентства зайнятості Ірландії містить інформацію про ринок робочої сили для роботодавців і працівників, а сайт

Реєстраційної палати дає можливість зареєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми, зареєструвати найменування компанії, внести зміни в статутні документи, оформити фінансові документи, легалізувати іноземні документи.

В Естонії функціонує Інтернет-портал "Сьогодні вирішую я" (Täna otsustan mina), за допомогою якого громадянин республіки може взяти участь в управлінні державою – висловити свою думку про поточні процеси у країні, запропонувати поправки до законопроектів тощо. Цей портал також дозволяє користувачу голосувати. Якщо ідея поправки чи іншої пропозиції підтримується іншими Інтернет-користувачами, естонський прем'єр-міністр відсилає цю пропозицію зі своєю резолюцією у відповідне міністерство.

На сьогодні Болгарія завдяки новій ІТ-системі, що об'єднує паспортний департамент із міністерством внутрішніх справ, поліцією та системою кримінального судочинства, можуть одержати паспорт протягом 5-10 хвилин, тоді як звичайна процедура займає кілька тижнів [507].

Аналіз світового досвіду свідчить, що одним із завдань електронного урядування в Україні має стати вдосконалення процедури надання та отримання електронних послуг, які надають органи місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Використання ІКТ потребує удосконалення процедури надання електронних державних послуг, що сприятиме підвищенню їх якості. Організація взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та громадянами в процесі надання електронних державних послуг повинна базуватись на широких можливостях мережі Інтернет.

Переведення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та громадянами в електронний вигляд дозволить скоротити час надання державної послуги та знизити витрати, пов'язані з особистим зверненням людини та громадянина до цих органів.

Найбільший ефект від надання послуг в електронному вигляді може бути отриманий у випадку, коли надання цих послуг вимагатиме звернення до різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їхньої взаємодії між собою, за рахунок інтеграції відомчих інформаційних систем, що підтримують відповідні процеси, та автоматизації процедур інформаційного обміну між ними. Це дозволить втілити в життя принцип "єдиного вікна", за яким звернення до інших органів влади буде здійснювати той, до якого звернулись за послугою [182].

Надання електронних державних послуг базується на створенні спеціальних центрів (пунктів) надання послуг, центрів інформаційного обслуговування населення (call-центри), порталів надання електронних державних послуг, які працюють за принципом "єдиного вікна".

Центри надання зазначених послуг створюватимуться для забезпечення

надання цілого комплексу взаємозалежних державних послуг (прийом пропозицій, заяв, скарг, видача довідок тощо) органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Такі центри надання послуг необхідно розташовувати у першу чергу у приміщеннях обласних, міських й районних адміністрацій.

Ефективним механізмом надання електронних державних послуг найбільш соціально незахищеним верстам населення є використання систем на базі смарт-технологій. Можливість реалізації на основі смарт-технологій різноманітних платіжних і неплатіжних додатків дозволяє побудувати ефективні схеми персоніфікованого розподілу та обліку використання адресної соціальної допомоги [181].

Таким чином, впровадження е-урядування в Україні забезпечить якісно новий рівень управління в органах місцевого самоврядування, зміцнить довіру до держави та її політики, вдосконалив взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами та державними службовцями.

Якісно побудована система електронного урядування позитивно вплине на загальний хід та наслідки проведення подальших радикальних перетворень в українському суспільстві, насамперед, соціальної і економічної реформи, розбудови соціальної держави з впливовими інституціями громадянського суспільства, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування з людиною та громадянином, громадськими організаціями.

4.3. Територіальна громада у контексті брендингу міст: світовий та український досвід

Світ XXI століття – це індустрія брендів, носіями яких виступають люди, товари, ідеї, послуги, події, території. Сучасний світовий політичний процес трансформував не лише правила гри, а й акторів. Непринциповим виявилось мати національний суверенітет щоб впливати на перерозподіл ресурсів і започаткування тенденцій світового розвитку. Якщо минуле століття – це час держав – центральних акторів світобудівництва, то сьогодні ідентичність основних гравців вийшла за межі державних кордонів, ставши наднаціональною чи звузившись до територіальної.

За таких умов, мати своє обличчя вже не просто актуально, це – запорука безпеки, конкурентоздатності та перспективи. Втратив надію набути унікальності і конкурентності у контексті національних стратегій розвитку своїх держав, громади і міста світу заявляють про себе на різних

рівнях, артикулюючи брендингові позиції. Поряд з об'єднаними територіями на штат ЄС, у світову конкуренцію за ресурси включаються субрегіони – адміністративні (міста, області) і природно-географічні (курортні зони, символічні місця та соціокультурні утворення – заповідники, історичні пам'ятки). Назви "Голівуд", "Шенгенська зона", "Ніцца", "Венеція" і "Західний Тибет" вже вийшли за межі державних кордонів, набувши статусу територій із власним іміджем і репутацією, а відповідно і можливостями та капіталами. На рівні самоідентичності люди все частіше отожднюють себе з цивілізаційними цінностями чи відчувають себе як мешканці міст. Глобальні міста, міста – світові лідери та мегаполіси становлять визначальну електоральну групу у виборчих кампаніях своїх держав та виходять на рівень світового політичного процесу як агенти глобалізації, центри впливових економічних агломерацій, культурної інтеграції та політичні актори. Світова політика та міжнародні відносини змушені шукати чинники корекції, які б ефективно використовували тренди глобалізації та активізацію територіальної ідентичності.

Політична наука і практика все більш стають полідисциплінарними, залучаючи категоріальний апарат, методологічне та інструментальне підґрунтя з соціогуманітарного та природничого поля знань. Політичний брендинг і маркетинг території тому доказ. Концепція територіального брендингу з'явилася одразу після бізнес-брендингу і сьогодні становить ключовий підхід у теорії маркетингу територій (місць). У 1970-х роках Джек Траут вказував на можливість й необхідність створення бренду не лише товарів, послуг і корпорацій, а й країн, регіонів, міст. У 1993 році вийшло перше видання знакової книги Філіпа Котлера, Дональда Хайдера і Ірвіна Рейну "Маркетинг територій: залучення інвестицій, промисловості і туризму в міста, штати і країни" [190]. Ця робота вперше чітко обґрунтувала використання маркетингу в якості механізму всебічного просування територій. Сьогодні погляди Ф. Котлера мають безліч послідовників і критиків, але теорія маркетингу територій набула визнання і полідисциплінарності. У світовій науці й політичній практиці, визнання того, що серед чинників утворюючих бренд країни, вагому роль можуть мати іміджі територій (регіонів й окремих знакових місць), це – інноваційність. Наукові розробки брендингу територій цікавлять політологів, соціологів, маркетингологів, культурологів, істориків, філософів, географів. Навіть можна констатувати факт формування наукових шкіл вивчення іміджу територій та їх брендингу: - англо-американська – С. Анхольт (S. Anholt), Ф. Котлер (Ph. Kotler), Дж. Траут (J. Trout), Д. Хайдер (D. Hyder), П. Чілтон (P. Chilton); - російська І. Чорная, І. Важеніна, О. Панкрусін, В. Домінін, О. Тюкаркін. й у тому числі потужна Санкт-петербурзька – Д. Гавра, Ю. Таранова, П. Слущкий, М. Спірченко; - українська - Е. Мамонтова, Ю. Щегельська, В. Бурлачук, Д. Гороховський.

Цікавим є досвід вітчизняних та світових практиків з питань брендингу і політичного маркетингу міст, регіонів, інститутів. Це - представники

інтелектуальної еліти, які формують цінності та є носіями ідентифікаційних рис своїх територій у сфері культури, спорту, медицини та інших суспільних сфер, представники громадських об'єднань, що виступають із соціальними ініціативами та суспільними проектами – Д. Огілві (D. Ogilvy), Н. Кляйн (N. Klein), М. Елс (M. Earls) (Великобританія, Канада, США); Я. Грицак, Д. Богуш, В. Пекарь, Т. Жданова, Є. Пестерніков, Я. Трофимов, Т. Бебешко, І. Харченко, О. Соскін (Україна); А. Пуртов, Д. Візгалов, І. Лисенко, В. Тамберг, С. Подкар (РФ).

Брендинг міст, як ефективний процес ведення політики, можливий лише за умов консенсусу між науковцями, владою та громадою на чолі з фахівцями-практиками. Там, де він знайдений, бренди міст і держав посідають перші позиції у світових рейтингах. Для України і більшості країн пострадянського простору це актуальна проблема. Сутність її зводиться до відсутності порозуміння між вказаними акторами процесу брендингу, що результує низькими місцями українських міст та самої держави у світових рейтингах. Громадські ініціативи знизу, роблячи свої перші кроки, залишаються у більшості випадків поза увагою влади і бізнесу – сучасна українська тенденція у різних сферах життєдіяльності людини, і формування чи корекція іміджу українських міст чи країни цілком не виключення. За таких умов загострюється необхідність вивчення і систематизації наукового і практичного досвіду у сфері покращення іміджу країни та її міст при залученні громадських ініціатив та рухів.

Виходячи з зазначеного, автор мав на меті встановити загальні тенденції розвитку міст світу і України у процесі їх брендингу, акцентуючи свою увагу на ролі громад у цьому процесі. А також виявити роль міст у контексті подальшого розвитку світової політичної системи. Це стало можливим на підставі таких джерел аналізу як: - наукові та світоглядні концепції таких авторів як Т. Левітт (Theodore Levitt), А. Гідденс (Anthony Giddens), Р. Робертсон (Roland Robertson), Д. Драгунський І. Штефан, С. Сессен (Saskia Sassen), І. Валлерстайн (Immanuel Wallerstein); - офіційні світові рейтинги та показники розвитку країн та міст світу. Серед останніх: The Global Competitiveness Report 2012 – 2013; 2012 Global Cities Index; Die Raumgliederungen der Schweiz, BFS, 2005; Рейтинг міст світу 2012: Мегалополиси; – звіти, презентації та прикладні матеріали державних та громадських проектів щодо брендингу міст; а також – громадські звіти та коментарі з приводу брендингу українських міст.

Місто – це у першу чергу люди. Люди із своїми інтересами ініціативами, бажанням і реальними діями на користь міста – громада, що має зробити бренд. Існує принципова різниця між смислами словосполучень: "територія з населенням" і "державна з народом", "глобальне місто, мегаполіс, агломерація" і "місце, де комфортно жити, де твій дім". Саме громада здатна трансформувати населення у народ і місто у дім, де комфортно жити. В Україні законодавчо закріплене лише значно

ширше поняття – "територіальна громада" – якою, згідно із статтею 1 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", є "жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр"[407].

Є думка науковців (класики маркетингу територій - Дж. Траут [412] та його послідовники, Д. Богуш) [41], що місто-бренд повинно продаватися і в цьому основна мета брендингу. Вони зводять брендинг міст до бізнес-стратегії - матеріально успішного проекту. Міст як бізнес-проектів у світі багато, тому можна зробити висновок про те, що такий раціональний вимір брендингу працює і дає результати. Але, у контексті заявленого, існує й ірраціональний підхід брендингу міст, за яким "своїх не продають", їх зберігають, люблять, визнають слабкі місця, посилюючи унікальність та автентичність. Серед науковців, які дотримуються його – М. Линдстром [215]. За принципами ірраціонального і не бізнесового створюють "комфортні міста". Вони мають менш затратні бренди і не претендують на роль світових акторів, але популярні для категорії мешканців, що опікуються здоровим повітрям, спокійним соціальним кліматом та духовністю. Головний критерій дієвості будь-якого бренду міста – прийняття його громадою. Самовизначення ("хто ми є?"), що об'єднує громаду, має стати основою бренду міста, що зв'язує його із зовнішнім світом. Для виявлення його існує 4-кроковий алгоритм брендингу: дослідження міста – розробка брендингової концепції – її втілення – підтримка бренду. Вагомим фактором успіху бренду міста є залучення громади до процесу брендингу на усіх його етапах. На першому етапі дослідження міста – у якості реципієнтів соціологічного опитування, користувачів та читачів соціальних мереж і ЗМІ, що задіяні у процесі брендингу, учасників громадських публічних слухань, обговорювань та конкурсів ідей.

Практика брендингу міст світу і України віддзеркалює дихотомію зазначених двох підходів до розуміння сутності брендингу території. На користь кожної з думок, працюють два вектори практики - міста як бізнес-центри і автентичні містечка.

Вектор перший: міста як брендинговий бізнес-проект. За умов закріплення глобалізаційних тенденцій та зростання впливовості інформаційних технологій, держави світу, як політичні суверенітети, все менш стають цілісними інституційними гравцями світової конкуренції у будь-якій сфері. Глобалізація підштовхнула до самопрезентації унікальної ідентичності міста і субрегіональні території (курортні та символічні зони – релігійного, історичного, освітнього плану), які здатні приваблювати туристів, абітурієнтів, партнерів та емігрантів іноді більш ніж сама країна. Конкуруючи не тільки між собою, але й іноді з регіонами та цілими державами за інвестиції, кадри, права і навіть геополітичні можливості, вони поступово залучаються до глобального рівня політики. Згідно Т. Левіту (Theodore Levitt), глобалізація – це процес всесвітньої економічної, політичної та

культурної інтеграції та уніфікації [544]. Процес глобалізації складається з трьох взаємозв'язаних компонентів: нового міжнародного розподілу праці, міжнародного виробництва і політичних відносин. Найпотужніший фактор – економічний. Ключова ідея брендингу міст, які прагнуть статусу "глобальне місто" чи "місто-світовий лідер", прямо пов'язана з боротьбою за економічні ресурси світу. І це не нова ідея в історії людської цивілізації, як і сама глобалізація. Світ вже проходив етап колонізації, створення великих імперій, деколонізації, впливовості наднаціональних утворень. І в контексті усіх перетворень світової системи, міста вже відігравали роль брендів. Витоки людської цивілізації беруть свій початок саме у містах: Вавилон, Єрусалим, Фіви, Мілет, Афіни, Рим – всі ці міста були епіцентрами творення давньосхідної та античної культури, що стала основою для існування сучасного світу. Міста набували за різні історичні часи особливого статусу – бренду - через наступні ключові чинники:

- релігія. Так виникають бренди Єрусалим і Оксфорд. Трансформація смислу бренду "Оксфорд" відбулася у бік центра найкращої в світі освіти, але походження університету веде саме з Оксфордського монастиря, при якому він був відкритий у 1117 р. Єрусалим залишається Святою Землею, світовим самостійним брендом та в обох випадках міста не пов'язуються у масовій свідомості частіш за все з державами, в яких вони знаходяться.

- торгівля у період 9-12 ст. Значна частина міст виникали на перехресті торгових шляхів, серед них – Париж, Мілан, Лондон – міста крупного шопінгу і моди сьогодні. Вони без будь-якої державної приналежності виступають самостійними брендами у вказаних сферах.

- мономіста, що створені навколо одного підприємства чи за профілем виробництва, які прославили місто та географічні регіони (Оренбург із хустинками, Голівуд як майстерню кінематографії, Богема із склом та Рим, як політична столиця світу, куди ведуть усі дороги, Барселона як домівка для метрів футболу).

- природні ресурси чи секретні моменти існування, призначення, відкриття, які стали основою їх брендингу (Антарктида, Бермудський трикутник, Троя, Чудеса світу, піраміди в Гізі).

Вказані самостійні бренди, що набули своєї впливовості поза державами, де розташовані, - навіть за умов глобалізаційного руху, посилили свої позиції у світі. Завдяки цьому, світова практика пропонує дефініцію "глобальне місто або світове місто", яка стала реальністю через такі характеристики міст, як: загальновідомі міста у світі (Париж), центри найвідоміших світових подій і проєктів (Нью-Йорк), місця концентрації людей і ресурсів (Лос-Анджелес), перехрестя цивілізацій (Лондон), серце світових фінансів, юридичних і політичних штаб-квартир (Женева), привабливе місце через перспективність бізнес пропозицій (Цюрих) місце провідних технологій (Сінгапур) та культурної унікальності (Пекін).

Особливе змагання йде між так званими *глобальними містами*, географічна дистанція між якими у кінцевому результаті на даному історичному етапі вже не має принципового значення (Москва – Лондон, Шанхай – Сінгапур, Лос-Анджелес – Токіо). Основою виключного статусу таких міст у сучасному світі є їх людський капітал, а саме надзвичайно високий рівень його концентрації на обмеженій території. Для того, щоб втримувати свої позиції у власній державі та на міжнародному рівні, вони мають постійно приваблювати своїх мешканців, політизуючи їх ідентичності, ставлячи на перше місце – "громадянин міста". Глобальне місто представляє собою ієрархізовану економічну систему, де кожен елемент приречений жорстко конкурувати з іншим за те, щоб просуватися у напрямку її вершини, що цілком відповідає неоліберальній логіці глобалізму.

Громада глобальних міста стає актором глобальної економіки. Зовнішні обставини обумовлюють темп і характер перетворень міста та ідентичності громади. Інструментарій економічного розвитку міст, що розроблений Державним університетом штату Мічиган, має за мету – допомогти громадам пізнати себе і через динаміку 16 показників розвивати місто в економічному плані. Основні напрямки - глобалізація, робочі місця, інновації, інформаційні технології, економічний динамізм [567]. Основні позиції "Індексу економіки знань" спрямовані на комерціалізацію усієї діяльності громади – від інформації до творчості. Громада у глобальних містах має специфічні ознаки. Вона мультикультурна, схильна до саморозвитку як до складової власної бізнес-стратегії. Ця громада – носій корпоративної культури і постіндустріальних цінностей відкритого інформаційного суспільства. Територіальна та наднаціональна ідентичність громад таких міст нівелює національну. Мешканці глобальних міст відчувають себе скоріш громадянами світу, ніж часткою національних суверенітетів.

У літературі часто змішуються смисли категорій "глобальне місто" і "мегаполіс". Автор поділяє думку Saskia Sassen, яка чітко прояснює, що мегаполіс вказує на свій чисельний пріоритет населення, а глобальні місця пріоритетні своїм впливом у світі [572]. International consulting company ATKearney Research Center і The Chicago Council on Global Affairs опублікували Індекс глобальних міст 2012 (The 2012 Global Cities Index) [527]. Він оприлюднюється раз на два роки на підставі аналізу більш 60 міст світу із населенням більш 1 млн. за 25 параметрами. Основними напрямками відбору і аналізу виступають 5 наступних: ділова активність, людський капітал, політична вага, культурний рівень, інформаційний обмін. У 2012 році перші позиції рейтингу глобальних міст займають Нью-Йорк, Лондон, Париж, Токіо, Гонконг, Лос-Анджелесі, Чикаго, Сеул, Брюссель і Вашингтон. Це – міста-бренди, на міжнародній арені та в світовій політиці вже стали впливовими самостійними гравцями із розвинутою територіальною ідентичністю своїх громад.

Спроба визначити і категоризувати світові міста вперше була зроблена у 1999 році групою і мережею з вивчення глобалізації та світових міст (GaWC), що розташовується в Університеті Лафборо (Великобританія). Міста були ранжовані за критерієм пропозицій міжнародними корпораціями ділових послуг - фінансовий облік, реклама, банківські та юридичні послуги. Дослідження виявило три рівні глобальних міст і кілька підрівнів. Потрібно відзначити, що цей список в основному включає міста, в яких розташовані офіси певних мультинаціональних компаній, що пропонують фінансові та консультаційні послуги, і виключають інші політичні, культурні, релігійні та економічні центри. У 2004 році представник GaWC Р.Тейлор вніс корективи в параметри, за якими міста можна класифікувати як "глобальні" (Лондон, NY, Париж, Амстердам), "Глобальні міста із спеціалізованим внеском" (Сінгапур, Токіо, Гонконг, Вашингтон) і "Світові лідери". Остання категорія міст і поширила категорії класифікації при тому, що провідними залишаються економічні. Світовими лідерами були названі ті, що мали економічний глобальний внесок - Франкфурт, Майамі, Мюнхен, Осака, Сінгапур, Сідней, Цюріх. Серед неекономічних світових лідерів - Абіджан, Адіс-Абеба, Атланта, Бейсл, Барселона, Каїр, Денвер, Хараре, Ліон, Маніла, Мехіко, Мумбаї, Нью-Делі, Шанхай [253, с. 9].

Комерційно-раціональний підхід до брендингу міст задля здобуття рівня глобального чи мегаполісу поширюється разом із збільшенням кількості самих міст світу із населенням більш ніж 10 млн. Якщо таким містом у 1950 році був один Нью-Йорк, то у 2005 році таких міст було вже 25, а відсоток урбанізації світу склав 75-85% у Західній Європі та Північній Америці. Прихований потенціал зростання мегаполісів сьогодні слід шукати у Тихоазіатському регіоні [527].

Процес урбанізації в світі привів до того, що більш 50% населення Землі проживають у містах. У наслідок державної політики чи самостійної стратегії розвитку ресурсної бази, міста стають самостійними політичними акторами. Одним з шляхів набуття містом статусу глобального політичного актора чи світового лідера є агломерація – утворення навколо одного чи декількох центрів єдиної багатовекторної динамічної системи виробничих, інфраструктурних, соціокультурних та політичних зв'язків міст, що територіально зрощуються. У залежності від кількості центрів, розрізняють моноцентричні (Токійська, Нью-Йоркська) та поліцентричні агломерації (Рурська у Німеччині, Золоте Кільце у РФ). Федеральне статистичне управління Швейцарії встановило чинники, за якими можна фіксувати наявність агломерації. Для моноцентричних це: а) об'єднання муніципалітетів, принаймні, 20 тис. осіб; б) наявність ядра міста, що включає 10 тис. жителів; в) 2.000 чоловік працездатного населення, з яких як мінімум 1/6 зайняті в основному місті (або групи основних міст для поліцентричної агломерації). Для поліцентричних: а) перевищення площі забудованої території над незабудованою в агломерації складає 10 разів, при

чому розрив між будівлями не спостерігається; б) зростання чисельності населення в агломерації у порівнянні з іншими територіями країни [548].

За оцінкою ООН у 2010 році на Землі нараховувалося близько 449 агломерацій із мешканцями більш 1 млн., у тому числі 4 - більш 20 млн., 8 - 15 млн., 23 -10 млн., 61 -5 млн. Шість держав світу мають більш 10 агломерацій – мільонерів: Китай (95), США (44), Індія (43), Бразилія (21), Росія (12), Мексика (12). За останній рік з'явилися нові дані переписів населення таких країн, як Індія, Індонезія, Китай, Канада, Бангладеш, США і Південна Корея. Ці звіти привели до ряду змін колишнього рейтингу. У 2012 році 26 міських агломерацій були кваліфіковані як мегаполіси з населенням більше 10 млн. чоловік. Серед них провідні місця посіли утворення у південно-східній Азії, США, Бразилії, Мексиці та Китаї [516].

Агломерації в розвинених країнах концентрують значні маси населення, стаючи носієм значної територіальної концентрації промислового виробництва і трудових ресурсів. Агломерації утворюються навколо міст – мільйонників та з населенням 500 тис.+. З точки зору брендингу агломерацій, частіш за все, він зорієнтований на утворення адміністративної одиниці (області, регіону, провінції), мегаполісів, міст – світових лідерів чи глобальних міст. Агломерація позиціонує себе як велике промислове/індустріальне/інформаційне/інтелектуальне місто із давньою історією, професійними династіями, високим рівнем освіти, концентрацією управлінців та проблемами соціальної диференціації населення. Сенси таких територій упаковані як "місто-донор", "фінансова столиця", "промисловий регіон", "університетське місто", "інтелектуальна провінція", "центр науково-технічного прогресу". Громада тут є керованою, вона заангажована політичними інститутами чи бізнес-спільнотою, бо більшість підприємств агломерацій дотаційні (державні) чи приватні. Тому, вона виступає простим ретранслятором інтересів влади і бізнесу. У політичних процесах (особливо під час виборів) саме мегаполіси і центри агломерації мають визначальний електоральний вплив і через це, такі міста стають площадкою непорозумінь влади і опозиції, фінансових груп, що виступають спонсорами політичних вистав, демонструючи світу політичний плюралізм і демократичні тенденції розвитку.

Поряд із загальновизнаною "Великою Четвіркою Глобальних міст" (Лондон, Нью-Йорк, Париж і Токіо), світові міста-лідери і мегаполіси – центри агломерацій здійснюють свій брендинг, посилюючи свій вплив і статус не тільки за допомогою політичних подій, але і через соціокультурний івент-маркетинг. Агломерації та крупні міста світу заявляють про себе через проведення впливових подій та заходів, залишаючи світу міста Олімпіад (Турін, Сідней, Лейк-Плєсід), центри видатних виставок і показів (Мілан, Сан-Франциско, Токіо), конкурси, фестивалі та світські церемонії (Канни, Юрмала, Стокгольм, Лос-Анджелес). Вказані бренди не є центральними у національних брендингах своїх держав-націй, але є напрямками світового туризму та

інвестицій. Олімпійські ігри та світові/європейські чемпіонати – іміджеві івенти, що здатні змінити пізнаваність та світове ставлення до міста. Як у позитивний, так і у негативний бік. Лос-Анджелес (у 1932р.), Токіо (у 1964р.), Москва (у 1980), Барселона (у 1992р.), Сідней (у 2000р.), Пекін (у 2008р.), Вроцлав і Донецьк (у 2012р.) завдяки вдалому івент-маркетингу змінили свій імідж на найкраще. Олімпіади в Афінах (у 2004р.) та Монреалі (у 1976р.) залишились в історії фактами з назвою The Big 0. Громада задіяна у таких івентах на рівні учасників фінансових проєктів та волонтерів, не змінюючи свого призначення і основних характеристик, які були вказані вище.

Автором була проведена кореляція між глобальними містами та державами, що мають у 2012-2013 рр. найвищий рейтинг глобальної конкуренції (The Global Competitiveness Index 2012–2013) [575]. Бренди країн, що посідають місця у п'ятірці – Швейцарія (тримає цей рівень четвертий рік), Сінгапур, Фінляндія, Швеція, Нідерланди. Як бачимо, конкурентоздатність глобальних міст та держав світу – результат різних стратегій, які мають обмаль крапок стикування. Відтік населення з Лос-Анджелесу та Парижу знизити рейтинг цих міст. Глобальні міста світу посідають перші позиції серед "розумних", конкурентоздатних та інноваційних міст і є останніми в рейтингу комфортних міст для життя людини.

Підводячи висновки щодо брендингу міст у контексті першого вектору його практики, що робить ставку на глобальність, інтенсивний економічний та інфраструктурний розвиток, слід визнати, що успішність його у зростанні глобальних міст, міст-світових лідерів і мегалісів, що стають агентами глобальних процесів сучасності. У результаті, світова політика сьогодні вже не уявляє собою міжурядову сферу відносин. Провідні міста світу, приватні особи і ТНК, WikiLeaks і стихійні громадські рухи поширили свій вплив на світові зрушення до визначального. За таких умов, політичні еліти контролюють сьогодні сектор громадянського суспільства міст із населенням 250 тис. – 1 млн., в останніх територіях, вона приречена шукати діалог. Це стосується міст із населенням 1-10 млн. і кризових територій світу, з населенням менш 250 тис., де усі помилки світової політики мають яскравий вираз у вигляді соціокультурної деградації населення, політичного абсентеїзму, економічної кризи, високої міграції та маргіналізації соціальних страт.

Останні території у своєму брендингу не обирають перший вектор, їх шлях – вектор розвитку міст другий: аутентичні містечка - ставка на автентичність, власну унікальність, що допомагає їм протистояти глобалізації. За сучасних умов загальної уніфікації, масовості і стандартизації, апелювання до традицій, національних звичаїв, усталених норм є надзвичайно ефективним підходом у здійсненні стратегій керування територіями. Міста, будучи історично епіцентрами культури і цивілізації, акумулюють у собі видатний потенціал, який часто замінює їм відсутність потужних економічних, природних, людських ресурсів. Звернення до

унікальності міської культури, здійснення акценту на її глибокій історичності і цивілізаційній приналежності дозволяє місту отримати неповторне обличчя, яке приваблюватиме до нього людей з усього світу, сприятиме залученню інвестицій та розвитку природних для нього галузей господарства. Такого роду міста не зрікаються своєї національної ідентичності. Навпаки, підтримуючи її, вони сприяють її трансформації та адаптації до сучасних умов, дозволяють їй зберегтися під тиском глобалізаційних процесів. Особливо яскраво подібну ситуацію ілюструє *німецька культура бюргерства*, яка безумовно вже не така впливова як раніше, але зберігається й до тепер. На відміну від селян та інших мешканців середньовічної Європи, громада бюргерів не була у васальній залежності від феодалів, маючи певну політичну, економічну і культурну свободу, маючи власний погляд на процеси у країні та світі, що не завжди збігався з тими тенденціями, що офіційно підтримувалися державою. За сучасних умов бюргерська ментальність багатьох німецьких міст дозволяє їм ефективно протидіяти глобалізації, підкреслюючи автентичність своєї культури і захищаючи інтереси своєї громади [568].

Аналізуючи світові рейтинги найкомфортніших (по якості рівня життя) міст світу, які щорічно складає міжнародна консалтингова компанія у сфері людських ресурсів Mercer [553], компанія Economist Intelligence Unit (EIU) [585], можна зробити висновок, що більша частина людей вважають за краще проживати в невеликих містах, де соціально-політичний та економічний клімат спокійний, вдала інфраструктура, високі показники освіти, екологічної безпеки та охорони здоров'я, широкі пропозиції культурного розвитку. Міста із такими характеристиками можна назвати *комфортними містами*. Рейтинги складаються більш ніж з 30 показників і в останні роки десятка найкомфортніших міст світу за різними методиками залишається незмінною. Це - Ванкувер, Мельбурн, Відень, Торонто, Калгарі, Гельсінкі, Сідней, Перт, Аделаїда, Окленд, Цюріх. Найвищу оцінку з міст США отримав Пітсбург, що посів 29 місце. Вашингтон став 35-м, а Лос-Анджелес – 58-м. Москва в цьому списку займає 69 місце. 54 позиція у Лондона. Цікаво як зміниться це місце у розрахунку 2013 року після проведення там Олімпійських ігор – 2012.

На відміну від глобального, комфортне місто урбанізується інакше і по іншому будує свою брендингову стратегію. Через брак матеріальних ресурсів, дуже часто невеликий (у порівнянні з іншими) людський капітал та відносно гомогенну культуру свого населення, воно за своєю природою не вписується у вимоги, що висувуються глобалізаційними процесами. Єдиний шанс для нього – використовуючи свої "недоліки" як перевагу, прагнути здобути те, що неможливо отримати у глобальному місті – комфортне життя. Урбанізація глобальних міст являє собою стрімке зростання чисельності міського населення, що не супроводжується достатнім зростанням числа робочих місць і зростанням рівня життєвих умов. У містах комфортних для проживання таких, як Відень, Цюріх, Окленд, Перт, кількість населення

достатньо стабільна, а рівень послуг, що надаються муніципальною владою мешканцям навпаки зростає. Крім того, у такого роду містах частка міського населення звичайно не перевищує частку економічно активного населення, зайнятого у виробничій і невиробничій сферах. Важливими особливостями брендингу таких комфортних міст також є:

– політико-соціальні риси громади, що характеризується гомогенністю політичної культури, усталеними традиціями та цінностями. На відміну від політичного життя у глобальних містах, темп у комфортних – повільний і розмірений, а політичні конфлікти не є на стільки гучними і деструктивними. Наприклад, протистояння навколо затвердження на посаді мера Москви Костянтина Собяніна стало інформаційним приводом активної кампанії в медіа, що актуалізували це питання в інформаційних просторах практично всіх країн колишнього Радянського Союзу. У той час, обрання мера Окленда Len Brown відбулося цілком спокійно і без бурхливої активності з боку ЗМІ, навіть не зважаючи на істотні зміни у адміністративно-територіальному устрої міста, що передували виборам. Громада комфортних міст звикла "не виносити бруд із домівки", підтримуючи оптимістичність соціального клімату. Розуміння успіху у мешканців глобальних і автентичних міст принципово різне. Впливовість у прийнятті рішень, упізнаваність громадою та визнання авторитетного статусу тут замінені на рівень професіоналізму, порядність, аристократичність та унікальні здібності.

– економічне середовище комфортних міст у своєму розвитку орієнтовано здебільшого на рекреаційний сектор (морський туризм у Перті), або на виробництво ексклюзивних товарів чи надання унікальних за рівнем своєї якості послуг (виготовлення годинників та банківська справа у Цюріху). Такого роду економічна спеціалізація дозволяє досягти оптимального використання людського капіталу, а господарча модель комфортних міст стимулює розвиток малого та середнього бізнесу, що дозволяє створювати нові робочі, залучаючи до міста висококваліфіковану робочу силу.

– наявність певних обмежень, зокрема екологічного спрямування (на типи побутової техніки, різновиди транспорту, відходи), що сприяє не тільки підтримці достатньо високого рівня навколишнього середовища, але й прищепленню особливої правової і споживацької культури. Саме вона є однією з ключових рис, що відрізняє мешканців комфортних міст від тих, хто живе в мегаполісах. Прискіпливість у підході до правил та норм громадської поведінки виникає на основі давніх цінностей громади і міської культури автентичного типу, що лишаються невразливими глобалізаційними процесами.

– якість системи охорони здоров'я та інфраструктури, відрізняється від аналогів у глобальних містах своєю спрямованістю на інтереси

індивідуальних користувачів громади. Ключову роль у цьому відіграє система сімейної медицини, яка, доповнюючи мережу вузькоспеціалізованих клінік, складає основу високоякісного медичного забезпечення городян. Щодо інфраструктурного наповнення комфортних міст, то воно орієнтується здебільшого не на потреби великих підприємств, а на потреби пересічних мешканців, при цьому враховується історико-архитектурні особливості міської території.

Усе це у підсумку зумовлює надзвичайно високий рівень якості життя, що пов'язаний не з нестримним урбанізмом та індустріалізмом, а з прагненням комфортного проживання за умов збереження автентичності міста. Такого роду міста як громади - колективні суб'єкти – самі зберігають і підкреслюють спільні для них цінності і змісти, спираючись, звичайно, на баланс власних інтересів і можливостей. Міста, комфортні для проживання, внутрішньо орієнтуються здебільшого на спокійне і розмірене життя, вони не вписуються у вимоги глобалізації, а намагаються вижити в них, зберігши власну унікальність як ключовий засіб їх розвитку. У таких містах проекти індустріального буму не матимуть плідного підґрунтя, незважаючи на видатні матеріальні вигоди від їх впровадження. Специфічна ідентичність громадян міст комфортних для проживання переважно не є наслідком сприйняття суміші різних культур, однак ґрунтується на відчутті приналежності і сповідування автентичного, глибоко історичного і неповторного міського духу.

Окрім глобальних міст, міст-світових лідерів та комфортних для життя, глобалізаційні процеси активізували міста, які позиціонують себе як "вузівські центри", "культурні столиці", "міста-донори" (як правило центри економічних агломерацій), "мономіста" (створені навколо одного виробництва), "перехрестя" шляхів, культур, цивілізацій (по них, на думку геополітиків та географічних детерміністів, проходять світові осі), "цифрові міста" (100% городян використовують Інтернет для вирішення основних життєвих потреб).

Об'єднуючи в собі раціональне та ірраціональне, брендинг міста формується на підставі двох чинників – когнітивному (знанні індивіда/групи про територію, її характеристики й унікальні ресурси) та афективному (особистих враженнях, спогадах, асоціативних образах, що формують якісну оцінку території та її мешканців у порівнянні з іншими). Не без підстав, історики вказують на визначальну роль національної/історичної/культурної пам'яті та ментальності мешканців території, надаючи політичної ідентичності аутентичного базису, без прив'язки до якого, жодний брендинговий конструкт буде непрацездатним через свою неприродність.

Аналізуючи українські міста, можна зробити висновок про те, що їх розмір є базовим чинником, що обумовлює соціально-економічний,

політичний та культурний статус, але зовсім не зумовлює якість свого бренду і розвинутість впливу громади на життя міста. Апелюючи до вищезгаданої практики брендингу міст світу, можна констатувати наявність світових тенденцій в українських реаліях. *Розмір міста впливає на його статус і брендинг*, автор пропонує класифікацію українських міст за їх "людністю" [142]). Такий підхід продемонструє Україну в указаному контексті у 3 наступних кластерах (див. табл. 4.2). Міста, що складають перший кластер, уявляють собою індикатор модернізації держави-нації. Це найбільш усталений кластер відносно системних трансформацій, політичних реформ і найбільш прогнозований в електоральних і політичних процесах. Тут сконцентроване населення із найвищими показниками освіти, креативного мислення, управлінського досвіду. В процесі брендингу вони позиціонують себе як економічні, політичні, культурні, фінансові столиці та освітні центри.

Таблиця 4.2

Україна – "агент глобалізації" [64]; [337]; [226]

місто	Городяни тис.осіб.	% до загальноукр.	Статус міста* та його бренд
Міста – "мільйонники"			
Київ	2693	5,85	Агломерація, столиця, місто-донор
Харків	1463	3,18	Агломерація, місто університетів
Дніпропетровськ	1047	2,27	Агломерація, промислова столиця України
Одеса	1002	2,17	Агломерація, бренд, місто-реципієнт, краще місто для життя*
<i>Загалом</i>	<i>6205</i>	<i>13,47</i>	
Міста з населенням 500 тис.-1 млн. осіб			
Донецьк	994	2,16	Агломерація, місто-донор
Запоріжжя	795	1,73	Протоагломерація, місто-донор
Львів	735	1,59	Агломерація, місто-бренд
Кривий Ріг	692	1,5	Протоагломерація. Найдовше місто України.
Миколаїв	508	1,1	Протоагломерація. Місто кораблів.
<i>Загалом</i>	<i>9929</i>	<i>22,6</i>	

Стратегічно ці міста зорієнтовані на подальший індустріальний розвиток і прибутки, а тому на владу і ФПГ, посилюючи свою залежність від них (інвестиційно-дотаційну). Їх українське призначення – виконувати агломераційні функції, виступати агентами влади і глобалізації, будувати свої бренди, орієнтуючись на світові тенденції.

Висока концентрація населення і потреби зростаючого виробництва, велика кількість дипломованих спеціалістів із низьким рівнем якості знань, зрощення фінансового і політичного капіталів серед міської та державної еліти (вихідців з цих регіонів), активізували в цих містах останнім часом конкуренцію на ринку праці (як серед управлінського кола, так і серед робітних спеціальностей). Перенаселення в українських містах (500 тис. – 1 млн. городян), політичне та економічне використання бізнесом і владою інтелекту і фізичних сил населення цих міст, привели сьогодні до проблем відтоку працездатного населення і молоді за кордон. "Ми опитали досить специфічну аудиторію. Всі ці люди мають вищу освіту, 25% вільно володіють англійською, 70% мають роботу. Середній вік – 30 років. Це цвіт нації. 91% респондентів заявили про те, що вони або планують, або вже збираються виїхати за кордон" [587]. Людський капітал тут стає затребуваним ресурсом при високих показниках "людності".

Ці українські міста, на відміну від інших, демонструють прикордонну ідентичність, яка тільки у Львові співпадає з національною. Розмиття ідентичності громади в інших містах робить її привабливою для політичних еліт прикордонних країн (РФ, Польщі, Туреччини). За цих умов, мовне питання, проблеми використання водних прикордонних територій та економічні пільги ВЕЗ актуалізуються кожні вибори і знаходять тут свою електоральну підтримку. "Великі міста" на виборах демонструють високі показники неявки, голосування "проти всіх", підтримки ліберальних і консервативних сил та електоральну мобільність (легка переорієнтація та різновекторність поглядів) [458, с. 71]. Громади в цих містах залучені до суспільних процесів владою і бізнесом на правах найманих робітників (Громадські Ради при державних обласних адміністраціях). Незаангажовані громадські рухи маргінальні і слабкі через страх втратити те, що набули, і невпевненість у результатах своєї діяльності. Більша частина людей зайнята власним успіхом у розумінні зміцнення прибуткової діяльності, відстоювання корпоративних цінностей і підданської політичної культури. Брендінгові проекти великих міст України теж уявляють собою комерційні проекти, які приживаються складно, але мають певні результати. Львів і Одеса демонструють кращі брендінгові позиції. Сьогодні на Львівщині є ініціатива впливу з боку громадських організацій на місцеве самоврядування. Інтелектуальна еліта Києва, програв владі конкурс на логотип міста, розпочала новий корисний вектор брендінгової стратегії – Індустрію гостинності столиці України [123]. Миколаїв заграв новими палітрами як місто кораблів, і це – результат спів дії громади, місцевої ради і Вікісітіноміки.

Таблиця 4.3

Середні міста України (з населенням 250-500тис.) [64]; [337]

Місто	Горо-дiani тис. осіб	% до загальноюкр.	Статус міста
Маріуполь	480	1,04	Місто – реципієнт. Брудне місто.
Луганськ	450	0,98	Протоагломерація. Місто – реципієнт. Місто-примара.
Макіївка	373	0,8	Місто – реципієнт. Місто шахтарської слави.
Вінниця	362	0,79	Місто – реципієнт.
Сімферополь	341	0,74	Місто – реципієнт. Місто державного підпорядкування.
Севастополь	340	0,74	Місто – реципієнт. Місто офіцерської слави.
Херсон	316	0,69	Місто – реципієнт. Місто-порт.
Полтава	309	0,67	Місто – реципієнт. Перехрестя промислових/транспортних шляхів.
Чернігів	300	0,65	Місто – реципієнт. Північна культурна столиця.
Черкаси	292	0,63	Місто – реципієнт. Осередок козаків. Освітній і культурний центр.
Суми	280	0,6	Місто – реципієнт. Індустріальний центр Слобожанщини.
Житомир	276	0,6	Науково-технічний центр з вагомою єврейською громадою.
Горлівка	275	0,5	Протоагломерація. Місто – реципієнт.
Хмельницький	257	0,5	Протоагломерація. Місто – реципієнт. Місто-базар.
<i>Загалом</i>	<i>4651</i>	<i>10,1</i>	

Найвища густина населення України – в Донбасі. Вище середньої – на Львівщині, Закарпатті та в Івано-франківській області. Міста, де

населення 250тис.+ , - це зона максимального напруження і трендів кризи. Макіївка, Запоріжжя, Бровари, Кривий Ріг, Горлівка, Єнакієве, Донецьк, Лисичанськ, Каховка – міста, де приріст населення за останні роки найчисельніший у порівнянні з іншими українськими містами. Це пов'язано із пошуком робітничих місць за умов економічної нестабільності села і СМТ і неготовності (фінансової в першу чергу) до переїзду до обласних центрів і міст – мільйонників. *Сьогодні третина українців проживають в середніх містах України.* В процесі свого брендингу, вони прагнуть статусу ділового, промислового чи бізнес – регіону, втрачаючи в реальності свою привабливість та погіршуючи показники комфортності життя в них. Тут громада виконує роль заангажованого посередника між городянами і владою та бізнесом. Громадські організації і рухи в таких містах, як правило, організовані групами інтересів під конкретні події чи з певних приводів. Яскравим прикладом стали події президентських виборів в Україні 1994 року (створення НПГУ і шахтарські страйки Донбасу як чинник дострокових виборів президента Л. Кучми), з'їзд у Сєвєродонецьку у ході президентських виборів 2004 року з ініціативами громади щодо створення Східно-Донбаської автономії. В електоральному вимірі, неблагополучний стан соціально-економічного розвитку, спонукає мешканців середніх міст обирати опозиційні рухи і "треті сили", що критикують економіку, відсутність соціального, матеріального та правовий захисту населення. Ці міста є найменш прогнозованим електоратом з високим рівнем протестності [458].

Прикладом брендингу середніх міст України може стати проект GIZ, який разом з громадами і місцевою владою запустили пілотні проекти брендингу у 5 містах Донбасу (Макіївка, Красноармійськ, Краматорськ, Горлівка та Артемівськ) [460].

Міста, що мають населення менше 250 тис. саме ті, де громада робить сьогодні перші кроки у контексті їх брендингу і прийняття вагомих рішень щодо захисту інтересів городян. Це – Україна, яка географами - регіоналістами часто називається "депресивними територіями" через свою соціокультурну та економічну маргіальність, доіндустріальність режиму економіки, політичний абсентеїзм, високу міграційність і вимивання міського населення. Електорально, це - слухняні регіони, що дають високу явку і стабільний вибір. Відсутність ресурсів, що були б привабливими для крупного бізнесу чи політичних еліт, робить брендингову ставку на унікальність упередженою. Громади цих міст роблять брендинг "знизу". Серед них - Івано-Франківськ, Чернівці, Ялта, Острог, Тростянець, Артемівськ та інші.

Польські міста Мальборк і Торунь, українські Ніжин і Мелітополь, італійське Реджіо-Романо та ще понад 20 міст різних країн Європи об'єднались у мережу "Маленьких міст з великою культурою. Учасників проекту об'єднує врахування інтересів городян, громади" [189].

Постійно проходить інтелектуальна робота по вивченню успішних брендів міст світу. Інститут трансформації суспільства реалізував проєкт із Вишеградським фондом. "У цьому проєкті ми вивчили польський, угорський, чеський і словацький досвід міст" [46].

Здобутки громад в процесі брендингу міст України, як правило, є результатом співдії їх із владою та міжурядовими чи приватними західноєвропейськими організаціями. Так, муніципальна програма врядування та сталого розвитку міст, що фінансується та впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, є проєктом, що діє в Україні з квітня 2004 року з метою сприяння врядуванню за широкої участі громадян для покращення якості життя населення в містах України. Програма співфінансується Швейцарською агенцією розвитку та співробітництва, Посольством Королівства Норвегії, Канадським агентством з міжнародного розвитку та міськими радами – партнерами. Розбудова потенціалу громад щодо покращення місцевих соціальних, економічних та екологічних умов проживання. За період співпраці із ПРООН/МПВСР в Івано-Франківську було створено 96 органів самоорганізації населення та ОСББ; вони об'єдналися в асоціацію, а всі школи та дошкільні навчальні заклади міста створили свою власну мережу. Всі разом ці організації впровадили 54 проєкти. Була створена офіційна веб-сторінка Новоград-Волинської міської ради. Відвідавши її за адресою www.novograd.osp-ua.info, кожен може дізнатися більше про міську раду, її управління та відділи, виконавчий комітет, місцеві промислові підприємства, інвестиційну політику міста, заходи програм міжнародної технічної допомоги на місцевому рівні та місцеві нормативні акти. Важливою перевагою веб-сторінки є можливість використання її для діалогу між місцевими органами влади та громадянами [407].

Науковці давно прийшли висновку, що урбанізація не покращує якості життя міст [329]. Вище ми показали розбіжність між високими рейтинговими позиціями глобальних міст світу і низькими показниками комфорту життя в них. У контексті українських міст, проглядається зворотна тенденція. Великі міста вважаються українцями комфортними для життя. Топові позиції мають Одеса, Київ, Івано-Франківськ, Львів, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Севастополь, Ужгород, Мукачеве (<http://focus.ua/charts/188428>), хоча тенденція за один рік змінилась у бік розуміння українцями "комфортне – це у першу чергу здорове" і в 2012 році Ялта з 22 позиції перескочила на 3-тю, Одеса, Львів, Севастополь покинули 10-топ комфортних міст для проживання на користь Чернівцям, Івано-Франківську, Трускавцю (<http://focus.ua/charts/239076/>). Хоча усі міста - мільйонники мають достатньо високі позиції рейтингу. Ялта посіла перше місце серед культурних міст, Чернівці – серед комфортних, Мукачеве – серед здорових. Київ визнаний найбруднішим містом Європи (<http://focus.ua/video/214923/>). Слід зауважити на принципову розбіжність

розуміння українцями і світом категорії "комфортність життя". Світові тенденції щодо бажання людей жити у маленьких містах із спокійним соціальним кліматом, чистим повітрям і можливостями для саморозвитку наближаються до України, але досить повільними темпами. Українські вимоги для комфорту пов'язані із рівнем потреби у середній освіті, ЖК-послугами, супермаркетами, торгівельно-розважальними центрами та інфраструктурою [391].

Крим малими кроками формує свій бренд, маючи на увазі не лише туристичну привабливість міст АПК, а й комфортність життя городян за ініціативи самої громади [159]. І такі маленькі перемоги громади на користь бренду міст стає тенденцією, що охоплює маленькі міста України, для яких брендинг і збереження своєї унікальності та автентичності - єдиний вектор розвитку і самозбереження [50]. Вказані факти брендингу міст є підставою задля корекції законодавства України з питань визнання громада політичним суб'єктом та поширення її функцій в полі місцевого самоврядування. Перші кроки у цьому напрямку робить громада міста Лубни [409].

Виходячи із зазначеного, автор спробував зробити прогноз світового розвитку у зазначеному контексті. По-перше, нам здається, що кількість глобальних міст та економічних агломерацій буде зростати. Конкуренція між ними змістить "центр Європи" до країн Західної Європи, що на наш погляд звузить кордони ЄС. По-друге, національна ідентичність і далі буде спростовуватися наднаціональною ("європейці", наприклад) і територіальною (мешканців міста, регіону, культурної чи етнічної агломерації). По-третє, зростатиме конфлікт раціонального та ірраціонального початків людського мислення (тут у контексті розуміння категорій "успіх", "комфорт", "престиж"). Поряд із зростанням кількості мегаполісів і глобальних міст із економічними принципами розвитку, будуть зміцнюватися і комфортні міста для життя, що виявить суперечність глобалізаційних процесів і встановить новий вектор розвитку світу. По-четверте, відтік людей з глобальних міст у комфортні, зменшення професіоналів у своїй галузі при появі нових сфер наукового і практичного знання, загострить проблему людського капіталу у ближчі роки. Міста і держави у 2020-х рр. конкуруватимуть за людей. За таких умов, технології захисту міст від "кінця історії" повинен бути націлений на створення технологій, які б дозволили утримати своїх та зацікавити чужих спеціалістів; знайти нові способи управління вільним часом городян; встановити екологічні імперативи; зберігати аутентичну специфіку міської комунікації; та залучити городян у процес керівництва містом. По-п'яте, громади будуть набувати по світу значних позицій у процесі самоврядування та брендингу міст, що внесе корективи в законодавчу базу окремих держав та муніципалітетів. В невеликих і малих містах і СМТ ініціативи громади будуть менш заангажовані, тому політичні інститути

будуть примушені знаходити з нею спільну мову. В містах із високою концентрацією населення, але з нерозвинутим брендом, громада виступатиме простим ретранслятором інтересів влади і бізнесу. Міста-бренди залишаться площадкою непорозумінь впливових фінансових груп світу, що виступають спонсорами соціальних вистав, демонструючи світу політичний плюралізм і демократичні тенденції розвитку. Першочерговою задачею громади (в незалежності від її рівня та впливовості) повинно стати формування творчої меншості, яка б чітко усвідомлювала цінність і відповідальність свого споглядання за дійсністю.

4.4. Діяльність представницьких органів територіальної громади щодо формування соціальності неповнолітніх у місті

Сучасний етап розвитку України характеризується кризою не лише в економічних процесах, але й у соціальних відносинах. Формування нової системи суспільних орієнтирів спричинило наростання негативних тенденцій нехтування громадянами етичних норм, відмови від традиційних моральних і духовних орієнтирів, серед яких і ті, що стосуються ставлень людей один до одного. Дані Державного комітету статистики України свідчать, що кожне десяте правопорушення скоєне дітьми до 18 років, збільшилася кількість злочинів "проти статевої свободи та статевої недоторканості", "проти життя та здоров'я особи" [332]. Результати останніх соціологічних, педагогічних, соціально-педагогічних досліджень, вказують на тенденцію зменшення виявів уважності, толерантності, альтруїзму, емпатії тощо неповнолітніми у стосунках з оточуючими, збільшення таких негативних явищ як байдужість, спалахи агресії, ненависть, зневага, прояви насильства. У зв'язку з чим, гостро постає проблема виховання соціальності молодого покоління (майбутнього нації), яка посідає чи не найголовніше місце у справі єднання мешканців територіальних громад (міст, селищ тощо), українського суспільства, націй (особливо в умовах євроінтеграції), підтримання та збереження миру, існування людства взагалі. Особливої актуальності ця проблема набуває у містах, оскільки вся активність життя зосереджується переважно у великих осередках, де проживає більшість молоді (у зв'язку з чим протягом останніх двадцяти років 400 сіл призупинило своє існування) [306].

Феномен соціальності вивчається з різних наукових аспектів, а саме: філософського, соціологічного, психологічного, педагогічного, соціально-педагогічного. В результаті аналізу останніх встановлено, що серед дослідників немає єдиної думки щодо сутності зазначеної категорії. Грунтуючись на проведеному аналізі дефініції "соціальність" з різних наукових аспектів, в контексті даного дослідження соціальність – результат

суспільно контрольованої соціалізації, зокрема соціального виховання; інтегрована комплексна характеристика активно-творчого ставлення індивіда до соціуму як цінності; сукупність соціальних рис, властивостей особистості, які знаходять свій вияв у соціальній поведінці (див. рис. 4.4.).

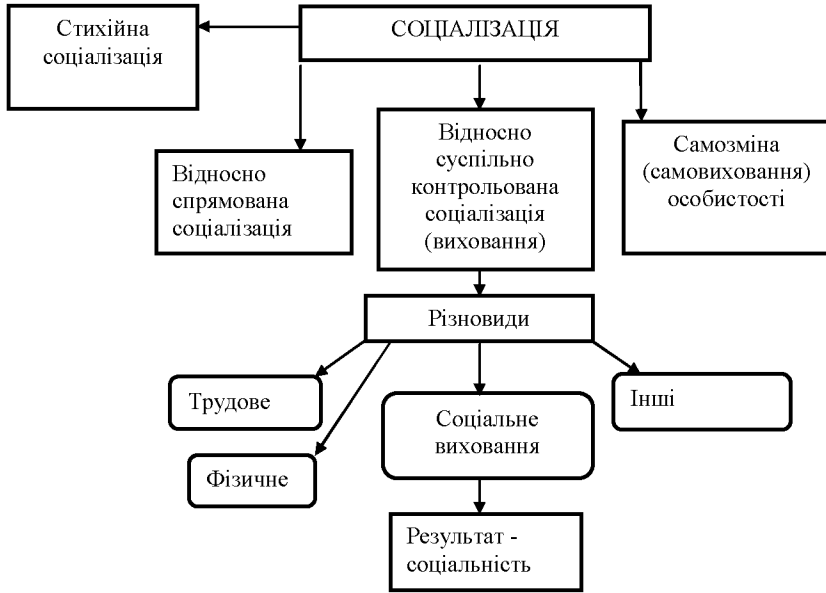


Рис. 4.4. Соціальність в структурі соціалізації

На підставі з'ясування сутності соціальності, за допомогою словників, енциклопедій та іншої науково-педагогічної літератури з філософії, соціології, психології, педагогіки, соціальної педагогіки, встановлено *соціальні цінності* (ціннісне ставлення до іншої людини; ціннісне ставлення до сім'ї (членів родини); ціннісне ставлення до соціально-вікових (однокурсників, ровесників, дорослих, людей похилого віку та ін.) груп; ціннісне ставлення до груп з функціональними обмеженнями (психічними, фізичними, інтелектуальними); ціннісне ставлення до професійних груп; ціннісне ставлення до конфесійних груп; ціннісне ставлення до національних груп; ціннісне ставлення до груп за статевими ознаками; ціннісне ставлення до регіону; ціннісне ставлення до нації; ціннісне ставлення до людства тощо), *соціальні якості* (альтруїзм, асертивність, ввічливість, вдячливість, взаємодопомога, готовність захищати слабших, громадянськість, гуманність, делікатність, доброзичливість, дружні стосунки з хлопцями і дівчатками, душевність, емпатія (співрадість, співчуття,

співпереживання), ініціативність, інтернаціоналізм, комунікативна компетентність (комунікабельність, соціабельність), соціальна компетентність, любов до батьків, людяність, милосердя, миролюбність, моральність, патріотизм, повага до батьків, повага до гідності іншої людини, почуття єдності з сім'єю, групою, соціумом, правдивість, солідарність, соціальна активність, соціальна відповідальність, соціальна компетенція, справедливість, тактовність, толерантність, турбота про людей, уважність, щирість, шляхетне ставлення до дівчини, жінки, матері, бабусі, щедрість, шляхетність тощо), котрі презентують зміст соціальності й знаходять свій вияв у *соціальній поведінці*.

Щодо віку неповноліття слід зазначити, що останній не є універсальним для всіх держав світу. Поняття "неповнолітній" фокусує увагу на відсутності у людини певної риси, а саме – досягнення нею віку повноліття [242].

У чинному законодавстві єдиного підходу до визначення поняття "неповнолітні" не існує. Так, Конституція України в другому розділі "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" використовує термін "неповнолітні" (ч. 5 ст. 43), проте визначення, хто підпадає під цю категорію не дає [179]. Поняття "неповнолітні" міститься в Сімейному Кодексі України, де "дитина до досягнення нею чотирнадцяти років вважається малолітньою, а у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років – неповнолітньою" [397]. Термін "неповнолітні" використовується у Кодексі законів про працю (глава XIII "Праця молоді", ст. 187), під якими розглядаються "особи, що не досягли вісімнадцяти років" [166].

В основу експлікації сутності дефініції "неповнолітні" покладено позиції "Конвенції про права дитини" [171], Законів України: "Про охорону дитинства" [354], "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" [358], "Кодексу законів про працю" [166], відповідно до яких неповнолітніми є особи, котрим не виповнилося 18 років (тобто діти дошкільного віку, молодшого шкільного віку, підліткового та юнацького віку).

У вирішенні проблеми соціальності важливу роль мають відіграти органи місцевого самоврядування, які повинні забезпечити належну організованість і ефективне якісне функціонування (у напрямку формування соціальності неповнолітніх) тих сфер громадського життя, котрі є пріоритетними для її набуття неповнолітніми, а саме: освіти, культури, молодіжної політики, оскільки саме за місцем проживання мають бути створені умови для виховання ціннісного ставлення неповнолітніх до соціуму у всіх його рівнях та формах існування (окремих особистостей; сім'ї; соціально-вікових груп; груп з функціональними обмеженнями; професійних груп; конфесійних груп; національних груп; груп за статевими ознаками; нації, людства тощо) відповідно до положень нормотворчих актів, зокрема Конституції України, де людина визнається найвищою соціальною цінністю.

Згідно чинного законодавства України, зокрема Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", до відання виконавчих органів міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту належать такі власні (самоврядні) повноваження як "створення необхідних умов для виховання дітей, молоді" (поряд, наприклад, з організацією медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм) [346]. Отже, з цього документа видно, що створення умов для виховання неповнолітніх входить до компетенції, обов'язків виконавчих органів, але не зазначено яких саме.

У положеннях Закону України "Про освіту" це питання набуває більшої конкретизації. Так, відповідно цього документу, органи місцевого самоврядування у галузі освіти створюють умови для виховання дітей та учнівської молоді, зокрема за місцем проживання, а створювані ними органи управління освітою – здійснюють координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань виховання дітей [353]. Тобто виходить, що загалом органи місцевого самоврядування (зокрема місцева рада та її виконавчі органи) мають загальну мету (створення умов для виховання неповнолітніх за місцем проживання), яка безпосередньо реалізується органами управління освітою (департаменти, управління, відділи освіти).

Цілі органів управління освітою по містах України не є єдиними (стосовно вирішення проблеми соціальності). Їх спрямовано або на "забезпечення", "створення умов" для духовного розвитку; або на формування духовних цінностей, окремих виявів соціальності (патріотизму, соціальної активності, толерантності). Але загалом зазначена проблема так чи інакше відображена у їх завданнях. Щодо функцій, то вони взагалі не конкретизовані стосовно вирішення поставленої проблеми, навіть її окремих виявів. Перелічуються загальні функції управління, а саме: координація, організація, контроль управлінь освіти адміністрацій районів (у містах з районним поділом), підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкованості і форм власності з питань виховання дітей. Про планування мова взагалі не йдеться (хоча плани міських або районних виховних заходів присутні). Де-не-де функції більш конкретизуються (наприклад, у діяльності органів управління освітою м. Київ (координація діяльності з питань благодійництва та добročинності в навчальних закладах міста, волонтерського руху серед учнівської молоді; забезпечення зв'язків з музеями, театрами, творчими спілками, громадськими організаціями, благодійними фондами з питань виховної роботи).

Стосовно форм можна зробити висновок, що органи управління освітою використовують у своїй роботі правові та неправові їх різновиди. Але як показав аналіз відповідної документації, вони є переважно спільними для зазначених органів по містах України та де-не-де

торкаються вирішення завдань у частинах, що стосуються створення умов для формування соціальності, її виявів. Так, серед правових – це видання наказів (переважно орієнтованих на проведення тих чи інших конкурсів, зокрема тих, що мають на меті виховання патріотизму); неправових – складання планів роботи, планів міських виховних заходів, в яких не приділено достатньої уваги вирішенню зазначеної проблеми; розробка заходів (переважно патріотичної спрямованості), положень про них, контроль за їх проведенням; проведення конференцій педагогічних працівників, семінарів, нарад керівників навчальних закладів та установ освіти, де майже не піднімаються питання, що стосуються соціальності неповнолітніх; збирання та опрацювання інформації (наприклад, описових звітів, про виховну роботу, які де-не-де містять перелік заходів, котрі проведені на виконання положень програм, які мають на меті формування соціальності неповнолітніх, наприклад, програми "Про основні орієнтири виховання учнів 1-11 класів загальноосвітніх навчальних закладів України"); розробка та підготовка до затвердження міською радою програм розвитку освіти (які містять, але не завжди, проекти орієнтовані на формування соціальності, її складових), організація та контроль виконання її положень (зокрема тих аспектів, що стосуються формування соціальності неповнолітніх не зустрічалося під час аналізу відповідних документів); контроль за дотриманням законодавства в галузі освіти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів "Про запобігання проявам ксенофобії та расизму"). Крім того, загалом відсутні міські (районні) програми, які мають на меті формування соціальності неповнолітніх, окремих її виявів, хоча у містах є проекти певної спрямованості.

Отже, в цілому вплив органів управління освітою по містах України на формування соціальності неповнолітніх у місті носить несистемний характер та потребує відповідної активізації.

Питання, які стосуються створення умов для формування соціальності неповнолітніх у місті входять до повноважень інших виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері молодіжної політики.

Так, серед основних завдань управління у справах сім'ї та молоді (м. Харків), відділу у справах сім'ї, молоді та спорту (м. Суми), управління у справах сім'ї, молоді та міжнародних зв'язків (м. Донецьк), управління у справах сім'ї, молодіжної політики і спорту (м. Тернопіль), відділу молодіжної політики (м. Київ), управління молоді, сім'ї та спорту (м. Львів) та ін. є: "створення необхідних умов для виховання дітей, молоді; контроль за проведенням виховної роботи за місцем проживання; сприяння здійсненню заходів з військово-патріотичного виховання"; "створення сприятливих умов для духовного розвитку дітей та молоді" [439], "організація національно-патріотичного виховання" [320, 316], "сприяння соціальному становленню та духовному розвитку дітей і молоді" [321, 318]. Отже, основними напрямками роботи зазначених органів є "створення

умов" для: виховання (зокрема патріотичного), соціального становлення та духовного розвитку дітей і молоді. Звідси виходить, що повноваження цих виконавчих органів дещо дублюються з повноваженнями органів управління освітою.

Основною формою роботи управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді, спрямованою на реалізацію поставленого завдання є: організація проведення заходів, що мають на меті формування соціальності. Так, управлінням у справах сім'ї та молоді м. Харкова (з міським центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді "Довіра", районними центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі РЦСССДМ)), проводиться активна підтримка та розвиток волонтерського руху (в результаті якої створено "Школу волонтерів", волонтерський соціальний театр "Дорогою добра"), який, безперечно, носить безкорисливий характер, а відтак має пряме відношення до формування соціальності неповнолітніх через залучення та підготовку останніх до соціально-цінної діяльності, спрямованої на інших людей, допомогу їм. Серед функцій можна виокремити, безумовно, традиційні для управління, а також підтримку діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій, їх спілок, які сприяють розвитку духовності, патріотизму, організації духовного дозвілля неповнолітніх.

У результаті аналізу діяльності органів місцевого самоврядування у галузі молодіжної політики можна зробити висновок про те, що вони також містять потенціал у напрямку вирішення поставленої проблеми й проводять певну діяльність щодо цього (хоча знов таки безсистемно), віддаючи перевагу заходам з патріотичного виховання (як, до речі, і органи управління освітою), та орієнтуючись здебільшого на вікову категорію від 14 й старше років.

Окрім вище зазначених виконавчих органів, сприяння духовному розвитку неповнолітніх [316], входить до завдань Служби у справах дітей міст України. Але на практиці (згідно опитування посадових осіб Служби у справах дітей) поставлене завдання не реалізується, оскільки, по-перше, майже відсутня підвідомча мережа, тобто спеціалісти служби (зокрема районної у містах з районним поділом) працюють безпосередньо з сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах, опікунами, обмежуючись такими формами та методами впливу як бесіди з питань утримання дітей, їх матеріального забезпечення, виховання взагалі (переважно в аспекті профілактики жорстокого поводження з дитиною, пропущення нею уроків тощо).

У результаті аналізу положень органів управління освітою, у справах сім'ї та молоді, Служб у справах дітей, посадових обов'язків працівників, їх опитування (проводилось автором дослідження серед 30 посадових осіб), встановлено методи, які використовуються для досягнення мети (у частині, що стосується створення умов для формування соціальності неповнолітніх,

її виявів). Так, 100% респондентів обрали переконання, аналіз, порівняння, реєстрацію; освічення – 73%, рекомендації – 67%, приклад – 45%, бесіду – 43%, консультування – 42%, творчого спонукання – 41%, заохочення – 37%. Слід зазначити, що взагалі всі ці методи, на думку посадовців, є універсальними в їх роботі щодо впливу на об'єкт управління (підвідомчу мережу), який безпосередньо реалізує виховну функцію. Крім того, посадовцям (30 осіб) пропонувалось відповісти на питання "Якими принципами Ви, зазвичай, керуєтесь у своїй діяльності?". За результатами опитування більшість респондентів вказала принципи: законності (100%), орієнтації на якість (100%), зворотного зв'язку (100%), гласності (93%), відповідальності (87%), послідовності у досягненні мети (74%). Менше 50% респондентів обрали принципи: співпраці та об'єднання зусиль (45%), технологізації (43%), інноваційності (10%).

На питання "Чи створюються у місті наступні умови для формування соціальності неповнолітніх, її виявів?" отримано наступну кількість позитивних відповідей (у відсотковому відношенні): "плануються та проводяться відповідні заходи для неповнолітніх" (100%), "зацікавленість органів місцевого самоврядування у вирішенні проблеми формування соціальності неповнолітніх" (54%), "співпраця з громадськими організаціями просоціальної спрямованості за напрямком вирішення проблеми формування соціальності неповнолітніх у місті" (35%), "проводяться методичні об'єднання для педагогічних працівників з проблем соціальності неповнолітніх" (30%), "розробляються та реалізуються локальні програми з формування соціальності неповнолітніх" (27%); "фінансова підтримка проектів (програм), орієнтованих на формування соціальності" (27%), "достатня наявність інструментів впливу органів місцевого самоврядування на формування соціальності неповнолітніх у місті" (47%); "створення волонтерських загонів у навчальних закладах міста" (21%), "проводяться педагогічні лекторії для батьків з проблем соціальності неповнолітніх" (15%), "співпраця з науковими установами (науковцями) за напрямком вирішення проблеми формування соціальності неповнолітніх у місті" (10%), "проводиться моніторинг стану соціальності неповнолітніх, її виявів" (5%), "співпраця з іншими виконавчими органами місцевого самоврядування за напрямком вирішення проблеми формування соціальності неповнолітніх у місті" (5%), "співпраця з церквою за напрямком вирішення проблеми формування соціальності неповнолітніх у місті" (3%), "співпраця з ЗМІ за напрямком вирішення проблеми формування соціальності неповнолітніх у місті" (0%); "співпраця з правоохоронними органами за напрямком вирішення проблеми формування соціальності неповнолітніх у місті" (0%), "обмін досвідом з органами місцевого самоврядування інших міст з питань вирішення даної проблеми" (0%), "створено спеціальний підрозділ з питань виховання неповнолітніх в органах місцевого самоврядування" (0%).

Звідси виходить, що 54% (з 30 опитуваних) вважає, що зацікавленість органів місцевого самоврядування присутня у вирішенні цього питання; менше 50% вважає, що бракує інструментів управлінського впливу; не приділено достатньої уваги питанням співпраці та об'єднання зусиль як необхідної умови формування соціальності неповнолітніх у місті, моніторингу її стану, використанню наукового потенціалу, а також фінансуванню й розробці відповідних програм.

Підсумовуючи результати аналізу діяльності органів місцевого самоврядування по містах країни можна констатувати, що основними механізмами їх діяльності у напрямку впливу на формування соціальності неповнолітніх є: правовий, організаційний, мотиваційний, економічний.

Правовий механізм забезпечення формування соціальності неповнолітніх на даному етапі ще не повністю сформований і потребує доробки нормативно-правового забезпечення у містах України. Це підтверджено браком наказів, які спрямовано на формування соціальності неповнолітніх; відсутністю цільових міських програм з формування соціальності дітей дошкільного, молодшого шкільного, підліткового та юнацького віку (тобто програм локального спрямування), хоча міські програми де-не-де відображають зазначене питання. Крім того, недосконаліми є плани (міських, районних) заходів, які містять недостатню кількість заходів, орієнтованих на формування ціннісного ставлення до соціуму. Вдосконалення потребують плани роботи органів управління освітою, зокрема за такими напрямками: організаційна робота (апаратні наради, наради начальників управлінь освіти районів міста та керівників навчальних закладів); контроль-аналітична діяльність, робота з підвідомчою мережею" (підготовка та аналіз статистичної звітності, інспекторсько-методичні, тематичні перевірки з питань організації навчально-виховного процесу, аналітична діяльність з питань організації навчально-виховного процесу); науково-методичне забезпечення діяльності загальноосвітніх навчальних закладів (організація навчання різних категорій педагогічних працівників; аналітична діяльність, вивчення стану організації методичної роботи, спрямованої на підвищення компетентності педагогічних працівників; науково-методична діяльність; організаційно-методичне забезпечення виконання заходів розділів міської програми розвитку освіти, зокрема тих, які орієнтовані на вирішення поставленої проблеми; реалізація державних, регіональних, місцевих програм у галузі освіти (Указів Президента України, постанов Кабінету міністрів України, розпоряджень тощо), відділів у справах сім'ї та молоді, служби у справах дітей, планів спільних дій в зазначеному аспекті.

Відносно мотиваційного механізму, метою якого є спонукання до ефективної праці для забезпечення досягнення мети, сприяння підвищенню якості роботи, можна навести думку посадовців, які зазначають, що основна мотивація їх діяльності – це заробітна плата, яку отримують

суб'єкт та об'єкт управління. Серед інших стимулів можна назвати преміювання суб'єкту та об'єкту управління, а також такі форми заохочення як: подяка (наприклад, від управління освіти або департаменту освіти тощо), занесення до книги пошани (наприклад, школи). На жаль (згідно опитування працівників органів управління освітою районного, міського рівнів, педагогічних працівників навчальних закладів та ін.), досить рідко застосовуються (зокрема у стосунках субординації) такі форми заохочення як вдячність, усна похвала.

Економічний механізм є чи не найважливішим у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки фінансове забезпечення, наприклад, програм (проектів, заходів), зокрема тих, що мають на меті та завданнях формування соціальності неповнолітніх, сприятиме створенню сприятливих економічних умов для їх втілення у життя. Задля цього посадові особи органів управління освітою розробляють пропозиції стосовно обсягу фінансування тих чи інших заходів з бюджету міста. Так, наприклад, методист при розробці заходу орієнтованого на формування патріотизму учнівської молоді, складає відповідний кошторис та надає його до планово-економічного відділу, спеціалісти якого, у свою чергу, формують кошториси, бюджет освітніх міських програм тощо [309].

Щодо організаційного механізму слід підкреслити, що у містах в органах управління працюють спеціалісти (головні інспектори) та методисти, до посадових обов'язків яких віднесено питання, що стосуються виховання неповнолітніх. Так, наприклад, до посадових обов'язків спеціаліста з виховної роботи управління освіти адміністрації Московського району м. Харкова віднесено: контроль та координацію виконання державних та регіональних програм з питань виховання учнівської молоді; контроль за виконанням нормативних документів з питань виховної роботи у школах району; проведення інструктивних нарад заступників директорів з виховної роботи; методиста – вивчення рівня вихованості учнів, стану виховної роботи; підготовку і проведення семінарів-практикумів для заступників директорів з виховної роботи, педагогів-організаторів, класних керівників; вивчення, узагальнення, розповсюдження передового педагогічного досвіду з виховної роботи; контроль якості інформаційно-методичного забезпечення виховної роботи тощо [310].

Але слід зазначити, що у зв'язку із скороченням ставок спеціалістів (головних інспекторів), виконання обов'язків останніх покладено на методистів (зокрема таку функцію як контроль, наприклад, за діяльністю позашкільних закладів або дошкільних закладів тощо). Крім того, спостерігається тенденція (переважно у невеликих містах) виконання функції контролю за діяльністю дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних закладів однією людиною.

Резюмуючи слід зазначити, що органи місцевого самоврядування у місті здійснюють свій вплив на формування соціальності неповнолітніх

переважно через такі виконавчі органи як: управління освітою, управління у справах сім'ї та молоді. Потенціал щодо зазначеного питання мають служба у справах дітей. Але в результаті опитування експертів (посадових осіб зазначених виконавчих органів) встановлено, що їх співпраці приділено недостатньо уваги, тобто виходить, що кожна інстанція виконує покладені на неї завдання (пов'язані з формуванням соціальності) на свій розсуд (як у байці І. Крилова "Лебідь, рак і щука").

Крім того, майже відсутній спеціальний інструментарій (накази, цільові програми тощо), не створені відповідні умови, що не дозволяє вести планомірну систематичну роботу органів місцевого самоврядування у напрямку впливу на забезпечення формування соціальності неповнолітніх, про що свідчать фрагментарні спроби вирішення окресленої проблеми.

4.5. "Демократія он-лайн": роль інформаційних технологій у формуванні інтерактивного простору територіальної громади

В умовах сучасного етапу глобального розвитку і переходу суспільства до інформаційного, побудованого на мережних відносинах, відбувається трансформація природи державних інститутів, корегуються цілі, завдання і методи політичного управління. Найбільших змін зазнає держава, як політична форма організації суспільства. Очевидним викликом для держави є не тільки об'єктивна реальність співіснувати і в конкретних випадках взаємодіяти із суб'єктами мережних форм організації, а й нагальна необхідність у створенні нових моделей політичного управління. Водночас, як відзначає у своїй праці "Інформаційна епоха" Мануель Кастельс, не дивлячись на масштаб та екстремальність змін, що відбуваються "держава не щезне. В інформаційну епоху вона просто понижується у статусі. Вона множить у формі місцевих і регіональних урядів, які покривають світ мозаїкою своїх проєктів, утворюють свої електорати й ведуть переговори з національними урядами, мультинаціональними корпораціями і міжнародними агентствами. Ера глобалізації економіки є також ерою локалізації політики" [157, с. 511]. Цей факт неминуче підвищує роль місцевої громади як учасника масової політичної комунікації. При цьому здатність органів місцевого самоврядування формувати суспільну думку на своїй території з метою створення на ній оптимальної якості життя має забезпечуватися ефективним публічним управлінням, що в нинішніх умовах потребує активного застосування новітніх інформаційних технологій.

Рівень розвитку інформаційного простору вирішальним чином впливає на соціально-економічний стан суспільства, на якість життя людей, на

соціальну стабільність. Основне завдання інтерактивного простору муніципальних органів – комплексне управління територією, включаючи управління системами життєзабезпечення і ресурсами (фінансовими, земельними, трудовими, природними) і попередження надзвичайних ситуацій. Для цього необхідним уявляється цілеспрямоване проведення комплексу заходів, які включають у себе: вивчення громадської думки з метою виявлення соціально-значущих проблем, що потребують законодавчого регулювання, аналіз суспільної реакції на ті чи інші політичні рішення; встановлення, постійна підтримка і розширення контактів з громадянським суспільством; використання механізмів громадської експертизи діючих законів з метою їх своєчасного удосконалення із врахуванням змін соціально-політичних реалій; стимулювання громадян до участі в суспільно-політичному житті регіону, міста.

Останніми роками адміністративні інституції розвинутих країн і держав, що розвиваються, вимушені переглядати свої внутрішні організаційні структури і механізми управління з метою організації безперервного та якомога ефективнішого надання послуг громадянам і швидкого реагування на зміни економічної та політичної ситуації в країні та світі. Зазвичай громадяни й підприємства навіть не знають, яка саме установа чи державний орган має відповідати на їхній запит, крім того, вони бажають мати більш зручні методи спілкування із владою, ніж ті, що передбачають ходіння від приймальні до приймальні й заповнення численних формулярів. Забезпечивши взаємодію між установами та інтеграцію даних, органи влади можуть оптимізувати свою складну внутрішню структуру або навіть зовсім приховати її від громадян, надаючи їм необхідні послуги через єдину точку доступу, зокрема через веб-портал, центр обслуговування телефонних викликів або універсальну приймальню.

До того ж, історично так склалося, що між різними органами й гілками влади створюється мало безпосередніх "горизонтальних" зв'язків, що нерідко призводить до дублювання їхніх дій, адже ще до недавнього часу інформаційні системи розроблялися лише для задоволення специфічних потреб окремих міністерств, а створення об'єднаних інформаційних ресурсів усіх відомств не передбачалося. Новітні Інтернет-технології та відкриті технічні стандарти кардинально змінили методи керування інформаційними потоками в органах державної влади. Тому з метою упорядкування відносин суб'єктів інформаційного суспільства виникла необхідність інституції, яка б забезпечувала ефективність прийняття і реалізації політичних рішень. Прообразом такої інституції можна вважати модель "електронного уряду".

У політологічній літературі термін "електронний уряд" (e-government англ.) трактують як "таку систему державного управління, за якої діяльність офіційних відомств і служб, включаючи функцію управління, фіксується на електронних носіях, а вся організаційно-розпорядча

документація публікується в мережі Інтернет та стає таким чином доступною кожному громадянину" [79, с. 2]. Концепт "електронного уряду" ґрунтується на можливостях інформаційно-комунікаційних технологій і цінностях відкритого громадянського суспільства, характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи. Водночас, з технологічної точки зору, "електронний уряд" розглядається як концепція, спрямована на підвищення ефективності прийняття і впровадження рішень на державному рівні.

Зокрема електронний уряд у такому сприйнятті включає у себе багатоманітні прикладні елементи: свободу доступу громадян до державної інформації, переведення державних органів на безпаперове діловодство, встановлення для усіх державних органів показників ефективності роботи й регулярний контроль, який проводиться як парламентом, так і громадянами, перенесення у мережу більшості трансакцій між державними органами влади і громадянами. З точки зору підходу до розуміння електронного урядування як до реінженерингу державного управління, органи влади виступають як різновид корпоративного користувача інформаційних технологій, а громадяни – як його клієнти.

На сьогодні найбільш повноцінно електронні уряди працюють у Південній Кореї, Нідерландах, Великобританії, Данії, Сінгапурі, США та Естонії. Відзначимо, що остання стала одним зі світових лідерів із впровадження Інтернет-технологій у повсякденне життя. Досліджуючи досвід Естонії, варто звернути уваги на електронне голосування. Система спирається на естонську ідентифікаційну картку. Це обов'язковий державний документ, що засвідчує особу. У нього вбудовано електронний чіп. Ця карта є у понад 80% відсотків населення. Її можна використовувати для електронного підпису і навіть в якості квитка у громадському транспорті. З 2005 року вона надає можливість брати участь у виборах за допомогою Інтернету у будь-якому кутку світу. Уряд Естонії в рамках реалізації концепції "електронного уряду" влітку 2001 року запустив портал "Сьогодні вирішую Я" (Täna otsustan mina): активний Gov2.0-проект, у якому будь-який громадянин республіки міг взяти участь в управлінні державою [519]. Практичне втілення системи електронного урядування дозволяє органам державної влади Естонії не тільки отримувати своєчасну інформацію про реакцію народу на найважливіші рішення, а й ефективно здійснювати ідею свідомої участі й активного включення громадян у вирішення найбільш значущих проблем.

Істотний досвід розвитку муніципальних мережевих спільнот в цілях регіонального розвитку є у Фінляндії. Першим досить амбіційним міжмуніципальним проектом реалізованим у Фінляндії був проект Європейського Союзу "Проект із застосування Регіональних програм для розвитку демократичного інформаційного суспільства" ("The Project for

Applying Regional Applications for Developing A Democratic Information Society (PARADDIS)") [539]. У рамках цього проекту були сформовані п'ять міжмуніципальних програм: відкрита освітня мережева служба; муніципальна інформаційна система; розробка моделі розвитку інформаційного суспільства в муніципалітетах; формування системи електронної комерції та розвиток технології виробництва нової мультимедійної продукції. Усі ці програми реалізовувалися на базі співробітництва та мережевої взаємодії між муніципалітетами, місцевими компаніями, навчальними закладами і населенням.

У Великобританії з 2000 року реалізується програма "E-citizen, e-business, e-government" ("Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд"), яка передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг – вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів (кол-центри). На урядовому порталі <https://www.gov.uk> громадяни можуть одержувати довідки і документи, подавати скарги і заяви, заповнювати податкові декларації, отримувати реакцію на свої запити в режимі онлайн. Звернімо увагу, що портал уряду побудований, на відміну від традиційного шляху, не навколо урядових агентств, а навколо тем, цікавих для населення: як отримати роботу або купити будинок, як отримати водійські права або зареєструватися для участі у виборах. А вже за темою знаходиться вихід на необхідні урядові сайти міністерств і відомств. Крім того, Центральний урядовий портал Великобританії надає жителям країни можливість обговорювати різні проблеми на одному із своїх розділів під назвою "Простір громадянина" ("Citizen Space"). Цей розділ інформує людей про плани уряду щодо перетворення суспільного життя і дає їм можливість висловлювати свою точку зору.

Варто зауважити, що впровадження інформаційних технологій у політико-творчий процес має свої особливості в конкретному соціокультурному контексті. Так електронне урядування в Європейському Союзі характеризується багаторівневістю мереж, суворим законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки, які циркулюють в європейському інформаційному просторі. Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у цій моделі обумовлені застосуванням високих технологій з орієнтацією на потреби громадян-користувачів інформаційними мережами і системами. Цей тип управління дозволяє споживачеві (виборцю, громадянину, представнику громадськості) отримувати урядову інформацію в режимі реального часу й успішно виконувати свій громадянський обов'язок, використовуючи систему електронного голосування або сервісні послуги уряду при сплаті податків і штрафів. У грудні 2012 року Європейська Комісія виступила з ініціативою створення єдиного цифрового простору в ЄС, у якій визначено ключові цілі й сфери із стимулювання створення робочих місць в Європі, у

тому числі: створення нового і стабільного широкосмугового нормативно-правового середовища; створення нової громадської цифрової інфраструктури послуг; єдиної електронної бази вакансій; прискорення хмарних обчислень через посилення громадської купівельної спроможності сектора [584].

Поєднання всіх цих зусиль має призвести до збільшення послуг електронного уряду. До 2015 року 50% громадян повинні використовувати послуги електронного урядування. Цільова частка передбачена для підприємств має збільшитися на 80% до 2015 року [521].

У США основний акцент зроблено на створенні інформаційних супермагістралей, що дозволяють забезпечити універсальне обслуговування громадян та забезпечення їх інформацією про проблеми, які знаходяться у сфері державного управління. Наприкінці 90-х років американська адміністрація виступила з ініціативою "Удосконалення урядової діяльності через нові технології", а в 2000 році стартував проєкт FirstGov, що об'єднав близько 20 000 сайтів державних органів різних рівнів. Проєкт здійснювався в кілька етапів: до 2002 року проводилися нескладні операції (наприклад, оформлення водійських ліцензій, заповнення деяких електронних документів), з 2002 по 2005 рік – створювався єдиний сайт електронного уряду, що дозволив американцям спілкуватися в Інтернеті як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст. Наразі електронний уряд служить громадянам, надає сервісні послуги і підзвітний їм. У цілому діяльність американського уряду проводиться під гаслом більшої відкритості, прозорості та відповідальності перед громадянами.

Експерти виділяють окремо й азіатську модель електронного уряду, яка спирається на специфічний стиль управління, азіатський тип корпоративної культури і багатозарову систему державного управління, організованого за принципом ієрархічної піраміди. Водночас, зауважимо, що саме "південно-азійські тигри" утримують перші місця світових рейтингів з електронного урядування. Другий рік поспіль перше місце в рейтингу ООН E-Government Survey посідає Південна Корея, яка за 10 років, починаючи з 2003 р., витратила на створення своєї хмарної системи електронного уряду \$ 1,7 млрд. [589].

Основний акцент при створенні хмарного електронного уряду республіки був зроблений на мобільні додатки, які дозволяють скоротити "цифровий розрив" між громадянами. У країні за допомогою SMS і MMS надається 335 послуг 190 відомств. Сьогодні в Південній Кореї говорять вже навіть не про електронний, а про мобільний уряд. Надалі заплановано розвивати платформу в бік підтримки мобільної роботи чиновників і доступності громадянам держпослуг в будь-якому місці в будь-який час. Переслідуючи мету зближення електронних державних послуг з передовими ІКТ-технологіями до 2015 року, корейський уряд реалізує

стратегію "Розумний уряд". З його допомогою, громадяни зможуть користуватися простим і безкоштовним доступом до державних послуг, незалежно від каналів доступу. Відповідно, Південна Корея сподівається вирішити свої соціальні проблеми низької народжуваності та старіння суспільства, в той же час активно реагуючи на майбутні потреби соціального забезпечення і добробуту населення.

Впровадження моделі електронного уряду у пост-радянських країнах, зокрема в Україні, орієнтовано, у першу чергу, на подолання технологічної відсталості й формування відповідного законодавчого забезпечення. Серед проблем, які уповільнюють реалізацію електронного урядування, дослідники першочергово визначають такі, як низька комп'ютерна грамотність населення, низькі темпи реорганізації адміністративного апарату, консерватизм і бюрократизм чиновників [121]. Зауважимо, що створення інформаційної системи державного управління – це не тільки застосування нових технічних засобів до розбухлої бюрократичної державної машини, а й побудова концептуальної нової системи державного управління.

Наочним прикладом впливу особливостей політичної культури на інформаційний вимір урядування є реалізація проектів особистих блогів Прем'єр-міністрів України і Російської Федерації. Враховуючи домінування патріархальної складової у національному менталітеті, саме така інтерактивна форма зв'язку з першими особами вбачається більш прийнятною для українців і росіян, ніж користування деперсоніфікованими системами електронного урядування.

Усі розглянуті вище сучасні моделі електронного уряду спрямовані на підвищення ефективності державного управління та місцевого самоврядування, створення умов для реалізації права громадян на вільний доступ до інформації та отримання необхідних послуг, що стосуються регулювання життя і діяльності в інформаційному суспільстві. Ефективність їх реалізації залежить від рівня інформаційно-комунікаційної структури суспільства, технологічної оснащеності діяльності державного апарату і дієвого зворотного зв'язку. Останній пункт є особливо важливим, оскільки саме інтерактивність, як складова інформаційних технологій, може виступати фактором впливу на зміст політичних рішень. Найбільш наочно у науковій площині цей аспект висвітлено в рамках концепції електронної демократії.

Однією з найактуальніших проблем українського державотворення залишається є проблема формування громадянського суспільства на базі поступального розвитку місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що вітчизняна система місцевого самоврядування пройшла початковий етап свого розвитку. Досвід роботи органів місцевого самоврядування за останні роки, особливо у взаємодії з іншими органами влади, показав гостру необхідність забезпечення окремих громадян та їх об'єднань

інформацією про діяльність та повноваженнях влади і встановлення більш тісного контакту між громадянами і владою. Забезпечення легітимності владних інститутів неможливо без якісної політичної комунікації, яка передбачає забезпечення відкритості, прозорості політичного процесу, залучення до участі в ньому найширших суспільних прошарків. Категорія політичної участі розкриває можливості громадян впливати на процес прийняття рішень у різних сферах життя. З точки зору громадян запит на більшу політичну участь зазвичай відноситься до очікувань бути здатним впливати на те, щоб рішення, які приймаються органами влади, набували більшої ефективності. Останнім часом ця ідея стала прийнятною через впровадження нових цифрових, інтерактивних практик, сформованих на основі електронних мереж. Реалізацію партиципаторного потенціалу нових комп'ютерних технологій часто пов'язують із концепцією електронної демократії як більш прямої демократичної моделі.

Дослідження форм політичної активності за допомогою інформаційних технологій мають певний теоретичний набуток і пов'язані, перш за все, з концепцією "електронної демократії", основні ідеї якої було сформовано ще у 70-ті -80-ті роки ХХ ст. у США в рамках контексту т. зв. "теледемократії". Період активної популяризації ідей теледемократії припав на розвиток досліджень партиципаторного потенціалу нових інфо-комунікаційних технологій. У фокусі уваги вчених опинилися процедури, за допомогою яких громадяни могли б досягнути більшого впливу на політичні рішення (С. Артерон, Т. Беккер, І. Де Сола Пул). Поступово партиципаторний "імідж" теледемократії перейшов у інший тренд розвитку інформаційних технологій, а саме експансії Інтернет-мережі. У 90-ті роки вивченню впливу інформаційно-комунікаційних технологій на політичні інститути, а також комплексній оцінці концепції "електронної демократії" присвятили свої роботи Б. Барбер, Б. Бімбер, К. Гроссман, Р. Дейвіс, А. Фрідланд, Б. Хаг і Б. Лоадер, К. Хілл і Дж. Хьюджис та ін. Дослідники вбачали у комунікаційних технологіях інструмент швидкого, доступного і, головне, прямого зв'язку між громадянами й урядовими установами: "інтерактивні інформаційні технології мають потенціал стати у ХХІ столітті електронною версією місця зустрічі на схилах Акрополя, де 25 століть тому громадяни Афін збирались для самоврядування" [529]. Серед адептів концепції "електронної демократії" сталою є думка про те, що у сучасному політичному житті електронна демократія відіграє роль забезпечення необхідною інформацією громадян, тренування їх партиципаторних навичок, підвищення легітимності урядування і удосконалення політичних рішень. Концептуально розвиток електронної демократії має на меті стимулювання зростання простору прямої демократії.

Поняття електронної демократії розглядають як нову форму демократії, що бере передові інформаційні та комунікаційні технології як

операційну платформу, пряму демократію як тренд розвитку, залучаючи громадян брати участь у демократичних процедурах колективно, ініціативно і безпосередньо, зокрема через електронну виборну систему.

Тренд політичної демократизації, недоліки традиційної демократії тобто демократичної репрезентативної системи, бажання громадян брати участь у політичних справах, розвиток інформаційних і комунікаційних технологій є головними факторами розвитку електронної демократії. У сучасному політичному житті електронна демократія відіграє роль забезпечення необхідною інформацією громадян, тренування їх партиципаторних навичок, підвищення легітимності урядування і удосконалення політичних рішень. Концептуально розвиток електронної демократії має на меті стимулювання зростання простору прямої демократії. Громадяни можуть краще відстежувати дії своїх виборних представників, створювати групи впливу і прискорювати прийняття політичних рішень за допомогою аналізу в режимі реального часу. Прийняття політичних рішень – центральний елемент перетворення політичних вимог різноманітних груп громадян у прийнятні для всього суспільства засоби й методи регулювання соціальних відносин. Використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє істотно розширити канали взаємозв'язку органів влади і громадян. Ще на початку 80-х років XX ст. Ітель де Сола Пул відзначив найважливішу характеристику нових технологій, яка полягає у тому, що вони можуть оминати обмеження у взаємодії між громадянами і політиками: "Кращі комунікаційні технології, які створюють більш ефективну, більш екстенсивну і більш інтенсивну взаємодію між публічними фігурами та їх виборцями можуть зменшити відчуження, дозволяючи громадським діячам одночасно краще відповідати виборцям і впливати на них" [563, с. 298].

У своєму дослідженні нових форм демократичних практик П'єр Розанвалон, французький вчений, керівник Центру політичних досліджень імені Раймона Арона, виявляє нову специфіку творення і впровадження політичних рішень у термінах "демократії взаємодії" [376]. На думку дослідника, основоположний період, протягом якого розбудова політичної сфери розглядалася здебільшого у її інституціональному аспекті завершується. На зміну традиційним механізмам реалізації демократичних практик прийшли інші носії вимог до владних еліт та інші форми залучення громадян у політичну сферу. Саме обмін інформацією між владою і суспільством уявляється найдієвішою функцією сучасної демократії: "громадяни більше не задовольняються своїм виборчим бюлетенем... вони також вимагають й інформації, примушуючи владу давати пояснення і обґрунтовувати свої дії, випробовуючи владу, відіграючи роль уважного і суворого свідка, затверджуючи або заперечуючи ухвалені рішення. ... Коли громадяни відчувають, що вони беруть участь в обміні інформацією й знаннями, то вони фактично встановлюють зв'язок нового типу з

правлячими верствами. Вони привласнюють владу, не "беручи" її і не "замовляючи" її, а ведучи до її переосмислення та до її інакшого функціонування. Таким чином, у демократії взаємодії починає діяти нова суспільна система наближеності й невід'ємна від неї система суспільного контролю" [376, с. 250].

Дійсно, судячи з практичного досвіду імплементації комунікаційних технологій на місцевому і національному рівнях громадянам пропонують більш ефективні й більш доступні засоби включення у партиципаторну систему як у горизонтальному, так і у вертикальному вимірах. Підтвердженням цього виступають результати таких проєктів як Громадська Електронна Мережа PEN (Public Electronic Network) у Санта-Моніці (США), Цифрове Місто в Амстердамі (Нідерланди), ІперБола у Болоньї (Італія), Сітвовий Перикл в Афінах (Греція).

Перша декада XXI століття позначилась "вибухом" нової форми он-лайн комунікації, т.зв. соціальних мереж, які за своїми принципами організації є набагато комплекснішими ніж попередні Інтернет-технології. Американська дослідниця Клара Ших у своїй роботі "Ера Facebook" вбачає у віртуальних соціальних мережах четверту цифрову революцію (першою була поява електронно-розрахункової машини (ЕРМ), другою – виникнення персональних комп'ютерів, третьою – створення Всесвітньої павутини – [578]. Он-лайн мережі працюють зовсім за іншими правилами. Вони задовольняють, у першу чергу, наші індивідуальні потреби. На думку німецьких вчених Крістофера Мьорла і Магіаса Гросса мотивацією для вступу у віртуальну мережу є не дискусія, а встановлення і підтримка зв'язків. У фокусі запиту опиняється не інформаційно-технологічні ресурси, а індивід. Концентрація на людському "я" не передбачає вибудовування ієрархії [555]. Таким чином у мережі соціальний статус можна не брати до уваги. До того ж знайти у мережі людей з потрібними якостями набагато простіше, ніж при використанні будь-якої з відомих форм взаємодії. Дійсно, на відміну від традиційних суспільних укладів, мережа дозволяє одночасно і майже без витрат встановлювати велику кількість прямих контактів і цим радикально полегшує пошук партнерів. Ефективність цієї переваги у реалізації партиципаторних практик, зокрема під час виборчого процесу, відзначають у своїй спільній роботі "Connected" ("Зв'язані") професор Гарвардського університету Ніколас Крістакіс і його колега з Каліфорнійського університету Джеймс Фаулер [198]. Досліджуючи можливості впливу віртуальної мережі на спілкування, вчені виводять "правило трьох рівнів", згідно з яким все, що здійснює користувач через он-лайн мережі, зазвичай передається у вигляді певного хвилювання його/її друзям (перший рівень), друзям цих друзів (другий рівень) і друзям друзів його/її друзів (третій рівень). Потім вплив користувача поступово знижується і закінчується соціальним бар'єром, від якого він(вона) відділений трьома визначеними рівнями. Правило "трьох рівнів впливу"

вчені екстраполюють і на вибори. За допомогою комп'ютерного моделювання вони прорахували, що кожен, хто вирішив піти на вибори, може мотивувати в середньому трьох (а максимум – 30) осіб наслідувати його/її приклад. Дослідники стверджують, що варто переконати три десятки громадян відправитись на вибори, і тоді можна заохотити на похід до виборчої дільниці ще тисячу.

Той факт, що Інтернет за останні 15-20 років перетворився на інструмент і середовище виявлення політичної активності, є доволі очевидним. Однак питання щодо трансформації змісту участі громадян шляхом використання мережі залишається відкритим. Чи змінюють принципово он-лайн-комунікації формат взаємодії між пересічними громадянами й органами влади або політичними діячами? І головне – чи змінюється якість самої "громадянськості"?

Крістофер Куш у своїй однойменній роботі визначає кібергромадянина як "практичного, хлопця, який не переховується і прорізається через перенасичений безкорисною інформацією Інтернет і зв'язує вас з людьми, організаціями та інформацією, що посилює уряд Америки" [542, с.10]. Автор наполягає на тому, що "як ніколи раніше тепер громадяни можуть легко зв'язатися один з одним для того, щоб поділитися своїми думками і створити єдиний голос, який законодавці не зможуть ігнорувати" [542, с. 12]. В уявленні К. Куша кібергромадянськість включає, крім інших, таку характеристику, як обізнаність у найкращих політичних, урядових і новинних сайтах Всесвітньої павутини та Інтернет-джерел, що вміщують інформацію про питання, які хвилюють громадян.

У якості альтернативного виміру суспільної організації вбачає у віртуальних мережах російський аналітик Олександр Давидов. Він переконаний, що через становлення Інтернет-мережних зв'язків найближчим часом відбудуться кардинальні суспільно-політичні зміни, внаслідок яких буде докорінно переглянуто поняття "державного суверенітету", оскільки на думку науковця "мережа виступає більш ефективним, ніж держава, організатором взаємодії, тобто, кращим гарантом свобод особи, надаючи їй, при цьому, нові свободи. До того ж такі, при розгортанні яких держава втрачає частину своєї нинішньої сутності" [95]. Однією з найбільш очевидних свобод автор вважає свободу від державної бюрократії, або, – свободу від громадянства: "Мережа – це спільнота суверенних осіб, а не спільнота громадян" [95].

Однак деякі науковці на основі аналізу політичного виміру Інтернет-середовища, роблять доволі скептичні висновки відносно потенціалу електронної демократії, як передового механізму розширення можливостей участі громадян у прийнятті політичних рішень. У своїй науковій праці "Міф цифрової демократії" професор Принстонського університету Метью Хіндман, виявляє, що на противагу, поширеній думці, Інтернет насправді не має такого значного впливу на розширення політичного дискурсу [534].

Фактично мережа посилює новими механізмами впливу вузькі кола політичної еліти. Автор дослідив майже три мільйони веб-сторінок, аналізуючи яким чином структуровані їх лінки, як громадяни шукають політичного включення. У ході цього дослідження вчений виявив що, хоча Інтернет і збільшує деякі форми політичної участі й трансформує механізми організації і мобілізації груп за інтересами, еліти все ще мають суттєвий вплив на конфігурацію, подання і доступність матеріалу в Інтернеті.

Необхідно враховувати, що одночасно з очевидними перевагами мережа несе спектр нових загроз, що здійснюються за допомогою спеціально підібраної системи інформації і спрямовані на дестабілізацію суспільства. У політичній сфері з'являються нові можливості для маніпулювання суспільною свідомістю, політичними установками й орієнтаціями різноманітних соціальних груп. Американські експерти з інформаційних технологій Тіффані Деніц і Воррен Струобол, досліджуючи діяльність суб'єктів громадянського суспільства у мережі, дотримуються думки, що нові технології творять нову "еліту знання" і сприяють посиленню централізації до такої міри, що це може давати владі змогу загрожувати приватному життю своїх громадян і в нього втручатися. "Використання обмежується тими, хто має доступ до технології, а відкритість Інтернету уможливило маніпулювання з боку опонентів" [105, с. 130].

Доволі скептичну оцінку участі громадян у виробленні політичних рішень за допомогою Інтернет-технологій дає Філіп Агре. На думку вченого, не дивлячись на те, що інформаційні технології дійсно полегшують розповсюдження політичної інформації, "багато речей відбувається в політичному процесі, які ніхто не знає як автоматизувати" [493, с. 2]. До таких аспектів він відносить законодавчий аналіз, формування політичного порядку денного і формування коаліцій, тобто ключові функції політичних посередників, таких як групи інтересів і політичні партії, вже на кажучи про представників органів законодавчої влади. "Можливо Інтернет здатен розповсюдити ці види діяльності географічно, але він не може виключити їх" [493, с. 2].

Ще більш критичну позицію щодо партиципаторного потенціалу Інтернет-комунікацій займає аналітик Харальд Катцмайер. Він критично ставиться до ствердження, що за допомогою он-лайн мереж можна передбачити хід виборів і сприймає їх як "працетерапію для мас": "У світі офф-лайн принципово інша динаміка, і ствердження, що віртуальний світ являє собою відбиток з реального – це підміна понять" [478, с. 79]. Загалом дані досліджень он-лайнових політичних партиципаторних практик, сприйняття демократичного потенціалу Інтернету серед його користувачів та їх критичного ставлення до обмеженої інтерактивності урядових веб-сайтів чітко виявляють поточний зазор між позитивними очікуваннями з

одного боку і практичними обмеженнями цих можливостей з іншого. Британський науковець Колін Крауч, вивчаючи тенденції розвитку політичних процесів, відзначає, що сучасним формам політичного учасництва притаманний клієнталістський підхід, в якому "...комерційна модель бере вгору над іншими способами здійснення масової політичної комунікації. Політика та інші новини все частіше розглядаються як предмети вжитку, що дуже швидко псуються. Споживач бере вгору над громадянином" [195, с. 69].

Про це ж пише один з найавторитетніших сучасних класиків американської політичної науки Роберт Даль: "... у розвинених країнах соціальна і технічна основа комунікацій зазнала радикальних і небувалих змін: з'явилися телефон, радіо, телебачення (у тому числі й інтерактивне), факс, Інтернет, опитування громадської думки, що проводяться відразу ж після тієї чи іншої події, фокус-групи тощо. У зв'язку з відносною дешевизною засобів комунікації інформація (будь-якого рівня складності!), що має відношення до політичних питань, стала не просто доступною, але і багаторазово збільшилася в обсязі. Втім, цей обсяг інформації, який різко виріс необов'язково повинен привести до більшої компетентності або до кращого, більш глибокого осмислення подій, що відбуваються: масштаб, складність, величезна кількість інформації – все це пред'являє ще більші вимоги до здібностей середнього громадянина" [97, с. 178 – 179].

Якщо розмістити теоретизування з приводу ефективності Інтернет-технологій у політичному вимірі на оціночній вісі від "технологічних оптимістів" до "Інтернет-скептиків", то середню ланку зайняли б дослідники, які поділяють точку зору, згідно з якою нові інфо-комунікаційні технології самі по собі не дають переваги – ні керівним політичним інституціям, ні пересічним громадянам. Нові форми поширення інформації спричиняють тимчасові зміни у суспільній структурі, але потім вони швидко зникають: "коли політична система сприймає якусь нову технологію, суспільство може зазнавати значного тимчасового впливу, але потім баланс сил відновлюється на користь політики" [558, с. 255].

Зауважимо, що переважна більшість учених відштовхуються від категорії політичного рішення як атрибуту державницької діяльності. На цьому ґрунті й сформувалися концепції "електронного уряду" та "електронної демократії". Однак такий підхід не враховує глобалізаційний характер інформаційно-комунікаційних мереж, що обумовлює специфіку впливу на політичні практики, й зокрема "decision-making". Яскравим наочним прикладом роздержавлення процесу творення політичних рішень шляхом використання комунікаційних систем (зокрема соціальних медіа) є події у Єгипті, Тунісі та інших країнах Північної Африки і Близького Сходу, що стали дієвим інструментом ескалації т. зв. "арабських революцій". Саме Інтернет-мережі (Facebook, Twitter та сайти YouTube)

були використані опозиційними силами в якості провайдера для закликів населення країн вийти на масові акції протесту. І хоча серед аналітиків поки що немає однозначної оцінки ролі Інтернет-комунікацій у вищезазначених подіях, їх вплив на прийняття рішень щодо участі громадян у політичних акціях протесту підтверджується численними фактами і є очевидним. "Миттєвість поширення ідей, притаманна соціальним медіа, не обмежена жодними умовностями традиційних ЗМІ, частково пояснює швидкість, із якою революційна ситуація розгорталась у кожній окремій країні й поширювалась регіоном. Організація протестних рухів, часто хаотична й позбавлена ієрархії, відтворює моделі побудови Інтернет-спільнот" [501].

Таким чином, як демонструє наш аналіз, інфо-комунікаційні технології окреслили новий партиципаторний потенціал, який дає можливість більш прямих і відповідно менш опосередкованих відносин між органами влади та громадянами. Порівняно з класичними формами участі, IT-версії політичної активності є більш доступними і більш обумовлені інтерактивною двосторонньою комунікацією. Розуміння політичної участі, в першу чергу, як комунікативного процесу набуває нової конкретики. Сьогодні ми є свідками не тільки переформатування парадигми зовнішніх комунікацій (розвиток горизонтального – клієнтського – формату відносин між громадянами і державою, зміні інструментів легітимації правлячого режиму, розширенні використання методів політичної реклами та іміджевих технологій в суспільно-політичному дискурсі та ін.), але й трансформації інституту держави як такого на функціональному, організаційному і комунікативному рівні. З урахуванням орієнтованості форм електронного урядування на громадян, необхідно визнати первинність інформації на рівні муніципалітету, яка з використанням мережевих інформаційних технологій інтегрується і надходить на рівень управління вище, відомствам, державним інституціям, суб'єктам господарювання. Впровадження інформаційних технологій, як показує практика, призводить до оптимізації організаційних процедур прийняття рішень, а забезпечення рівного доступу до інформації за певних умов може сприяти підвищенню рівня їх легітимності. Однак поширення і використання у щоденній політичній практиці IT-технологій створює потенційну можливість манипулятивного впливу на суб'єктів політичного процесу. Останній аспект потребує особливої уваги вчених, оскільки він є своєрідним тестом на готовність суспільства до переходу на новий еволюційний рівень політичної організації.

Насамкінець, зауважимо, що серед представників органів місцевого самоврядування зростає усвідомлення того факту, що наявність ефективного зворотного зв'язку влади з населенням дозволяє владі раціонально розподіляти ресурси в інтересах усього суспільства. Інформаційна прозорість забезпечує виконання загальноприйнятих прав

людини в повсякденній діяльності органів влади, що є важливим елементом ефективного демократичного управління. Технології інформаційного суспільства можуть допомогти вирішити ці проблеми, однак при цьому бажано рухатися по шляху, який приведе до розвитку місцевих громад та дозволить Українській державі зайняти гідне місце в глобальному інформаційному просторі.

4.6. Децентралізація владних повноважень на рівні міської територіальної громади: управлінський вимір

Одним із найважливіших показників демократичних перетворень в Україні має стати якісне місцеве самоврядування, зокрема, на рівні міської територіальної громади. Міста в Україні відіграють ключову роль у процесах державотворення, що актуалізує проблематику децентралізації владних повноважень у контексті демократичних перетворень на рівні міста.

Міське самоврядування, на думку В. Борденюка, є формою децентралізації державної влади. Тобто, мова йде про передачу певної частини державних справ на вирішення територіальним громадам та утворюваним ними у демократичний спосіб органам [44, с. 51]. Процеси децентралізації мають відбуватися згідно з Конституцією та у відповідності до законодавства України.

Осміслення проблематики децентралізації призводить до необхідності вирішення наступної проблеми. Для правової держави базовим принципом є розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно, постає питання стосовно того, якої з гілок державної влади стосуватиметься децентралізація (передача певних повноважень на рівень територіальних громад). Міське самоврядування, здійснюючись органами місцевого самоврядування у відповідності із Конституцією України, виступає однією з форм децентралізації саме державної виконавчої влади. Базові принципи функціонування місцевого самоврядування – правова, фінансово-економічна та організаційна автономія стосовно інших органів місцевого самоврядування, а також по відношенню до державних органів [202, с. 6].

Як зазначає Л. Наливайко, у сфері державного управління найчастіше прийнято виділяти дві форми децентралізації – демократичну децентралізацію та адміністративну децентралізацію [269]. За умов демократичної децентралізації спостерігається делегування частини державної виконавчої влади на місцевий рівень. Демократичну децентралізацію означають ще як англосаксонський тип місцевого самоврядування, вона найбільш поширена у Великій Британії, Канаді, Австралії тощо.

Під адміністративною децентралізацією мається на увазі створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур тощо), тобто, певних виконавчих вертикалей. Означують цей тип децентралізації як континентальний (або французький). Адміністративна децентралізація набула поширення у Франції, Італії та інших країнах.

Жорстка централізація найчастіше притаманна тоталітарним режимам. Сучасній Україні властива власна специфіка децентралізації, яка полягає у вдосконаленні "оптимальної варіації континентальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та урядовими периферійними структурами" [269].

Витоки як демократичної, так і адміністративної децентралізації можна виявити ще в період зародження самоврядних форм управління в середньовічні часи.

В історичній ретроспективі спостерігається кореляція між процесами формування міст та появою самоврядних форм управління. Так, в епоху Середньовіччя можна виявити дві траєкторії у затвердженні самоврядних принципів міського управління: на прикладі міських комун Італії та Франції та через отримання містами "вольностей" від королівської або князівської знаті (Німеччина, Англія та ін.).

Формування міських комун у Франції та Італії було спричинене так званими "комунальними революціями", що відбувалися у XI-XII ст. Рушійною силою цих революцій виступали насамперед ремісники, торговці, селяни, які втікали від феодалів. Керуючу роль наразі відігравали цехові організації, які в тогочасну епоху були не лише суто професійною спілкою, але й певною спільнотою, що надавала взаємодопомогу, виступала в ролі релігійно-благодійного братерства, організовувала дозволя тощо. Тобто, цехові організації були своєрідним прототипом комунального самоврядування, оскільки цех був специфічною громадою зі своїм особливим внутрішнім життям, судовою владою, кодексами честі, статусами, тощо.

Комуна, як зазначав М. Каролус-Барр, це асоціації "городян, пов'язаних клятвою про взаємодопомогу, що користуються деякими свободами, зокрема правом на самоврядування і колективний захист своїх привілеїв, за умови виконання певних зобов'язань перед сеньйором" [513, р. 83]. На його думку, комуна, не будучи публічною організацією, була добровільною асоціацією знатних прізвищ. Комуні притаманний тимчасовий і поновлюваний характер, саме тому вона не наділяється юридичними повноваженнями публічною владою [552, р. 15].

З часом міста трансформуються у так звану "державу в державі", внаслідок чого міські жителі набувають певних особистих свобод, майнового права на виборне самоврядування, закріплюючи їх договором з єпископом чи місцевим феодалом. Комуна набуває іншого, юридично

оформленого образу, змінюючи свій попередній образ добровільної асоціації. Комуна перетворюється в систему складних суспільних відносин, вона стає ядром міської політичної системи. Для комун набуває важливості формування власного адміністративного корпусу, вони обзаводяться власними хартиями (статутами).

Комунальне управління характеризувалося різними формами, серед яких можна виділити певні типи. Так, на думку французьких дослідників Ж. Аруеля та Ж. Барбі, які прагнули відійти від детального опису різних форм існування комунальних магістратур, варто виділити найбільш поширені їх типи: а) комунальна система північнофранцузьких міст і міст Фландрії; б) "руанська модель", якій притаманна ієрархія рад і колегій; в) консулат південно-французьких комун; г) підестат середньоземноморських комун Франції та Італії [531, р. 180-185].

З висоти сьогодення окремі теоретики схильні вбачати у виникненні середньовічних італійських комун певні ідейні передумови ("народну ідею"), що були нібито втілені в "громадянському співіснуванні" у формі комуни [531, р. 197]. Разом з тим, на думку багатьох дослідників, середньовічні міські комуни варто аналізувати лише в контексті феодальної політичної системи та тогочасних політичних цілей.

Аналізуючи "італійські демократії" періоду Середньовіччя, французький історик Ж. Люшер, зважав на широкий спектр політичних форм комун. Він виділив окремі групи елементів, які були невід'ємними інститутами тогочасних італійських комун (колегія консулів, міська рада і народні збори) [546, с. 21].

Стосовно міст Скандинавії, Німеччини, Англії слід зазначити, що тут міське самоврядування утверджувалося завдяки отриманню містами "вольностей" від королівської чи князівської влади. Так, приміром, в Англії, більшість функцій внутрішнього управління концентрувалися саме на рівні місцевого управління, починаючи з давніх часів і дотепер. Для управління в містах Англії характерними були постійні зіткнення між центральною владою та місцевою автономією. Слід зазначити, що центральну владу уособлював спочатку король, а згодом парламент. У процесі такого протистояння відбувалося корегування адміністративно-територіального устрою держави, структури інститутів самоврядування, формувалася система вищих органів влади. Такому суперництву сприяла перш за все "сильна індивідуальна свідомість окремих графств – тих, що відповідають старим племінним областям, і тих, що виникли з роздрібності останніх" [163, с. 197].

XIII ст. ознаменувалося виникненням Магдебурзького права, завдяки якому міста набували можливості вирішувати питання міського життя самостійно, уникаючи безпосереднього втручання у міські справи королів, князів чи феодалів. Звернемося до аналізу передумов появи Магдебурзького права.

Виникнення прототипів сучасних статутів міст, які прийнято називати хартіями ("хартії вольностей") пов'язане з епохою Середньовіччя. "Хартії вольностей", які в період Середньовіччя королі та імператори надавали містам, стали прототипами сучасних статутів. Масове виникнення таких документів було детерміноване так званою "комунальною революцією" у Західній Європі, сутність якої полягала у боротьбі міщан за збереження та розширення своїх прав. Результатом успішного перебігу боротьби ставало отримання містом хартії, в якій були записані основні права та обов'язки міста. Крім того, хартія сприяла інституціоналізації міської комуни [136, с. 1].

Відмінність між сучасними статутами територіальних громад та комунальними хартіями середньовічних міст полягає, на перший погляд, в тому, що сучасні статuti розробляє та приймає сама територіальна громада (або прямо, або опосередковано через свої представницькі органи), тоді як хартії "дарувалися" зверху. Разом з тим, у розробці середньовічних хартії міщани брали безпосередню участь, причому, набагато активнішу, ніж сьогодні пересічні громадяни. Це зумовлювалося тим, що привілеї економічного чи юридичного характеру були конче необхідними для міщан Середньовіччя, що детермінувало завзяту боротьбу стосовно "вольностей". Адже без цих прав та привілеїв життя міста могло бути нестерпним.

Схожість давніх хартії із сучасними статутами полягає в тому, що хартії видавалися конкретному місту і регулювали лише життя громади цього міста, що є притаманним і для статутів. Так, в епоху Середньовіччя кожне місто мало власне громадянство, що детермінувало власний та неповторний набір прав цих громадян.

У 957 р., 967 р., 984 р., 1003 р. відбувалися найбільш давні із відомих повстання міщан, де вони вимагали розширення своїх прав. Ці повстання певним чином сприяли появі відповідних хартії. Разом з тим, в історичних перипетіях можна виявити приклади мирного способу отримання права на самоврядування у містах, зокрема, завдяки успішному використанню існуючої політичної обстановки. Для прикладу згадаємо місто Прованс, за яке боролися і Німеччина, і Франція. Жителі міста, вдало використавши це протистояння, добивалися розширення "вольностей" [109, с. 54].

Специфіка дарованих "вольностей" відрізнялася у залежності від того чи іншого міста та країни. Особливої уваги у контексті нашого дослідження заслуговує Магдебурзьке право, яке згодом поширилося на українські та білоруські землі, що опинилися під польським пануванням.

Жителі Магдебурга протягом XII ст. намагалися вибороти собі належні привілеї. Врешті, у 1188 р. за допомоги архієпископа Віхмана місто отримало автономію у сфері відправлення правосуддя, оподаткування тощо. Фактично, це стало першим писаним зібранням норм магдебурзького права, що передбачало існування інших – неписаних норм. Популярність моделі самоврядування Магдебурга зростала і в 1261 р. магдебурзькими

засідателями було надіслано власні "норми" до Бреслау (Вроцлава), а в 1304 р. – до Герліца. У бреслауському праві було 64 статті, а в герліцькому – вже 140 статей. Згодом Бреслауське право, будучи перевиданим в середині XIV ст. (465 статей), стало материнським правом для більшості богемських (чеських) міст. "На відміну від західноєвропейських міських хартій у традиції Центрально-Східної Європи утвердився термін "привілей", однак з тією різницею, що відповідником статуту територіальної громади варто вважати радше "базовий" – "магдебурзький привілей" або ж "привілей на магдебурзьке право". Усі пізніші привілеї є або у вигляді підтвердження давніх вольностей, або у вигляді їхнього розширення чи деталізації положень і за аналогією із сучасними статутами їх можна вважати радше відповідником додатків до статуту" [136, с. 8]. Магдебурзьке право поширювалося на українських землях у XIV–XIX ст. Тобто, українське самоврядування є тісно та органічно пов'язаним із європейським.

Отже, ще в середньовічну епоху існували передумови для зародження самоврядних форм управління, що в подальшому певним чином вплинуло на проблематику децентралізації. У наш час означена проблематика стоїть на порядку денному держав, що стали на шлях демократичного розвитку. Так, наприклад, в Оксфордському Маніфесті виділено ключові завдання, що потребують реалізації у XXI ст. Одним із домінантних завдань вважається завдання вдосконалення демократії, згідно з яким вказується на необхідність розширення демократичної практики з метою задоволення очікувань освічених співтовариств [561]. Задля цього необхідно дотримуватися принципу субсидіарності, надаючи максимальну автономію регіонам і місцевим громадам. Адже найбільш оптимальним способом для розширення можливостей кожного громадянина є ефективна децентралізація політичної влади.

Децентралізація – це доволі складний процес, який за умов ефективного втілення здатний сприяти викоріненню бідності, нерівності, вирішенню екологічних проблем, оптимізації освітньої сфери, сфери охорони здоров'я, приватного сектору, діяльності громадських організацій тощо. Разом з тим, децентралізацію не варто ототожнювати лише зі структурними реформами. Саме децентралізація, що є вагомим аргументом для нашого дослідження, є домінантним чинником, який обумовлює ефективність державно-управлінських стратегій, наближуючи владні структури до конкретних людей, зокрема, на рівні міста.

Ідея децентралізації, вийшовши на передній план у суспільно-політичному дискурсі в останні десятиліття, активно розроблялася ще у 50-60-ті роки XX ст. Появі цієї ідеї сприяли процеси розпаду британських та французьких колоній, що призвело до передачі управлінських функцій органам місцевих влад у постколоніальних країнах. У наш час політику децентралізації здійснюють не лише країни, що розвиваються, але й країни давньої демократичної традиції.

Цікавим у цьому контексті є розуміння змісту процесу децентралізації, яке притаманне тим чи іншим країнам. Як зазначав Р. Ефель, децентралізація для країн Заходу виступає в ролі альтернативи надання соціальних послуг, будучи менш витратним способом [518]. Натомість, за допомогою децентралізації країни, що розвиваються, прагнуть оптимізувати сферу управління і трансформувати сферу економіки задля підвищення її ефективності. Країнами пострадянського простору децентралізація найчастіше розглядається як певний етап, що необхідний у переході, з одного боку, від планової економіки до її ринкових форм та, з іншого – від тоталітарного режиму до демократичного. Аналогічним чином сприймають децентралізацію держави Латинської Америки: в якості засобу демократизації. Викликає також інтерес позиція африканських країн, які доволі часто вважають децентралізацію шляхом до національної єдності.

Привертає увагу спостереження стосовно кореляції держав, що здійснюють політику децентралізації, з такими показниками як величина ВВП, демографічні характеристики, розміри території тощо. Так, наприклад, більш децентралізованими на сьогодні є більш заможні країни, також країни, в яких висока густота населення чи країни з великою територією.

Поняття децентралізації тісно корелює з поняттям субсидіарності, що передбачає передачу окремих функцій на найнижчі рівні в системі управління тим структурам, які здатні їх виконувати. У цілому, децентралізацію можна визначити як "передачу відповідальності за планування, менеджмент та використання ресурсів від центрального уряду та його органів на більш низькі рівні управління" [518].

Звернемось до аналізу типів та форм децентралізації. Загальноприйнятим вважається виокремлення трьох ключових типів децентралізації: політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація. У контексті розгляду політичної децентралізації найчастіше аналізують процеси передачі владних функцій до субнаціональних органів управління, які обираються, починаючи з рівня сільських рад і закінчуючи рівнем органів державного управління.

Адміністративна децентралізація найчастіше співвідноситься із певними видами соціальних служб (зокрема, їхнім реформуванням), коли відбувається передача на місця повноважень щодо прийняття рішень, використання ресурсів тощо.

Одним із найпрозоріших типів децентралізації виступає фіскальна децентралізація. Будучи пов'язаною з бюджетними практиками, фіскальна децентралізація сприяє передачі ресурсів із центрального рівня на місцеві рівні. Наразі до уваги беруться різні фактори: взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів, місцеві можливості щодо управління тощо.

Виділимо базові форми децентралізації, до яких відносять деволюцію, делегування, деконцентрацію та дивестицію.

Під деволюцією мається на увазі передача на рівень місцевих органів влади і відповідальності, ресурсів і джерел доходів, що у сукупності сприяє перетворенню місцевих влад на автономні та незалежні структури.

За умов деконцентрації, яку прийнято вважати першим етапом у децентралізації управління, передача влади і відповідальності здійснюється від центрального уряду на нижчий рівень управління. Суттєвим наразі є той факт, що відбувається збереження ієрархічного підпорядкування місцевих влад центральній владі.

При делегуванні спостерігається перерозподіл влади та відповідальності у місцевих органах управління. Слід зазначити, що такий перерозподіл не завжди стосується лише органів місцевої влади, які підпорядковуються центральним органам управління. Разом з тим, вертикальна підлеглисть в основному зберігається, хоча відбувається певне перенесення на субнаціональний рівень відповідальності.

У контексті дивестування адміністративна влада чи якісь інші функції передаються на рівень громадських організацій (або волонтерів чи приватних структур). Дивестування, супроводжуючись частковою передачею адміністративних функцій, доволі часто поєднується з дерегуляцією або частковою приватизацією.

В Україні у сфері державного управління доволі широко обговорюється така форма децентралізації як делегування. Зокрема, гостро стоїть проблема розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Стосовно місцевих державних адміністрацій слід зазначити, що їхнє створення пов'язане, з одного боку, із необхідністю здійснення контрольно-наглядових функцій щодо органів місцевого самоврядування, а – з іншого – з метою виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. Власне, проблема полягає в тому, що обидві системи – і місцеві державні адміністрації, і органи місцевого самоврядування – у змістовному плані є однорідними, оскільки фактично займаються однаковими питаннями [269]. Також районні та обласні місцеві державні адміністрації, згідно з Конституцією України (ст. 118) повинні здійснювати виконавчу владу на підпорядкованих їм територіях та контролювати органи місцевого самоврядування у питаннях здійснення повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), що делеговані їм законом [179].

У світовій практиці принцип делегування повноважень від органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування є доволі відомим явищем, що відображено у Європейській Хартії місцевого самоврядування [119]. По-перше, при делегуванні повноважень не порушується автономія місцевого самоврядування у контексті його власних

повноважень. По-друге, спостерігається значна економія фінансових та людських ресурсів, оскільки відпадає необхідність у створенні поряд з органами місцевого самоврядування додаткових управлінських структур.

Організація влади в місті влаштована таким чином, що вона об'єктивно повинна враховувати різноманітні відносини власності, виробничі показники, господарську та соціальну інфраструктуру міста, характер економічних відносин у ньому тощо. Крім того, одним із визначальних показників у системі владних відносин у місті виступають можливості людської ресурсної бази, що передбачає фокусування уваги на кількісних демографічних ознаках, характері та структурі поселення.

Процеси урбанізації детермінували зміни у формах та структурі організації влади в містах. Базовою детермінантою наразі стала управлінська діяльність, спричиняючи формування нових моделей організації влади у містах. Тобто, спостерігалася кореляція владних та управлінських відносин у містах, що пов'язано з їхньою близькістю. Адже органи влади здійснюють управлінські функції, а владні позиції різноманітних суб'єктів обумовлюються інтересами певних суспільних груп та безпосередньо залежать від здатності органів влади ефективно використовувати управлінські механізми.

У цілому, організацію влади міста можна розуміти у контексті розуміння його рольового статусу як мегаполісу, що характеризується певними специфічними ознаками, зокрема, розвинутими соціально-інфраструктурними комплексами, широкою мережею об'єктів муніципальної власності, наявністю глибоких політичних та соціально-економічних процесів, внутрішнього районного поділу тощо. Означені параметри відображаються на формуванні структури органів влади, на механізмах владних відносин, які, пронизуючи управлінську структуру, сприяють виникненню функціональної специфіки організації влади в місті.

Система організації влади міста в Україні базується на конституційних вимогах, оскільки, у відповідності з Конституцією України (ст. 5) [179], єдиним джерелом влади є народ, що реалізує свій владний статус через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Привертає увагу в означеному контексті позиція М. Корнієнка, згідно з якою "коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу" [186, с. 639].

Разом з тим, на практиці народ, як джерело влади, не може здійснювати державне управління безпосередньо. Відтак, значну частину своїх владних повноважень він делегує органам державної влади. Внаслідок делегування відбувається легітимізація органів державного управління. Як зазначає О. Кучабський, "феномен делегування проявляється у ланцюговій передачі владних повноважень" [207, с. 59]. Сутність цього процесу полягає у передорученні окремих управлінських

функцій певним органам влади. У контексті демократизації суспільно-політичного життя та управлінської сфери, зокрема, у ланцюгу делегування повноважень можна виокремити такі ланки процесу: а) джерело влади (народ) – б) політичний державний інститут (законодавчий орган) – в) центральний орган виконавчої влади – г) територіальні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Підґрунтям процесу делегування має бути добровільність, тобто, постійна можливість для суб'єкта делегування мати право повернути собі власні повноваження. Саме за умов демократії принцип добровільності здатний цілком реалізуватись. Відповідно, суб'єкт делегування, як джерело влади, має здійснювати постійний контроль за використанням органами державної влади делегованих їм повноважень. Забезпечення умов для повноцінного контролю є завданням органів влади, оскільки ефективність управлінських процедур не в останню чергу обумовлюється дієвим контролем зі сторони суб'єкта делегування. Адже двостороння взаємодія між органами державної влади та суб'єктом делегування сприятиме зростанню довіри та ініціативності на місцях. Як зазначає Н. Р. Нижник, "громадяни мають бути впевнені, що все робиться за волею і в інтересах народу, відкрито, без побічних думок" [275, с. 426].

Якщо ж контроль суб'єктом делегування стосовно виконання делегованих повноважень майже не здійснюється, спостерігається віддалення від демократичних практик, що загрожує узурпацією влади. Відповідно, делеговані повноваження виконуються органами державної влади не в інтересах народу, а в інтересах самої влади.

Звернемось до розгляду такої форми децентралізації як деволуція. Аналізуючи це поняття, М. Гібернау вказує, що під деволуцією слід розуміти передачу повноважень на нижчий рівень. В Іспанії, наприклад, одним із найразючіших наслідків деволуції стало виникнення нових ідентичностей. Тобто, "багаторівневе врядування має тенденцію сприяти створенню кількох ідентичностей, які функціонують на різних рівнях" [75, с. 10].

Якщо деволуція спрямована на "розуміння асиметрії провінцій" [75, с. 50], що у певний період часу було характерним для Канади, її означають як асиметрична деволуція (або – метафорично – "кава для кожного"). Політика асиметричної деволуції застосовувалася щодо Квебеку, що насамперед передбачало врахування його специфіки в етнопціональному контексті. Сьогодні в Канаді більш популярна політика, що спрямована на федералізацію.

Якщо ж передача повноважень на нижчий рівень здійснюється однаковою мірою стосовно всіх територій – таку форму деволуції означають як симетрична деволуція. Симетрична деволуція набула поширення в Іспанії (метафорична назва – "кава для всіх"). Сьогодні Каталонія і Країна Басків незадоволені симетричною деволуцією в Іспанії,

вимагаючи більш гнучких та індивідуалізованих підходів до проблем власних територій. Натомість, "багато каталонців і басків прихильні до альтернативної моделі держави, зіпертої на асиметричну деволюцію" [75, с. 64].

Модель симетричної деволюції (однакової для всіх земель) існує також в Німеччині, де вона була запроваджена після Другої світової війни.

Цікавим видається приклад Великобританії, де лейбористський уряд, що прийшов до влади у 1997 р., запровадив модель асиметричної деволюції, внаслідок чого різні ступені автономії отримали Шотландія, Уельс і Північна Ірландія. Така політика обумовлювалася необхідністю врахування проблем, пов'язаних з національним самовираженням. Разом з тим, вона дала свої результати, основним з яких стало уникнення сепаратизму. Тобто, асиметрична деволюція, враховуючи проблемну специфіку окремих регіонів, сприяє зниженню, таким чином, "градусу напруги".

У цілому, "деволюція посилює вже наявні регіональні ідентичності і сприяє виникненню нових ідентичностей" [75, с. 73]. Тобто, деволюція посилює відчуття єдності певних спільнот на регіональному рівні. Відповідно, якщо екстраполювати цю теорію на рівень міста, то можна стверджувати, що деволюція здатна сприяти формуванню нової місцевої ідентичності. Причому, більш пріоритетною, на наш погляд, видається політика асиметричної деволюції, коли у кожному конкретному випадку враховуватимуться специфічні показники різних міст при передачі управлінських повноважень на рівень міста.

Владні інституції, що формуються на рівні міста, пов'язані як із системою місцевого самоврядування, так і з системою органів місцевої виконавчої влади, які презентують на конкретній території відповідні сегменти державно-управлінської діяльності. У сукупності означені владні інстанції забезпечують реалізацію завдань і функцій держави, паралельно реалізуючи інтересів громади конкретної території.

Стосовно функціонування інституцій місцевого самоврядування у науковому дискурсі співіснують два взаємовиключних підходи. У контексті першого підходу відбувається фіксація наявності певного зв'язку між органами місцевого самоврядування та державою. Втім, вважається, що органи місцевого самоврядування не варто включати до державного механізму, оскільки місцеве самоврядування відносять до структур громадянського суспільства, які мають автономне джерело походження та автономне існування [10, с. 41 ; 31, с. 10]. Соціальні спільноти громадян, що об'єднані за територіальними ознаками, вважає В. Борденюк, мають право "в демократичній правовій державі на врядування своїх прав без втручання сторонньої влади, включаючи державу" [43, с. 160].

У контексті іншого підходу органи самоврядування вважаються однією із ланок механізму держави. Вказується на функціональну

наближеність між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, хоча місцеве самоврядування ні в якому разі не виступає компонентом апарату державної виконавчої влади [39]. Означені розбіжності детерміновані двоїстою природою місцевого самоврядування, що проявляється в багатьох нормах законодавчого поля України.

При порівнянні органів місцевого самоврядування з органами державної влади рельєфно окреслюються чіткі розбіжності між ними, зумовлені специфікою місцевого самоврядування. З-поміж означених розбіжностей можна виділити такі ключові ознаки, що є характерними лише для місцевого самоврядування: підзаконність, обмежена територіальна організація, ширший спектр форм безпосередньої участі населення в управлінні власними територіями, законодавче обмеження обсягів примусу (стягування податків, видання нормативних актів, що є обов'язковими для населення конкретної території, використання інституту виборних посадових осіб) [55].

Таким чином, певна проблематичність місцевого самоврядування обумовлюється його двоїстим (дуальним) походженням, коли "самоврядування є спертою на припису закону децентралізованою державною адміністрацією, що виконується локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку" [301, с. 127].

Ретельний аналіз Конституції та законів України демонструє, що у системі місцевого самоврядування її складові елементи, згідно зі своєю соціальною природою, є автономними інституціями, що незалежні від держави. Перебираючи частину державних функцій на себе, органи місцевого самоврядування у своїй діяльності реалізують повноваження, надані їм населенням, що мешкає на конкретній території.

Задля вирішення такої доволі складної та амбівалентної проблеми походження інститутів місцевого самоврядування, що обумовлюється положеннями Конституції України, з точки зору В. Шаповалова, необхідно використовувати дефініцію публічна влада. Компонентами публічної влади є "державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування" [466, с. 178].

Отже, дихотомічний характер системи організації влади на місцевому рівні обумовлюється конституційною невизначеністю. Адже Конституцією передбачається, що народ одночасно є і джерелом влади, і носієм тієї ж влади, що ставить на порядок денний питання щодо форм прояву таких влад. Як зазначає В. Борденюк, "цілком очевидним є те, що, якщо за формами зовнішнього прояву державної влади є передусім закони України, де відбувається воля українського народу, яку уособлює парламент, то формами зовнішнього вираження влади органів місцевого самоврядування є, як відомо, їх рішення, що приймаються ними в межах конституції і законів України, в яких відображена воля всього народу" [43, с. 161].

Якщо сфокусувати увагу на зовнішніх проявах влади (і органів державної влади, і органів місцевого самоврядування), тобто, на тому моменті, що вони надають дозвіл щодо самостійного вирішення питань місцевого значення територіальним громадам та органам самоврядування, то їхня діяльність наразі аналогічна діяльності структур громадянського суспільства. Разом з тим, органи місцевого самоврядування підпадають під певні обмеження, що накладені органами державної влади за допомогою Конституції та законів України.

На рівні великого міста означена дихотомічна природа зовнішнього прояву влади органів місцевого самоврядування закладає підстави для специфічних умов при формуванні владних відносин. Ця специфіка полягає у тому, що до компоненти владного впливу держави додаються структури, за допомогою яких відбувається забезпечення державно-управлінської діяльності. Зокрема, у ролі таких структур виступають органи місцевої виконавчої влади, які фактично співвідносяться із внутрішньою системою організації державної влади. Слід зазначити, що підсилення державної компоненти у статусі органів місцевого самоврядування обумовлюється також тим, що самостійність органів місцевого самоврядування є відносною, оскільки державою на ці органи покладається зобов'язання в межах їхніх територій надавати управлінські послуги населенню через систему делегованих державних повноважень. На жаль в Україні означена державна складова призводить до домінування органів державної влади над органами місцевого самоврядування.

Ефективність діяльності міського самоврядування обумовлюється широким спектром різних чинників (структура, виборча система, ресурсна база тощо). Разом з тим, одним із найвагоміших чинників, що здатні сприяти підвищенню рівня ефективності міського самоврядування, є компетенції, права та обов'язки, тобто, межі владних повноважень. Їхнім обсягом не в останню чергу визначається значущість міського господарства, його роль у реальних справах щодо діяльності по оптимізації життєзабезпечення міста.

У ролі засадничого підґрунтя для визначення обсягу компетенцій, прав та обов'язків самоврядування в місті виступає найчастіше чинне законодавство; звичайне право (при умові, що закони з різних причин формально не передбачають певні сфери міського господарства); ініціатива муніципальних органів тощо.

Аналіз муніципальних прав і компетенцій в різних державах демонструє широке концептуальне розмаїття в означеній сфері. Окремі дослідники акцентують увагу на юридичних та фактичних аспектах, констатуючи, що, "при всій розмаїтості відповідних юридичних норм фактично в усіх країнах до компетенції міських самоврядувань входять приблизно ті ж самі галузі" [385, с. 13]. Втім, така оцінка видається вельми поверхневою, оскільки спостерігається розмаїття існуючих на практиці

типів органів самоврядування із власною специфікою наявних обсягів фактичної компетенції (від безмежної компетенції швейцарської та німецької міської комуни до обмеженості кола відомства комунальних органів Франції та особливо Італії). Зустрічаються ситуації, коли при широкій юридичній компетенції фактичне коло відомства самоврядування значно звужене.

Здійснюючи типологізацію муніципальних обов'язків, можна виділити два їхні види: господарські та загальнодержавні. Господарські обов'язки включають різноманітні компетенції органів самоврядування в місті, увагу на яких було сфокусовано вище. У законодавчому полі доволі часто окремі важливі господарські справи, що відносяться до загальної компетенції самоврядування в місті, виділені в якості їхніх прямих обов'язків. У цьому контексті слід зазначити, що відхилення від ретельного виконання таких обов'язків призводить до судових обвинувачень у бездіяльності муніципальної влади, позбавлення її державних субсидій, накладення штрафів в адміністративному порядку тощо.

Аналізуючи сутнісні параметри владних відносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади, можна виділити ряд базових відмінностей між ними. Насамперед впадає у вічі розуміння характеру влади, коли центральна державна влада, будучи верховною та суверенною, здатна самостійно проводити різноманітні рішення в житті, а органи місцевого самоврядування – підзаконна влада, діяльність якої окреслена верховною державною владою. Суттєва відмінність полягає також у чіткому розмежуванні сфер повноважень між органами державної (центральної) влади та органами місцевого самоврядування. Самостійність ресурсної бази також є суттєвою ознакою у розмежуванні двох форм влади. Так, органи державної влади мають більш широкий доступ до ресурсів, ніж органи місцевого самоврядування, які суттєво обмежені у виборі тих чи інших ресурсів.

У цілому, аналізуючи місцеве самоврядування на рівні міста в контексті державно-управлінського дискурсу, зазначимо, що його суттю виступає право мешканців міста та органів місцевого самоврядування, що гарантоване законом, вирішувати проблеми місцевого значення та здійснювати управління згідно із законодавчими приписами та в інтересах усіх жителів міста.

Звернемось до виявлення базових характеристик такої форми децентралізації як деволуція, зважаючи на той факт, що деволуція здатна сприяти формуванню нової ідентичності (наразі міської), згуртовуючи спільноти та, тим самим, сприяючи їхній самоорганізації. Причому, з огляду на специфіку українських міст, їхні відмінності не лише в географічному, економічному, історичному, політико-управлінському чи демографічному контекстах, більш пріоритетною для нашого дослідження видається політика асиметричної деволуції. Тобто, при передачі

управлінських повноважень на рівень міста для кожного міста у кожному конкретному випадку враховуватимуться специфічні показники його розвитку, що притаманні саме цьому місту. На сьогодні більшість західних національних держав уже запровадили або федеративні політичні структури або певний тип деволуції (асиметричну чи симетричну).

Завдяки асиметричній деволуції міста надлятимуться істотними повноваженнями, що враховуватимуть їхню регіональну специфіку. Разом з тим, послаблуватиметься градус напруги у відносинах з іншими містами, що обумовлюватиметься суто диференційованим підходом у передачі повноважень на місця, коли дублювання однакових управлінських підходів на рівні всіх міст – незалежно від їхніх показників – стане практикою минулого. Натомість, органи влади кожного міста отримають власний набір управлінських важелів впливу на політику свого міста. Тобто, асиметрична деволуція, висловлюючись метафорично – це "кава для кожного", тоді як симетрична деволуція – "кава для всіх". Аргументуючи необхідність впровадження політики деволуції на рівні міста, виділимо її наступні пріоритетні позиції [75 с. 76-79].

По-перше, деволуція сприяє створенню інституцій – органів, яким передаються повноваження на нижчий рівень. Це сприятиме динамізмові громадянського суспільства, оскільки діяльність його структур буде спрямована на вимогу перерозподілу ресурсів задля полегшення формування окремих місцевих політик та спрощення регіонального бюджетного планування. Крім того, процеси деволуції призведуть до зародження та відродження самоврядних ініціатив на міському рівні, до заохочення розвитку структур громадянського суспільства, зокрема, у реалізації різноманітних соціальних проєктів. Практика західних країн демонструє, що інституції, які з'являються внаслідок деволуції, найчастіше спрямовані на відтворення та збереження місцевої спадщини, вони люблять саме місцевий бізнес, формують різноманітні культурні мережі на рівні міста (музеї, освітні, заклади тощо).

По-друге, деволуція, сприяючи створенню інституцій, окреслює тенденцію для формування відчуття спільної ідентичності (наразі, на рівні міста), зокрема, там, де раніше не спостерігалися такі відчуття. Якщо ж у жителів певного міста наявне відчуття спільної ідентичності, створені внаслідок деволуції інституції, здатні посилювати це відчуття, сприяючи його потужності (на рівні різноманітних акцій соціокультурного, мовно-етнічного, природничого плану тощо). Тобто, деволуція на рівні міста здатна посилювати колективну ідентичність його мешканців, формуючи, тим самим, довіру між ними. А довіра – це скріплюючий елемент у створенні різноманітних самоврядних міських спільнот.

По-третє, ефективна деволуція не лише сприяє формуванню місцевої (на рівні міста) ідентичності, вона сприяє появі двоїстої ідентичності, що поєднує як місцеву ідентичність (міську чи регіональну) так і

загальнонаціональну. Тобто, вмiла деволюцiя послаблює сепаратистськi настрої окремих рeгiонiв через формування мiсцевої iдентичностi, яка є сумiсною iз загальнонацiональною iдентичнiстю. Вiдповiдно, плекання мiсцевої iдентичностi сприяє збереженню iдентичностi загальнонацiональної.

По-четверте, на рiвнi мiської територiальної громади деволюцiя здатна посилювати чуття формування спiльноти, оскiльки громадяни набувають змоги брати участь у вирiшеннi тих питань мiсцевого значення, якi їх безпосередньо стосуються. Паралельно зростає авторитет мiсцевих органiв влади та довiра до мiсцевих управлiнцiв. Також вагомим аргументом на користь деволюцiї є той факт, що рiзноманiтнi проекти у культурнiй, економiчнiй, соцiальнiй тощо сферах здатнi сприяти зростанню вiдчуття власної гiдностi мешканцiв певного мiста, що детермiнуватиме заохочення в лiдерствi, зокрема, у формуваннi самоврядних iнiцiатив.

По-п'яте, завдяки деволюцiї постає можливiсть бiльш якiсного формування дає змогу формувати мiсцевої полiтичної елiти, яка починає набувати провiдного статусу на рiвнi мiста. Найчастiше на загальнонацiональному рiвнi мiсцевi елiти мало вiдомi, оскiльки їхнiй вплив на загальнодержавнi полiтико-управлiнськi процеси незначний. Завдяки полiтицi деволюцiї роль мiсцевих елiт значно зростає, перетворивши їх на могутню силу як в полiтичному та економiчному, так i в культурному аспектах. Це насамперед зумовлюватиметься наявнiстю в руках мiсцевих елiт такого важелю впливу як розподiл ресурсiв.

По-шосте, деволюцiя – зокрема, асиметрична – здатна сприяти змiцненню демократiї, оскiльки ухвалення певних рiшень чи постанов наближається до мешканцiв мiст (тобто, до народу). Проблемнi ситуацiї вирiшуються на мiсцях, тобто, саме там, де вони з'являються.

Таким чином, пiдводячи пiдсумок, слiд зазначити, що мiсцевi жителi, будучи найбільш зацiкавленими у вирiшеннi проблем мiсцевого значення, якi їх безпосередньо стосуються, беруть участь в обраннi органiв мiсцевого самоврядування та можуть здiйснювати дiєвий контроль за їхньою дiяльнiстю. Цей факт яскраво свiдчить про первиннiсть народу як носiя влади. Саме народ як головний суб'єкт державної влади органiзацiйно визначає правовi засади дiяльностi владних органiв. Мiське самоврядування сприяє розвитку у населення iнiцiативностi, активностi, заповзятливостi, обумовлюючи рiзноаспектний розвиток суспiльних сил. Громадяни, звiльняючись вiд патерналістських очiкувань, перестають покладатися лише на державу у власних справах та звикають покладатися на власнi сили. За умови, коли iндивiди беруть вiдповiдальнiсть на себе, проєктуючи власнi стратегiї у суспiльно-полiтичному просторi задля ефективної органiзацiї життєдiяльностi територiальної громади, демократiя в Україні може отримати новi можливостi. Адже громадяни наразi виступатимуть носiями суспiльного ладу, при якому конкретнi умови життя та розвиток територiальної громади мiста будуть заснованi на реальних механiзмах самоврядування в мiстах.

4.7. Асоціації органів місцевого самоврядування – ефективний інструмент розвитку територіальних громад

Досвід європейських країн підтверджує, що еволюція державності в більшості з них йшла шляхом децентралізації публічної влади, обмеження функцій органів державної влади на місцях при розвиненому місцевому самоврядуванні, наділеному максимальною кількістю повноважень [42]. Потреба в таких перетвореннях в Україні назріла давно, оскільки принципи місцевого та регіонального управління залишалися незмінними протягом десятиліть. Успадкована ще з радянських часів, ідеологічно і функціонально застаріла система органів публічної влади не сприяє розвитку демократичних відносин між державою і територіальними громадами. Подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка має відповідати цінностям демократичного суспільства й забезпечувати здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Зрозуміло що проголошуючи свій європейський вибір ми не можемо не визнавати правил, встановлених європейською спільнотою, або визнавати їх частково, бо Європейська хартія місцевого самоврядування була ратифікована у повному обсязі [426].

Глибока і системна реформа місцевого самоврядування є основою розвитку громадянського суспільства. Але місцеве самоуправління в нашій країні ніколи не було особливо авторитетним. І це не дивно: для більшості місцевих рад, які не наділені відповідними повноваженнями та не мають належного матеріально-фінансового забезпечення фактично зведена до нуля можливість вирішення значного кола питань місцевого значення. Подолання тих чи інших проблем, з якими стикаються керівники органів місцевого самоврядування в своїй повсякденній роботі, нерідко знаходиться за межею їх реальних можливостей. Чи може, наприклад, сільська рада бути почутою у Києві на такому рівні, щоб її думку врахували при розробці чи удосконаленні законодавства? Теоретично – так, але на практиці це майже нереально.

Разом з тим, досить ефективний спосіб вирішення цих проблем частково був передбачений Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", зокрема, про можливість добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування в асоціації з метою більш ефективного здійснення повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад (ст. 15).

Незважаючи на те, що цей закон не визначав ані механізмів ані принципів такого об'єднання, перші асоціації органів місцевого самоврядування були створені в 90-х роках минулого століття, в перші

роки незалежності України й за час свого існування не лише отримали організаційне оформлення, але й посіли важливе місце в механізмі організації місцевого самоврядування. У вересні 1991 року була утворена Асоціація поріднених міст України, а у серпні 1992 року на загальних зборах цієї Асоціації було ухвалено рішення про перейменування її в Українську асоціацію місцевих та регіональних влад. На міжрегіональній нараді керівників міських рад, що відбулася у червні 1992 року в Дніпропетровську була заснована Асоціація міст України. Їх діяльність завжди була в полі зору науковців, зокрема, досліджувалися політико-правові основи інтеграційних процесів у системі органів місцевого самоврядування [266], сутність і правовий статус добровільних об'єднань, як особливих публічно-правових органів [265; 47], як корпоративних добровільних організацій, що утворюються для вираження і захисту інтересів органів місцевого самоврядування [21], теоретичні і практичні питання функціонування асоціацій місцевих рад в Україні [42].

Сьогодні багато з тих питань, які ставилися в роботах науковців і практиків значною мірою вирішено, однак необхідність проведення реформ у сфері місцевого самоврядування актуалізує нові не менш важливі проблеми організації і функціонування асоціацій органів місцевого самоврядування, як в правовій так і організаційній площині. Одним із головних завдань реформи місцевого самоврядування є підвищення ефективності публічно – владних структур субнаціонального рівня що, як правило, передбачає проведення децентралізації та розширення компетенції територіальних громад та їх органів. За цих обставин виникає потреба координації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному, національному та міжнародному рівнях, що зазвичай забезпечується асоціаціями.

Правові основи організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування певним чином визначено, відносини у цій сфері регулюються Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", але в найбільшій мірі Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" [335]. На законодавчому рівні закріплено, що асоціації органів місцевого самоврядування – добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Асоціації створюються із всеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів. На підставі

цього закону були внесені відповідні зміни до статутів всеукраїнських асоціацій.

Так, 15 та 16 липня 2010 року в Харкові відбувся з'їзд Української асоціації місцевих та регіональних влад, в якому взяли участь делегати від 24 обласних і 260 районних рад. На з'їзді відповідно до вимог Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування", організацію було перейменовано у Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад". Станом на 15 травня 2012 р. членами Української асоціації районних та обласних рад є: Верховна Рада Автономної Республіки Крим; 24 обласних ради (100%); 371 районна рада (76,0%); 2 колективних члени (Тернопільська обласна асоціація органів місцевого самоврядування "Ради Тернопільщини", Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області).

Асоціація міст України відповідно до Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" була зареєстрована в Міністерстві юстиції України як Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України". Сьогодні членами Асоціації міст України є 562 місцеві ради (393 міських, 114 селищних, 55 сільських).

У 2009 році для захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому і регіональному розвитку вперше було створено Всеукраїнську асоціацію сільських та селищних рад. Станом на початок 2012 року до складу Асоціації входить більше восьми тисяч територіальних громад та 2 асоціації органів місцевого самоврядування. У структурі Асоціації діють 21 регіональне відділення.

Керуючись ст. 6 Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" асоціації можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу. В серпні місяці 2010 року між Всеукраїнською асоціацією районних і обласних рад, Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України" та Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад та, ґрунтуючись на положеннях Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" і "Про асоціації органів місцевого самоврядування", беручи до уваги необхідність співпраці органів місцевого самоврядування та узгодження їх позицій з ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого і регіонального розвитку, одним з основних завдань яких є поліпшення забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування ,а також поєднання місцевих і державних інтересів було укладено угоду про заснування Національного конгресу місцевого самоврядування як форми взаємодії, взаємної допомоги, підтримки, консолідації інтересів місцевого самоврядування на державному рівні.

Сьогодні, вперше в новітній історії України, ключова роль у реформуванні владних інституцій відводиться місцевому самоврядуванню як "локомотиву" демократичного розвитку. Комплексне бачення цього процесу викладено в проєкті Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Проєкт, розроблений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад", є продуктом колективної думки, базовим документом, заснованим на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування. У ньому об'єктивно відображений практичний двадцятирічний досвід, накопичений в регіонах країни, а також позиція провідних науковців та експертів. Пройшовши обговорення в Конгресі місцевих і регіональних влад України, проєкт визнаний представниками органів місцевого самоврядування всіх рівнів "дорожньою картою", яка веде до демократичного перетворення системи організації влади в українських регіонах.

Створенню Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передували десятки ділових зустрічей у форматі круглих столів, конференцій, семінарів-нарад з актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування, міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва. Розробка цього документу обумовлена тим, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку їздатної громади.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні мають також місцеві асоціації, які можуть бути створені не менш як трьома органами місцевого самоврядування. На відміну від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування практика їх роботи аналізується науковцями не часто, тому розглянемо насамперед діяльність місцевих асоціацій.

У 2007 році першою в Україні, в якості обласної асоціації (для інформації - Асоціація ОМС АРК Крим була зареєстрована раніше, але ми говоримо про обласні асоціації), була зареєстрована Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області. Її засновниками виступили Харківська обласна рада, Балаклійська, Красноградська, Кегичівська, Валківська районні ради та Куп'янська міська рада. Станом на 01.09.2013 року, Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області (далі – Асоціація) вже об'єднує 465 рад різного рівня, або 95,7% загальної кількості органів місцевого самоврядування регіону.

Така тенденція свідчить, без сумніву, про високий авторитет Асоціації в регіоні, яка виконує важливу комунікаційну та організаційну функцію, направлену на побудову оптимальних відносин між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Асоціація в тісній взаємодії з Харківської обласною радою, яка наприкінці 2011 року затвердила комплексну програму "Розвиток місцевого самоврядування в Харківській області на 2012-2016 роки" [374] здійснює реалізацію цілого комплексу заходів, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Відповідно до законодавства одним з важливих напрямків роботи Асоціації є представництво інтересів місцевих рад на державному рівні. Адже, як вже зазначалося, для більшості органів місцевого самоврядування можливості впливу на центральні органи влади фактично зведені нанівець. Зважаючи на це Асоціація координує зусилля органів та посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області на найбільш важливих напрямках, доносить "голос" сільських, селищних, міських рад, їх позицію до центральних органів влади, вносить пропозиції щодо удосконалення законодавства, покращення взаємодії регіонів з центром. А приводів для таких ініціатив "знизу" є чимало. Так лише у 2012 році Асоціацією було вирішено багато питань, у тому числі шляхом звернення до органів вищих органів державної влади. Направлено звернення до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України стосовно підтримки питання щодо перегляду умов оплати праці працівників органів місцевого самоврядування всіх рівнів та збільшення в проекті бюджету видатків на їх утримання. Запропоновано Міністерству фінансів розглянути проблемні питання щодо:

- виділення з державного бюджету у 2012 році додаткового трансферту місцевим бюджетам на забезпечення виплати заробітної плати і проведення розрахунків за енергоносії, спожиті бюджетними установами;

- збільшення обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- вирішення питань ліквідації заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками, отриманими за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в минулих роках;

- врахування під час визначення міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2013 рік: видатків на утримання центрів матері та дитини та центрів соціально-психологічної допомоги; підвищених коригуючих коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на утримання установ соціально-культурної сфери для територій з низькою щільністю населення; збільшення для обласних і районних бюджетів у розрахунку загального обсягу видатків, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів, коефіцієнта, який визначає обсяг нерозподіленого резерву коштів (з 0,005 до 0,02);

– запровадження диференційованого підходу щодо застосування коефіцієнта вирівнювання (альфа) для місцевих бюджетів, кошти яких передаються до державного бюджету;

– додаткової дотації на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на здійснення власних повноважень в результаті наданих державою податкових пільг.

За результатами розгляду інформації Куп'янського міського голови В. Демченка, Загальними зборами Асоціації було схвалено звернення до Кабінету Міністрів України з проханням розглянути можливість прискорення опрацювання Порядку диференційованої оплати соціальних послуг, що надаються територіальними центрами соціального обслуговування (надання соціальних послуг), залежно від доходу одержувачів цих послуг. У січні 2013 року отримана відповідь, в якій зазначено, що Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 19.12.2012 р. № 1184 "Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням плати та внесенням змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру – соціального обслуговування (надання соціальних послуг)", яка набрала чинності з дня її офіційного опублікування – 03.01.2013 року.

Під час проведення Загальних зборів Асоціації у Борівському районі розглядалося питання щодо управління та використання водних ресурсів басейну річки Сіверський Донець та області в цілому. У ході обговорення питання керівники органів місцевого самоврядування області висловили занепокоєння станом річок транскордонного, міжобласного та місцевого значення. Особливу увагу було приділено проблемам Краснопавлівського водосховища як стратегічного об'єкта регіону. Відзначалася значна нестача коштів у місцевих бюджетах на вирішення існуючих проблем. Було прийнято рішення звернутися до Міністерства екології та природних ресурсів України щодо поліпшення екологічної ситуації у Харківській області із забезпеченням населення якісною питною водою, у т.ч. відновленням водності Краснопавлівського водосховища та інших водних об'єктів Харківщини. За результатами розгляду даного звернення Управлінню каналу Дніпро-Донбас, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 року № 509 "Про поліпшення екологічного стану та зменшення забруднення Краснопавлівського водосховища у Харківській області", на подачу 120 млн. м куб. води у Краснопавлівське водосховище виділено 34,0 млн. грн. Також, державним бюджетом на 2012 рік на виконання природоохоронних заходів Комплексної програми захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 року та прогноз до 2020 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 03.07.2006 року № 901, виділено 63,9 млн. грн., з яких 17 млн. грн. – на погашення заборгованості за роботи, виконані у минулому році, у тому числі 2,52 млн. грн. – по Харківській області.

Мінприродою разом з Держводагентством, за пропозицією Асоціації, затверджено перелік водних об'єктів місцевого значення, опрацьовано питання щодо удосконалення критеріїв віднесення водних об'єктів до об'єктів загальнодержавного або місцевого значення, подано до Кабінету Міністрів пропозиції щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 р. № 827 "Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення" в частині включення до переліку корисних копалин місцевого значення підземних вод, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання (пункт 2 частини другої статті 5 Водного кодексу України), та виключення їх з переліку корисних копалин загальнодержавного значення.

За результатами обговорення проекту змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" (щодо типових штатів органів місцевого самоврядування) Асоціація підготувала та направила лист до Кабінету Міністрів України, Мінфіну і Мінрегіону, у якому зазначено, що органами самоврядування не підтримується даний законопроект. Розглянувши звернення Міністерство фінансів зазначило, що постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 року № 1349 "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" (зі змінами) носить рекомендаційний характер. Положення цієї постанови мають на меті зорієнтувати органи місцевого самоврядування у питаннях визначення своєї структури та чисельності працівників виконавчих апаратів рад, апаратів рад та їх виконавчих органів.

За ініціативою Асоціації та допомогою Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад, Кабінетом Міністрів України внесені зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України стосовно запровадження обов'язкової процедури консультацій із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери місцевого самоврядування (згідно з тематикою, визначеною Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування"), а також участі у засіданнях Кабінету Міністрів України їх представника з правом дорадчого голосу [326].

Асоціацією спільно з Головним управлінням агропромислового розвитку Харківської обласної державної адміністрації підготовлено матеріали щодо впровадження механізму безкоштовної передачі державою доїльних установок тим, хто займається виробництвом молока у приватному секторі, в особистих підсобних господарствах, а також щодо порядку надання компенсації за здану населенням продукцію. Узагальнено та відправлено до комісії з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад пропозиції щодо конституційних засад регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

Без сумніву, найбільш зловбоденними для місцевого самоврядування сьогодні є проблеми, пов'язані з обмеженістю компетенції місцевих рад,

браком фінансування, конкуренцією повноважень із виконавчою владою. Їх вирішити на місцевому рівні неможливо, це сфера відповідальності, насамперед, Верховної Ради України, а також інших вищих органів державної влади. Водночас, існує безліч завдань, ефективність вирішення яких залежить від посадових осіб місцевого самоврядування, наявності у них спеціальних знань та певної правової підготовки. Для прикладу, досить складними є питання пов'язані з проведенням земельної реформи. Прикро, якщо для їх вирішення бракує компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування, недостатньо знань та вміння належним чином скористатися своїми повноваженнями, що може негативно відобразитися на забезпеченні реалізації прав і свобод людини, стримувати розвиток територіальної громади. Такі проблеми характерні для більшості органів місцевого самоврядування, що зумовлено не лише суб'єктивними, а й об'єктивними факторами. Муніципальні відносини регулюються в Україні кількома сотнями нормативно-правових актів різної юридичної сили, які часом вступають у протиріччя один з одним. При цьому в сільських та селищних радах немає посади юриста. Періодичне оновлення кадрів в органах місцевого самоврядування, висока змінюваність вітчизняного законодавства є однією з основних перешкод ефективного функціонування місцевої влади. Вирішенню цих проблем може значною мірою сприяти систематична і послідовна інформаційно-роз'яснювальна та просвітницька робота в сфері місцевого самоврядування.

Стаття 14 Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" закріплює за асоціаціями повноваження щодо здійснення методичної, правової та інформаційної допомоги органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень; створення умов для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад.

Із метою забезпечення виконання завдань по зазначених напрямках та в окремих сферах діяльності в Асоціації створені три секції: районних рад; міських (обласного та районного значення) та селищних рад (райцентри); а також секцію селищних і сільських рад. Всі вони працюють над питаннями, які стосуються конкретних повноважень представницьких органів відповідного рівня. Налагоджена систематична, послідовна, ґрунтовна аналітична, методична, наукова та просвітницька робота. Дієвим інструментом обговорення, осмислення існуючих проблем, вироблення колективної позиції для їх вирішення, акумулювання та посилення інтелектуального та організаційного потенціалу органів місцевого самоврядування є "круглі столи", виїзні збори та кушові семінари, які регулярно проводяться, на них піднімаються та обговорюються нагальні проблеми сіл, селищ, міст. Цикл семінарів побудований таким чином, щоби

охопити навчанням керівників усіх органів місцевого самоврядування Харківщини. Результативно проходять кушові семінари-практикуми для голів місцевих рад, які проводяться спільно з Харківською обласною радою та іншими організаціями, установами. Семінари відбуваються безпосередньо у районах Харківської області за участю залучених нами компетентних аналітиків і консультантів, з неодмінною прив'язкою матеріалу до конкретних реалій тієї чи іншої території. Головам рад надається можливість отримувати необхідні знання без "відриву" від роботи чи необхідності відправлятися в обласний центр у пошуках відповідей на свої питання. У кожному такому семінарі, як правило, проходять навчання до ста посадових осіб місцевих рад.

Тематика семінарів формується на основі пропозицій, звернень, які надходять від членів Асоціації, завдяки чому вона відображає реальну потребу працівників рад в роз'ясненні тих чи інших положень законодавства, що дозволяє і лекторам ефективно працювати, висвітлювати питання з прив'язкою до конкретних територій, надавати вичерпні відповіді на запитання слухачів. На семінарах неодноразово з лекціями виступали голова постійної комісії Харківської обласної ради з питань бюджету, головний редактор газети "Місцеве самоврядування", представники Головного управління державної казначейської служби України в Харківській області, Контрольно-ревізійного управління в Харківській області, Державної податкової служби у Харківській області, Державної фінансової інспекції в Харківській області, Департаменту фінансів облдержадміністрації, апарату Харківської обласної державної адміністрації, Обласної територіальної виборчої комісії, прокуратури Харківської області, Управління Служби безпеки України в Харківській області, УБОЗ ГУМВС України в Харківській області, Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. П.Василенка, Харківського національного економічного університету, Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Державної установи "Науково-методичний центр інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності вищих навчальних закладів "Агроосвіта", проекту USAID "Агроінвест" та ін.

Ділові зустрічі у форматі круглих столів, конференцій, інтерактивне спілкування з керівниками та спеціалістами профільних закладів дозволяють не тільки підвищувати обізнаність посадових осіб місцевого самоврядування в законодавчих аспектах, але й зробити внесок у розробку та вдосконалення проектів базових законодавчих актів: про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про адміністративно-територіальний устрій, про засади державної регіональної політики, про об'єднання територіальних громад та ін.

Асоціації можна розглядати як організаційно-правову форму досягнення високого ступеня взаєморозуміння між органами держави та місцевого самоврядування, співробітництва між суб'єктами місцевого самоврядування, передачі досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, які є спільними для них. З огляду на це асоціації відіграють вагомую роль в організації "доброго врядування", котрий є зразком для європейського управління, де застосовується принцип діалогу як основа для проведення переговорів, що знімає гостроту проблеми "дефіциту демократії" в політико – адміністративній системі ЄС.

У рамках підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевих рад, розроблено і видано всім членам Асоціації "Бібліотечку керівника місцевої ради" - це спільний проект Асоціації, Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад, Харківської обласної ради та всеукраїнської газети "Місьцеве самоврядування". Серія з семи книжок охоплює аналітику, роз'яснення, практичні поради та зразки документів щодо різних аспектів землекористування, формування місцевих бюджетів, антикорупційного законодавства та багато ін.

Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області здійснюється реальний внесок у вирішення проблем територіальних громад. Так, після проведення семінару у м. Балаклея Асоціацією було порушено питання невідповідності вартості послуг для різних категорій землевласників за внесення даних до автоматизованої системи реєстрації державних актів на землю. Люди платили підчас невинправдану та непомірну ціну. Звернення Асоціації до управління Державного земельного кадастру у Харківській області, вищих державних органів були ретельно проаналізовані та враховані при підготовці постанови Кабінету Міністрів України, згідно якої тарифи за внесення даних в реєстр державних актів на землю упорядковані належним чином. В результаті майже удвічі була зменшена вартість послуг для громадян, які отримали державні акти на землю до 2006 року, коли ще не було автоматизованої системи реєстрації земельних ділянок.

Жвавий інтерес слухачів завжди викликають питання реалізації повноважень сільського та селищного голови; формування та виконання місцевих бюджетів; запобігання корупційних правопорушень; практика вирішення земельних спорів, окремі аспекти дисциплінарної, адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Вивчення цих питань допомагає керівникам, депутатам та спеціалістам місцевих рад належним чином вирішувати управлінські, господарські, соціально-економічні, правові питання, від чого виграє не лише окрема людина, а й територіальна громада в цілому. Так, за висновками експертів, тільки завдяки правильному проведенню нормативної оцінки земель надходження до місцевих бюджетів за рахунок податків можуть збільшитися у кілька разів!

І навпаки: там, де посадовці недостатньо обізнані з вимогами закону і відповідальністю за його порушення, виникають зловживання і збитки для громади.

Зрозуміло, що значущість розвиненої мережі асоціацій органів місцевого самоуправління виходить за межі оцінок соціально – економічної та політичної ефективності, не завжди можна оцінити їх роботу у конкретних цифрах. Разом з тим, саме асоціації відіграють вагомий роль у розвитку соціальної солідарності, суспільної єдності, згуртованості громадян для вирішення питань місцевого значення. На перший погляд діяльність асоціацій органів місцевого самоуправління може видаватися малозначущою чи другорядною, однак насправді, як показує досвід зарубіжних країн, вона є потужним ресурсом розвитку та вагомим фактором впливу на різні аспекти стану справ не лише на рівні територіальних громад чи регіонів, а й країни в цілому.

З 2007 року Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області реалізується програма з протидії корупційним зловживанням у сфері місцевого самоврядування. З цією метою було створено Регіональний антикорупційний центр при Асоціації, який організовує робочі зустрічі та семінари в яких беруть участь керівники та фахівці органів прокуратури, Управління Служби безпеки України в Харківській області, УБОЗ ГУМВС України в Харківській області. На семінарах розглядаються питання профілактики проявів корупції в органах місцевого самоврядування та запобігання порушенням фінансового законодавства, стан реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки [435] та виконання доручення Президента України щодо зменшення тиску правоохоронних і контролюючих органів на бізнес, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства. Проведено 6 виїзних семінарів з питань антикорупційного законодавства в осередках Асоціації, за результатами яких розроблені спеціальні методичні рекомендації, а також 6 робочих зустрічей з керівництвом фінансової інспекції з питань врегулювання юридичних колізій в бюджетному законодавстві.

Сьогодні залишаються актуальними такі проблеми, як існування протиріч в антикорупційному законодавстві, зловживання, а в окремих випадках навіть свавілля, деяких правоохоронців при застосуванні цих норм до керівників сільських, селищних та районних рад. Зважаючи на це, створена система комплексної правової підтримки членів Асоціації з використанням принципів оперативної допомоги адвокатським захистом за індивідуальними угодами, комплексної системної роботи юристів антикорупційного центру за зверненнями посадових осіб органів місцевого самоврядування. У 2012 році допомога такого характеру була надана посадовим особам майже 70 членів Асоціації, підготовлено більше двадцяти позовних заяв до адміністративних, господарських та місцевих судів.

Асоціацією створюється (в процесі) науково-консультативна рада, в якій будуть працювати на громадських засадах науковці, фахівці у різних галузях з метою надання оперативної правової та іншої інформаційної допомоги членам Асоціації.

Асоціацією розроблено і схвалено типовий Кодекс етичної поведінки депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування Харківської області. Експерти з Нідерландів, Великобританії та України під час тренінгів, що проводилися у рамках програми Ради Європи "Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні" відзначали високий рівень підготовки, його системність та універсальність, у зв'язку з чим він був запропонований як типовий і рекомендований для розгляду та затвердження місцевим радам різного рівня [372]. Харківська обласна рада, одна з перших в Україні, внесла зміни до свого Регламенту доповнивши його окремим розділом з використанням положень Кодексу [373].

Здійснюючи узагальнення й поширення досвіду діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області регулярно випускає інформаційні буклети, довідники. Запроваджено постійну практику інформування членів Асоціації про заходи, які відбуваються в Україні та за її межами і мають відношення до розвитку місцевого самоврядування. З цією метою на веб-сайті Асоціації створено розділи: "Огляд законодавства", "Міжмуніципальне, транскордонне співробітництво" та інші. У 2012 році на веб-сайті Асоціації опубліковано понад 300 новин, без урахування спеціальних статей і тематичних роз'яснень.

Представники Асоціації приймали участь у підготовці Термінологічного словника "Місьцеве самоврядування" [259], у якому розкривається зміст основних понять та термінів, які закріплені у Конституції України, законах та ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорах, що стосуються організації та забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Підготовлено й видано збірник регуляторних актів, які стосуються місцевого самоврядування "Регуляторна діяльність в Україні". [428]. З метою надання можливості читачам у систематизованому вигляді ознайомитися з нормативно-правовим забезпеченням управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю, було видано книгу "Комунальна власність в Україні. Нормативно-правове забезпечення" [427].

Для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування Харківської області на веб-сайті Асоціації створено "Сторінку місцевих рад", де члени Асоціації можуть безкоштовно й без обмеження обсягу публікувати новини, статті, рішення тощо. З метою розповсюдження

позитивного досвіду роботи місцевих рад із різних напрямків на сайті Асоціації створено окрему рубрику "Найкращий досвід", де розміщується тези до виступів з цих питань. Кожний бажаючий може ознайомитися з інформацією. Всього, станом на 01 січня 2013 року на веб-сайті Асоціації за останні два роки зафіксовано 18 579 відвідувачів з України, Російської Федерації, США, Польщі, Казахстану, Ізраїлю, Іспанії, Великобританії, Нідерландів та інших держав світу.

На виконання положень комплексної програми "Розвиток місцевого самоврядування на 2012-2016 роки" Асоціацією створено "Гарячу телефонну лінію", через яку радники президента Асоціації на громадських засадах надають інформаційну допомогу (склад радників та їх телефонні номери розміщено на веб-сайті Асоціації). Виконавчою дирекцією та службою радників президента Асоціації ведеться постійна інформаційно-роз'яснювальна робота, готуються відповіді на запити та звернення членів Асоціації. У 2012 році підготовлені роз'яснення щодо земельних відносин і спеціальних перевірок претендентів на посади у виконавчих апаратах рад, надавалися консультації та допомога в роботі з підрозділами Держказначейства з питань оплати видатків місцевих рад; розподілу додаткової дотації з Держбюджету на заробітну плату працівникам органів місцевого самоврядування; інших фінансових та правових питань. Відповідне інформаційне забезпечення дозволяє членам Асоціації не тільки бути обізнаними в питаннях змін законодавства, але й сприяють отриманню знань та позитивного досвіду, які мають важливе значення для правильної та ефективної організації роботи, пошуку шляхів вирішення існуючих проблем.

Асоціація здійснює інформаційну та методичну допомогу щодо організації участі територіальних громад у конкурсах спрямованих на розвиток місцевого самоврядування. У 2012 році надавалися консультації, проведені навчання та семінари для учасників таких конкурсів, проектів, грантів. Зокрема, це проект ЄС та ПРООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду-2"; Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування; конкурси Міжнародного фонду "Відродження"; обласний конкурс міні-проектів розвитку територіальних громад "Разом в майбутнє" (на обласному конкурсі переможцями визнано 51 проєкт з 348 і надано співфінансування з обласного бюджету в обсязі 1 млн. 200 тис. грн.). Важливо, що в реалізації цих проєктів беруть безпосередню участь громади, що сприяє підвищенню їх самосвідомості, відповідальності, дає наочний приклад участі населення у вирішенні питань розвитку території.

На базі Асоціації створено обласний центр розвитку місцевого самоврядування, який буде надавати методичну допомогу представникам територіальних громад щодо їх участі у конкурсах, програмах, грантах.

У 2012 році Асоціація провела конкурс для дітей та молоді "Місцеве самоврядування – це ми!", в ньому взяли участь 218 школярів та більш ніж 150 студентів із 23 вузів Харківської області. Постійно проводиться конкурс: "Кращий працівник місцевого самоврядування". На веб-сайті Асоціації створено окремий розділ "Програми, конкурси, гранти", де зібрана інформація, необхідна всім, хто бажає взяти в них участь.

В сучасний період розбудови державності, становленні інститутів місцевого самоврядування, як самодостатніх органів влади в системі управління територіями, важливе значення має розвиток прикордонних, міжрегіональних, транскордонних та міжнародних зв'язків. Це дає можливість пошуку точок дотику для реалізації спільних проектів з європейською спільнотою і колегами з інших регіонів та держав в умовах стрімкої глобалізації і необхідністю акумулювання ресурсів для протистояння кризовим явищам. Ефективність такого співробітництва досить висока, вигоди територіальні громади вже відчули беручи участь у проекті Програми розвитку ООН та Європейського Союзу "Спільний розвиток, орієнтований на громаду". В рамках цього проекту, що стартував на Харківщині в 2008 році, було виконано благоустрій територій та дитячих установ, модернізація мережі водопроводів і оснащення фельдшерсько-акушерських пунктів більш ніж на 6,5 млн. грн., з яких частка ПРООН та ЄС склала 3,3 млн. грн., обласного бюджету - 463 тис. грн., районних та інших місцевих бюджетів - 1,7 млн. грн., безпосередньо громад - 414 тис. грн.

Відповідно до ч. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [119] для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу в межах закону органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу. Забезпечення реалізації цього правового припису неможливе без добре функціонуючого фінансового ринку і кредитоспроможних органів місцевого самоврядування. В Західній Європі за активної участі асоціацій в організації місцевих запозичень допомагають автономні агентства, які діють на комерційній основі. Організація Фінанси муніципалітетів Фінляндії, яка належить асоціації місцевих органів влади, забезпечує консолідацію боргів муніципальних органів. В Швеції "Комман Інвест", яка належить асоціації місцевих органів влади, але функціонує на основі приватної власності і займається кредитуванням органів місцевого самоврядування. "Кредит Комуналь де Бельжик" знаходиться у спільному володінні бельгійського уряду і місцевих органів влади, а головним джерелом фінансування є депозити. В Данії місцеві органи влади спільно заснували кооперативний муніципальний банк. Досвід розвинутих країн свідчить, що асоціації відіграють важливу роль в організації муніципальних фінансових корпорацій, разом з тим вони управляються на комерційних принципах і конкурують за капітал і позичальників. В такій ситуації агентства забезпечують покриття ризиків, краще використовують

ефект економії на масштабах і застосовують свої знання місцевих органів влади та їх фінансового потенціалу для отримання доступу до комерційного кредиту на більш вигідних умовах. [230].

Європейські стандарти співробітництва органів місцевого самоврядування закріплені в ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. Для виконання завдань, що становлять спільний інтерес органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює право органів місцевого самоврядування та їх асоціацій входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 15).

Економіко-географічне положення Харківської області, яка має статус прикордонної, наявність транскордонних магістральних транспортних комунікацій, історичні та культурні традиції дозволяють підтримувати стабільні та взаємовигідні зв'язки з російськими колегами. Співпраця з Асоціацією "Рада муніципальних утворень Белгородської області" дає цінну можливість ознайомитися з досвідом російських колег, об'єднати зусилля для спільного і взаємовигідного використання інтелектуального, кадрового, технологічного потенціалу. Розвиваючи різні напрямки співпраці з російськими колегами, органи місцевого самоврядування Харківщини ведуть активні договірні процеси, укладають все більше ділових, розробляють спільні інноваційні проекти. Розвитку вертикально і горизонтально інтегрованої системи транскордонних відносин активно сприяє реалізація спільного перспективного проекту – "Єврорегіон "Слобожанщина", створеного Харківською і Белгородською областями. Таке партнерство відкриває широкі перспективи, в тому числі, в рамках реалізації проекту спільного екологічного оздоровлення басейну річки Сіверський Донець, що протікає через Білгородську і Ростовську області Росії, Харківську, Донецьку та Луганську області України.

Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області та Радою муніципальних утворень Белгородської області підписано Програму прикордонного (транскордонного) міжмуніципального співробітництва з розвитку місцевого самоврядування Харківської та Белгородської областей на 2012–2014 роки. Програма спрямована на створення, розробку і реалізацію двосторонніх проектів, що сприяють розвитку інститутів місцевого самоврядування, в тому числі на прикордонних територіях; посилення координації діяльності органів самоврядування, науковців,

бізнесу, інститутів громадянського суспільства, що займаються вирішенням проблем муніципального розвитку.

Особливого значення в контексті пошуку найбільш оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування набуває питання міжмуніципального співробітництва. Перед органами місцевого самоврядування стоять виклики, які неможливо вирішити без об'єднання їх зусиль, а тому альтернатив міжмуніципальному співробітництву не так уже й багато. Разом з тим перепон на цьому шляху немало, це: а) політичні розбіжності між місцевими радами, більшість у яких складають представники різних партій; б) складність юридичних процедур та форм міжмуніципальної співпраці; в) брак фінансових ресурсів; г) прагнення до незалежності та абсолютизація автономії; д) відсутність досвіду.

У 2012 році службою радників президента Асоціації, її виконавчою дирекцією, представниками органів місцевого самоврядування Харківської області опрацьовано наступні проекти: створення регіонів міжмуніципального співробітництва "Сівєрський Донець" та "Земля Слобожанська" у формі багатосторонніх угод між органами місцевого самоврядування Харківської області.

Розширюється практика міжрегіонального співробітництва з органами місцевого самоврядування інших регіонів України. У жовтні 2012 року за ініціативою Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області та Асоціації місцевих рад "Ради Львівщини" відбулася відео-, інтернет-конференція "Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування України: сучасний стан, шляхи розвитку та вдосконалення", в ході якої укладено угоду про співробітництво між Харківською та Львівською обласними радами, яка відкриває перспективи розвитку співпраці між обласними радами Східної та Західної України. Підготовлено та направлено спільне звернення щодо співфінансування проектів транскордонного співробітництва від голів Харківської та Львівської обласних рад до Кабінету міністрів України.

Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області проводиться активна робота і по такому важливому напрямку, як науково-методичне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Між Асоціацією та Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України підписано договір на виконання дослідницьких робіт у сфері розвитку місцевого самоврядування, яким передбачені наступні напрямки: а) вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні; б) імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні; в) підготовка концепція проекту Закону України "Про внесення змін до Розділу XI Конституції України"; г) розробка науково-консультативного висновку на проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про органи

самоорганізації населення"" та інше. Така співпраця стає реальним науковим супроводом діяльності органів місцевого самоврядування та Асоціації, що вигідно вирізняє Харківщину від інших регіонів України.

Належна організація роботи асоціацій органів місцевого самоврядування дає змогу: а) виявити дублювання функцій і повноважень в системі місцевого самоврядування, ліквідувати розпилювання сил органів і посадових осіб, коштів місцевого бюджету; б) отримувати найбільш повну і достовірну інформацію про всі процеси, які відбуваються на місцевому рівні; в) виявити недоліки та сформулювати відповідні пропозиції щодо їх усунення; г) підвищити результативність, ефективність та дієвість системи місцевого самоврядування в цілому і кожного її суб'єкта окремо.

Асоціація постійно працює і над створенням умов щодо підвищення працездатності посадових осіб місцевих рад та депутатів, сприяє формуванню здорового способу життя, спілкуванню у позаробочий час (у 2011 році було створено депутатський спортивний клуб "Білія"). За участі депутатів були організовані футбольні та волейбольних матчі, турніри з більярду, змаганнях з тенісу тощо. Депутати всіх рівнів рад систематично беруть участь у щорічній Спартакіаді у м. Алушта.

Вибір тієї чи іншої форми діяльності асоціації залежить від конкретних обставин й має бути підпорядкованим задачі забезпечення найбільшої ефективності. Слід виходити з того, яка з форм і в якій мірі дозволяє досягти найкращого результату, як швидко він може бути досягнутим, наскільки ця форма відповідає поставленим завданням, існуючим обставинам та характеру суспільних відносин, а також залучення яких ресурсів і в якому обсязі є необхідним. Використання різноманітних форм діяльності асоціацій має відповідати не лише принципам законності, добровільності, рівноправності членів, самоврядності, самостійності у визначенні напрямів своєї діяльності, відкритості і публічності, а також таким критеріям, як цілеспрямованість, наукове обґрунтування, плановість, практичність та економічність.

Фінансовою та матеріальною основою діяльності асоціації є вступні та членські внески, кошти з інших джерел дозволених законодавством. Однак практично для усіх асоціацій актуальною є проблема пов'язана з недостатнім фінансуванням. Членські внески в Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області встановлені у мінімальному розмірі (наприклад, для сільської ради це 50 гривень на місяць), але й вони сплачуються нажалі нерегулярно. Як результат – обмеженість можливостей Асоціації розширювати роботу, залучати більш широке коло фахових спеціалістів. Про придбання необхідної оргтехніки та своєчасну виплату зарплати взагалі мова не йде. Як вже зазначалося, служба радників Президента Асоціації працює на громадських засадах. Але, якщо будувати роботу на більш міцному фундаменті, то необхідні надійні джерела фінансування, що дозволить ефективно реалізовувати всі програми. Так, наприклад, на підтримку статутної діяльності трьох всеукраїнських асоціацій у бюджеті 2013 року передбачено

виділення 1 млн. грн. Аналогічним чином слід підтримувати (звичайно у інших розмірах) і об'єднання органів місцевого самоврядування на регіональних рівнях. Треба зробити все можливе для того, щоб об'єднання органів місцевого самоврядування активно сприяли підвищенню ефективності їх роботи, наближали їх до того стану, коли вони дійсно зможуть бути господарями, спроможними навести лад, створити умови для підвищення потенціалу територіальних громад і, як наслідок - покращення життя населення.

4.8. Впровадження проектних технологій у діяльність територіальних громад Полтавської області

Система місцевого самоврядування Полтавської області визначається згідно з Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та включає: територіальну громаду Полтавської області як первинний суб'єкт місцевого самоврядування; Полтавську обласну раду, що представляє спільні інтереси територіальних громад районів, сіл та селищ; сільські, селищні та районні ради; міські ради міст обласного та районного значення як представницький орган місцевого самоврядування, який представляє територіальну громаду міста на чолі з міським головою; виконавчі органи міських рад (виконавчий комітет, головні управління, відділи, управління та інші створювані радою виконавчі органи); територіальні громади районів у місті, які діють як суб'єкти права власності; районні в місті ради (Київська у місті Полтава рада, Октябрська у місті Полтава рада та Ленінська у місті Полтава рада, Автозаводська районна у м. Кременчуці рада, Крюківська районна у м. Кременчуці рада); виконавчі органи районних у місті рад (виконавчий комітет, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створені районною радою); органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети та інші), які утворюються з дозволу міської та районних у місті рад за ініціативою жителів. У таблиці 4.4 представлена узагальнена характеристика системи управління місцевого самоврядування Полтавської області.

Таблиця 4.4

Кількісна характеристика системи місцевого самоврядування Полтавської області станом на 1 січня 2012 року

№	Назва органу місцевого самоврядування	Кількість в області
1.	Міські ради міст обласного значення	5
2.	Районні у містах ради	5
3.	Міські ради міст районного значення	10
4.	Районні ради	25
5.	Селищні ради	21
6.	Сільські ради	467
7.	Всього	533

Отже, станом на 1 січня 2012 року до складу Полтавської області входить 25 районів та 15 міст, з яких 5 обласного підпорядкування (Комсомольськ, Кременчук, Лубни, Миргород, Полтава) та 10 районного значення, 25 районних рад, 21 селищна рада та 467 сільських рад. Районні у містах ради мають два міста - м. Полтава (Київська у місті Полтава рада, Октябрська у місті Полтава рада та Ленінська у місті Полтава рада) та м. Кременчук (Автозаводська районна у м. Кременчуці рада, Крюківська районна у м. Кременчуці рада). Для визначення рівня задоволеності роботою органів місцевого самоврядування серед населення та доцільності впровадження проектних технологій у систему управління органів місцевого самоврядування. Ми розробили анкету, яка складалася із 5 запитань. В опитуванні взяли участь 321 респондент (рис. 4.5.).

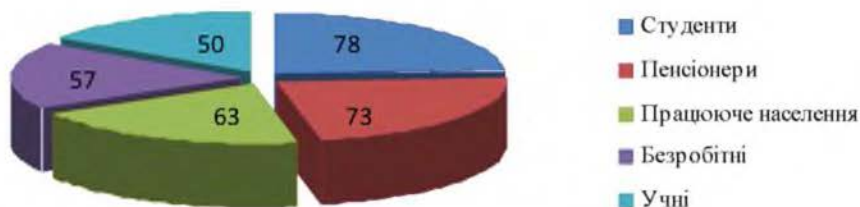


Рис. 4.5. Розподіл учасників дослідження за категоріями

Результати опрацювання анкет дослідження наступні:

1. На запитання "чи задоволені ви діяльністю органів місцевого самоврядування?" 224 респонденти відповіли, що вони не задоволені роботою органів місцевого самоврядування, 56 осіб – задоволені діяльністю ОМС і 20 респондентів – не помічають роботу ОМС (рис. 4.6.).



Рис. 4.6. "Чи задоволені ви діяльністю органів місцевого самоврядування?"

2. На запитання: "що б ви порадили органам місцевого самоврядування для більш ефективної роботи?" (рис. 4.7.) 189 респонденти

вважають, що розробка та реалізація проєктів та залучення більшої кількості населення сприятиме покращенню роботи місцевого самоврядування, 79 респонденти відповіли, що зміна лідерів місцевого самоврядування призведе до поліпшення діяльності місцевої влади, 53 респондентів радять проводити тематичні конференції, тренінги та майстер-класи.

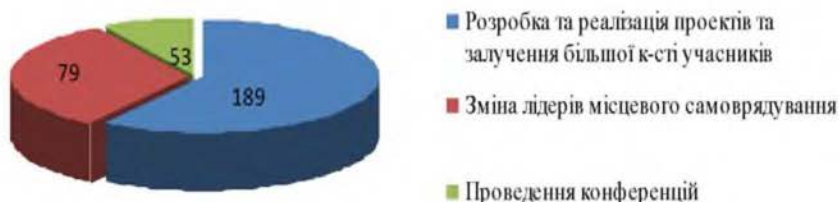


Рис. 4.7. "Що б ви порадили ОМС для більш ефективної роботи?"

3. На запитання: "чим найбільше ви не задоволені у роботі органів місцевого самоврядування?" (рис. 4.8) респонденти дали наступні відповіді: 95 осіб відзначають низький рівень надання адміністративних послуг, 88 респондентів вважають, що відсутність зворотного зв'язку із населенням, 87 осіб назвали основною проблемою високий рівень бюрократії, 51 респонденти відповіли, що відсутність запровадження закордонного досвіду в роботу гальмує розвиток органів місцевого самоврядування.

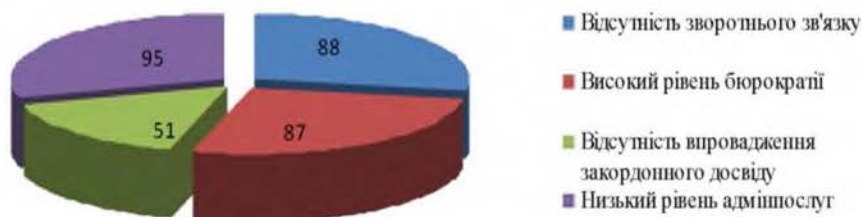


Рис. 4.8. "Чим найбільше ви не задоволені у роботі ОМС?"

4. На запитання: "чи вважаєте ви, що органи місцевого самоврядування повинні залучати більшу кількість населення до співпраці" були отримані наступні результати: 168 осіб вважають, що ОМС мають співпрацювати з населенням, 153 особи переконані, що населення не повинно брати участь в управлінні.

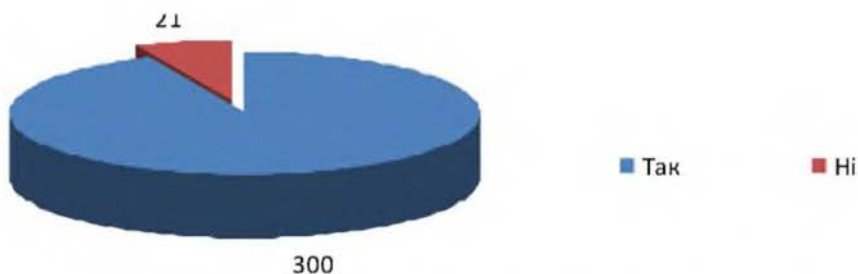


Рис. 4.9. "Чи вважаєте ви, що органи місцевого самоврядування повинні залучати населення до співпраці?"

5. На запитання: "чи готові ви долучитися до проектної роботи місцевого самоврядування?" респонденти відповіли наступним чином (рис. 4.10): 168 осіб готові долучитися до проектної роботи ОМС, 95 респондентів мають бажання допомагати у роботі органів місцевого самоврядування за наявності вільного часу, і лише 37 осіб не бажають брати участь у діяльності ОМС. Отже, проведене соціологічне дослідження показало, що населення Полтавської області не задоволені діяльністю місцевого самоврядування, але бажають долучитися для покращення його діяльності, та визначають, що провідними напрямками роботи органів місцевого самоврядування мають бути розробка та реалізація проектів, а також більш ефективного надання адміністративних послуг.

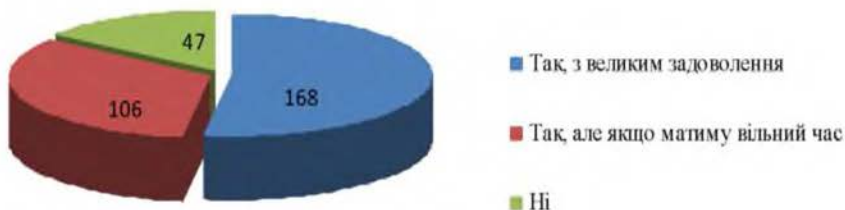


Рис. 4.10. "Чи готові ви долучитися до проектної роботи місцевого самоврядування?"

Після проведеного дослідження було визначено, що на соціальний захист та соціальне забезпечення мешканців територіальної громади витрачається лише 1% усього бюджету м. Полтави. Вважаємо, що системи соціального захисту потребує реформування з метою забезпечення належного рівня соціального захисту населення. Прийшли до висновку, що однією зі складових такої реформи має бути

вдосконалення системи надання соціальних послуг. При цьому важливе значення має проведення вказаної реформи відповідно до міжнародних стандартів із одночасною децентралізацією влади та наданням широких повноважень органам місцевого самоврядування щодо соціального обслуговування населення.

Разом з тим наше дослідження показало, що відсутній зворотний зв'язок жителів громади з органами місцевого самоврядування Полтавської області. Розуміння особою своєї причетності до територіальної громади і можливості у зв'язку з цим брати участь у вирішенні питань місцевого значення є показником сформованого громадянського суспільства. Проте в населення Полтавської області на сьогодні таке розуміння практично відсутнє, більшість громадян не ототожнюють себе з відповідною територіальною громадою, до якої вони належать. Так, результати соціологічного дослідження на Полтавщині показали, що 44% мешканців селищ, сіл та міста не беруть участі у вирішенні справ територіальної громади.

Така ситуація пояснюється як низькою правосвідомістю населення, так і відсутністю зв'язків між людьми на відповідній території та зв'язків між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування, які ці громади представляють. З огляду на це важливим напрямом у діяльності сільських, селищних, міських рад Полтавської області має стати побудова таких взаємозв'язків. Активна співпраця органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами, особливо у сфері надання муніципальних послуг, характерна для більшості європейських країн. Вона дає змогу не лише проводити моніторинг надання таких послуг, вдосконалювати їх якісні показники, але й залучати членів громади до вирішення важливих питань місцевого значення, підвищуючи, тим самим, благоустрій громади та її членів.

Ще одним із недоліків чинної системи соціальних послуг є відсутність конкуренції, адже недостатньо розвиненою є мережа альтернативних закладів щодо надання соціальних послуг. В Україні на сьогодні ринок соціальних послуг не сформований. Пріоритетною діяльністю є фінансування створеної мережі соціальних установ на основі витратних принципів. Недержавні організації не мають доступу до надання відповідних послуг у рамках соціального замовлення. Слабо розвинена співпраця з благодійними та фандрайзинговими організаціями та недостатньо використовуються можливості самофінансування при наданні соціальних послуг.

Таким чином, після проведення соціологічного дослідження для більш детальної оцінки та визначення перспективних напрямів покращення роботи місцевого самоврядування доцільно провести SWOT-аналіз.

Об'єктом SWOT-аналізу в нашому дослідженні є діяльність органів місцевого самоврядування Полтавської області за останні три роки.

У додатку Б зображена матриця SWOT-аналізу органів місцевого самоврядування Полтавської області.

Отже, із даної матриці можна зробити висновок, що місцеве самоврядування Полтавської області має більше сильних сторін і можливостей, ніж слабких сторін та загроз, що є позитивною тенденцією розвитку. Але також прослідковується ряд слабких сторін, на які лідерам місцевого самоврядування варто звернути увагу.

До сильних сторін місцевого самоврядування Полтавської області можна віднести наявність спільної стратегії у контексті розвитку громади, достатньо розвинуту фінансову та транспортну інфраструктуру, сприятливий місцевий бізнес-клімат та демократизацію стосунків бізнесу та влади та її позитивне ставлення до бізнесу. Серед основних слабких сторін ми відзначаємо політичну неструктурованість на рівні населених пунктів, невизначеність з чітким розподілом функцій та обов'язків, низький рівень надання адміністративних послуг та відсутність зворотнього зв'язку з населенням.

Ми вважаємо, що саме залучення більшої кількості населення до співпраці з органами місцевого самоврядування шляхом розробки та реалізації спільних проектів дозволить органам місцевого самоврядування Полтавської області значно покращити результати своєї діяльності.

Також перспективним напрямом є аналіз світового досвіду та впровадження електронного врядування у роботу органів місцевого самоврядування.

Наступним етапом аналізу є порівняння діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області з середньостатистичною роботою органів місцевого самоврядування інших областей за допомогою методу експертних оцінок на основі проведеного соціологічного дослідження. Респондентам, які брали участь у соціологічному дослідженні було запропоновано оцінити місцеве самоврядування Полтавської області за визначеними параметрами (електронне врядування, фінансування, підтримка адміністрації, проектний менеджмент, співпраця ОМС з місцевою владою та ін.) за 6-ти бальною шкалою, порівнюючи його діяльність із середньостатистичною роботою ОМС. Узагальнені результати представлені у таблиці 4.5.

Отже, можна зробити висновок, що перспективними напрямками досягнення вищої ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є проектна діяльність та запровадження електронного врядування.

Проведений аналіз дозволив виробити наступні рекомендації щодо удосконалення роботи органів місцевого самоврядування територіальних громад та областей і районів Полтавської області:

1. Залучати більшу кількість представників територіальних громад до спільної роботи, таким чином підвищуючи інтерес та зацікавленість

населення до розвитку місцевого самоврядування Полтавської області, встановлювати зворотній зв'язок із громадами.

Таблиця 4.5

SWOT-аналіз місцевого самоврядування у порівнянні з середньостатистичною роботою

№ з/п	Параметри	Оцінка					
		ОМС Полтавської області					
		ОСС інших					
		6	5	4	3	2	1
1.	Електронне врядування						
2.	Фінансування діяльності						
3.	Підтримка адміністрації						
4.	Напрацьований досвід						
5.	Використання світового досвіду						
6.	Проектний менеджмент						
7.	Співпраця з ОМС з ін.органами						
8.	Представництво ОМС						
9.	Міжнародне співробітництво						

2. Проводити соціологічні дослідження для визначення рівня задоволеності роботою органів місцевого самоврядування Полтавської області. Соціологічні дослідження нададуть змогу не лише проводити моніторинг рівня задоволеності надання послуг, а й вдосконалювати якісні показники діяльності органів місцевого самоврядування, та залучати членів громади до вирішення важливих питань місцевого значення, підвищуючи, тим самим, благоустрій громади та її членів.

3. Брати активнішу участь у всеукраїнських та міжнародних конкурсах, семінарах тощо, формуючи та зміцнюючи позитивний імідж органів місцевого самоврядування Полтавської області та розвивати міжнародне співробітництво, що надасть можливість брати участь у культурних обмінах, переймаючи та запроваджуючи світовий досвід.

4.9. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо стратегічного планування розвитку територіальної громади

Будучи провідною функцією стратегічного управління, змістом якої є формування моделі бажаного та можливого майбутнього і створення механізму переходу до цього майбутнього, стратегічне планування Ю. Шров розглядає як процес творчої аналітико-синтетичної діяльності, під час якої відбувається координація і збалансування висунутих цілей, внутрішнього потенціалу організації, шансів зовнішнього середовища, а результатом є стратегія розвитку організації або розв'язання окремої стратегічної проблеми [467].

Планування територіального розвитку є функцією управління, сутність якої полягає у визначенні цілей комплексного розвитку території та шляхів їх досягнення і є систематичною роботою, яку виконують органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади з формування майбутнього розвитку своїх територій та визначення етапів його досягнення [164].

Планування розвитку території, територіальної громади не є новиною для українських урядовців. За комуністичних часів міста мали довгострокові плани розвитку, складені для них обласними, республіканськими чи всесоюзними проектними організаціями. Такі плани містили показники демографічного зростання, розвитку інфраструктури, зростання будівництва, виробництва продукції, тощо. Планування здійснювалося, зазвичай, від досягнутого. Такий підхід теорія планування називає екстраполяційним, тобто таким, що переносить у майбутнє стан системи у минулому з якимось приростом. Творці таких планів не надто цікавилися думкою місцевого населення щодо планованих напрямів розвитку території, на якій воно, це населення, проживає .

Існує й інший підхід, знайомий нам з епохи розвинутого соціалізму, – це так зване індикативне планування, або планування за певними показниками соціально-економічного розвитку території, як от кількості ліжок на 1000 населення тощо.

Окрім того, щороку міськвиконкоми та міські ради складали і приймали плани соціально-економічного і культурного розвитку своїх міст на наступний рік. Ці річні плани мали бути етапами здійснення тих самих спущених згори довгострокових планів.

Стратегічне планування розвитку територій, констатує В. Мамонова, це процес передбачення майбутнього та його досягнення, який включає розробку, затвердження та реалізацію стратегії та стратегічного плану розвитку території, охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм. Воно має базуватись на таких принципах:

– об'єктивність – спираючись на загальнонаукових, економічних та спеціальних законів (загальний взаємозв'язку та взаємодії, достатнього обґрунтування, вартості, попиту і пропозиції, циклічності розвитку, граничної корисності та зменшення віддачі, зростання потреб, єдності системи управління та ін.) при розробці стратегії;

– цілепокладання – чітке формулювання мети та конкретних цілей, які визначаються у стратегії;

– результативність – спрямування всіх заходів, включених до стратегії, на досягнення поставлених цілей;

– ефективність визначення кількісного вираження співвідношення витрат і результатів поліпшення економічного та соціального становища території;

– пріоритетність – включення до стратегії головних напрямків, реалізація яких дозволить забезпечити сталий розвиток території;

– компетентність – забезпечення відповідності кола питань, які охоплює стратегія, та компетенції органів управління територіальним розвитком;

– комплексність – створення диверсифікованої структури господарства на території, базування розробок на соціальному консенсусі, який передбачає сукупний внесок агентів територіального розвитку у вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших питань;

– спадкоємність – залучення до розробки стратегії представників опозиції з тим, щоб нові управлінці, які прийдуть на заміну попередніх за результатами місцевих виборів, продовжували її реалізацію;

– альтернативність передбачення стратегічних альтернатив, тобто протилежних варіантів дій щодо досягнення поставленої мети при розробці стратегії, їх оцінка та обґрунтування вибору;

– транспарентність – забезпечення прозорості процесу розробки стратегії, широке висвітлення його в засобах масової інформації, залучення до його здійснення представників громадськості, бізнесових структур та ін.;

– ситуаційного підходу – виявлення, оцінка та врахування дії внутрішніх факторів та впливу зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку в залежності від їх комбінації [237].

Разом із демократичними реформами в Україні відбувається становлення принципово іншого способу місцевого управління. Цей спосіб є місцевим самоврядуванням, яке визначається як право територіальних громад в межах закону самостійно вирішувати питання місцевого значення (тобто і планування розвитку територіальної громади), виходячи з інтересів місцевого населення [346; 303].

Сьогодні фактично не існує будь-якого планування розвитку територіальної громади, у тому числі довгострокового, якимись "вищестоящими" органами чи інституціями. Територіальні громади ж у більшій своїй кількості, зі свого боку, ще не перейняли на себе функцію

планування власного довгострокового розвитку і здійснюють за інерцією лише планування свого соціально-економічного та культурного розвитку на наступний рік. Фактично, за існуючої обмеженості коштів на розвиток, такі річні плани передбачають головним чином так зване латання дірок без послідовної роботи на перспективу. Це не сприяє належній ефективності використання бюджетних коштів, які й так є сьогодні надто дефіцитними.

Але тепер, в умовах усе більшої дієвості місцевого самоврядування, громади мають самостійно, виходячи з власних інтересів, визначати і планувати своє майбутнє. При цьому вони можуть використовувати досвід передових демократичних країн.

З цього приводу можна звернутися до закордонного досвіду. Для забезпечення ефективності місцевого розвитку, його відповідності довгостроковим інтересам територіальної громади муніципалітети США останніми десятиліттями залучили зі сфери бізнесу і застосовують такий засіб, як стратегічне планування. "Бум стратегічного планування" у США та країнах Західної Європи припав на 60-ті роки і породила його низка факторів, серед яких:

- зростання рівня складності системи управління та зв'язків між ними;

- вибухове зростання швидкоплинності політичних, економічних та соціальних процесів у світі ;

- науково-технічний прогрес;

- розвиток методології та засобів планування;

- наявність електронно-обчислювальної техніки та кваліфікованих кадрів [303].

Світ став мінятися надто швидко, і з'явилась потреба в засобах пристосування до цих змін, одним з яких і стало стратегічне планування, як засіб управління змінами. Стратегічний план розвитку громади є узагальненою довгостроковою програмою досягнення громадою самостійно поставленої амбітної, але реалістичної, досяжної мети створити якомога краще майбутнє (рис. 4.11).

Стратегічний план є узгодженим зі всіма основними групами та прошарками населення, його реалізація передбачає залучення цих груп до спільної праці, результатом здійснення Стратегічного плану є покращення якості життя населення.

Стратегічне планування розвитку громади – це робота групи, складеної з представників всіх основних верств громади, над визначенням:

- бачення майбутнього образу міста, яким його хоче бачити сама громада;

- стратегічних цілей, досягнення яких забезпечить набуття містом визначеного громадою образу;

- планів дій, тобто логічних послідовностей заходів, спрямованих на досягнення цих цілей.

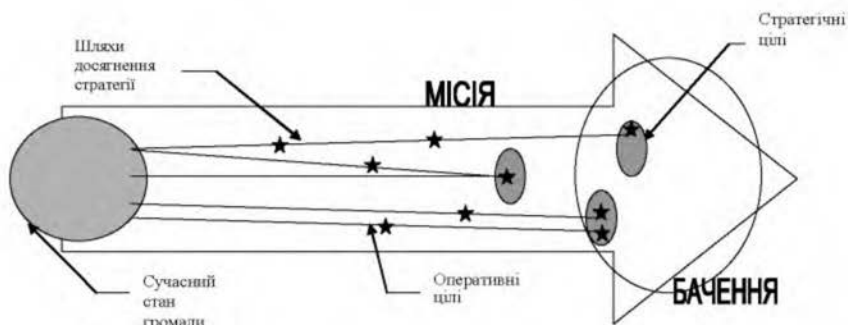


Рис. 4.11. Стратегічний план розвитку громади схематичний вигляд [562]

Створення стратегічних планів розвитку міст є звичайною практикою міст США та інших демократичних країн. Воно допомагає громадам самостійно визначити Бачення майбутнього свого міста та реалізувати його. Стратегічні плани зазвичай включають економічний розвиток міста, галузей його життєзабезпечення, використання ресурсів розвитку, охорону навколишнього середовища, вирішення інших важливих питань.

Що є новим для українців у цьому способі перспективного планування?

Перш за все, формулюється так зване Бачення бажаного стану даного міста у майбутньому. За комуністичних часів, якщо це іноді й робилося, то у виняткових випадках. Наприклад – "Москва – столиця мира", "Ташкент – звезда Востока, столиця дружбы и тепла". Але, мабуть, ніхто не пригадає якогось такого бачення майбутнього Умані чи Рубіжного. А навіщо? Все одно з 1980 року всі народи Радянського Союзу мали жити при комунізмі. А комунізм, за баченням, сформульованим у програмі КПРС зрзка 1961 року, це – мир, труд, свобода, рівність, братерство і щастя всіх народів.

По-друге, це Бачення бажаного стану міста формулює не партія, не уряд, не обласне чи навіть міське начальство, а громада в цілому через широке обговорення питання, наприклад, такого змісту: "Яким же має стати наше місто, щоб у ньому з задоволенням жили ми і захотіли залишитися жити наші діти?".

А сформулювавши відповідь, громада починає жити цим майбутнім і вимагати досягнення тих чи інших етапів на шляху до цього майбутнього як від діючої міської влади, так і від наступних управлінських команд. І не лише вимагати, а й робити свій внесок.

По-третє, сам Стратегічний план розвитку розробляється не вузькою групою власних чи залучених фахівців, а групою, складеною як з фахівців,

так і з представників всіх основних верств громади. І не кулуарно, а гласно. Причому всі рішення приймаються на основі консенсусу всіх членів Групи. Таким чином забезпечується врахування всіх інтересів.

По-четверте, створений таким чином стратегічний план розвитку громади не є жорстким ні за змістом, ні за термінами. Робоча група зі Стратегічного планування є постійно діючою, хоча її склад протягом тривалого часу може істотно змінюватися. Робоча група може змінювати пріоритети Стратегічного плану в разі втрати актуальності одних пріоритетів і появи інших. Так, 10-20 років тому в містах України могли й не передбачати такого бурхливого розвитку автомобілізації, інформатизації чи мобільного зв'язку. Група може змінювати й терміни та черговість досягнення тих чи інших Стратегічних цілей плану.

Загалом, на відміну від звичного з радянських часів планування "від досягнутого", тобто, "від минулого", Стратегічне планування розвитку міст є плануванням "від майбутнього" або, радше, "до майбутнього".

Перспективне планування розвитку міста запропонованим способом має важливі переваги:

По-перше, Стратегічний план розвитку міста, створений громадою виходячи з її інтересів і пріоритетів, є стабільнішим, бо менше залежить від зміни управлінських команд біля керма органів самоврядування міста. Кожна наступна команда, незалежно від її політичного чи кланового забарвлення, змушена працювати на реалізацію Стратегічних цілей цього Плану.

По-друге, такий План є організуючим документом, який дозволяє використовувати наявні фінансові та інші ресурси міста націлено, тобто більш ефективно. Адже щоразу при розгляді тієї чи іншої статті проекту бюджету, залученні спонсорських коштів та ресурсів підприємств береться до уваги, як ці кошти сприятимуть досягненню Стратегічної мети.

Стратегічний план суттєво впливає навіть на кадрову політику органу місцевого самоврядування. Працівники виконком, які працюють у Стратегічних напрямках розвитку, повинні відбиратись з особливою увагою, їх навчання та перепідготовці надається особлива пріоритетність, їх робота контролюється особливо ретельно.

По-третє: Стратегічний план є узгодженим планом партнерства трьох секторів громади – міської влади, бізнесових структур та громадських організацій; передбачені у Стратегічному плані заходи здійснюються не тільки міською владою та за її рахунок, але й іншими секторами громади. Як результат, за досвідом американських міст, стають розповсюдженими такі явища, як спонсорство бізнесових кіл, волонтерство громадських організацій тощо. Крім того бізнесмени, котрі знають, що їхня діяльність перебуває в магістральному напрямку розвитку міста, відчують моральне задоволення та певний місцевий патріотизм.

По-четверте, Стратегічне планування, як спільна праця громади над визначенням власного кращого майбутнього і його досягненням, ефективно сприяє самоусвідомленню громади та її згуртуванню.

По-н'яте, сформований Стратегічний план розвитку забезпечує громаді кращий доступ до кредитних ресурсів чи грантів, які надаються різними фінансовими та допомогивими організаціями. Досвід західних демократій чи навіть Польщі свідчить, що банки і грантодавці розглядають бізнес-плани міст чи їх заявки на отримання грантів лише за умови наявності у цих міст Стратегічних планів розвитку, з яких видно, що мета, для досягнення якої місто потребує коштів, передбачена в Стратегічному плані розвитку міста, а отже підтримується громадою.

У 1996 р. Світовий банк відмовився надати Санкт-Петербургу кредит лише "на реконструкцію історичного центра міста" і попросив міську владу хоч чимось підтвердити усвідомленість їхніх дій. Таким чином, це місто просто змушене було приступити до створення Стратегічного плану розвитку [124]

Та й в Україні, на думку Наталії Бордюк з "Урядового кур'єру", першопрохідниками Стратегічного планування розвитку громад міста Івано-Франківськ та Хмельницький стали передусім тому, що виборювали право бути претендентами на отримання позики Світового банку, а для цього їм треба було довести свою платоспроможність на тривалий період, розробити стратегію розвитку.

Як зазначено в Стратегічному плані розвитку Світловодська, "в умовах корінних соціально-економічних перетворень, що передбачають пристосування міста до вимог ринкової економіки, Стратегічний план є найбільш відповідним інструментом, здатним консолідувати зусилля міської влади і територіальної громади на вирішення проблем розвитку міста... Процес стратегічного планування – творчий процес, що дозволяє об'єднати знання і досвід, виявляє та враховує ідеї та ініціативи, узгоджує інтереси активних учасників міського розвитку, сприяє громадській згоді у напрямку перспектив розвитку міста".

Стратегічне планування призначене для розв'язання тільки корінних проблем – це робота над тим, що не так у громаді. За висловом Расті Брукса, професора з Університету штату Джорджія, воно стосується лише речей, від яких навертаються сльози – безробіття, бідності, економічного занепаду, екологічних загроз, тощо. Стратегічний план спрямовується на вирішення виключно тих завдань, які підтримуються всією громадою. Для здійснення інших завдань слід знаходити інші способи [303].

Для окреслення відмінностей у підходах щодо місцевого розвитку, що традиційно склалися і застосовуються в багатьох містах України (традиційний підхід) та тим, які можуть бути реалізовані із застосуванням стратегічного планування (стратегічний підхід), а також з метою узагальнення вищевикладеного матеріалу, зведемо інформацію у таблицю порівняння підходів до управління розвитком регіонів за рядом параметрів (див. додаток В).

Нові умови розвитку суспільства призводять до того, що багато методів і прийомів менеджменту, що довели свою результативність в

комерційному секторі, поступово переносяться в практику регіонального і муніципального управління. В результаті відмінності між менеджментом комерційних і державних організацій зменшуються [67].

У той же час сфера державного управління суттєво відрізняється від сфери приватного бізнесу. Споживачі громадських послуг не завжди мають можливість вибору. Тут, як правило, виявляється монополізм (постачання електроенергії і тепла), обсяг послуг може піддаватися раціонуванню (медичне обслуговування), деякі функції мають соціальну значимість (в'язниці, суди), тут не виявляються повною мірою ринкові механізми і закономірності. Механізм ринку в основному передбачає індивідуальний вибір, тоді як в суспільних товарах і послугах переважає суспільний і груповий вибір. Послуги суспільного сектора не продаються за конкурентними цінами. Вони в кращому разі надаються за цінами, які встановлюються по критеріях, далеких від ринкових. Іноді вони надаються на безкоштовній основі, і ви трати на їх виробництво покриваються з податків. Широко поширено субсидування цих послуг. Часто організація суспільного сектора надає безліч послуг, при цьому витрати на їх виробництво важко розділити відповідно до кожного виду цих послуг. У зв'язку з цим не всі прийоми і технології управління комерційною фірмою в їх незмінному вигляді можуть застосовуватися в державній сфері. Це вживання потребує відповідної адаптації, яка повинна бути тим більшою, чим сильніше відрізняється зміст діяльності тієї або іншої організації від змісту діяльності приватної фірми.

Багато аспектів діяльності державних і приватних організацій виявляються схожими. Так, наприклад, державні організації вимушені при фінансуванні, що все зменшується, виконувати все більш складні і об'ємні задачі. З цим же стикаються комерційні фірми, коли вони вимушені під тиском конкуренції підвищувати ефективність власної діяльності.

Особливо яскраво нові технології сучасного менеджменту виявляються в тих областях, де зміни соціально-економічного стану примушують постійно шукати нові рішення виникаючих задач. В Україні ця тенденція посилюється тим, що система державного управління в цілому трансформується від переважно командно-адміністративних методів до переважно економічних.

У міру приватизації і роздержавлення поступово руйнується монополія державних установ з надання послуг населенню і бізнесу. Особливо яскраво це видно на прикладі місцевих установ: організації, що надають громадські послуги, переходять з державної на приватну основу; це відноситься і до експлуатації житла, і до прибирання сміття, і до будівництва доріг, і до багатьох інших видів громадських послуг.

Традиційна бюрократична система управління у зв'язку з цим починає поступово замінюватися новою, в якій присутні елементи ринкових механізмів. Людина все в більшій мірі починає розглядатися як клієнт і споживач послуг.

Сучасна концепція регіонального і муніципального управління, що реалізована у ряді західних країн, представляє кожного громадянина у вигляді клієнта. Така концепція має деякі обмеження, оскільки зводить функції громадянина – учасника соціального контракту до клієнта – учасника лише ринкового контракту. В той же час дана концепція, орієнтована на досягнення більш повного задоволення потреб людей, вже довела свою доцільність і ефективність. У 1991 році у Великобританії була опублікована Хартія Громадянина, яка включає безліч показників і індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій по обслуговуванню клієнтів, тобто громадян. Коли хартія використовується в контексті нової моделі регіонального і муніципального управління, то вона дає основу для побудови відповідних стандартів обслуговування і для оцінки діяльності місцевих органів влади. Ці показники лягли в основу конкурсів серед місцевих органів влади і установ соціальної сфери, в процесі яких незалежними комісіями присуджуються нагороди в області якості місцевого управління. Хартія британського громадянина побудована не стільки на описах відносин громадянин – держава, скільки на розкритті відносин постачальник – клієнт. Думається, що ухвалення аналогічного документа у вітчизняній практиці істотно поліпшить якість регіонального і муніципального управління, дасть основу для підвищення його ефективності.

У практику роботи установ регіонального управління проникає технологія створення команд, тобто гнучких тимчасових творчих груп, орієнтованих на створення нового або вдосконалення старого "продукту". Створення інноваційного потенціалу в рамках державної установи стає заставою його успішної діяльності.

Управління комерційними організаціями, що досягли успіху на ринку, характеризується тим, що колективам надається значна самостійність. Ці колективи набувають права незалежних "команд", або навіть самостійних філіалів.

"Командні" технології менеджменту стали активно проникати в практику регіонального управління. Невеликі колективи дістають можливість розпоряджатися ресурсами, проводити власну кадрову політику, займатися стратегічним плануванням. Команди стають головним Інструментом досягнення інновативності, сфокусованої на головних задачах.

Нові підходи до регіонального і муніципального управління передбачають постійне навчання і підвищення кваліфікації, ретельний відбір персоналу, надання гарантій зайнятості. Адаптивність організації досягається за допомогою відносної стабільності колективу, що володіє загальними цінностями і загальним баченням. У процесі становлення нової моделі управління міняється і роль персоналу. Інвестиції в людський капітал набувають таку ж важливість, як і інвестиції до основних фондів.

Обов'язковим стає безперервне навчання персоналу і перш за все техніці вирішення проблем.

У практику управління регіоном проникають методи кількісної оцінки результатів, зокрема, оцінки ефективності (відношення результату до витрат), результативності (відношення фактичного результату до планованого) і економії (відношення планованих витрат до фактичних).

У процесі формування нової моделі менеджменту в регіональному муніципальному управлінні видозмінюються процедури контролю. На місце тотального бюрократичного контролю приходять контроль з боку населення, споживачів послуг регіонального управління, який здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою громадських організацій і засобів масової інформації. Контроль в умовах децентралізації управління стає більш ретельним і всеосяжним. Контроль наближається до безпосередніх виконавців і значною мірою починає здійснюватися ними самими.

Нові підходи менеджменту в регіональному управлінні основну увагу переносять на постановку цілей і задач, вироблення інструментів їх досягнення вимірювання і моніторинг результатів, оцінку ефективності

Зарубіжний досвід показує необхідність широкого застосування в суспільному секторі підходів що підвищують ефективність використання бюджетних коштів В зв'язку з цим певний інтерес викликає концепція Value for money ("вартість за гроші"), що широко використовується в практиці діяльності організацій суспільного сектора у Великобританії і деяких інших країн. Цей термін у всіх державних організаціях Великобританії став ключовим в контексті підвищення продуктивності їх роботи. Значення терміну Value for money полягає в тому, що у кожному конкретному випадку використання бюджетних коштів відбувається порівняння кількості витрачених коштів і набутого у зв'язку з цим корисного ефекту (результату). Таким чином, Value for money – це свого роду концепція підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Вона знайшла своє застосування не тільки в бюджетних, але і в комерційних організаціях, реалізуючись в таких процесах, як реінженеринг бізнес процесів і бенчмаркінг.

Оцінка ефективності в суспільному секторі має більше число рівнів розгляду і стикається з великою кількістю труднощів. Так, наприклад, той або інший проект може мати добрі техніко-економічні характеристики, проте він може бути не адекватним загальним цілям, не бути пов'язаним з виконанням основних функцій, бути спочатку невиправдано дорогим і не задовольняти споживачів належною мірою.

Є певні види діяльності, де підходи до оцінки ефективності майже такі ж, як і в комерційних організаціях Так, наприклад, департамент дорожнього будівництва може оцінювати ефективність власної діяльності, напряму співвідносячи ресурси і результат своєї діяльності. В той же час роботу таких організацій, як бібліотека, або відділ планування важче оцінити в термінах

ефективності, тут більш підходять оцінки, засновані на ступені соціальної значущості виконуваних функцій і якості послуг, що надаються.

Одним із нових методів підвищення ефективності в регіональному і муніципальному управлінні сьогодні став бенчмаркинг. Не тільки керівники комерційних фірм, але і керівники організацій суспільного сектора, а також державні службовці багатьох країн стали використовувати бенчмаркинг як інструмент оцінки виконаної роботи в цілях передачі передового досвіду управління з інших успішно діючих організацій.

Бенчмаркинг є систематичний процес виявлення кращих організацій і оцінки їх продукції і методів виробництва з метою використання передового досвіду цих організацій. В основі бенчмаркінга лежить концепція безперервного вдосконалення діяльності, яке передбачає безперервний цикл планування, координації, мотивації і оцінки дій з метою стійкого поліпшення діяльності організації.

Основний зміст бенчмаркінга полягає не стільки в тому, щоб визначити, наскільки інші організації виявилися успішнішими, скільки виявити чинники і методи роботи, які дозволили досягти більш високих результатів. Конкурентний бенчмаркинг розглядає виробу, послуги, і процеси роботи прямих конкурентів організації. Функціональний бенчмаркинг розглядає виробу, послуги, і процеси роботи організацій, що не є прямими конкурентами даної організації.

Дані про найкращий в світі досвід виробництва продукції або процес обслуговування іноді важко виявити внаслідок того, що вичерпна інформація вимагає високих витрат. Тому бенчмаркинг часто використовує інформацію про організації, які просто виявилися кращими по тих або інших параметрах. В подальшому можуть бути виявлені нові кращі зразки, і бенчмаркинг набуває характеру безперервного процесу постійних удосконалень.

Бенчмаркинг знайшов своє застосування і в державному управлінні. Національні і місцеві уряди багатьох країн світу шукають способи зменшити витрати, збільшити ефективність управління, посилити віддачу витрачених бюджетних коштів, підвищити якість послуг, що надаються громадянам. Бенчмаркинг є тією управлінською технологією, яка дозволяє формалізувати передачу і адаптацію передового управлінського досвіду.

Прикладів бенчмаркінга в практиці регіонального управління багато. Державні вищі учбові заклади застосовують методи управління запозичені з приватного сектора. До числа таких методів відноситься орієнтація на споживача, постійне вдосконалення бізнес процесів, маркетинг освітніх послуг тощо. Так, наприклад, досвід маркетингової діяльності торгових фірм, що поширюють товари широкого попиту, використовується в маркетингу освітніх послуг державних учбових закладів, в стратегічному плануванні розвитку вузів можуть використовуватися ті ж прийоми, які використовуються при стратегічному плануванні розвитку комерційних фірм тощо.

Для органів регіонального управління найбільший інтерес представляє приклад діяльності Аудиторської Комісії у Великобританії. Вона здійснює постійний моніторинг якості менеджменту місцевих органів влади, а також організацій суспільного сектора, які діють на місцевому рівні. При цьому моніторинг спирається на систему показників, які включають багато детальних показників діяльності установ охорони здоров'я, поліції, місцевих органів влади і ін. Даний моніторинг направлений на виявлення розбіжності в ефективності використання бюджетних коштів, витрачених на ті або інші потреби. На основі даного моніторингу Аудиторська Комісія виявляє передовий досвід кращого з погляду показників соціально-економічної ефективності використання бюджетних коштів фінансування державної установи (ним може виявитися краща школа, кращий госпіталь, краща пожежна команда тощо). Потім кращий досвід вивчається, виявляються ті практичні кроки, які дозволили одержати кращі результати, потім цей досвід описується і тиражується при безпосередній участі співробітників Аудиторської комісії. Таким чином, контроль, який здійснює Аудиторська комісія, кінцевою метою має підвищення ефективності роботи багатьох державних установ і кінець кінець – підвищення ефективності кожного бюджетного фунта стерлінгів.

Бенчмаркінг є успішною управлінською технологією, яку доцільно використовувати у вітчизняній практиці. Одним з можливих підходів до використання бенчмаркінга є участь в різних рейтингах і оцінках якості систем управління. Будь-яке суспільне визнання, засноване на результатах, досягнутих в процесі відкритого змагання, може сприяти підвищенню якості управління. Оцінка якості регіонального або муніципального управління або державної організації, виконана незалежними комісіями або громадськими організаціями, що одержали суспільне визнання, сприяє підвищенню якості управління в державних і регіональних органах управління. Будь-які суспільні оцінки, рейтинги і конкурси роблять процес державного і регіонального управління більш прозорим і ефективним.

Бенчмаркінг може розглядатися як своєрідна технологія навчання і як інструмент загального управління якістю. Цей інструмент з успіхом використовується у ряді корпорацій. Бенчмаркінгу допомагає орієнтація на стандарти управління якістю і перш за все, стандарти ISO серії 9000, виконання яких не тільки в комерційних, але і в державних організаціях, у тому числі в органах регіонального управління, – важливий крок до підвищення ефективності їх роботи. Якість послуг, що надаються, стає центральним моментом в роботі багатьох органів місцевого управління і місцевих органів влади. Враховуючи практику управління якістю в комерційних організаціях, досягнення якості повинне спиратися на відповідні стандарти, а оцінка якості припускає процедуру зовнішнього аудиту.

Ці підходи, концепції і технології управління лягли в основу стратегічного планування, яке набуло поширення в містах і регіонах

розвинених країн в останній чверті минулого століття. Його основні ідеї, спочатку розроблені і реалізовані стосовно крупних міжнародних корпорацій, що визначають конкурентні стратегії в завоюванні нових ринків, були перенесені на рівень громадських організацій і органів управління містами і регіонами. Плідна аналогія, що дозволяє розглядати місто чи регіон як якесь підприємство, що обслуговує клієнтів – населення, бізнес, приїжджих – і конкурує за цих клієнтів з іншими регіонами, стала початковим пунктом до трансляції багатьох технологій управління з бізнесу в суспільний сектор.

Як, наприклад, застосування бенчмаркінга для розробки стратегічного бачення розвитку регіону. Саме за допомогою нього можна порівняти значущі аспекти життя населення регіону з передовими вітчизняними та зарубіжними аналогами, запозичити успішний досвід і кращі досягнення, виявити сильні та слабкі сторони регіону, в кінцевому підсумку визначити конкурентні його переваги.

Розділ 5

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

5.1. Державне управління ресурсним розвитком територіальної громади: проблеми, напрями, пріоритети

Наявність значної кількості складних проблем в сфері державного управління ресурсним розвитком територіальної громади потребує пошуку шляхів їх подолання, що обумовлено, насамперед тим, що зміцнення національної економічної системи безпосередньо залежить від ефективного функціонування регіонів, всіх складових їх інфраструктури. З точки зору виділення стратегічних завдань розвитку держави актуальним є розроблення ефективних підходів до прогнозування ресурсного розвитку регіону як основи державного регулювання соціально-економічного розвитку країни в цілому.

У даному випадку доцільно за основу прийняти розуміння державного регулювання розвитку регіону як комплексних дій системи державного управління, що спеціально організуються, із забезпечення стійкого та збалансованого функціонування регіональних систем, що має на меті підвищення ефективності раціонального розподілу, використання та відтворення основних видів ресурсів як підґрунтя досягнення стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку територіальної громади, регіону та держави. Це обумовлено тим, що прогноз економічного і соціального розвитку являє собою прогноз розвитку країни, її регіонів та окремих територій, що, здебільшого, розробляється на довгострокову (більше п'яти років) та середньострокову (до п'яти років) перспективу та містить: аналіз соціально-економічного розвитку за попередній період і характеристику основних проблем економіки та соціальної сфери; опис стану використання природного, виробничого, трудового, наукового потенціалу, екологічної ситуації; прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг; можливі напрями вирішення проблем розвитку економіки і соціальної сфери; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку і пропозиції щодо заходів для їх досягнення; основні показники соціально-економічного розвитку; висновки щодо тенденцій розвитку економіки тощо [276; 324; 377].

Хоча варто зауважити, що державне регулювання розвитку регіону є складною системою, що включає вплив на умови і фактори функціонування соціально-економічної інфраструктури регіону, забезпечуючи його збалансований і стабільний розвиток на основі стійкого відтворення, раціонального використання та розподілу основних ресурсів регіону. Враховуючи це, набувають особливої значущості державна політика розвитку регіонів та регіональна економічна політика, яку можна розуміти як певну визначену сукупність цілей, завдань і методів впливу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відображає інтереси та стратегічно важливі пріоритети держави на регіональному рівні.

На думку сучасних вітчизняних науковців [365], головними принципами реформування державного управління та місцевого самоврядування повинні бути децентралізація, деконцентрація, субсидіарність, партнерські стосунки між державною владою та місцевим самоврядуванням, міжсекторне співробітництво владних інституцій, політичних партій, неурядових громадських організацій та бізнесових кіл. Необхідною умовою трансформації державного управління та місцевого самоврядування є реформування адміністративно-територіального устрою України, приведення його у відповідність до потреб суспільства, подальший розвиток економіки, інтеграція нашої держави в європейській і світовий простір.

Погоджуючись у цілому з цією думкою, слід зазначити, що у випадку розвитку регіонів йдеться не тільки про потреби суспільства загалом, але й про потреби конкретної територіальної громади, отже, того мікро соціуму, який він собою являє. Відтак, напрями реформування системи регіонального управління, особливо в частині забезпечення регіонів необхідними для його життєдіяльності та ефективного розвитку ресурсами, мають відповідати тим реальним потребам, які висуваються, перш за все, з боку соціально-економічної інфраструктури регіону. Їх задоволення і стає важливим пріоритетом державного управління ресурсним розвитком регіону. Але постає важливе питання, пов'язане з формуванням ефективної моделі державного управління ресурсним розвитком регіону, в межах якої можна було б врахувати всі наявні потреби в їх зв'язку з загальними потребами суспільства та наявною соціально-економічною інфраструктурою держави загалом. Неврахування важливості усунення основних викривлень і диспропорцій у розвитку кожного окремого регіону має наслідком не тільки стримування розвитку суспільства і держави, але й надання невикористаних пріоритетів окремим регіонам, неефективний перерозподіл ресурсів і, як наслідок, загострення соціально-економічних проблем.

Формування конкретних моделей державного управління ресурсним розвитком регіонів також має враховувати можливість вдосконалення

існуючих та формування нових механізмів державного управління ресурсним розвитком регіону. Як підкреслюють дослідники [363], основні механізми державного управління ресурсним розвитком регіону реалізуються в різних формах їх державної підтримки, що мають переважно селективний характер. З точки зору державного управління регіональним розвитком на основі ефективного і раціонального використання та відновлення ресурсної бази регіону в межах їх певної економічної та політичної незалежності особливої важливості механізми державного управління ресурсним розвитком регіону набувають як такі дії правового, соціального, фінансового, економічного тощо характеру, які спеціально організуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Метою таких дій, що є основою відповідних механізмів державного управління, є стимулювання ресурсного розвитку регіону за умов стримування процесів саморозвитку, регулювання соціальної мобільності трудових ресурсів регіонів шляхом спрямованої міграції, сприяння утворенню та ефективному функціонуванню важливих з точки зору держави елементів інноваційної економіки (наприклад, вільні економічні зони, технопарки тощо), забезпечення виконання регіонами загальнодержавних функцій, оперативне реагування на кризові ситуації, що виникають у регіоні.

У цьому аспекті важливим завданням державної влади виявляється оцінка ресурсних потреб кожного з регіонів, що є основою селективного підходу до державного управління ресурсним розвитком регіону. У даному випадку принцип селекції у централізованому розподілі ресурсів дозволяє державі більш ефективно регулювати наявну ресурсну базу, враховуючи її певну об'єктивну обмеженість, та підвищувати ефективність "адресного" ресурсного забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

Доцільно за такого підходу звернути увагу на проблему розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням загальнодержавних та регіональних пріоритетів. Одним зі шляхів її вирішення може стати регіональна форма державної селективної підтримки ресурсного розвитку регіонів, що передбачає децентралізацію прийняття державно-управлінських рішень щодо питань використання, розподілу та відтворення ресурсної бази. Хоча при цьому виникає певна загроза зміни структури соціально-економічних та політичних відносин між регіонами як суб'єктами держави, а також до виникнення диспропорцій, які, втім, можуть бути незначними з точки зору стратегічної перспективи розвитку держави в цілому та окремого регіону, оскільки подолання негативних тенденцій в одному регіоні здатне забезпечити зниження ризику розвитку загальної кризової ситуації.

З іншого боку, як вказують М. Сьоміч [416] та Т. Уманець [437], механізм реалізації регіональної системи регулювання передбачає

цілеспрямоване поєднання централізації і децентралізації у сфері прийняття управлінських рішень у регіональному відтворювальному процесі. При чому роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів не обмежується лише регуляторними функціями стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг. Відтак, дійсно справедливо в якості головної мети державного управління регіональним розвитком розглядати забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, інтеграція держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

Ураховуючи це, варто спрямовувати державну регіональну політику на усунення територіальної диференціації та диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, які обумовлені нерівномірністю ресурсного забезпечення окремих регіонів та викликають необхідність нераціонального перерозподілу ресурсів – переміщення частки необхідних ресурсів у нестабільні, депресивні регіони й утворення ненормального положення розвинених і забезпечених регіонів, які розглядаються як "донори" ресурсів. В останньому випадку сам статус таких регіонів не є проблемою, яка полягає в необхідності врахування в соціально-економічній інфраструктурі такого регіону необхідності відмови від певної частки ресурсів, які можуть слугувати стратегічним запасом у кризових ситуаціях.

Фактично, селективний підхід дає можливість вказати на декілька основних механізмів державного управління ресурсним розвитком регіону: механізм фінансового забезпечення або фінансової підтримки (трансферти), механізм додаткової фінансової підтримки (для депресивних регіонів), цільові програми (один з найбільш поширених та ефективних механізмів вирішення регіональних соціально-економічних проблем), бюджетні інвестиції (механізм реструктуризації соціально-економічної сфери регіону, що передбачає вдосконалення податкової системи з метою підвищення ефективності наповнення регіональних бюджетів), реприватизація (як механізм підвищення міжбюджетної ефективності та перерозподілу ресурсів), субсидіювання (переважно у житлово-комунальній сфері), товарне кредитування (як механізм регулювання енергоресурсів та агропромислового комплексу), державні цільові програми, фінансова допомога (підвищення конкурентноздатності регіональних промислових комплексів та регулювання соціальних проблем регіону), дотування (механізм фондової підтримки депресивних регіонів на основі перерозподілу ресурсів), створення спеціальних організаційно-правових режимів (інноваційний розвиток соціально-економічної інфраструктури регіону).

Варто зауважити, що застосування вказаних механізмів передбачає наявність розвиненої системи державного регулювання розвитку регіонів загалом та їх ресурсного забезпечення зокрема. Інакше кажучи, їх ефективне застосування за відсутності державної політики соціально-економічного розвитку регіонів виявляється необґрунтованим. Особливо це підкреслюється в умовах активних змін зовнішнього середовища, в якому відбувається розвиток держави та її регіонів, активізації зовнішньоекономічних зв'язків, набуття регіонами статусу вирішальної структурної одиниці держави, від якої залежить забезпечення та збереження стабільності. Тобто, фактично йдеться про здатність держави протистояти зовнішнім та внутрішнім викликам, що можливе лише за умов збереження її цілісності та незалежності на всіх рівнях та в усіх сферах життєдіяльності як цілого, так і регіонів зокрема.

Враховуючи це, дослідники зазначають, що найсуттєвішими викликами, на які держава має реагувати виробленням та реалізацією нового механізму управління територіями, є [421, с. 101]:

- глобальні світові цивілізаційні процеси, ускладнення умов розвитку Української держави та погіршення використання нею переваг свого геополітичного положення;

- зростаюче відставання України від країн-лідерів за показниками якості життя людей, рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвинутості інноваційного середовища;

- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, у багатьох регіонах України;

- намагання використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуру для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави;

- несформованість загальнонаціональних цінностей, нестійкість та негомогенність загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;

- неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, що входять до їх повноважень;

- неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою держави новим завданням її розвитку;

- формування сусідніми державами на територіях, прилеглих до державного кордону України, потужних центрів економічного зростання, що призводить до відпливу трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткового соціального напруження в цих регіонах;

– недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Відтак, особливу увагу необхідно приділяти саме таким напрямкам державної регіональної політики, як ресурсне забезпечення регіонів, на основі чого можливим стає формування та впровадження дефективних і дієвих механізмів державного регулювання їх соціально-економічного розвитку. Отже, справедливою виявляється думка про те, що у сфері державного управління регіоном і раціональному розподілі всіх видів ресурсів між регіонами повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів державного управління до їх необхідного різноманіття та дієвості на основі застосування інноваційних механізмів державного управління регіональним розвитком.

Вирішення на цій основі регіональних проблем, проблем, пов'язаних, перш за все, з диспропорціями у розподілі та перерозподілі необхідних для розвитку регіонів ресурсів, обумовлює необхідність створення умов, в яких можна було б досягти оптимальної самостійності регіонів, застосування необхідних організаційно-правових та економічних заходів для забезпечення ефективності державного регулювання регіонального розвитку та державного управління ресурсним забезпеченням регіонів в межах координації міжрегіональних зв'язків. Внаслідок цього, державна регіональна політика, як сукупність організаційно-правових та економічних заходів, що здійснюються державою в сфері регіонального розвитку країни відповідно стратегічних цілей і завдань внутрішньої та зовнішньої політики й спрямованих на ефективний розвиток інфраструктури регіонів, має переорієнтовуватися не тільки на пріоритетність економічного розвитку регіонів, але й на раціональний розподіл і використання всіх необхідних ресурсів, метою чого є забезпечення стабільного розвитку та пріоритетів національної безпеки. Наведене трактування регіональної політики держави дещо відрізняється від загальновикористовуваного в сучасній практиці державного управління, за яким регіональна політика держави являє собою цільові дії держави, спрямовані на збалансування умов діяльності регіонів та їх результатів, підвищення ефективності використання сукупних регіональних ресурсів та можливостей, створення умов для підвищення ефективності окремих регіонів [421]. Але запропоноване розуміння регіональної політики не суперечить і доповнює запропоноване вище визначення, що дає змогу зазначити, що формування механізмів державного управління ресурсним забезпеченням регіону в цьому контексті має здійснюватися з урахуванням основних напрямів регіональної політики держави, серед яких найбільш значущими виявляються: забезпечення економічних, організаційно-правових засад цілісності держави та національної економіки на основі підтримки стабільного розвитку єдиного економічного простору; забезпечення єдиних

стандартів і гарантій соціального життя населення регіону та країни незалежно від стану соціально-економічного розвитку конкретного регіону, його економічного потенціалу; вирівнювання нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, усунення наявних диспропорцій як основи поляризації в межах всього суспільства; пріоритетний розвиток регіонів, які мають стратегічне значення для економіки країни, на основі створення ефективних механізмів державного управління ресурсним забезпеченням регіону; планування системи розподілу ресурсів у процесі міжрегіональної взаємодії на принципах економічної доцільності та інноваційно-інвестиційного потенціалу кожного регіону тощо. Поряд з цим особливої уваги привертає така складова регіональної політики, яка за суттю є визначальною в аспекті підвищення ефективності державного управління ресурсним забезпеченням регіонів, як природно-ресурсний потенціал, що являє собою екологічну місткість території, оцінену з урахуванням характеру використання, наявності і стану географічних структур, природного ландшафту, кліматичних умов, мінеральних ресурсів, ґрунтів, водних ресурсів, атмосфери, рослинного і тваринного світу.

Ці стратегічні напрями мають враховуватися та відображатися в конкретних державних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, цільових програмах економічного розвитку держави, що передбачає розробку конкретних моделей державного управління забезпеченням ресурсного розвитку регіонів. У даному випадку варто прийняти за основу розроблене в науці поняття програми економічного і соціального розвитку, відповідно до якого вона документом, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери. В Україні щороку розробляється Державна програма економічного і соціального розвитку України взаємоузгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік. У цій програмі конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Зокрема, у Державній програмі економічного і соціального розвитку України повинні бути відображені [107]: аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни; цілі та пріоритети

економічного і соціального розвитку в наступному році; система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців; основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України; показники розвитку державного сектора економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

Загалом варто звернути увагу на те, що державна програма визначає стратегію розв'язування найважливіших соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, інших проблем загальнодержавного значення, включає комплекс взаємопов'язаних заходів і завдань, спрямованих на досягнення конкретних кінцевих цілей, узгоджених за термінами їх реалізації та складом виконавців. Фактично це вид діяльності (або впорядкована їх сукупність), спрямованої на досягнення встановленої урядом мети, що реалізується відповідно до чинного законодавства [107]. Державна програма є комплексом заходів щодо досягнення однієї або кількох цілей розвитку та забезпечення інтересів держави, які реалізуються через проекти. Саме на рівні проектів, а вони можуть бути основними (наприклад, виробничими, екологічними тощо) або допоміжними (що забезпечують реалізацію основних), використовуються ресурси та отримуються передбачені результати. Програму можна розглядати як проект проектів, а її розроблення – як синтез системи проектів на базі інтеграційного, функціонального, комплексного та динамічного підходів. При цьому застосовується програмно-цільовий підхід, який пов'язує цілі плану з ресурсами за допомогою програм.

Серед основних принципів формування державних програм виділяються такі [410]: підпорядкування їх певній системі (вибір виходячи з державних цілей, взаємодія з іншими програмами); спрямування на кінцевий результат; розгляд програми як цілісного об'єкта і процесу управління; створення відповідної системи управління та механізмів забезпечення; дотримання певної структури, що складається з низки впорядкованих програмних завдань; аналітичне обґрунтування та оцінка програмних рішень на всіх стадіях розробки і реалізації програми. Формування державної програми, як правило, передбачає отримання від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності не тільки пропозицій щодо конкретних заходів, а й щодо матеріалів аналізу, техніко-економічних

розрахунків, прогнозних оцінок в обсязі, достатньому для обґрунтування доцільності й необхідності включення таких заходів до програми.

Досягнення загальної мети програми неможливе без розробки заходів, з її впровадження, таких, як створення необхідної нормативно-правової бази та інформаційно-методичного ресурсу (методичні, інструктивні та інші документи), а також залучення фінансових ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів господарювання діяльності (держави, галузей, регіонів, підприємств різних форм власності, різних фондів, вітчизняних і іноземних інвесторів). У програмі доцільно визначити не тільки конкретні цілі, а й перспективу з урахуванням реальних матеріальних і фінансових можливостей держави. Вважається за доцільне виконання програми за два-три етапи. На першому етапі, як правило, необхідно реалізувати та доопрацювати базові пілотні проекти, а також створити умови (правові, фінансові, організаційні тощо) для подальшого виконання програми. На другому потрібно розпочати виконання проектів програми з широким застосуванням напрацьованих пілотних проектів, на третьому – забезпечити здавання-приймання всіх передбачених програмою проектів та завершення заходів [413]. Наведене розуміння змісту та сутності реалізації державних програм, перш за все програм соціально-економічного розвитку, які, у тому числі, спрямовані на вирішення проблем ресурсного забезпечення регіонів, передбачає розробку відповідних теоретичних моделей, які на практиці дають можливість деталізувати та конкретизувати основні елементи програми.

Розробка таких моделей передбачає поєднання двох основних типів моделей, що застосовуються у процесі планування соціально-економічного розвитку регіону – організаційної та імітаційної. Наприклад, як зазначається в науковій літературі [383; 413; 459], організаційна модель фінансового забезпечення планів соціально-економічного розвитку регіону створюється на базі принципів програмно-цільового управління бюджетними ресурсами, що має сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Імітаційна модель формування та використання бюджетних ресурсів регіону, заснована на принципах системної динаміки, яка враховує особливості функціонування бюджетної системи в Україні й дає змогу оцінити ресурсну забезпеченість процесів соціально-економічного розвитку регіону. Фактично, такі моделі можуть бути застосовані не тільки для планування фінансового забезпечення регіону, але й для всіх видів ресурсів, адже принципи, на основі яких вони будуються залишаються провідними у будь-якому випадку та є ефективними для будь-якого виду ресурсів.

Формування механізмів державного управління ресурсним розвитком регіону в цьому контексті має здійснюватися з урахуванням основних напрямів регіональної політики держави, серед яких найбільш значущими виявляються: забезпечення економічних, організаційно-правових засад

цілісності держави та національної економіки на основі підтримки стабільного розвитку єдиного економічного простору; забезпечення єдиних стандартів і гарантій соціального життя населення регіону та країни незалежно від стану соціально-економічного розвитку конкретного регіону, його економічного потенціалу; вирівнювання нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, усунення наявних диспропорцій як основи поляризації в межах всього суспільства; пріоритетний розвиток регіонів, які мають стратегічне значення для економіки країни, на основі створення ефективних механізмів державного управління ресурсним забезпеченням регіону; планування системи розподілу ресурсів у процесі міжрегіональної взаємодії на принципах економічної доцільності та інноваційно-інвестиційного потенціалу кожного регіону тощо. Ці стратегічні напрями мають враховуватися та відображатися в конкретних державних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, цільових програмах економічного розвитку держави в цілому.

У свою чергу О. Строева вказує на такий підхід, що відображає множини характеристик регіональних рівнів розвитку статку, як побудова інтегрованих економічних індикаторів [413]. Цей підхід передбачає створення переліку систем загальних індикаторів, що формуються за такими блоками: загальний рівень розвитку регіону, стан важливіших галузей виробництва, фінансове положення регіону, інвестиційна активність, доходи населення, зайнятість та ринок праці, стан соціальної сфери, екологічна ситуація, міжнародна економічна активність.

Як можна побачити, цей підхід залишає поза увагою безпосередньо показники ресурсного розвитку регіону, взяті в узагальненому вигляді. Так, якщо непрямо стан забезпечення регіону фінансовими та трудовими ресурсами в цьому підході відображається, то більшість інших ресурсів представлені в латентному вигляді. Оцінити, наприклад, стан забезпечення регіону необхідними ресурсами для розвитку провідних галузей його економіки за станом важливіших галузей виробництва або екологічної ситуації досить складно, адже ці індикатори не створюють загальну комплексну картину, вказуючи лише на певні фактори, що впливають на ситуацію з ресурсним забезпеченням регіону. Але такий підхід може бути застосованим у процесі вироблення механізмів державного управління ресурсним розвитком регіону в межах відповідної єдиної комплексної моделі.

Йдеться, перш за все, про можливість оцінювання ефективності державного управління ресурсним розвитком регіону та ефективності відповідних механізмів, що обумовлено низкою об'єктивних причин, найбільш значущою серед яких з точки зору ресурсного розвитку регіону є невідновлюваність втрат, які можуть мати місце в сфері ресурсів. Наслідком виявляються сукупні втрати, що може понести суспільство в цілому, а також низка соціально-економічних проблем, імовірність

виникнення яких збільшується як на рівні регіону, так і на рівні держави, й які здатні призвести до значного зниження ефективності державного управління процесами соціально-економічного розвитку. Внаслідок цього, підготовка державно-управлінських рішень щодо ресурсного розвитку регіонів та доцільності використання конкретних механізмів такого забезпечення має передбачати узгодження як інтересів держави, так і регіонів, тобто має вироблятися на загальнодержавному та регіональному рівні, являючи собою синтезоване рішення. Метою цього є забезпечення достатнього рівня державно-управлінського рішення в аспекті оцінки ефективності державного управління ресурсним розвитком регіонів, тобто в даному випадку, має йтися про характер, рівень, ефективність функціонування організаційної інфраструктури регіонального рівня в їх кореляції ефективності всієї системи державного управління, що реалізується в конкретних результатах і показниках розвитку соціально-економічної інфраструктури регіону.

Більш доцільно в даному випадку орієнтуватися на оцінку окремого органу державного управління в межах моделювання, тобто побудови спеціальних моделей, які дозволяють здійснювати оцінку як щодо функцій, так і щодо процесів. Такі моделі є ієрархічними, відображаючи специфіку взаємовідносин державного і регіонального рівнів управління. В їх основі міститься структурно-функціональна модель системи державного управління, що забезпечує вирішення питання ефективної реалізації функцій органів державної влади та відповідності структури суб'єктів їх реалізації на різних рівнях.

Урахування наявних зв'язків у структурі державної влади та рівнів її реалізації передбачає аналітичну конструкцію моделі як послідовно здійснюваних процесів, в яких розкриваються конкретні функції, скорегованих відповідно параметрів загальної моделі. Процесна модель відповідає структурі взаємовідносин органів державної влади різних рівнів із зазначенням функціональної спрямованості в межах управлінської ієрархії. Параметрична складова такої моделі забезпечує визначення кількісних та якісних елементів процесу забезпечення ресурсами регіону в межах централізованого підходу. Зворотні зв'язки та детермінованість факторами, що впливають на зміни параметричних складових відтворюють в моделі ситуацію, за якою необхідними є відповідні зміни підходів та загальних принципів ресурсного забезпечення, перш за все, децентралізацію. В останньому випадку відбувається перерозподіл необхідних ресурсів на регіональному рівні управління, що підвищує ефективність кількісних вимірів державного управління та загальний синергетичний ефект від перерозподілу і трансформації функцій державного управління щодо вирішення проблем ресурсного забезпечення регіонів (табл. 5.1).

Моделі і стратегії ресурсного розвитку регіону

Блоки моделей	Тип моделі	Стратегія
1.	Організаційна	Стратегія ресурсного розвитку регіону
	Імітаційна	Стратегія використання ресурсів регіону
2.	Аналітична	Стратегія розподілу та перерозподілу ресурсів
	Параметрична	Стратегія управління ресурсним забезпеченням
3.	Раціональна	Стратегія ситуаційної адаптації
4.	Інноваційна	Стратегія інноваційного розвитку
5.	Системна	Стратегія планування ресурсного забезпечення
6.	Комплексна	Стратегія ресурсного забезпечення регіону

Ефективність державного управління ресурсним розвитком регіонів, як управлінська та економічна категорія, передбачає застосування комплексу механізмів ресурсного забезпечення, які дозволяють досягнути необхідного балансу відношення вартості обсягів ресурсів, що надаються регіону державою, до вартості обсягів продукції та послуг, що створюються на основі цієї ресурсної бази. Частка, що припадає на вирішення проблеми ресурсного розвитку на регіональний рівень управління, у загальній величині державного втручання в цей процес, має зростати, мінімізуючи негативний вплив неефективного делегування повноважень в системі державного управління, відображаючи реальний стан всієї системи з точки зору її ефективності.

У цьому контексті варто погодитися з думкою науковців, які зазначають, що для того, щоб надати процесу модернізації управлінської системи нової якості, необхідно відмовитись від сучасної регіональної політики України, орієнтованої не на "розвиток", а на "утримання" регіонів. Регіони повинні господарювати так, щоб після обов'язкових відрахувань центральній адміністративно-управлінській системі вони отримали реальну винагороду за свою "активність". Необхідно сформувати правову базу державного регулювання територіального розвитку як цілісний масив нормативно-правових актів, виходячи з єдиних концептуальних уявлень про сутність, зміст та форми державної регіональної політики. При формуванні концептуальної основи врахувати необхідність розглядати регіон як самодостатню систему господарської, управлінської, інформаційної та інтелектуальної активності [459]. При цьому актуальною виявляється необхідність визначення стратегічних

параметрів територіального розвитку, які мають враховувати зміни рівня і якості життя населення, забезпечення стійкого і збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалу територій.

Фактично, економічна і управлінська ефективність державного управління ресурсним розвитком регіону з точки зору відношення витрат на досягнення конкретних цілей (перш за все, цілей, визначених державною регіональною політикою) відображає і безпосередньо характеризує рівень соціально-економічного розвитку країни, а також свідчить про якісні параметри системи державного управління у сфері використання, розподілу та відтворення основних ресурсів в межах всієї країни та окремих регіонів. Це потребує вироблення дієвої та ефективних державно-управлінських механізмів ресурсного розвитку регіонів, які давали б сприяли розвитку соціально-економічної інфраструктури регіонів, підвищуючи виробничий потенціал та здатність, протидіючи зовнішнім викликам, задовольняти потреби суспільства. Такі механізми мають відповідати основним завданням і цілям державної стратегії розвитку регіонів, конкретним програмам, регіональної та соціальної політики розвитку країни, відображаючи синтез двох основних складових зростання національної економіки – економічної та управлінської ефективності і соціальної прийнятності, адже нехтування одним з них обов'язково призводить до викривлень у процесах суспільного розвитку, диспропорціях розвитку регіонів тощо.

Це важливо враховувати у розробці сучасної моделі державного управління ресурсним розвитком регіонів, в межах якої уможлиблюється визначення системних параметрів удосконалення процесу соціально-економічного розвитку регіонів на основі визначення нових орієнтирів, обумовлених сучасними тенденціями розвитку суспільства і держави в цілому. Йдеться, перш за все, про необхідність вдосконалення системи стратегічного планування розвитку регіонів, яка потребує суттєвого коригування, обумовленого станом ресурсного розвитку регіону як самостійного суб'єкта економічних процесів, який буде власну позицію на основі прийнятих державних стратегій та програм регіонального розвитку, що визначаються основні пріоритети державної регіональної політики.

З цієї позиції стратегічне планування має розумітися як систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози і можливості, що, у свою чергу, підвищує вимоги до стратегічного управління як діяльності, що пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтриманням ряду взаємовідносин між нею і оточенням, що надає можливість їй досягти своїх цілей, відповідає її внутрішнім можливостям і дає змогу залишатися сприйнятливою до зовнішніх запитів. При цьому важливим є необхідність зменшення у плані частки

директивних важелів впливу на суб'єкти економіки, що супроводжується збільшенням частки економічних, за допомогою яких створюються такі умови функціонування, коли суб'єкт економіки має обирати стратегію розвитку в напрямку окреслених державою цілей. Отже, важливим виявляється узгодження цих пріоритетів з пріоритетами внутрішньої та зовнішньої політики держави, а також основними цілями і завданнями, що вирішує регіональна влада, враховуючи тенденції та перспективи розвитку регіону – програмно-цільове планування ресурсного забезпечення регіонів як підгрунтя основа цього процесу.

В основі програмно-цільового планування ресурсного розвитку регіонів містяться механізми макроекономічного стимулювання, фінансування та регулювання інноваційної діяльності, які визначаються спрямованістю економічної політики держави на розвиток інноваційної економіки. Це передбачає формування нових механізмів ресурсного забезпечення, які мають забезпечувати належний рівень самостійності регіонального управління у розв'язанні питань розподілу, перерозподілу та відтворення необхідної ресурсної бази. Сутністю таких механізмів є безпосередній зв'язок з макроекономічною ситуацією, яка обумовлює необхідність здійснення конкретних заходів щодо стимулювання розвитку соціально-економічної інфраструктури регіонів як основи для стабільного розвитку національної економіки, забезпечення її конкурентоспроможності.

Відтак, зростає важливість розвитку механізмів макроекономічного стимулювання, які спрямовані на формування основи для визначення конкретних шляхів зміни ресурсного постачання у регіони, перерозподілу основних функцій між центральним та регіональним рівнями державного управління у напрямі підвищення ролі регіональної економіки в якості визначника позиції у сфері ресурсного забезпечення. У такій ситуації ресурси, з одного боку, самі є механізмом макроекономічного стимулювання, а з іншого – потребують зміни наявних механізмів державного управління ресурсним забезпеченням регіонів з урахуванням тенденцій їх розвитку.

Звертаючи увагу на провідну роль у ресурсному забезпеченні регіонів фінансів, варто вказати, що наведений вище механізм має обов'язково застосовуватися у комплексі з відповідним фінансовим механізмом. Наприклад, частка бюджетних коштів, призначених на відтворення або поповнення необхідної ресурсної бази регіонів, має бути не тільки пропорційною до відповідних часток, спрямованих на інші потреби, але й відповідати дійсній, реальній потребі регіонів. Тобто, визначення цієї частки має враховувати власний потенціал регіону щодо отримання необхідних для розвитку ресурсів на основі перерозподілу функцій державного регулювання ресурсним забезпеченням та децентралізації. Внаслідок цього може виникнути позитивний ефект у межах державного бюджету, оскільки частка коштів, що виділяються, може бути

мінімізованою та розподіленою між більш відсталими в економічному відношенні регіонами або стати основою для формування необхідного інноваційного портфелю, призначеного для розвитку конкретного регіону.

Варто вказати й на можливість раціоналізації регіональних бюджетів, як в частині їх формування, так і витрачання, що також має наслідком підвищення самостійності регіонів та конкурентоспроможності регіональної економіки як активного суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності. У сукупності це актуалізує роль планування ресурсного забезпечення, що здійснюється на всіх рівнях управління. При цьому, враховуючи необхідність деталізації стратегічних орієнтирів та принципів розвитку держави в цілому, що здійснюється в межах конкретних програм і планів розвитку регіонів, планування ресурсного забезпечення об'єктивно ґрунтується на програмно-цільовому підході як основи для створення і спрямування ресурсної бази регіону на стимулювання і розвиток інноваційної діяльності. Фактично, йдеться про адаптивну здатність системи державного управління ефективно регулювати розвиток інноваційної діяльності в межах всього господарчого комплексу з урахуванням всіх наявних потреб, специфічних для кожного окремого регіону з метою їх інноваційного розвитку. Це уможливило розвиток ситуації, в якій підвищується ефективність використання ресурсів, спрямованих державної владою на розвиток регіонів, заощаджуючи державні резерви, тобто, стратегічні запаси сировини, матеріалів, палива, деяких видів техніки, продовольства та інших матеріальних продуктів, необхідних для безперебійного функціонування економіки на випадок надзвичайних ситуацій, потреб оборони тощо, що створюються і регулярно поповнюються державою.

Залежно від ролі держави в науково-технічній та інноваційній сфері виділяють дві основні моделі інноваційного розвитку: індустріальну (перевага віддається ринковим регуляторам при пасивній ролі держави) та постіндустріальну (висока активність держави – система цілеспрямованих, випереджаючих заходів). У межах цих моделей визначається, що основним завданням державного регулювання інноваційної діяльності є створення оптимального економічного механізму, який поєднував би державні та ринкові важелі впливу на наукові та інноваційні процеси, був зорієнтований на економічне зростання держави, її інтеграцію у світову економіку. Проте, в цих моделях увага до процесів інноваційного розвитку на рівні окремих регіонів з урахуванням наявних для цього ресурсів, а також потенційної можливості перебудови соціально-економічної інфраструктури регіону за рахунок раціонального планування ресурсного забезпечення, майже не приділяється. Хоча сучасні умови господарювання, в яких регіони є самостійними суб'єктами економічної діяльності, які беруть активну участь у формуванні ринкових відносин, підвищують увагу до необхідності врахування особливостей впливу на інноваційний розвиток регіонів ринкових механізмів та державного регулювання.

Відомо, що ринковий механізм та державне регулювання по-різному впливають на науково-технічний та інноваційний розвиток. Враховуючи це, можна зазначити, що, наприклад, механізм макроекономічного регулювання інноваційних процесів передбачає: нормативно-правове забезпечення; систему державної підтримки фундаментальних і пошукових досліджень, у тому числі їх пряме фінансування; визначення пріоритетів у сфері науки і техніки, їх всебічну підтримку та заохочення; диверсифікацію джерел мобілізації коштів на інноваційний розвиток (кошти державного бюджету, позабюджетних фондів, приватні та іноземні інвестиції); стимулювання інноваційного, венчурного підприємництва; науково-технічне прогнозування та програмування; систему фінансових, кредитно-грошових, амортизаційних, інших пільг та преференцій; організаційну підтримку і забезпечення науково-технічної й інноваційної діяльності. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність враховувати в межах державної регіональної політики та політики регіонального розвитку наявний виробничий потенціал та ресурсну базу щодо їх відповідності вимогам, які висуваються в процесі розробки механізму макроекономічного регулювання інноваційних процесів з урахуванням вимог до науково-технічних пріоритетів (наприклад, узгодженість з пріоритетами соціально-економічної політики держави; врахування стану, рівня, потенціалу, можливостей наявних у суспільстві продуктивних сил; відповідність багатofакторності розвитку соціально-економічної системи; ранжованість, цілісність як системні параметри розвитку тощо).

З точки зору державної політики у сфері інноваційного розвитку формування раціональної моделі ресурсного забезпечення регіонів має на меті підвищення їх адаптивну здатність до вимог інноваційного розвитку, забезпечує не тільки реалізацію визначених пріоритетних напрямів інноваційного розвитку держави, але й формування комплексу, що складається з соціально-економічних інфраструктур регіонального рівня з виокремленням наявного в них інноваційного потенціалу. Наразі, пріоритетними напрямками науково-технічного та інноваційного розвитку держави визначено [357]: створення та масове впровадження екологічно прийнятних енерго- і ресурсозберігаючих технологій; використання перспективних інформаційних і електронних технологій, засобів інформатики та систем зв'язку вітчизняного виробництва; розробка нових біотехнологій для сільського господарства, галузей легкої та харчової промисловості, виробництво ліків; створення наукових основ охорони здоров'я населення, розробка нових методів профілактики, діагностики та лікування захворювань; винайдення та практичне застосування нових речовин і матеріалів із заданими властивостями; розвиток конкурентоспроможних технологій у літакобудуванні, ракетно-космічному комплексі, судно- та автомобілебудуванні, у виробництві військової техніки. Звісно, такі завдання можуть бути вирішені тільки на

державному рівні, але ефективність досягнення визначених пріоритетів залежить значною мірою від раціонального планування регіонального розвитку, врахування особливостей кожного окремого регіону, визначення і наукового обґрунтування можливостей структурної перебудови регіональної економіки, що розвивається на основі наявної ресурсної бази. При цьому одним з головних пріоритетів виявляється моделювання шляхів створення нових схем постачання необхідних ресурсів, визначення потенціалу регіональної економіки щодо освоєння нових видів ресурсів з метою вироблення інноваційної продукції як основи забезпечення конкурентоспроможності на ринку.

Як правило, виділяють наступні державні регулятори науково-технічного та інноваційного розвитку: податкові регулятори; амортизаційна політика; пільгове кредитування; державне фінансування; науково-технічне прогнозування; програмування розвитку науки і техніки; держконтракти; держзамовлення; антимонопольне законодавство; патентно-ліцензійна політика; створення та державна підтримка різних форм кооперації, наукових, виробничих і фінансових організацій та структур (технопарки, технополіси тощо); правове забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності; зовнішньоекономічна політика; підготовка і перепідготовка кадрів [357]. Ці регулятори мають забезпечувати можливість аналізу тенденцій розвитку науки, технологій, визначення їх соціально-економічного ефекту на основі прогнозування основних тенденцій та тривалості інноваційних циклів, формування альтернативних і перспективних варіантів програм інноваційного розвитку, визначення оптимальної моделі практичної реалізації визначених у програмах шляхів інноваційного розвитку тощо. Фактично, зазначені напрями є складовими елементами державних соціально-економічних програм. Але далеко не завжди й самі програми, й відповідні державні регулятори, як і науковий аналіз спрямовані на розгляд проблем, які існують у цій сфері на рівні окремих регіонів. Зазвичай, береться до уваги загальний потенціал, що існує в регіоні та який орієнтується в межах конкретної соціально-економічної інфраструктури на сталу ресурсну базу. Потенціал зміни принципів ресурсного забезпечення в такому випадку залишається поза увагою, що підвищує ймовірність прийняття невірних державно-управлінських рішень у сфері стратегічного планування не тільки ресурсного забезпечення регіонів, але й розробки стратегій і програм соціально-економічного розвитку регіонів та держави в цілому. Іншим негативним наслідком виявляються нераціональні рішення щодо реалізації в конкретному регіоні інноваційних проектів, які передбачають зміну структури ресурсного забезпечення, формування та практичну реалізацію нових шляхів та механізмів державного регулювання регіонального розвитку в контексті децентралізації державної влади.

Відсутність рішень щодо зазначених проблем має наслідком збільшення державних витрат у сфері інноваційної діяльності, нерациональний та диспропорційний розподіл коштів державного бюджету. Це потребує змін основних форм державної підтримки інноваційної діяльності, що передбачає активне використання інших джерел фінансування, створення системи позабюджетного забезпечення регіонів у сфері інноваційного розвитку. Основою в даному випадку може бути можливість залучення регіонами зовнішніх інвестицій (або внутрішніх, у випадку, коли соціально та економічно стабільний та розвинений регіон може бути "ресурсним донором" іншого регіону, або коли державна влада залучає до фінансування конкретних проектів комерційні структури). Тобто, йдеться про необхідність у процесі децентралізації державного управління ресурсним забезпеченням регіонів створити умови для залучення позабюджетних коштів (рис. 5.1).

Головну увагу в цьому аспекті привертає можливість отримання регіонами інноваційних інвестицій, тобто, коштів, що застосовуються для створення і використання інновацій у всіх сферах життєдіяльності людини, й які за своїми функціональними характеристиками, економічній природі цілеспрямовано використовуються для науково-технічної та інноваційної діяльності. Дані кошти пов'язані зі створенням або оновленням продукції, що випускається, і перетворенням на новій науковій основі технологічної бази її виробництва, що є важливою умовою інноваційного розвитку.



Рис. 5.1. Модель децентралізації регулювання інноваційної діяльності

Останній є розвитком країни на основі усвідомленої, цілеспрямованої та систематично відтворюваної інноваційної діяльності, яка перетворюється на найважливіший чинник соціально-економічного розвитку, забезпечення національної безпеки та конкурентоспроможності національної економіки, формування інформаційного суспільства, в якому основним продуктом є знання.

Інноваційний розвиток забезпечується генерацією нових ідей, проведенням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, впровадженням їх результатів у суспільну практику, розповсюдженням та споживанням інноваційного продукту. При цьому ключовими поняттями інноваційного розвитку є інновація та інноваційний процес. У сучасному розумінні інновації включають всю продукцію інтелектуальної праці в усіх галузях людської діяльності за умов суспільної потреби в ній та її споживання, а інноваційні процеси охоплюють, крім сфер науково-технічної, виробничої та споживчої, соціально-гуманітарну сферу, зокрема освіту та управління. Враховуючи це, можна зазначити, що державне регулювання інноваційного розвитку, як основи формування сучасної соціально-економічної інфраструктури регіонів, передбачає вдосконалення системи механізмів їхнього ресурсного забезпечення.

5.2. Власність – матеріальне забезпечення розвитку територіальної громади

Власність є одним з основних елементів побудови взаємовідносин між державою та суспільством, територіальною громадою і владою, територіальною громадою і громадянином. Протягом століть зазнавали переосмислення наукові теорії і підходи до державного управління, які до цього вважалися догматичними. Змінювалися форми державного устрою, одна політична формація замінювала іншу, але при цьому незмінним залишався ключовий елемент системи державного управління – власність, який, через тисячолітню практику застосування, продовжує суттєво впливати на побудову державно-управлінських відносин. Власність тісно зв'язана з суспільством, яке після тривалого періоду становлення досягло рівня зрілості на предмет налагодження тісних управлінських взаємовідносин з державою на паритетних засадах. Аналогічно це стосується й держави. Зміна державних устроїв та використання різних політичних систем довели необхідність зміни існуючих взаємовідносин із суспільством, що вимагає на сучасному етапі розвитку побудову нової моделі державно-управлінських відносин в державі на принципово нових засадах з урахуванням цього важливого елемента [8, с. 67].

Можна припустити, що внаслідок глобалізаційних процесів держава і суспільство набудуть нових форм, відповідно це позначиться позитивно або

негативно, в залежності від обставин, на взаємовідносинах між ними. Але попри усі прогнози, власність була і залишатиметься одним із важливих чинників взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного управління. Не враховувати це або применшувати її роль у взаємовідносинах держави та суспільства як на сучасному етапі розвитку, так і в майбутньому є недалекоглядною політикою, приреченою на знищення основ державності. Так само це стосується намагань деяких науковців, які в силу необізнаності щодо основ власності намагаються замінити реальну власність на віртуальну. В контексті зазначеного як не банально це звучить, але поки вода тече по трубопроводу, а не по комп'ютерним мережам, питання власності треба розглядати суто з матеріальної точки зору і не намагатися, захопившись віртуальністю, опинитися на межі розвалу не тільки державності, а й цивілізації в цілому [8, с. 113].

Існує думка: якщо державне управління прагне досягнути успіху, воно має забезпечити громадянам комфортні умови існування відповідно до тих настанов, які б додали державному регулюванню в очах населення легітимності. При цьому слід враховувати, що управління здійснюється не заради самого лише управління, а припускає матеріальні та фінансові ресурси для забезпечення безперервного функціонування найважливіших сфер соціального життя [464, с. 189]. Тому формуючи уяву про майбутній розвиток держави, суспільства, управлінські взаємовідносини між ними, побудову відповідної системи взаємовідносин в управлінні, варто взяти до уваги, що без визначення місця власності у цьому процесі неможливо досягнути того рівня відносин, який дозволить забезпечити паритетність між суб'єктом та об'єктом державного управління в Україні.

Відсутність системи і механізму взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного управління, а також структур публічного управління, здатних виступати організуючим чинником на рівні громади – основи громадянського суспільства в Україні, призводить до невизначеності відносин у цій сфері. Водночас на рівні територіальних громад існують проблеми, пов'язані не лише з питаннями власності, а й взагалі з перспективами щодо подальшого суспільного розвитку. Таке становище спонукає до необхідності пошуку нових форм власності, застосування яких дозволить забезпечити життєдіяльність населених пунктів і створити відповідні умови для налагодження тісних управлінських взаємовідносин між державою та суспільством в Україні.

На певному етапі розвитку української державності з існуючим становищем можна було примиритися, враховуючи, насамперед, відсутність практичних підходів до побудови системи взаємовідносин між державою та суспільством в управлінні. Але за наявності практичних результатів, отриманих у процесі застосування нової форми власності та нових структур публічного управління [9], видається доцільним розпочати процес переходу до нової системи взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного

управління. Загалом цей процес має стати основним фактором для формування громадянського суспільства в Україні та демократизації процедури прийняття управлінських рішень, що відповідним чином позначиться на подальшому розвитку української державності на засадах прямого народовладдя.

Для цього на першому етапі треба позбутися стереотипу, що держава знаходиться над суспільством або суспільство над державою. Звісно, для того, щоб суспільство стало на один рівень з державою, треба докласти відповідних зусиль як з боку територіальних громад, так і з боку держави. З метою досягнення логічного співвідношення у системі взаємовідносин держави та суспільства в управлінні, доцільно виробити новий підхід до державного управління, при якому елементи взаємодіятимуть в управлінні на паритетних засадах. Однак, якщо у цьому процесі не враховуватимуть провідну роль духовності та власності, очікуваний результат, у кращому випадку, буде мінімальним.

На другому етапі доцільно зосередити увагу на основних елементах системи взаємовідносин держави та суспільства в управлінні – духовності та власності, за допомогою яких має відбуватися взаємопроникнення суб'єкта та об'єкта державного управління. При цьому необхідно усвідомити, що життєдіяльність територіальних громад, які є основою громадянського суспільства в Україні, може бути реально забезпечена за наявності спільного майна держави та територіальних громад, а також багато в чому залежить від створення відповідних умов для його ефективного використання. Проводити будь-яку реформу у сфері державного управління в Україні без урахування зазначених умов недоречно, адже не розв'язавши ці проблеми, не має потреби висувати інші вимоги, не забезпечені матеріально. Без урахування відносин власності, це не приносить відчутної користі громадянам, а навпаки, як правило, створює додаткові прецеденти на місцях, що призводить до протистояння між громадянами та структурами державного управління.

На третьому етапі доцільно визначитися, яка з форм власності є оптимальною для налагодження тісних управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні. Перевести цей процес у практичну площину дозволить застосування не лише нових методів і моделей управління, в основу яких покладено вітчизняний та зарубіжний досвід, а й принципів життєзабезпечення громад, що практикувалися у далекому минулому. Намагання деяких науковців довести необхідність дослідження переважно зарубіжного досвіду та спроби його впровадження на вітчизняному ґрунті без урахування цих принципів та взаємовідносин не виходять за межі суто теоретичних міркувань. Тому мешканці сіл, селищ, міст без особливого ентузіазму спостерігають за черговими спробами урядовців застосувати на місцевому рівні теоретичні розробки без урахування основного елементу системи взаємовідносин держави та

суспільства в управлінні – спільної власності територіальних громад та держави, що дозволило б перейти від теорії до практичної реалізації життєзабезпечення населених пунктів в Україні [8, с. 75-77].

Власність громади, громадський маєток, господарка – ці поняття, що історично склалися протягом століть і були пов'язані з матеріальною основою української громади, у подальшому, в силу різних причин, спочатку ідеологічних, а пізніше, за часів незалежності – політичних, при організації влади на місцях так і не було враховано. Замість цього за часів розвинутого соціалізму було проголошено примарну перспективу суспільного благоденствія, засновану на колективній праці, але без прямої участі громадян у державному управлінні. Згодом, за часів незалежності, власність, створену народом України, було приватизовано на користь окремих осіб, які у той час закликали до цього благоденствія. Нові власники, які фактично захопили власність колективно створену народом, не можуть дочекатися остаточного розподілу залишків державної та комунальної власності для отримання повного контролю над економікою України. Цей процес відбувається за відсутності постійного контролю з боку суспільства і негативно впливає на належне використання власності українського народу. Об'єкти, що залишилися у державній та комунальній власності, через відсутність структурованого суспільства навколо базових цінностей, приречені на приватизацію та відчуження. За двадцять років незалежності, для підтримки рівня життєзабезпечення населених пунктів України, передати це майно на рівень територіальних громад можновладці так і не відважилися.

Водночас треба визнати, що після отримання Україною незалежності частину державної власності було передано на місцевий та регіональний рівень, але скоріше за все як експеримент, адже цей процес, по суті, відбувався за відсутності відповідного законодавчого забезпечення, що тим самим не викликало особливої надії на його ефективне використання. Такий висновок ґрунтується на тому, що протягом 15 років, тобто з часу прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346], цей процес не підтримували на належному рівні ані на законодавчому, ані на науковому рівнях. Що стосується всебічної підтримки новачій у сфері управління власністю, ані на загальнодержавному рівні, ані на рівні відповідних управлінських структур, до повноважень яких належало ефективне управління комунальною та спільною власністю територіальних громад, за великим рахунком мова навіть не йшла. Слід акцентувати увагу на тому, що конструктивних пропозицій щодо нових підходів до управління власністю на той час дійсно бракувало. Водночас замість ефективного управління основну увагу було приділено приватизації, відчуженню, а пізніше – продажу майна різних форм власності [8, с. 88-89].

Внаслідок таких заходів територіальні громади України, які фактично позбавлені матеріального забезпечення, стають ще більш незахищеними, що

цілком логічно порушує питання про ефективність державної політики у сфері відносин власності. На переконання вчених, держава, що зосередилася лише на розподілі та перерозподілі власності, не є захисником права та фактично породжує "безправ'я і правовий нігілізм, волонтаризм і свавілля владних структур". Державна влада, що "вирвалася" з під контролю суспільства, втрачає підтримку та захист народу, залишаючись віч-на-віч з елементами випадковості та стихійності, що притаманні поведінці великих скупчень людей [58, с. 13]. Отже, можна констатувати, що на етапі становлення української державності встановлення тісних взаємовідносин держави та суспільства не відбулося. Замість цього продовжується процес відсторонення суспільства від управління державною та комунальною власністю і поглиблюються процеси руйнації матеріально-економічної складової держави. Позбавити громаду матеріальної захищеності означає свідомо "викликати" дестабілізацію на рівні держави у різних її проявах – починаючи від прихованих форм протесту до відкритих виступів. Н.Нижник вважає, що проблеми у сфері приватизації та економічних реформ можуть привести навіть до соціальних вибухів незалежно від політичної орієнтації громадян і водночас до радикальних змін політичного керівництва країни [272, с. 159].

Слід наголосити, що власність – це основний елемент життєзабезпечення суспільства і не враховувати його або сподіватися на розв'язання суспільних проблем, застосовуючи примітивні управлінські підходи, не доцільно, оскільки це може призвести до революційних потрясінь, після яких, як правило, починається реприватизація майна. Повернути приватизоване та відчужене майно на рівень громад цілком реально через механізм справедливої реприватизації, враховуючи, насамперед, той факт, що отримано воно було, як правило, незаконним шляхом і без процедури погодження з територіальними громадами. Водночас слід зазначити, що без створення відповідних умов на рівні громад, що дозволять ефективно управляти спільною власністю громади та здійснювати відповідний контроль з боку суспільства, цей процес як з політичної, так і з економічної точок зору виявиться безперспективним. Необхідно також враховувати, що процес повернення майна відбуватиметься у складних умовах на тлі економічного спаду в Україні, що вимагає наявності структур публічного управління, здатних солідарно з державою взяти на себе відповідальність за ситуацію на рівні населених пунктів із забезпечення громадян управлінськими послугами у повному обсязі.

Навіть попри виникнення додаткових проблем в управлінському аспекті, такий підхід надасть можливість:

– по-перше, застосувати принципово нову систему управління власністю в Україні на принципах прямої участі мешканців населених пунктів в управлінні майном громади;

– по-друге, стабілізувати ситуацію на місцевому і регіональному рівнях управління за рахунок спільного використання об'єктів державної власності та власності відповідних громад;

– по-третє, створити реальні умови для налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в управлінні.

Стабілізація і власність тісно взаємопов'язані. Власник має те, від чого залежить його існування. Коли немає власності, відповідно немає соціального забезпечення, і через це людина опиняється у такому стані, коли відчуває свою незахищеність. У цьому випадку можна вести мову як про окремого індивіда, так і про суспільство в цілому, які за відсутності реальних засобів для існування втрачають надію на майбутнє. Повернути надію та забезпечити соціальний захист громадян можливо за умови утворення нової форми власності, при використанні якої гарантуватиметься життєдіяльність суспільства та триватиме сталий розвиток держави.

Одна з причин загальної апатії населення до проблем, які виникають у сфері державного управління в Україні полягає у тому, що ці проблеми, з позиції суспільства, певний час розглядалися лише прерогативою держави та органів державного управління. За наявності загальних проблем у сфері державного управління та конкретних проблем у майнових відносинах важко сформулювати основні принципи державної політики, на основі яких відбуватиметься майбутній розвиток незалежної держави на засадах прямого народовладдя [8, с. 88-91]. Відчуження власності та відсторонення людини від політичної влади, що мало місце у нашій країні, породжує нагальну потребу у народовладді з метою подолання старих та нових форм відчуження влади від суспільства, як вирішення протиріч між різними соціально-політичними інтересами суб'єктів політичної влади та можливостями їх втілення у структурах та інститутах влади [229, с. 150]. Якщо суспільство не буде залучено до процесу управління власністю на паритетних засадах із державою, може знову виникнути кризовий стан у системі державного управління України, адже без прямої участі громадян у цих процесах нелогічно очікувати на позитивні зміни у сфері суспільних відносин. Причини та наслідки розпаду СРСР є тому досить аргументованим прикладом.

Розглядаючи роль власності як основи для побудови суспільних відносин, слід усвідомлювати, що ми наближаємося до принципово нових форм взаємовідносин, в умовах яких підхід до подальшого використання власності визначатиметься не статками окремих осіб, а призначенням для задоволення суспільних потреб. Однак деякі члени суспільства дещо в іншому плані розуміють роль власності та продовжують процес особистого збагачення, не звертаючи уваги на настанови, на яких наголошували відомі вчені та теоретики державного управління. Що стосується цього важливого елемента для життя держави та суспільства, на думку Г.Плеханова, потрібно детально з'ясувати, чим саме визначаються майнові відносини для

людей та ким створюються існуючі у відповідному суспільстві форми власності. Адже ми нічого не виграємо від того, що для з'ясування становища різних верств населення станемо посилалися на відносні ступені їхньої свободи та могутності. Тоді, зазначає вчений, це була б не відповідь, а повторення питання у новому форматі лише з деякими подробицями [312, с. 25; 313, с. 528].

У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що за відсутності спільної власності суб'єкта та об'єкта державного управління встановлюються нестійкі зв'язки у суспільстві та слабка взаємодія громадян із державою. Таким чином, якщо основною метою є реформування системи державного управління в Україні, то воно має полягати, насамперед, у максимальному наближенні держави до суспільства з позиції управління. Встановлення відповідних взаємовідносин на паритетних засадах в управлінні дозволить вирішувати спільні питання та розв'язувати важливі проблеми як держави, так і суспільства, але ефективніше і головне – максимально продуктивно. Однак без наявності спільної власності, за допомогою якої вдалося б забезпечити матеріальну складову цього процесу, пропозиції вчених щодо інших шляхів розв'язання цієї проблеми є суто теоретичними. Тому необхідно запропонувати та практично втілити новациї, на які очікують мешканці населених пунктів і за рахунок яких можна забезпечити стабілізацію на рівні територіальних громад в Україні. Однак, за відсутності реального механізму застосування спільної власності громади, цей процес не може розвиватися.

Забезпечення життєдіяльності територіальних громад в Україні видається можливим за рахунок впровадження власності громади, управління якою має здійснювати виключно громада. Для цього необхідно, насамперед, налагодити чіткі взаємовідносини у відповідних територіальних громадах. Але замість створення відповідних передумов, у тому числі на законодавчому рівні, ініціатори реформ, як правило, розпочинають цей процес "зверху", суть якого полягає у скороченні апарату управління та деяких структур у системі державного управління України. За таких підходів ефект від чергового реформування дорівнює, як правило, нулю, а в результаті цього непередуманого заходу висококласні спеціалісти залишаються без роботи. Таким чином, через недалекоглядну кадрову політику, держава втрачає свій інтелектуальний потенціал, а суспільство, через брак висококласних спеціалістів, отримує чергове підвищення цін на управлінські послуги. Як доводить практика, для подальшого функціонування органів державного управління держава змушена створювати нові структури і добирає на посади некваліфікованих працівників. Такі особи, маючи лише загальну уяву про роботу в органах державного управління, через фактичну відсутність уявлення щодо подальших дій у сфері суспільних відносин, намагаються не лише здійснити чергову реформу системи державного управління, а й закласти

основи "нової державної політики". Якщо починати цей процес із застосування підходів, що не пов'язані ані з теорією, ані з практикою державного управління, це матиме ефект, аналогічний тому, про який йшлося вище. Крім того, такі підходи є несистемними і не враховують важливу роль інституту власності у процесі становлення суспільних відносин. Тому сподіватися на подальший розвиток держави та суспільства у такому контексті не доводиться.

Відсутність державницької позиції з приводу ефективного використання державної та комунальної власності в Україні, перешкоджання з боку посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування стосовно конструктивних пропозицій щодо ефективного використання та управління комунальною і спільною власністю територіальних громад, недалекоглядна кадрова політика – усі ці фактори не сприяють налагодженню тісних взаємовідносин держави та суспільства і не приносять відчутних результатів в економічній, політичній і духовній сферах відносин. Показовим прикладом ставлення до проблем у сфері відносин власності є відсутність закону про комунальну власність, прийняття якого розтягнулося на 15 років. Водночас варто визнати, що навіть після його прийняття та застосування, кардинальних змін не відбудеться, радше навпаки – це прискорить ліквідацію майна спільної власності в Україні, адже ініціатори законопроектів планують передати його на рівень обласних та районних рад, а не територіальних громад.

Для того, щоб суспільство мало можливість виступати рівноправним партнером держави, йому необхідно мати матеріальну основу – громадівську власність, що була б виключною власністю територіальної громади, яка не підлягає ані продажу, ані відчуженню, ані приватизації. На відміну від майна комунальної та державної власності, ця форма власності, з позиції закладених принципів та методів управління, має набагато більший ступінь захисту, а її застосування дозволить практично приступити до створення системи взаємовідносин держави та суспільства в управлінні [8, с. 92-95].

З урахуванням основних тенденцій розвитку управління комунальною власністю в Україні [9, с. 143-157; 6, с. 235-253], громадівська власність, що має багатофункціональний характер, з позиції управлінського аспекту, може бути сформована:

- по-перше, виключно за рахунок мешканців відповідного населеного пункту;
- по-друге, у разі передачі органами місцевого самоврядування майна комунальної власності або окремих об'єктів спільної власності на рівень громади на безоплатній основі;
- по-третє, у разі передачі об'єктів державної власності або частини державного майна, що знаходиться в акціонерних товариствах, розташованих на території відповідного населеного пункту;

– по-четверте, у разі передачі приватними структурами на безоплатній основі або за часткову оплату об'єктів, що мають стратегічне значення для життєдіяльності відповідного населеного пункту, які було приватизовано або викуплено у громади;

– по п'яте, за наслідками судових рішень щодо майна, яке було незаконно отримано у результаті приватизації, відчуження та викупу за знижену вартість.

Після фактичного знищення комунальної власності на місцевому та регіональному рівні, реальною тенденцією для формування власності громади є перша з них, тобто за рахунок внесків та майна мешканців населених пунктів. Безумовно, не можна повністю виключати й інші тенденції. Наприклад, створення громадівської власності за рахунок державної власності стане важливим етапом розвитку державно-суспільних відносин. Цей важливий крок із боку держави дозволить пришвидшити перехід до громадівсько-державного управління, за яким логічно почнетесь наступний етап – налагодження тісних управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні. Цей процес має відбуватися не шляхом передачі певних функцій на рівень існуючих структур управління, не здатних, як доводить практика, забезпечити ефективне управління, а передбачає абсолютно інший підхід, що полягає у створенні структур публічного управління, за допомогою яких здійснюватимуться організаційні заходи для залучення громадян до управління власністю громади та вирішення інших питань життєдіяльності у контексті майбутнього розвитку на засадах поєднання державного та громадівського управління в Україні.

Наскільки виправданий цей крок з позиції перспектив подальшого розвитку української держави та становлення громадянського суспільства, безумовно, доведе лише практика впровадження цього елемента у систему взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. При цьому можна з упевненістю зазначити, що на тлі фактичного знищення матеріальної основи держави – державної власності та матеріальної основи територіальних громад – комунальної власності, не викликає жодних сумнівів, що налагодження тісних управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні відбудеться із застосуванням запропонованих новацій. Із часом суспільство остаточно усвідомить таку необхідність, що призведе до переосмислення його місця та ролі у процесі подальшого розвитку держави. Процес переходу до нової форми взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного управління в Україні відбудеться на демократичних засадах.

Водночас треба визнати, що маючи негативний практичний досвід використання комунальної власності, який довів, що без застосування системного підходу до цієї проблематики та за відсутності розгалуженої системи управління власністю в Україні, здійснити його на сучасному етапі

розвитку досі не наважується ані держава, ані суспільство. Адже для того, щоб взяти на себе відповідальність за належне використання власності, суспільство в особі територіальних громад має не лише усвідомити таку необхідність, а й самостійно створити відповідні структури управління, цілком і повністю підконтрольні виключно громадам. Для взаємовідносин із суспільством в особі територіальних громад держава також має створити відповідні структури управління для налагодження ефективної роботи з новоствореними структурами публічного управління та на партнерських засадах разом із ними нести солідарну відповідальність як за реальний стан на місцях, так і за наслідки неефективного управління на загальнодержавному рівні. Для нормативно-правового забезпечення цього процесу потрібно внести відповідні зміни до чинного законодавства України в частині функціонування системи взаємовідносин держави та суспільства в управлінні, розкривши через основні положення механізм взаємовідносин з позиції управлінського аспекту.

При цьому треба враховувати, що процес розподілу земель та майна в Україні фактично закінчується, так і не розпочавшись цивілізованим шляхом. Настає момент, коли необхідні рішучі кроки для створення матеріальної основи суспільства, інакше можна опинитися на межі не лише економічної, а й суспільно-політичної кризи, за якою відновлення суспільних відносин відбуватиметься зовсім на інших засадах та кардинально нових принципах. У такому разі одних лише рішень держави та парламенту не достатньо. Для цього необхідне, насамперед, волевиявлення громадян. Їм слід взяти особисту участь у цьому процесі, а не через своїх представників – депутатів різних рівнів, які здебільшого виступають за приватизацію та відчуження майна будь-якої форми власності на користь сторонніх осіб, а не територіальних громад. Отже, коли мова йде про життєзабезпечення населених пунктів, кожен громадянин, приймаючи відповідне рішення з питань власності, має чітко усвідомлювати персональну відповідальність за наслідки нераціонального використання суспільного надбання не лише перед самим собою, а й перед майбутніми поколіннями.

У зв'язку з цим видається доречним звернути увагу на ту обставину, що на відміну від інших сфер відносин, помилки у сфері відносин власності є найбільш очевидними і такими, що суттєво впливають на процеси взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. Управління власністю у процесі взаємовідносин держави та суспільства можна порівняти з роботою сапера, який просто не має права на помилку, адже від цього залежить його особисте життя та життя інших. За аналогією, у сфері відносин власності не можна поводитися з майном безвідповідально та припускати помилок в управлінні, оскільки кожна з них негативно впливає на систему взаємовідносин "людина – громада – суспільство – держава" і викликає зворотну реакцію, що відповідним чином позначається

на співвідношенні елементів цієї системи та призводить до їх протиставлення. Це негативно впливає на соціально-економічне та суспільно-політичне життя країни і на певних етапах призводить до революційних потрясінь, що закінчуються, як правило, перерозподілом власності. Водночас треба враховувати, що проблеми нераціонального використання власності завжди мають певні наслідки – негативні чи позитивні. Наприклад, після знищення майна визнається правомірність проведених із цього приводу заходів, що стає, як правило, предметом судових справ. Тому для вирішення питань, пов'язаних із власністю відповідної територіальної громади, необхідно в обов'язковому порядку проводити загальні збори громадян та приймати рішення щодо подальшого використання спільного майна, щоб у майбутньому це не викликало зайвих непорозумінь і не створювало конфліктних ситуацій.

Основна проблема, що перешкоджає суспільному розвитку, пов'язана з тим, що державна і комунальна власність, визначені як матеріально-фінансова основа українського суспільства, поступово зникають, залишаючи громадян зі своїми проблемами наодинці. При цьому на державному рівні та в наукових колах продовжують наполегливо наголошувати, що ринок усе виправить через ефективне застосування приватної власності. Проте ситуація у центрі та на місцях доводить про інше та вказує на наявність численних проблем, що виникають саме через ринкову економіку, завдяки чому породжується нездатність держави захистити від системної кризи найуразливіші верстви населення України. Усе це відбувається на тлі неефективного управління власністю територіальних громад на місцях, що стає головною причиною недовіри з боку громадян до структур державного управління та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства України, управління майном комунальної власності покладено на органи місцевого самоврядування. Однак через недалекоглядність або з корисних міркувань деякі посадові особи органів місцевого самоврядування спочатку доводять комунальні підприємства до банкрутства, а потім за безцінь розпродають, як правило, на користь сторонніх осіб. При цьому не враховується, що наслідки безвідповідальних дій негативно вплинуть на надання послуг населенню та у подальшому призведуть до виникнення серйозних проблем, пов'язаних із життєзабезпеченням населених пунктів. Місцеві ради, маючи усі можливості щодо належного використання суспільного надбання, мали б представляти інтереси територіальних громад, але позбувшись матеріального чинника – майна комунальної власності, перетворюються на зайвий елемент системи державного управління [8, с. 95-99]. Цей елемент не можна ефективно використовувати, але водночас його не можна позбутися, враховуючи вимоги Конституції, чинного законодавства України та Європейської хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною [5].

Ситуація з комунальною власністю територіальних громад настільки ускладнена, що через певний проміжок часу можна буде констатувати, що такої форми власності в Україні просто не існує. Навіть якщо і залишатимуться окремі об'єкти комунальної власності, то через відсутність механізму належного фінансового утримання вони не представлятимуть інтересу для громади. Питання щодо подальшої долі комунальної власності вже навіть не є дискусійним, а радше таким, що перейшло у площину негативно-практичної реалізації. Усе це відбувається за відсутності контролю з боку жителів територіальних громад, які, без створення відповідних структур публічного управління, власними силами не здатні захистити майно комунальної власності. Для виправлення такої кризової ситуації потрібні більш активні дії, і в цьому напрямі одними з перших мають стати заходи, спрямовані, передусім, на збереження майна громади.

Однак державна політика переважно націлена на приватизацію державної та комунальної власності з наданням пріоритетів лише приватній її формі. Поряд із цим, в силу певних обставин, приватний власник може не витримати конкуренції та розпродати об'єкти цільового призначення, а мешканці відповідної територіальної громади залишаться без засобів життєзабезпечення. Йдеться, насамперед, про об'єкти житлово-комунального господарства. На державному рівні не передбачається відповідних заходів щодо відновлення об'єктів життєзабезпечення за рахунок державного бюджету, а прорахунки у цій сфері чиновники намагаються перекласти на ринок, який, за задумами теоретиків "нової хвилі" масової приватизації, має вивести державу з економічної кризи. Такий підхід до загальнодержавної проблеми – як з економічної, так і з політичної точок зору – є помилковим та жодним чином не сприятиме налагодженню тісних взаємовідносин між державою та суспільством. Навпаки, таке ставлення до наявних проблем у сфері відносин власності призводить до виникнення проблем системних, які важко буде розв'язати за відсутності реальних засобів впливу на цей процес у суб'єкта та об'єкта державного управління.

На тлі фінансової кризи і політичного протистояння останнім часом спостерігається намагання деяких посадових осіб органів місцевого самоврядування передати залишки майна територіальної громади на користь сторонніх осіб або розподілити земельні ділянки, що належать до комунальної власності, на власну користь. Зафіксовані численні випадки, коли посадові особи органів місцевого самоврядування, нехтуючи своїми службовими обов'язками, вступають у змову з підприємцями, розпродують земельні ділянки і майно, що належать до комунальної власності, послаблюючи тим самим і так складне становище на рівні відповідних територіальних громад. Аналогічні підходи до питань власності громади спостерігаються у діях окремих депутатів місцевих рад, особливо наприкінці їхньої каденції, коли всупереч волі мешканців населених

пунктів приймаються рішення, які фактично позбавляють громаду життєво важливих об'єктів та земель запасу. Внаслідок прийняття таких рішень громада, по суті, залишається наодинці зі своїми проблемами. Вплинути на цей процес, за відсутності реальних засобів захисту громади від непродуманих кроків з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатського корпусу, держава не спроможна, що в свою чергу призводить до протистояння влади та громадян. Запобігти таким явищам через правоохоронні та судові органи також повністю не вдається. Разом із тим слід враховувати, що більшість питань, які зачіпають інтереси мешканців населених пунктів, можна вирішити спільними зусиллями та протиставити безвідповідальності з боку окремих посадових осіб чітку систему захисту від намагань незаконним шляхом привласнити майно громади. Загалом видається, що напруженість у суспільстві спостерігатиметься до того моменту, поки саме суспільство не забажає змінити ситуацію – не лише для її сприйняття з позиції життєзабезпечення, а й за допомогою якої людина відчує себе власником своєї долі і відповідальною особою за наслідки прийнятих рішень. За таких обставин край необхідними стають структури публічного управління. Такий стан зумовлений потребою у створенні нової форми власності, більш захищеної від зазіхань посадових осіб місцевого самоврядування та депутатського корпусу, які переважно прагнуть використати власність в особистих інтересах і не замислюються про наслідки приватизації та відчуження майна громади. Нова форма власності має стати гарантом розвитку відповідних громад в Україні, а тому недоцільно створювати прецеденти для можливого її використання не за цільовим призначенням або залишати на законодавчому рівні потенційні можливості щодо її відчуження. Рішення з приводу використання власності громади має стати не лише питанням життєзабезпечення відповідного населеного пункту, таку власність слід розглядати як основу матеріального розвитку усього українського суспільства, яка взагалі не підлягатиме ані приватизації, ані відчуженню, ані продажу [8, с. 99-102].

Необхідно також створити структури публічного управління, які виступатимуть реальними засобами для налагодження тісних взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління в Україні. Для збереження власності та ефективного здійснення управління майном територіальної громади в Україні створено структури публічного управління – громадівські ради – з числа авторитетних мешканців відповідного населеного пункту [88, с. 1-3]. Маючи високий авторитет і чітку громадянську позицію, такі особи здатні ефективно працювати у структурах публічного управління і здійснювати постійний контроль за збереженням майна відповідної територіальної громади, про стан належного використання якого вони мають інформувати громадян на загальних зборах.

Основним аргументом на користь створення громадських рад є вимоги ст. 143 Конституції України в частині самостійного управління територіальною громадою майном комунальної власності [179]. Інший аргумент пов'язаний із фактичним розкраданням деякими посадовими особами органів місцевого самоврядування майна територіальних громад, більшість з яких, через недосконалість чинного законодавства, уникають відповідного покарання, адже рішення щодо приватизації та відчуження майна приймаються колективними органами – місцевими радами. Такі посадові особи та депутати місцевих рад через відповідні рішення по суті розвільняють місцеві господарства, залишаючи територіальні громади без об'єктів життєзабезпечення, що у подальшому негативно позначається на своєчасності та якісному обслуговуванні громадян. Немає необхідності наводити численні приклади, адже кожен із нас постійно стикається з цим у повсякденному житті, але запобігти таким негативним явищам одноосібно не в силах.

Основна увага громадської ради має бути спрямована на проведення організаційних заходів, пов'язаних з управлінням власністю безпосередньо територіальною громадою, що визначено на конституційному рівні. Однак рішення, що приймаються на загальних зборах громадян, не розглядаються як настанова територіальної громади, а лише враховуються органами місцевого самоврядування. Тим самим це перетворює волю громади на побажання для органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. Згодом такі рішення стають суто формальними актами. Таке становище вимагає внесення відповідних змін до законодавчих актів. Видається також доцільним через загальнодержавний референдум вирішити питання щодо внесення додаткового розділу в Конституцію України стосовно ролі громадянського суспільства у взаємовідносинах із державою. У цьому розділі, зокрема, пропонується визначити механізм таких взаємовідносин з позиції управлінського аспекту.

В умовах економічної нестабільності та політичного протистояння в Україні громадські ради довели свою спроможність виступати активними захисниками інтересів громади. Громадська рада підпорядкована виключно громаді. Дієвість цієї структури публічного управління оцінює територіальна громада на загальних зборах громадян. Обирається громадська рада (і розпускається у випадку її бездіяльності) на загальних зборах громадян, що є їх виключним правом [88, с. 1-3]. Необхідність створення громадських рад полягає не лише у забезпеченні організаційних заходів щодо майнових відносин на рівні громади. У контексті подальшого суспільного розвитку така структура має стати одним з елементів системи державного управління для підтримки належного рівня життєзабезпечення населених пунктів в Україні.

Громадська власність є спільною власністю громадян, які створили її за власні кошти та майно. Сформувати таку власність може частина

мешканців села, які, наприклад, проживають на одній вулиці або відповідна територіальна громада в цілому. Передача громадівської власності в управління іншим суб'єктам є недоречною. Таке рішення може бути прийнято в принципі, але з позиції захисту громадівського майна, найбільш оптимальним варіантом видається залишити управління цією власністю виключно за територіальною громадою. За допомогою громадівської ради та управлінців, які є фахівцями з питань власності, відповідна територіальна громада спроможна самостійно забезпечити умови для ефективного використання власності на користь мешканців свого населеного пункту.

Громадівська власність – це майно, яке формується головним чином за рахунок внесків мешканців відповідного населеного пункту. Разом із тим, виникає проблема щодо реєстрації об'єктів та майна громадівської форми власності у відповідних органах, на які покладено виконання цієї функції. Основна аргументація посадових осіб із цього приводу зводиться до того, що на конституційному і законодавчому рівнях передбачено лише чотири форми власності: державна, приватна, спільна і комунальна, отже описана форма власності не підпадає під жодну з цих категорій. У цьому зв'язку, на думку посадових осіб, немає підстав для проведення реєстрації об'єктів громадівської власності. Вимоги посадових осіб стосовно мотивів відмови у реєстрації громадівської власності з формальної точки зору виглядають начебто аргументованими, але при цьому випускається з поля зору не меш важлива обставина, що за наслідками приватизації, розпродажу об'єктів і руйнації майна комунальної власності територіальні громади залишаються без засобів життєзабезпечення. Виникають цілком логічні запитання – хто має нести відповідальність за перереєстрацію державного, комунального майна, внаслідок чого громада залишається без стратегічних об'єктів життєзабезпечення? Яким чином відновити стратегічні об'єкти для належного функціонування громади і звідки взяти на це кошти? Якщо це передбачено лише за рахунок громадян, то це є свідченням недалекогоглядної державної політики, що логічно потребує визначитися з відповідальністю за наслідки такої політики. Однак, якщо це лише формальний підхід з боку деяких посадових осіб, то має бути передбачена відповідальність за наслідки формалізму у питаннях нерационального використання майна, що йде не на користь суспільству [8, с. 103-105].

Слід усвідомити, що мешканці населених пунктів з часом будуть змушені створювати об'єкти життєзабезпечення за власні кошти. Ця проблема стає однією з найважливіших для виживання громади у нових економічних умовах. У зв'язку з цим виникає потреба не лише у застосуванні нової форми власності, а в необхідності створення системи захисту власності українського народу, за відсутності якої виникатимуть серйозні проблеми у взаємовідносинах держави та суспільства. У зв'язку з цим на загальнодержавному рівні доцільно створити систему загальносуспільного захисту, здатну протистояти рейдерським атакам з боку підприємницьких

структур, які намагаються законними, а здебільшого незаконними способами захопити власність громади з метою використання згодом захоплених об'єктів не за призначенням. Всупереч волі громадян, підприємці, які придбали таким чином майно громади, розміщують на території населених пунктів шкідливе для здоров'я людей виробництво. Протистояти проявам фактичного захоплення майна громади наявні структури державного управління та місцевого самоврядування неспроможні, що викликає необхідність створення структур публічного управління, які здатні стати на захист інтересів громадян. Розглядаючи цей процес з позиції ефективності управління, слід зазначити, що виникає потреба не лише у створенні нової системи державного управління, а й у забезпеченні тісного взаємозв'язку між об'єктом та суб'єктом управління за допомогою об'єднуючих елементів. Одними з таких важливих елементів є власність і структури публічного управління, що створені безпосередньо мешканцями населених пунктів на загальних зборах громадян [8, с. 112-113].

Таким чином, власність – не лише матеріальна основа, а важлива складова для налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. Для того, щоб ця складова була не віртуальною, а реальною основою для налагодження тісних взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління, на державному і місцевому рівнях необхідно змінити суто споживацьке ставлення до державної і комунальної власності на бережливе та заощадливе. Якщо в силу різних причин із цього питання не вдається визначитися вже сьогодні, завтра доведеться це зробити у складних економічних умовах, але в одному можна бути впевненим – цього ніяк не уникнути. Адже власність має властивість змінюватися, вона збільшується внаслідок дбайливого ставлення до неї, а у разі халатного відношення – зникає. За таким ваганням головне не випустити з поля зору банальну істину – власність не очікуватиме поки про неї замисляться суспільство і держава. Власність потребує постійної уваги як з боку держави, так і з боку суспільства, інакше наслідки нецільового використання майна стають непередбачуваними як для суб'єкта, так і об'єкта державного управління.

Переглянути ставлення до власності і знайти розумний компроміс щодо її подальшого використання на користь суспільства та держави – одне з першочергових завдань державного управління. За відсутності розумного компромісу з цього питання, лише очікування щодо позитивних змін у житті країни та підвищення добробуту громадян не є ані державницькою, ані громадською позицією. Намагання затягнути цей процес призведе до втрати контролю за ситуацією в державі і викличе негативну реакцію у суспільстві. Для того, щоб уникнути таких наслідків, необхідно зосередити увагу на можливостях суспільства здійснювати безпосередньо управління власністю через структури публічного управління. Інакше, без матеріальної складової цього процесу, ми підійдемо до межі, за якою вести мову про ефективне державне управління втрачає сенс.

5.3. Управління майном комунальної власності

Комунальна власність є основою комунального господарства, яке за визначенням В. Момонової та О. Ольшанського є публічною діяльністю, яка організується органами місц. самоврядування на основі права комунальної власності та охоплює сукупність підприємств, служб і господарств, що знаходяться у власності терит. громади, функціонування яких спрямовується на забезпечення умов життєдіяльності населення сіл, селищ, міст, а також здійснення обслуговування промислових та інших підприємств щодо водо-, електро-, тепло-, газопостачання [238, с. 128]. Загальна характеристика права комунальної власності. Правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. Статтею 317 Цивільного Кодексу України визначено, що власникові належать права володіння, користування та розпоряджання своїм майном. Суб'єктами права власності є Український народ та інші учасники цивільних відносин, визначені статтею 2 Цивільного Кодексу.

Окрім того, усі суб'єкти права власності є рівними перед законом. Власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Цим кодексом усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав. Слід зазначити, що держава не втручається у здійснення власником права власності.

Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Кодексом визначено, що власник зобов'язаний утримувати майно, що йому належить, якщо інше не встановлено договором або законом. Стаття 324. цього кодексу передбачено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією України [456].

І. Гуськова пропонує власність розглядати одночасно економічною, соціальною, правовою та управлінською категорією, а процес управління комунальною власністю, на її думку, носить подвійний характер і поєднує в собі двох суб'єктів управління – як територіальну громаду, так і органи місцевого самоврядування. Тобто будь-яка територіальна громада в Україні є фактичним суб'єктом управління комунальною власністю, але не кожна територіальна громада є реальним суб'єктом такого управління [93].

Законодавство розділяє наступні види власності: приватну; державну; комунальну. Суб'єктами права приватної власності є фізичні та юридичні

особи. У державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами.

У комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування.

Фізична або юридична особа може набути право власності у разі приватизації державного майна та майна, що є в комунальній власності.

Право власності припиняється у разі:

- відчуження власником свого майна;
- відмови власника від права власності;
- припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі;
- знищення майна;
- викупу пам'яток історії та культури;
- викупу земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю;
- викупу нерухомого майна у зв'язку з викупом з метою суспільної необхідності земельної ділянки, на якій воно розміщене;
- звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;
- реквізиції;
- конфіскації;
- припинення юридичної особи чи смерті власника.

Право власності може бути припинене в інших випадках, встановлених законом [456].

Майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності (спільне майно).

Спільна власність двох або більше осіб без визначення часток кожного з них у праві власності є спільною сумісною власністю. Суб'єктами права спільної сумісної власності можуть бути фізичні особи, юридичні особи, а також держава, територіальні громади, якщо інше не встановлено законом.

Право власності на землю гарантується Конституцією України. Право власності на землю (земельну ділянку) набувається і здійснюється відповідно до закону.

Суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) є фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади.

Держава забезпечує рівний захист прав усіх суб'єктів права власності.

Право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права

інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом.

Конституція України визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Територіальні громади села, селища безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Право комунальної власності в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 60) визначається як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Від імені та в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування. Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів визначаються територіальною громадою як об'єкти виключного права комунальної власності.

До об'єктів виключного права комунальної власності, зокрема, можуть бути віднесені:

- землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища;

- знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

- річки, водойми та їх береги;
- кладовища;
- пам'ятки історії та архітектури;
- природні ландшафти та заповідники;
- інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада.

Класифікація об'єктів комунальної власності наведена на рис. 5.2.

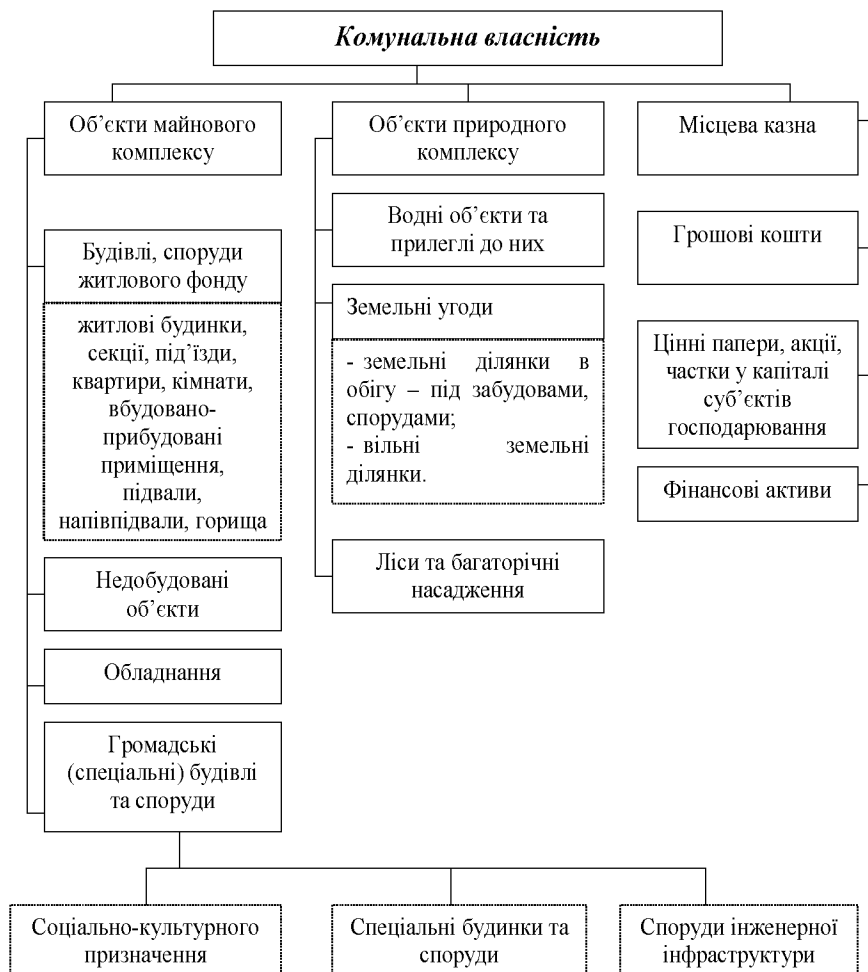


Рис. 5.2. Класифікація об'єктів комунальної власності

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи.

Управління об'єктами права комунальної власності – це діяльність, спрямована на використання об'єктів права комунальної власності відповідно до завдань та функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування.

Від правильної організації цієї роботи на місцях залежить благополуччя всієї територіальної громади, задоволення жителів цієї громади у роботах, послугах, інших громадських потребах. Управління комунальним майном, яке використовується для підприємницької діяльності, повинно здійснюватися також з метою отримання стабільних доходів до місцевих бюджетів.

Об'єктами управління комунальною власністю є майно комунальних підприємств, майно передане в оренду, концесію, житловий фонд, тобто те майно, яке належить територіальній громаді.

Суб'єктами управління є створені відповідно до закону "Про місцеве самоврядування" органи місцевого самоврядування (ради) та уповноважені ними органи.

І. Гуськова виділяє такі критерії оцінки ефективності управління:

– ринкові: відповідність основної стратегії розвитку потребам ринку, імовірність комерційного успіху, можливий обсяг продажів товарів (послуг), позиція в конкурентній боротьбі, загальна місткість ринку по відношенню до пропонованої і аналогічної продукції, еластичність ціни на продукцію, необхідність маркетингових досліджень і реклами для просування товару (послуги) на ринок,

– фінансові: розміри інвестицій і стартові витрати; потенційний річний розмір прибутку; відповідність варіанту системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу і його частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний з упровадженнями конкретного варіанту системи управління;

– правові і екологічні: правова забезпеченість, несуперечність стратегії розвитку чинному законодавству; зниження шкідливих продуктів у виробничих процесах; дія на рівень зайнятості;

– науково-технічні: перспективність прийнятих рішень з точки зору забезпечення науково-технічного прогресу; патентна чистота виробів і патентоспроможність; перспективність застосування отриманих результатів в майбутніх розробках; позитивна дія на інші проекти (варіанти), що представляють інтерес;

– соціальні: зміна кількості робочих місць; поліпшення житлових і культурно-побутових умов; поліпшення умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; забезпечення населення окремими видами товарів

(послуг); поліпшення здоров'я працівників і населення; заощадження вільного часу, реакція громадської думки на управлінські дії. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці і включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю;

– виробничі: доступність сировини, матеріалів і додаткового устаткування; нові технології; наявність виробничого персоналу по кваліфікації і чисельності; можливість використання відходів виробництва; витрати виробництва;

– регіональні: ресурсні можливості, ступінь соціальної нестабільності, поліпшення основних економічних показників розвитку;

– загальнодержавні, з точки зору забезпечення інтересів всього суспільства і держави [94].

Згідно статті 29 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів сільських, селищних рад щодо управління комунальною власністю належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

– управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

– встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

– заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

б) делеговане повноваження:

– погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Виконавчі органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку створюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та заклади, визначають цілі їх діяльності та організаційні форми; затверджують статuti створюваних ними підприємств, організацій та установ.

Відповідно до чинного законодавства виконавчі органи місцевого самоврядування:

- регулюють ціни та тарифи на продукцію і послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств із відповідним бюджетом;
- встановлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємствам майна, веденням фінансово-господарської діяльності;
- призначають та звільняють керівників таких підприємств;
- заслуховують звіти про їх діяльність;
- делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування.

Територіальні громади можуть мати спільну власність: об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад, об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій. Управління об'єктами права спільної власності територіальних громад здійснюють за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Так, відповідно до діючого законодавства територіальна громада – власник комунального майна, може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду тощо.

Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати як заставу, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій. Можливі варіанти переважного застосування підходів оцінювання щодо об'єктів комунальної власності представлені на рис. 5.3.

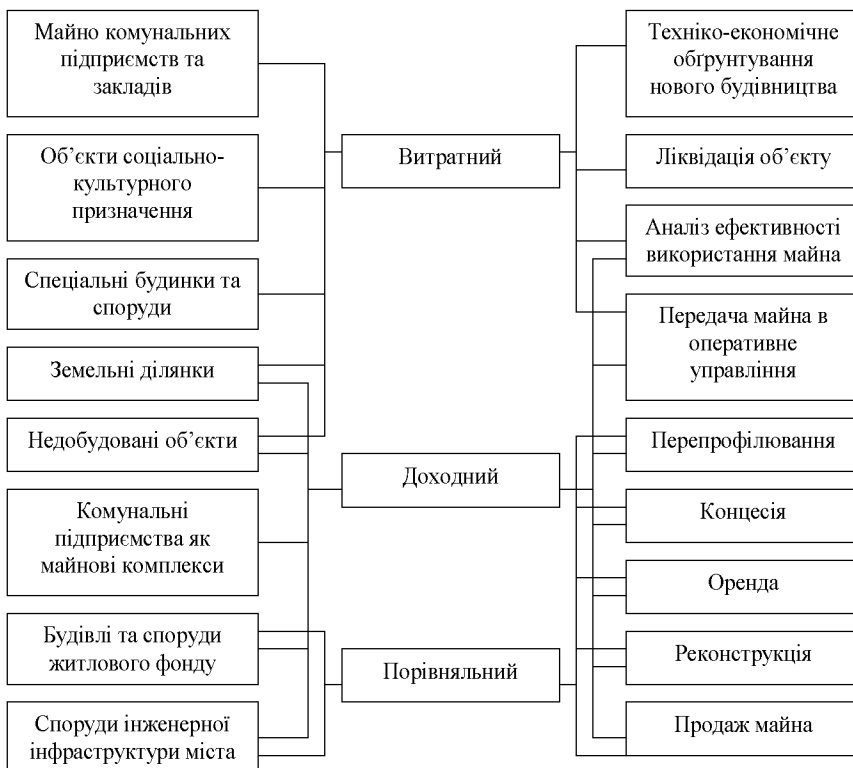


Рис. 5.3. Можливі варіанти переважного застосування підходів оцінювання щодо об'єктів комунальної власності

Фінанси підприємств комунальної форми власності є складовою частиною місцевих фінансів, але їм притаманні певні специфічні ознаки, які впливають з особливостей форм власності і господарювання. Так, майно підприємств комунальної форми власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, тому для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються кошти місцевих бюджетів, а також кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами. Важливо відзначити, що підприємства та заклади соціально-культурної сфери комунальної форми власності функціонують як у сфері матеріального виробництва, так і в невиробничій сфері, тому організаційно їх можна розділити на три групи: ті, які повністю перебувають на бюджетному фінансуванні; підприємства, які частково фінансуються за рахунок місцевих бюджетів і підприємства, які функціонують на принципі самоокупності.

Згідно статті 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні":

– територіальним громадам сіл, селищ належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження;

– підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування;

– територіальні громади сіл, селищ, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби;

– районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад;

– органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють уповноваження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду;

– доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зраховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку;

– майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню;

– право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом;

– сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

1) вносити пропозицію про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

3) мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць [346].

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також з їх керівниками, будуються на засадах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності цим органам. На своїх засіданнях сільська, селищна рада з питань майна комунальної власності приймає рішення щодо його відчуження (продажу), затверджує перелік об'єктів, які підлягають і не підлягають приватизації, про придбання приватизованого майна, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до сільського, селищного бюджету і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених у ньому. Рада також приймає рішення про надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та про передачу об'єктів у державну власність. Питання передачі регламентується Законом України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності", Положенням про порядок передачі об'єктів права державної власності і Порядком подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998р. № 1482. Даючи згоду на передачу об'єктів, рада повинна керуватися не лише доцільністю, але і тим, щоб майнові міркування, операції з

об'єктами права комунальної власності не ослаблювали економічних основ місцевого самоврядування, не зменшували обсягів та не погіршували умов надання послуг населенню цієї території. Частина 9 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" надає сільським, селищним радам право не лише вносити пропозиції про передачу або продаж та переважно придбання в комунальну власність відповідних територіальних громад об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб мешканців територіальних громад, а також мати певні об'єкти комунальної власності за межами села, селища.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, відповідно до ст. 18 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам самоврядування цим законом. З питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, є підзвітними.

Підприємства комунального господарства мають понад 20 напрямів діяльності, які охоплюють практично всі основні сфери життєдіяльності територіальної громади і за своїм функціональним призначенням поділяються на:

- житлове господарство (житлові і нежитлові будинки та відокремлені будівлі);
- санітарно-технічні (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарного очищення сміття);
- транспортні (автобусні парки, трамвайні та тролейбусні депо, метрополітен);
- комунальної енергетики (електричні, газові та теплові мережі);
- комунального обслуговування (готелі тощо);
- міські шляхи.

Доходи від підприємств комунальної власності не є вагомими при формуванні муніципальних фінансових ресурсів. До комунальної власності належить сукупність підприємств, організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які служать задоволенню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отримання доходів територіальної одиниці, управління якими здійснюється місцевими органами влади від імені населення. Традиційно найвагомішу роль відіграють підприємства житлово-комунального господарства.

Основним критерієм включення підприємств до складу комунальної власності є:

- розміщення об'єкта на території адміністративної одиниці;
 - висока (більш як 50%) частка виробленої продукції та послуг, які реалізуються на території адміністративної одиниці;
 - використання для виробництва продукції місцевої сировини або відходів виробництва.
- Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надане право:
- установлювати збільшені норми на придбання твердого та рідкого пального побутового палива та скрапленого газу особам, які мають право на пільги та житлові субсидії відповідно до законодавства, за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;
 - надавати пільги на зазначене паливо та скраплений балонний газ у натуральному виразі або готівкою (ст. 51).

Передача об'єктів права державної та комунальної власності. Основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну визначені Законом України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності".

Цей Закон регулює відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ а також об'єктів права комунальної власності у державну власність. Дія цього Закону поширюється на об'єкти права державної та комунальної власності, у тому числі передані в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям або в оренду. Об'єктами передачі є:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів (далі – підприємства);
- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення);
- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
- акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств;
- житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури (далі – об'єкти соціальної інфраструктури), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі не завершені будівництвом.

Рішення щодо передачі об'єктів соціальної інфраструктури у комунальну власність приймаються органами, уповноваженими управляти державним майном, самоврядними організаціями за згодою відповідних

сільських, селищних рад, а у спільну власність територіальних громад сіл, елищ – за згодою районних або обласних рад.

Пропозиції щодо передачі об'єктів соціальної інфраструктури, які належать підприємствам, погоджуються з цими підприємствами, а щодо передачі об'єктів соціальної інфраструктури, споруджених за рахунок коштів підприємств, також з трудовими колективами цих підприємств. Пропозиція вважається погодженою з трудовим колективом підприємства за наявності рішення загальних зборів трудового колективу, прийнятого більшістю голосів від числа працівників підприємства. Пропозиції щодо передачі у комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури, які не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), не потребують погодження з такими підприємствами та їх трудовими колективами.

Передача об'єктів з комунальної у державну власність здійснюється за рішенням:

- сільських, селищних рад – щодо об'єктів права комунальної власності відповідних територіальних громад;

- районних, обласних рад – щодо об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад.

Передача об'єктів здійснюється комісією з питань передачі об'єктів, до складу якої входять представники виконавчих органів відповідних рад, місцевих органів виконавчої влади, органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій, фінансових органів, підприємств, трудових колективів підприємств, майно яких підлягає передачі.

Утворює комісію з питань передачі об'єктів та призначає її голову:

- виконавчий орган відповідної сільської, селищної ради, якщо інше не передбачено законом, – у разі передачі об'єктів у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ;

- відповідна районна, обласна рада або уповноважений нею орган – у разі передачі об'єктів у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст;

- орган, уповноважений управляти державним майном, – у разі передачі об'єктів у державну власність.

Порядок утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів визначається:

- Кабінетом Міністрів України – у разі передачі об'єктів у державну власність;

- відповідними органами місцевого самоврядування – у разі передачі об'єктів у комунальну власність.

З державної у комунальну власність передаються безоплатно такі об'єкти:

– житлові будинки (разом із вбудованими та прибудованими нежилими приміщеннями) та гуртожитки (в тому числі не завершені будівництвом);

– підприємства теплопостачання (теплоцентралі), які виробляють теплову енергію для споживачів житлово-комунальної сфери, бюджетних установ та організацій, за умови надання відповідними органами місцевого самоврядування зобов'язання не відчужувати це майно у приватну власність;

– навчальні заклади, заклади культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, в тому числі не завершені будівництвом;

– підприємства міського і приміського транспорту, шляхового господарства, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна (у разі якщо щодо них не було прийнято рішення про закріплення їх у державній власності);

– військові містечка (майнові комплекси), інше нерухоме і рухоме військово майно (крім усіх видів озброєння, бойової техніки та боєприпасів), яке вивільняється в процесі реформування Збройних Сил України і не планується до використання за призначенням.

Безоплатно можуть передаватися також інші об'єкти права державної власності, визначені статтею 2 цього закону, якщо такі об'єкти не менше двох разів пропонувалися до продажу конкурентними способами приватизації, але не були реалізовані. Цим законом прописана також процедура передачі об'єктів права державної та комунальної власності шляхом обміну цими об'єктами.

Об'єкти соціальної інфраструктури передаються разом з майном підприємств, що обслуговували ці об'єкти, у тому числі основними фондами, ремонтно-будівельними базами, майстернями, транспортними засобами, прибиральною технікою, в частині, що визначається комісією з питань передачі об'єктів, яка здійснює передачу. Разом з житловим фондом передаються вбудовані і прибудовані приміщення, зовнішні мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також будівлі, призначені для обслуговування цього фонду (бойлерні, котельні, каналізаційні та водопровідні споруди, обладнання тощо).

Як визначалося раніше, постановою Кабінету Міністрів України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" №1482 від 21 вересня 1998 року затверджений Порядок подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність.

Цей Порядок визначає основні вимоги до подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність,

а також утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність відповідно до Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності".

Передача об'єктів з комунальної у державну власність здійснюється за рішенням:

- сільських, селищних рад – щодо об'єктів права комунальної власності відповідних територіальних громад;

- районних, обласних рад – щодо об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад.

Оренда державного та комунального майна. Організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна державних підприємств та організацій, підприємств, заснованих на майні, що належить АР Крим або перебуває у комунальній власності, їх структурних підрозділів та майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання державного майна, майна, що належить АР Крим або перебуває у комунальній власності регулює Закон України "Про оренду державного та комунального майна".

Орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

Об'єктами оренди є:

- цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць). Цілісним майновим комплексом є господарський об'єкт з завершеним циклом виробництва продукції (робіт, послуг) з наданою йому земельною ділянкою, на якій він розміщений, автономними інженерними комунікаціями, системою енергопостачання. У разі виділення цілісного майнового комплексу структурного підрозділу підприємства складається розподільчий баланс.

- нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;

- майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Не можуть бути об'єктами оренди:

- цілісні майнові комплекси державних підприємств, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць), що здійснюють діяльність;

- цілісні майнові комплекси казенних підприємств;

- цілісні майнові комплекси структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць) казенних підприємств, що здійснюють діяльність, передбачену частиною першою статті 4 Закону України "Про підприємництво";

- об'єкти державної власності, що мають загальнодержавне значення і не підлягають приватизації відповідно до окремих законів, визначених Законом України "Про оренду державного та комунального майна".

Орендодавцями є:

– Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва – щодо цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, а також майна, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), що є державною власністю, крім майна, що належить до майнового комплексу НАН України та галузевих академій наук;

– органи, уповноважені Верховною Радою АР Крим та органами місцевого самоврядування управляти майном, – щодо цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, яке відповідно належить АР Крим або перебуває у комунальній власності;

– підприємства – щодо окремого індивідуально визначеного майна та нерухомого майна, загальна площа яких не перевищує 200 кв. м на одне підприємство, а з дозволу органів, зазначених в абзацах другому та третьому цієї статті, – також щодо структурних підрозділів підприємств (філій, цехів, дільниць) та нерухомого майна, що перевищує площу 200 кв. м.

Орендарями можуть бути господарські товариства, створені членами трудового колективу підприємства, його структурного підрозділу, інші юридичні особи та громадяни України, фізичні та юридичні особи іноземних держав, міжнародні організації та особи без громадянства.

Якщо на укладення договору оренди потрібен дозвіл Фонду державного майна України, його регіонального відділення чи представництва, державне підприємство у п'ятиденний термін після отримання висновків органу, уповноваженого управляти державним майном, органу Антимонопольного комітету України надсилає орендодавцям, зазначеним в абзаці другому статті 5 цього закону, копії проекту договору та інших документів, висновки зазначених органів, розрахунок орендної плати.

Фонд державного майна України, його регіональне відділення чи представництво протягом п'ятнадцяти днів після надходження матеріалів повідомляє державне підприємство про своє рішення (надання дозволу щодо укладення договору оренди або відмову). При розгляді матеріалів щодо передачі в оренду нерухомого майна можуть враховуватися пропозиції місцевої державної адміністрації, відповідного органу місцевого самоврядування щодо розміщення бюджетних установ і організацій.

У разі наявності пропозиції місцевої державної адміністрації, відповідного органу місцевого самоврядування щодо розміщення бюджетних установ і організацій Фонд державного майна України, його регіональне відділення чи представництво може у цей же термін запропонувати державному підприємству укласти договір оренди нерухомого майна з бюджетною установою, організацією.

Поради щодо створення комунальних підприємств. Можливість створення відповідною радою у разі необхідності органів і служб для

забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб) передбачає пункт 32 частини 1 статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає.

Наведена норма у поєднанні з положеннями п. 5 статті 60 цього закону, а саме наявністю можливості у органів місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснювати правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконання усіх майнових операцій, можливості передачі об'єктів права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в умовах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду, дає наявну можливість для створення юридичної особи з відповідним обсягом повноважень та обов'язків [141].

Власність територіальної громади повинна максимально використовуватись відповідними органами з метою задоволення поточних та перспективних потреб відповідної громади. Питання полягає у обсягах наявності комунальної власності відображеної у грошовому еквіваленті, можливості її використання, що у подальшому зумовлює потенційну можливість виконання комунальним підприємством покладених на нього задач. За умови достатньої матеріально-фінансової бази відповідного органу місцевого самоврядування, наявності ліквідної комунальної власності не виникає жодного питання на користь вибору виду підприємства, що створюється, тобто комунального підприємства.

Перевагою цього виду підприємства є закріплена у п. 29 частині 1 статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" норма стосовно можливості встановлення відповідною радою для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету. Крім цього, наявність у голови сільської, селищної ради права призначати на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, закріпленого п. 10 частини 3 статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", у поєднанні з встановленням порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад з боку виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, закріплену п. 2 частини 1 статті 29 цього ж закону, дає можливість максимально використовувати власність територіальної громади та задовольняти її потреби.

5.4. Комунальна власність як майнова основа розбудови територіальних громад

На сьогодні в Україні діє близько 700 законів та 3000 інших нормативно-правових актів, які регулюють питання місцевого самоврядування. Значна частина цих норм неузгоджена між собою, що породжує суперечливість і непослідовність в їх трактуванні. І значною мірою це стосується матеріальної основи місцевого самоврядування – комунальної власності. Необхідною передумовою місцевого самоврядування є наявність достатніх матеріальних і фінансових ресурсів для його здійснення. Не володіючи необхідними ресурсами, територіальні громади та утворені ними органи місцевого самоврядування не зможуть виконати свої завдання і функції.

Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села, селища, міста, району в місті.

Проблема формування і розвитку муніципальної економіки одна із самих актуальних на сьогодні серед комплексу економічних питань держави. Це зв'язано з відродженням у країні інституту місцевого самоврядування. Міста, селища, села одержали можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, але велика самостійність у проведенні соціально-економічної політики жадає від органів місцевої влади максимально використовувати свої власні сили, можливості і ресурси.

Прийняття Конституції України, в якій не передбачається поділ державної власності на загальнодержавну та комунальну, а також закріплення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування означає зміну економічної природи й правового режиму майна комунальної власності [179]. Процеси активних соціально-економічних змін, які відбуваються в сучасному українському суспільстві, обумовлюють неминуче залучення місцевого самоврядування до ринкових відносин. Належним чином мають змінюватися й методи управління багатогалузевою комунальною власністю. Тому перед органами місцевого самоврядування постає складне і досить суперечливе завдання з досягнення соціальної, неринкової за своєю сутністю мети – створення належних умов життєдіяльності для населення відповідних територіальних громад.

Конституція України визначила принципово нові правові засади функціонування комунальної власності, яка запроваджується як форма власності, що до цього часу не існувала в Україні [179]. Основний Закон держави закріпив статус комунальної власності як складного конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від

багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. По суті Конституція заклала такі основи реалізації комунальної власності, які надають змогу за допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне конституційне використання. Водночас дієздатні механізми реалізації права комунальної власності відсутні.

Комунальна власність уявляє собою власність відповідної територіальної громади. Сама територіальна громада розглядається як спільність громадян України – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Таким чином, суб'єктом права комунальної власності за Конституцією є територіальна громада, а від її імені представницький орган місцевого самоврядування, який обирається жителями міста, села, селища.

Чітке розмежування суб'єктів права комунальної власності та суб'єктів здійснення цього права дасть можливість більш детально досліджувати суперечності в чинному законодавстві стосовно комунальної власності. У першому випадку суб'єктами визначаються відповідні територіальні громади, у другому – як безпосередньо територіальні громади, так і уповноважені ними органи місцевого самоврядування. Певна неточність щодо цього міститься в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" в наведенні визначення права комунальної власності, де зазначається, що здійснюється це право як безпосередньо територіальними громадами, так і через уповноважені ними органи місцевого самоврядування [371]. Але ж слід актуалізувати тему про нежиттєздатність, нереальність такої юридичної конструкції, як територіальна громада, у вирішенні майнових питань. Це поняття потребує чіткого юридичного визначення, оскільки зазначена проблема має не лише теоретичне, а й безпосередньо практичне значення для реалізації прав власності територіальних громад. Цей гіпотетичний суб'єкт права власності має бути дійсним, реальним господарем, з чітко визначеними правами і обов'язками. Життя вимагає належного, реального суб'єкта господарювання в первісних ланках суспільства. Не можна бути власником майна і при цьому не мати реальних важелів впливу на вирішення питань щодо його управління.

Таким чином, як зазначає О. Бобровська [40, с. 316], можна констатувати унікальну ситуацію, яка є неприйнятною і суперечить самій природі права власності, а саме: наявність двох повноправних суб'єктів на одне й те саме майно. Адже в даному випадку відсутні інститути господарського відання, оперативного управління, оренди, акціонування, концесії, продажу тощо.

Є територіальні громади й є ради, і кожен із цих суб'єктів наділений, згідно Закону, відповідним колом прав і обов'язків (якщо не брати до уваги химерні посилання законодавця щодо "відповідальності рад перед громадами" і твердження про "первинність" територіальних громад), що ще раз підкреслює тезу, що з правової позиції територіальних громад як таких на сьогодні не існує [40]. Сьогодні територіальна громада наділена правами та обов'язками виключно на папері. Вона, наприклад, ніяк не впливає на порушників у випадках, коли завдається шкода об'єктам права комунальної власності; не може така громада нести і юридичну відповідальність.

Право комунальної власності в Україні визначено ст. 327 Господарського кодексу України [83], а саме:

1. У комунальній власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді.

2. Управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. За першим визначенням законодавець не встановлює переліку майна, що може бути об'єктом права комунальної власності, обмежившись загальною нормою, згідно з якою в комунальній власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Тобто, можна дійти висновку, що у власності територіальної громади, як і в держави, може бути будь-яке майно. Однак насправді це не так. Поза сумнівом, у комунальній власності не можуть бути об'єкти виключної власності та деякі інші об'єкти, покликані забезпечувати лише загальнодержавні інтереси та державну безпеку.

Згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [179]. Отже, наведена конституційна норма містить певні критерії для визначення переліку об'єктів права комунальної власності. Відповідно вона знайшла майже повне, але з деякими редакційними особливостями, відображення у ст. 16 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [346].

Грунтуючись на другому аспекті, наведеному в Господарського кодексу України [83], визначальні принципи управління майном, що є в комунальній власності, полягають в тому, що правомочності власника здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Порядок здійснення цих прав певною мірою визначається Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" [346].

Здійснювати права суб'єкта права комунальної власності безпосередньо можуть лише невеликі територіальні громади, зокрема сіл. В інших випадках ці та інші функції здійснюють сформовані в установленому

порядку сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами й наділяються законом власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність.

Спроби запровадження спеціального блоку законодавчих актів з питань комунальної власності були зроблені ще на початку сторіччя, але досі жоден з розроблених проєктів не прийнято навіть у першому читанні. Кожен з авторів цих проєктів намагався конкретизувати та деталізувати деякі визначення власності та аспекти управління нею. Наприклад, у Комітеті Верховної Ради України з питань економічної політики знаходився на розгляді проєкт Закону України "Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад" від 4 серпня 2006 р., авторами якого є В. Цушко, І. Бокий і М. Данілін. У ньому пропонується чітко регламентувати процес управління об'єктами права комунальної власності територіальної громади села, селища, міста, повноваження посадових осіб, а також питання володіння, розпорядження і користування спільною власністю територіальних громад.

У Комітеті Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства знаходився на розгляді проєкт Закону України "Про комунальну власність та житлово-комунальну інфраструктуру" від 11 листопада 2006 р., підготовлений З. Шкутяком, В. Куйбідою, Є. Русловим та А. Кукоблю. Для розмежування і врегулювання питань підпорядкованості та управління об'єктами запропоновано ввести такі види власності в межах комунальної: спільна власність територіальних громад – комунальна власність двох або більше територіальних громад, що належить їм на праві спільної сумісної чи на праві спільної часткової власності; спільна сумісна комунальна власність – комунальна власність декількох територіальних громад без визначення часток кожної з них, що задовольняє їх спільні потреби і перебуває в управлінні районних та обласних рад; спільна часткова комунальна власність – комунальна власність двох або більше територіальних громад, які об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій із визначенням часток кожної з них у праві власності.

Окрім того, визначення місцевого бюджету як громадського фонду грошових коштів є підставою для включення його до переліку об'єктів права територіальної громади. Тому в законопроєкті запропоновано врегулювати здійснення прав власності на фінансові ресурси, зокрема пропонується до комунальної власності віднести доходи місцевого бюджету, депозити територіальних громад у банківських та інших фінансово-кредитних установах, інші фонди коштів, що належать територіальній громаді. На жаль,

ні наведені, ні всі інші із запропонованих законопроектів так й не знайшли свого місця в законодавчій базі України [342].

Проблема формування комунальної форми власності має три аспекти: фінансово-економічний, соціальний, управлінський. Як зазначає О. Шевченко [471, с. 3], при формуванні комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад у фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування і недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвладної території, підвищенні її інвестиційної привабливості, часто до порушень прав і законних інтересів підприємців. Це проявляється у невикористанні найбільш ефективних механізмів розподілу комунального майна, що має залучатися у підприємницьку діяльність (виділення земельних ділянок і здача в оренду нежитлових приміщень поза конкурсної процедури, неприйняття заходів щодо покриття витрат при неякісному виконанні робіт підрядниками і т.п.).

На думку М. Забаштанського [127, с. 26], в соціальному аспекті перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвладної підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції органів місцевого самоврядування і послугами яких користуються мешканці територіальної громади. Вирішення також потребує і таке питання, як фінансування переданих у комунальну власність відомчих соціальних об'єктів – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

В аспекті управління реформування відносин власності не в повній мірі відповідає проголошеним принципам децентралізації: управління об'єктами спільної власності делеговано органами місцевими самоврядування місцевим державним адміністраціям. Однак реальна децентралізація повноважень відбувається тоді, коли об'єкти спільної власності передаються в управління виконавчим органам місцевих рад на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст. У протилежному випадку ці об'єкти залишаються у віданні державних органів, що може бути засобом контролю органів місцевого самоврядування.

Розподіл суб'єктів господарювання між державним і комунальним секторами економіки актуалізується необхідністю запобігання надмірній концентрації управлінських ресурсів на державному рівні [415]. Крім того, залишаються невирішеними проблеми управління майном: в районах управління державним майном може здійснюватися на вищих щаблях влади – обласними державними адміністраціями. Неузгодженість процесу розмежування об'єктів власності не дозволяє регіонам бути самостійними

господарюючими суб'єктами. Тому перед органами місцевого самоврядування постає проблема формування і управління комунальними підприємствами.

Як вважають представники Харківської школи державного управління С. Газарян, Ю. Куц, В. Мамонова, В. Сінченко [420, с. 266], основний підхід до формування комунальної власності міститься у тому, що комунальна власність кожної територіальної громади повинна включати тільки ті об'єкти, які дають можливість органам місцевого самоврядування виконувати свої функції щодо забезпечення нормальної життєдіяльності даної територіальної громади. Це, з одного боку, обмежує предметну репрезентативність такої форми власності. З іншого боку, розширення переліку об'єктів комунальної власності не завжди сприяє підвищенню ефективності функціонування комунального господарства, оскільки надмірно велика кількість об'єктів комунальної власності може привести до зниження дієвості управління ними з боку органів місцевого самоврядування.

Погоджуючись з таким визначенням збалансованого підходу до формування комунальної власності, вважаємо, що метою уповноважених органів управління є раціональне використання, збереження і своєчасне оновлення майна комунальної власності територіальних громад, забезпечення прибуткової частини бюджету для вирішення соціально-економічних задач регіону, підвищення добробуту і життєвого рівня населення, а також створення привабливих умов для вливання інвестиційного капіталу в різні галузі та розвитку малого і середнього бізнесу. Для досягнення цієї мети необхідно:

- формулювання і закріплення в локальних актах інтересів територіальних громад у сфері управління майном комунальної власності;
- вдосконалення нормативно-правової бази управління комунальною власністю територіальних громад;
- пошук і визначення нових організаційних і фінансових ресурсів, які забезпечать найефективніше використання майна комунальної власності;
- збільшення податкових і неподаткових надходжень до місцевого бюджету за рахунок підвищення ефективності використання майна комунальної власності, пошуку додаткових джерел поповнення прибуткової частини бюджету і подальшої економії ресурсів;
- створення сприятливого інвестиційного клімату для вітчизняного і іноземного капіталу;
- досягнення балансу інтересів суб'єктів правовідносин;
- пріоритетне впровадження економічних ринково адаптованих механізмів управління комунальною власністю області;
- забезпечення відвертості і прозорості процесів використання майна комунальної власності;
- пошук джерел кількісного і якісного поповнення комунальної власності;

– забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління комунальною власністю;

– розробка і впровадження новаторських ідей, направлених на досягнення максимально ефективного використання майна комунальної власності з метою усестороннього задоволення соціально-побутових, культурно-освітніх і інших потреб населення. І в основі має бути чітке дотримання принципів планування, обліку, контролю і звітності по всіх вищезгаданих напрямках з жорсткою системою відповідальності за невиконання цих вимог.

Відповідно до Конституції [179], комунальна власність – це власність територіальної громади, тобто населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є різновидом корпоративної власності та не належить державі. У широкому розумінні, комунальна (спільна) власність області – це сукупність майнових комплексів і майнових прав, що належать територіальним громадам області і служать забезпеченню соціально-економічних потреб населення і є джерелом одержання доходів обласного бюджету.

Згідно з п. 1 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346] право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до Закону, як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження, належить територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах, які згідно зі ст. 143 Конституції України безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності [179].

Як передбачено в п. 5 ст. 60 цього ж Закону [346], органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до Закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і в оренду.

Статтею 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх

інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [346]. Крім цього, відповідно до п. 31 ст. 26 цього ж Закону представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради – вправі приймати рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення. Зокрема до відання виконавчих органів цих рад належить управління в межах, визначених радою, комунальним майном, що належить до власності.

Що ж до районних і обласних рад, то їх повноваження щодо користування і розпорядження таким майном має похідний від повноважень представницьких органів місцевого самоврядування характер, оскільки на відміну від сільських, селищних, міських рад, які здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, районні та обласні ради щодо об'єктів спільної власності, які задовольняють спільні потреби вказаних територіальних громад, згаданих повноважень у подібних обсягах не мають. Зокрема:

– чинне законодавство України не вказує на те, що районні та обласні ради щодо об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст (які задовольняють спільні потреби, вказаних територіальних громад), мають правомочності щодо володіння (що пояснюється, зокрема, тим, що вказані ради не є суб'єктами комунальної власності);

– правомочності районних та обласних рад щодо розпорядження об'єктами спільної власності територіальних громад теж є обмеженими. Наприклад, у вирішенні відповідних питань названі ради діють за дорученнями сільських, селищних, міських рад згідно з п. 19 ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та від їх імені на підставі п. 4 ст. 60 цього Закону; згідно з підпунктом 3 ч. "а" (власні (самоврядні) повноваження) ст. 28 цього Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить "встановлення та узгодження рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад" [346].

Нова Конституція України змінила основи комунальної власності, віднесла її до власності територіальних громад населених пунктів, а не до адміністративно-територіальних одиниць, якими є райони і області [349], які до того часу мали виконкомми та після розмежування державної власності [336] управляли її різновидом – комунальною власністю.

Саме тому в п. 10 розділу V Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сформульовано норму, згідно з якою майно, яке до прийняття Конституції України було передано державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ,

міст [346]. Майно, яке раніше передавалось до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць (в тому числі області), сьогодні є комунальною власністю мешканців населених пунктів.

У законодавчому порядку запроваджується регіональна форма власності (власність області, власність району та власність інших адміністративно-територіальних утворень). Спільна власність територіальних громад області та району є різновидом колективної власності. Суб'єктом права власності області та району є відповідно населення області та району, а від його імені обласні та районні органи місцевого самоврядування – обласні та районні ради.

Об'єкти тієї частки комунальної власності територіальних громад, що набули статусу спільної власності, яка знаходиться в управлінні районних та обласних рад, виконують не місцеві потреби, а корпоративні, спільні. Повноваження з управління об'єктами спільної власності (місцевого самоврядування) виконує орган державної влади (місцева державна адміністрація) і фінансується здійснення цих повноважень за рахунок державного бюджету. Тому, як вважає О. Шевченко [471, с. 8], відсутні реальні важелі управління та інші дієві механізми впливу на діяльність об'єктів спільної власності з боку рад.

Таке делегування робить ефективним тільки контроль і не створює умови для підвищення ефективності функціонування об'єктів спільної власності з боку рад. Створюються умови для незацікавленості в діяльності об'єктів спільної власності, яка посилюється відсутністю ресурсного супроводження делегованих повноважень місцевого самоврядування. Тому серед існуючих проблемних питань слід відзначити деякий "дисбаланс повноважень" обласної ради та обласної державної адміністрації. Як зазначають О. Амосов, А. Дегтяр і Г. Мостовий, різні за компетенцією і повноваженнями, вони досить часто переплітаються і вступають у конфлікти між собою через неоднакове розуміння здійснюваних ними функцій і повноважень [255, с. 204].

Для вирішення проблем делегованих повноважень з управління об'єктами спільної власності В. Толуб'як [430, с. 261] вважає доцільним запровадити договірні економічні відносини між відповідною радою та уповноваженим органом. Інший спосіб – ліквідувати таку інституцію, як "об'єкти спільної власності", шляхом передачі об'єктів до комунальної власності. Доцільно переглянути існуючу бюджетну залежність розподілу об'єктів комунальної форми власності.

Із огляду на реальний стан справ в управлінні комунальною власністю в Україні можна впевнено констатувати, що теоретичні загальносвітові принципи управління комунальною власністю поки що в нашій державі враховуються тільки частково. Наприклад, тільки за двома законами України – "Про місцеве самоврядування в Україні" [346] та "Про місцеві державні адміністрації" [348] – дублювання повноважень щодо управління

власністю територіальних громад відбувається у багатьох сферах цього управління. Аналогічне дублювання відбувається щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад на обласному та районному рівнях.

Щодо спільної власності районних та обласних територіальних громад, яка утворилася на сьогодні шляхом безоплатної передачі об'єктів державної власності у власність районів та областей, то можна погодитись з авторами концепції комунальної власності в Україні щодо законодавчого запровадження регіональної форми власності (власності району, області). У такому випадку, вважає Л. Музика [263], ця власність буде різновидом колективної власності.

Тобто для передачі в управління районним та обласним радам частини спільної комунальної власності сільські, селищні, міські та районні ради в містах повинні прийняти відповідне рішення про делегування своїх повноважень. Але відсутність правових норм щодо визначення цієї частки за відповідною територіальною громадою, а також щодо меж повноважень районних та обласних рад з управління об'єктами спільної комунальної власності на практиці призводить до конфліктних ситуацій між органами місцевого самоврядування різних рівнів [361]. Було б доцільно прийняти спеціальний Закон України або розділ у Муніципальному кодексі, в якому визначити право формування та управління спільною власністю.

Суб'єктом права власності області та району є відповідно населення області та району, а від його імені обласні та районні ради. Управління цією власністю може проводитись як безпосередньо виконавчими органами цих рад, так і через делегування частини повноважень рад відповідним обласним та районним державним адміністраціям на принципах галузевої компетентності. Такий підхід дозволить, по-перше, використати кадровий потенціал виконавчих органів державної влади, по-друге, усунути суперечливу ситуацію в розбіжностях ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346] зі статей 15 і 19 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [348], по-третє, забезпечить інтереси територіальних громад щодо збереження та ефективного управління об'єктами спільної комунальної власності.

Ураховуючи деяку правову невизначеність, через відсутність відповідних державних нормативно-правових актів щодо управління власністю територіальних громад в сучасних ринкових умовах, за доцільне запропонувати органам місцевого самоврядування унормувати це в основному нормативно-правовому документі місцевого самоврядування – у статутах територіальних громад. Звичайно, такий вихід може бути прийнятий тільки до затвердження Закону України "Про комунальну власність" або інших державних нормативно-правових актів, які будуть регламентувати формування, управління, користування та володіння власністю територіальних громад.

Виходячи з аналізу світового досвіду розвитку ринкових перетворень на регіональному рівні, за пропозицією Р. Агранофф [3, с. 16] всі об'єкти комунального сектора економіки, засновані на майновій базі комунальної власності, можна поділити на три групи:

1. Підприємства, організації, установи й інше майно, що завжди буде знаходитися в спільній власності. Це об'єкти, що задовольняють соціальні нестатки населення всієї області і містяться за рахунок коштів обласного бюджету. Управління такими об'єктами повинне здійснюватися шляхом призначення керівників, укладання з ними контрактів, затвердження статуту підприємства, здійснення контролю за фінансовими результатами діяльності.

2. Підприємства, що передбачається перетворити в акціонерні товариства різних типів. Основною формою управління цією категорією підприємств повинне стати володіння місцевими органами відповідним пакетом акцій, розмір якого може коливатися від 100 до 10 % залежно від характеру і значення підприємства в життєзабезпеченні області.

3. Комунальні підприємства, інші об'єкти спільної власності, що будуть чи уже приватизовані шляхом викупу трудовими колективами, чи продані за конкурсом, на аукціоні. Управління ними повинно здійснюватися через галузеві структури місцевого управління суцільно економічними методами.

Процеси реформування й оптимізації структури спільної власності жадають від органів влади подальшого розвитку нових форм господарювання і ринкового середовища. Спільна власність сучасної області являє собою складний господарський комплекс. Спільну власність можна визначити як сукупність підприємств, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, що служать задоволенню спільних соціально-економічних потреб населення і є основою для нормального функціонування регіону. Основою визначення оптимальної структури спільної власності повинне бути співвідношення необхідності забезпечення найбільшої ефективності її функціонування і наявних можливостей органів місцевого управління по змісту об'єктів спільної власності, фінансового забезпечення їхнього розвитку, а також ступеня керованості ними.

Система управління спільною власністю великої області повинна будуватися таким чином, щоб забезпечити виконання таких задач: з одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку області як єдиного соціально-економічного організму, сприяти підтримці соціально гарантованого життєвого рівня населення області і захисту його інтересів як споживача послуг і продукції організацій і підприємств спільної власності; з іншого боку – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин,

необхідності сприяння підприємництву, поширенню процесів приватизації і демонополізації.

Для вирішення зазначених завдань механізм управління спільною власністю області має формуватися на таких принципах:

- узгодження державних, міських інтересів з інтересами жителів усієї області;
- економічна зацікавленість об'єктів спільної власності в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів спільній власності з погляду вибору форм і методів управління;
- забезпечення організаційно-методичної єдності стосовно сукупності об'єктів, що входять у майновий комплекс спільної власності області;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління і формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів спільної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні і функціональні зв'язки;
- виключення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки [263].

Основним суб'єктом управління спільної власності є територіальні громади в особі відповідних органів самоврядування (обласна рада і уповноважені виконавчі органи обласної державної адміністрації) [6]. Однак фактично управління об'єктами спільної власності здійснюється сукупністю організаційних структур і підрозділів. Вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління. Тому доцільним є спільне вирішення проблем з метою налагодження систем управління майном і розробки загальних, концептуальних підходів до рішення різноманітних майнових питань, створенню раціональної й діючої організаційно-виконавчої структури органів управління, розробці та послідовному впровадженню підходів управління, що позитивно зарекомендували себе.

Необхідно відзначити, що на сьогоднішній день, на жаль, не склалося єдиного підходу та наукового тлумачення місцевого самоврядування, відсутнє єдине правове поле по регулюванню питань використання й управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад на загальнодержавному рівні. Правовий статус комунальної власності визначений лише Конституцією України і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". На рівні ж спеціального законодавства правове регулювання відсутнє, питання комунальної власності відбиті вкрай непослідовно і суперечливо.

Ще протягом 1991 – 1995 рр. науковці намагались висловлювати тези про те, що муніципальна (комунальна) власність не є державною за своїм походженням, а Фондом сприяння становленню і розвитку місцевого та

регіонального самоврядування України в 1993 р. розроблено проект наукової концепції муніципальної власності в Україні, в основу якої було покладено тезу про її суспільну (недержавну) природу. Починаючи з 1996 р. неодноразово робилися спроби розробки й затвердження проектів Концепції Національної програми муніципальної реформ в Україні [361] та Закону "Про комунальну власність" [342]. Уже впродовж декількох років розробляється Кодекс про місцеве самоврядування (Муніципальний кодекс) та обґрунтовується доцільність відокремлення муніципального права [260]. Проте жоден з них так і не став на сьогодні основою відповідного законодавчого процесу, що породжує необхідність вдаватися до аналогії закону, тобто застосуванню правових норм, регулюючих найближче коло суспільних відносин, якими виступають закони про державну власність.

На даний час органи місцевого самоврядування, з метою реалізації покладених на них повноважень, діючи в межах законів України, вдаються до локальної нормотворчості, тобто регулювання питань управління об'єктами комунальної форми власності за допомогою спеціально схвалюваних радою рішень [9]. Така практика уявляється в існуючих правових умовах найбільш виправданою, оскільки дозволяє, з одного боку, максимально врахувати всі регіональні соціально-економічні особливості, а з іншого – відповідає вимогам Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346].

Ураховуючи вищенаведені межі правового поля комунальної власності, для всебічного здійснення управління визначеними об'єктами не тільки на рівні держави, а і на відповідній території кожен орган місцевого самоврядування повинен розробити і затвердити власну Концепцію комунальної власності, яка є основою для розробки законодавчих актів, що регламентують функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні в частині, яка стосується фінансово-економічних основ місцевого самоврядування. На основі Концепції мають бути розроблені законодавчі акти, які визначатимуть правовий статус майна комунальної власності та комунальних підприємств.

Концепція комунальної власності в Україні повинна стати системою сучасних поглядів на економічну природу, правовий режим, склад об'єктів. Порядок формування комунальної власності, обсяг повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно та права відповідних органів державної влади щодо комунальної власності повинно базуватися на основних принципах регулювання відносин власності, закріплених у Конституції України, історичному національному та сучасному зарубіжному досвіді визначення режиму функціонування комунальної власності. Концепція має ґрунтуватися на конституційних засадах регулювання статусу місцевого самоврядування в Україні, його економічних і фінансових основ, прав і обов'язків

територіальних громад як носіїв місцевого самоврядування. Концепція покликана стати орієнтиром для органів державної влади і місцевого самоврядування в процесі розробки законодавства з питань організації та взаємодії цих органів, регулювання відносин власності, бюджетно-фінансової системи та інших актів, при прийнятті рішень щодо формування комунальної власності.

Особливо гостро на сьогодні стоїть питання необхідності вдосконалення законодавчої бази по причині неврегульованості окремих нормативно-правових питань, впорядкування складу та структури управління об'єктами, підвищення ефективності використання майна та фінансово-економічних показників діяльності суб'єктів комунальної форми власності з метою забезпечення ефективного управління і розвитку майнової бази місцевого самоврядування кожної територіальної громади.

Тому доцільним є вжиття заходів з оновлення принципів та методів управління майном комунальної форми власності, розробки такої концепції та запровадження локальних нормативно-правових актів згідно з чинним законодавством, що повинно відповідати пріоритетам діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Одним з основних напрямків розвитку та вдосконалення управління комунальною власністю повинно бути досягнення найефективнішого збалансованого результату у використанні майна права комунальної власності з метою його кількісного та якісного примноження, а також поповнення доходної частини бюджету як основи соціальної, економічної та політичної життєдіяльності кожного регіону.

Однією із невирішених проблем місцевого самоврядування в Україні залишається низька ефективність (і навіть збитковість) комунальних підприємств, які належать до об'єктів права власності територіальної громади. Комунальна власність є фундаментом, на якому базується вся система місцевого самоврядування й завдяки якій органи місцевого самоврядування можуть здійснювати свої повноваження. Доходи від використання комунальної власності вважаються одним з основних джерел надходжень у місцеві бюджети, зокрема до бюджету розвитку. Але ці кошти, на жаль, не тільки не спрямовуються на подальший розвиток комунальної власності, її збільшення та відновлення, а й навіть на її утримання в належному стані [429, с. 264].

У доказ цього, на прикладному рівні по Харківській області досліджено сучасний стан використання комунальної власності шляхом проведення аналізу статистичних показників, отриманих із балансів обласних комунальних підприємств, установ, закладів за період 2001 – 2004 рр. у порівнянні з даними за 2012 рік. На підставі обробленої й систематизованої щоквартальної бухгалтерської звітності здійснено спільний і в галузевому розрізі аналіз фінансово-економічних показників діяльності обласних комунальних підприємств, установ і закладів,

поточний кількісний, якісний і вартісний стан майна та ефективність використання об'єктів спільної власності.

Існуюча на сьогодні модель управління спільною власністю територіальних громад Харківської області дієздатна але недостатньо ефективна в зв'язку з відсутністю загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави та достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку та управління комунальною власністю. Як відображено на рис. 5.4., до спільної власності Харківської області належить 430 суб'єктів більш ніж 15 галузей господарювання, на балансі яких відображається майно первісною вартістю понад 1,6 млрд. грн.

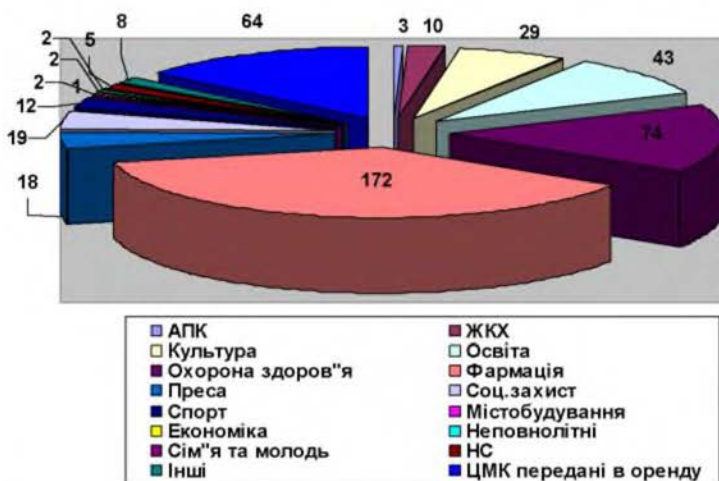


Рис. 5.4. Кількісний склад суб'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області станом на 1 січня 2013 р.

Для порівняння за результатами діяльності у 2001 р. одержаний комунальними підприємствами прибуток складав 693,2 тис. грн., у 2004 р. загальна сума прибутку вже дорівнювала 25 802,0 тис. грн.. Графічний аналіз діяльності підприємств наведено на рис. 5.5.

Висновки щодо динаміки показників діяльності комунальних підприємств за останні 8 років дуже негативні: при зменшенні в 1,8 рази кількості прибуткових підприємств загальна сума їх прибутків знизилась в 11,3 рази. Фактично, одержані за 2012 рік комунальними підприємствами прибутки нараховують лише 2 290,9 тис. грн., а збитки – 29 261,6 тис. грн., тобто одержані підприємствами збитки перевищують фактичну суму прибутків у 12,8 рази, і майже для всіх галузей у 2012 році характерне збиткове сальдо.

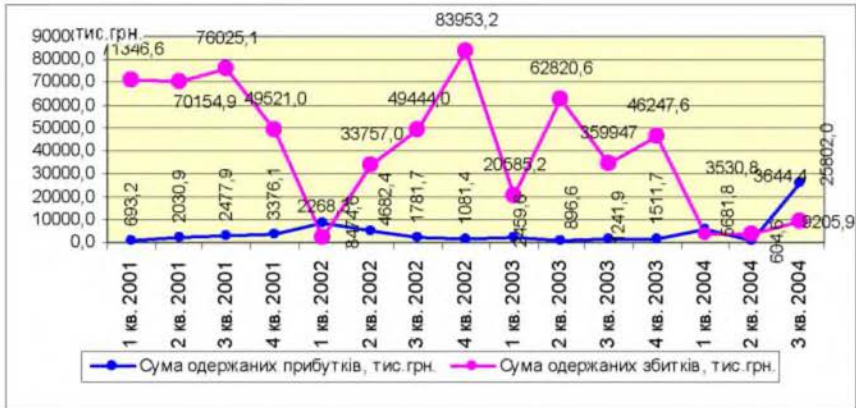


Рис. 5.5. Аналіз ефективності діяльності госпрозрахункових підприємств у 2001 – 2004 рр.

На підставі проведеного за статистичними даними по Харківській області аналізу налічується значна кількість збиткових комунальних підприємств з великими сумами напрацьованих збитків, а також істотними непокритими збитками минулих періодів. Не дивлячись на спроби поліпшення майнового стану, збитки підприємств зростають, їх накопичення доходить до цифр, які обчислюються мільйонами. Така ситуація пояснюється серед інших і тим фактом, що послуги і продукція обласних комунальних підприємств, що випускається, частіше не витримують ні цінової, ні товарної конкуренції. Негативну дію надає і неплатоспроможність населення, особливо по житлово-комунальним послугам.

Якщо порівнювати, як змінилася ситуація зі збитковими підприємствами, то навпаки, з 2001 р. до 2004 р. сума збитків зменшилась в 7,6 разів, але дуже прикро констатувати той факт, що за 8 років при зменшенні кількості збиткових підприємств майже вдвічі, сума напрацьованих ними збитків збільшилася більше ніж в три рази. Динаміку цих змін за три роки наведено на рис. 5.6.

У результаті фінансові можливості підприємств не дозволяють виділяти достатні кошти на відновлення іноді повністю зношених основних фондів, придбання сучасного обладнання і впровадження передових технологій для випуску продукції необхідної якості при мінімальних витратах. Тому і поповнення бюджету щоквартальними відрахуваннями 15 % від прибутку практично відсутнє.

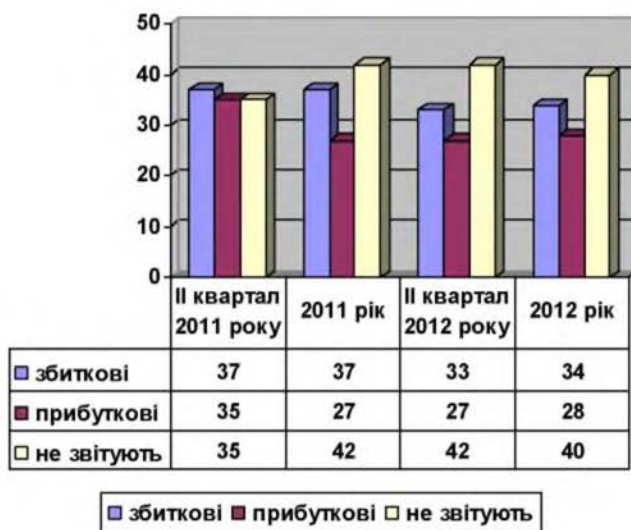


Рис. 5.6. Динаміка кількісного складу фінансово-господарської діяльності обласних комунальних підприємств

Також відсутній і зворотний зв'язок із засновником цих підприємств. У зв'язку з обмеженими ресурсами доходної частини обласного бюджету та бюджету розвитку в практиці обласної ради відсутні приклади планованого фінансування розвитку та модернізації обласних комунальних підприємств, що працюють на повному господарському самозабезпеченні. Найявні лише поодинокі випадки фінансової підтримки особливо важливих на даному етапі підприємств на заробітну плату, комунальні платежі та реконструкцію тощо, хоча незалежні закони ринка диктують свої правила: для гарантовано постійного отримання прибутку навіть стабільно працюючого підприємства господарю необхідно постійно щось вкладати та робити для цього. А обласні комунальні підприємства з моменту створення самостійно впроваджують фінансово-господарську діяльність та кинуті засновником напризволяще.

Абсолютно очевидно, що для досягнення однієї й тієї ж мети – забезпечення прибуткової діяльності комунальних підприємств, можна рухатися різними способами. Наприклад, можна нарощувати прибуток шляхом зниження витрат. Але можна досягти цього і шляхом збільшення корисності для споживача продукту, створюваного комунальним підприємством. Різні органи місцевого самоврядування, виходячи з обставин, можливостей і їх масштабності, ухвалюють управлінські рішення

з приводу того, як комунальним підприємствам належить вирішувати це завдання. Вибір способу досягнення мети визначається стратегією комунального підприємства, проект якої має готуватись саме цим підприємством. Якщо встановлення мети відповідає на питання, до чого комунальне підприємство прагнучиме, якщо план дій з досягнення мети відповідає на питання, що треба робити, щоб досягти поставленої мети, то стратегія відповідає на питання, яким із можливих способів комунальне підприємство йтиме до досягнення мети [362].

Адже відносини таких комунальних підприємств з органами місцевого самоврядування будуються на засадах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності. Як зазначає О. Ольшанський, це передусім стосується таких повноважень органів місцевого самоврядування [286, с. 67]:

- прийняття рішення щодо реорганізації та перепрофілювання комунальних підприємств;
- розгляду проектів планів комунальних підприємств, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;
- об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств;
- встановлення зручного для населення режиму роботи комунальних підприємств;
- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі таких підприємств та ін.

Слід зазначити, що ще одним із методів впливу на підвищення фінансово-економічних показників діяльності комунальних підприємств та установ є укладання контрактів з їх керівниками. Обов'язкові умови, які закріплюються в контракті, спрямовані на найбільш ефективне використання майна, його збереження та відновлення, забезпечення беззбитковості госпрозрахункових підприємств та поступове зменшення бюджетних асигнувань на основі більш раціонального господарювання. Крім того, контракт зобов'язує керівника щорічно погоджувати з засновником (радою) штатний розклад, фінансовий план, бізнес-план розвитку підприємства та ін., щоквартально звітувати про виконання запланованих показників. Ці заходи значно посилюють контроль за діяльністю та роль власника в системі управління діяльністю підприємства.

Для ефективного функціонування та забезпечення виконання дієвих програм соціально-економічного розвитку кожного регіону першочерговими є структурні реформи, зокрема формування інституту комунальної власності, приватизація або оренда майна. Майновий комунальний комплекс – це стратегічний актив органів місцевого самоврядування, чинник збільшення доходів бюджету, вирішення соціальних проблем, а також значний інвестиційний ресурс.

Розпорядження активами у стратегічному плануванні повинно розглядатися як прибуткова діяльність, що приносить кошти для забезпечення соціальних потреб.

Тим не менш інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності в розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Доходи від операцій із комунальною (муніципальною) власністю у розвинених країнах створюють фінансову базу місцевих органів, зокрема податкову базу місцевих бюджетів. Комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу. В Україні об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг соціальної сфери, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території.

Як визначає В. Алексєєв [7, с. 469], роздержавлення і приватизація є одним з найбільш діючих методів удосконалення складу і структури комунальної власності. Головною задачею органів місцевої влади в процесі приватизації є регулювання механізмів ринку для захисту населення від стрибків ринкових цін на послуги. Насамперед необхідно визначити коло підприємств і видів діяльності, що повинні залишатися в комунальній власності. Створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру – напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. "Перевантаження" органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання комунальних підприємств, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у здійсненні своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам

виконувати функції щодо забезпечення життєдіяльності населення. Такий підхід попередить втрату соціально значимих об'єктів комунальної власності й забезпечить стійкі фінансові джерела бюджету за рахунок приватизації.

У Харківській області неодноразово робились спроби прийняти Програму приватизації об'єктів спільної власності, як це зробила, наприклад, Харківська міська рада, для якої, як і для всіх міських, сільських та селищних рад, передбачено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" наявність такої програми. Після повернення наприкінці 2006 р. від обласної державної адміністрації повноважень з управління майном спільної власності області обласною радою було розроблено проект "Програми приватизації (відчуження) майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області", але, в зв'язку з відсутністю чіткого зобов'язання на законодавчому рівні прийняття таких програм для спільної власності, вона досі не знайшла свого практичного відображення, хоча більшість із її положень увійшли до інших локальних актів з питань приватизації.

Пунктом 19 ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено право обласних та районних рад щодо вирішення за дорученням відповідних територіальних громад питань відчуження об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області на пленарних засіданнях обласної ради та не передбачено затвердження програми приватизації [346]. Норма стосовно затвердження місцевих програм приватизації прописана у п. 30 ст. 25 даного Закону та має відношення до повноважень лише сільських, селищних і міських рад. А наявність окремої програми по приватизації об'єктів спільної власності територіальних громад не передбачено ні нормами чинного законодавства, ні практикою інших громад.

Тому вдосконалення локальних нормативно-правових актів обласної ради у сфері приватизації об'єктів спільної власності територіальних громад, на фоні недосконалості та неузгодженості на теперішній час деяких нових положень законодавчих актів України, набуває нагальної необхідності. Враховуючи неврегульованість окремих положень Закону України "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)" [356] та не завжди задовільний результат більшості спроб Фонду державного майна України втілити дієспроможний комплекс підзаконних актів, з метою реалізації права територіальних громад володіти доцільно, ощадливо та ефективно користуватися і розпоряджатися за своїм розсудом і у своїх інтересах належним їй комунальним майном, розроблено для Харківської області, як альтернативний документ, Концепцію приватизації, яка визначає основні цілі, пріоритети, завдання та способи приватизації (відчуження) об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, орієнтовні завдання щодо обсягів приватизації майна та відповідні заходи щодо реалізації даної концепції.

Аналогічне питання постає із застосуванням загальнодержавних актів щодо регулювання орендних відносин комунального майна. Законом України "Про оренду державного та комунального майна" [352], постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 "Про Методику розрахунку і порядок використання плати за оренду державного майна" (зі змінами), передбачено створення єдиного організаційно-економічного механізму спрямування плати та ставок за оренду цілісних майнових комплексів підприємств, що належать до державної та комунальної власності, їх структурних підрозділів, нерухомого майна, окремого індивідуально визначеного майна, а також майна, що не увійшло до статутного фонду господарського товариства, створеного у процесі приватизації.

Альтернатив запропонованій Методиці немає, оскільки вищенаведені законодавчі акти визначають процедуру розрахунку і порядок використання плати за оренду державного майна, а також механізми передачі в оренду державного та комунального майна. Проте спільна власність територіальних громад сіл, селищ, міст області є окремою формою власності й юридичні засади права спільної власності визначаються Цивільним кодексом України [456] та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346].

Поряд з цим і ціна, за якою майно спільної власності надається в оренду, не завжди відповідає реально існуючим цінам на конкурентному ринку оренди нерухомості. Орендна плата, розрахована за Методикою, дуже відрізняється від суми, яка встановлена на загальному ринку нерухомості. Із проведеного аналізу вартості оренди по Харківській області можливо зробити висновок, що встановлені Методикою ставки орендної плати, які визначаються лише в залежності від мети використання, не однаково відповідають попиту на ринку нерухомості м. Харкова та, наприклад, м. Первомайський або будь-якого села чи селища Борівського та Кегичівського районів. З метою забезпечення більш ефективного використання майна спільної власності необхідно приводити розраховану за Методикою орендну плату у відповідність до цін, існуючих на вторинному ринку даної території. Це дозволить значно збільшити надходження до обласного бюджету по привабливим об'єктам міста та забезпечить попит на неліквідні об'єкти в сільській місцевості, але вже за меншою ціною. Враховуючи наведений приклад, з метою реалізації в повному обсязі повноважень, наданих Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346], пропонуємо на законодавчому рівні відмінити норму обов'язкового застосування індикативних ставок орендної плати для комунального майна, встановлених Кабінетом Міністрів України, та надати можливість кожному органу місцевого самоврядування самостійно формувати доходну частину місцевого бюджету, розраховувати розмір орендної плати залежно від попиту та специфіки соціально-економічного розвитку регіону.

Існуючі на сьогодні індикативні ставки орендної плати в залежності від мети використання розподілено на 29 розділів зі ставкою від 1 (розміщення громадських організацій та закладів соціального захисту тощо) до 100 % (розміщення казино, інших гральних та розважальних закладів). Майже по кожному розділу використання орендарем нерухомого майна за цільовим призначенням поділено на ще деякі підгрупи подібних видів господарювання. Але це створювалось на загальнодержавному рівні й не завжди корисно і практично може застосовуватись для невеличких населених пунктів. На нинішньому нерівнозначному рівні розвитку регіонів та їх територіальних громад все ж таки доречно повернутись до практики розробки кожною громадою окремої, пристосованої до реальності, Методики розрахунку орендної плати або хоча б розрахункових ставок орендної плати.

Наприклад, з урахуванням специфіки розвитку територій Харківської області – від мегаполісу Харкова, густонаселених районних центрів Змійова, Богодухова, Куп'янська, Лозової тощо – до малонаселених сіл та віддалених селищ, де відсутня конкуренція та не в повному обсязі розвинена інфраструктура, вважаємо, що буде дуже доречним увести до Методики розрахунку орендної плати понижуючий коефіцієнт до ставок орендної плати, який буде залежати від територіального розташування об'єкта оренди (село, селище, місто районного значення) в порівнянні з м. Харків.

Із практики та аналізу ефективності використання спільної власності Харківської області встановлено, що більшість об'єктів у районах, селах та селищах на даний час не використовуються, руйнуються з причини дуже великої розрахункової суми орендної плати за ці об'єкти згідно Методики адекватної для конкурентного ринку м. Харкова, їх занедбаності та необхідності капітальних вкладень значних сум для проведення ремонту і відкриття в них бізнесу. До речі, і попит на комерційні пропозиції комплексу послуг не першої необхідності в невеличких поселеннях, де в основному мешкають лише люди пенсійного віку, теж вкрай низький.

Тому можна запропонувати поряд з уже існуючими двома коефіцієнтами, які застосовуються згідно з діючою Методикою для розрахунку орендної плати, ввести понижуючі коефіцієнти за типом населеного пункту, де розташований об'єкт оренди. А саме: коефіцієнт 0,7 – для об'єктів оренди, розташованих у селах; коефіцієнт 0,8 – для об'єктів оренди, розташованих у селищах; коефіцієнт 0,9 – для об'єктів оренди, розташованих у містах районного значення.

Це дозволить при незначному зменшенні прогнозних надходжень до обласного бюджету від оренди комунального майна хоча б частково адаптувати розмір орендної плати для об'єктів, що розташовані поза містом, буде сприяти створенню конкурентного середовища та розвитку інфраструктури сільської місцевості, що врешті-решт дозволить збільшити

податкові надходження до місцевих бюджетів від господарської діяльності місцевих орендарів, створити нові робочі міста на селі та забезпечити сталий розвиток усього регіону та кожної територіальної громади.

Таким чином, розроблені пропозиції щодо вдосконалення управління спільною власністю нададуть можливість значно ефективніше використовувати наявну майнову базу, яка не задіяна в статутній діяльності обласних комунальних підприємств, установ, закладів, поповнити доходи обласного бюджету, сформувані спеціальні фонди для підтримки як комунальних підприємств, так і установ, що мають соціальне значення, поліпшити умови проживання населення області, максимально повно задовольнити його потреби.

На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування механізми управління комунальною власністю в цілому сформовані за основними напрямками. Однак вимоги сучасного ринку, темпи соціально-економічного розвитку змушують постійно розширювати і вдосконалювати ці процеси шляхом упорядкування складу та структури управління майном, підвищення ефективності його використання через неврегульованість окремих нормативно-правових аспектів і відсутність спеціального законодавства.

Незважаючи на те, що Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" був прийнятий ще в 1997 р., облік об'єктів комунальної власності територіальних громад та їх спільної власності досі є актуальною проблемою для місцевого самоврядування, що унеможливило оформлення комунальної власності, як однієї із економічних та фінансових основ місцевого самоврядування. Закон України "Про власність" [336] не визначив вичерпного переліку об'єктів права комунальної власності, а тільки зазначив, що таким може бути, крім наведеного в законі, й інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території.

У 2005 р. на виконання Програми "Власність народу" [327] Фондом державного майна України була зроблена спроба проведення інвентаризації державного та комунального майна, об'єктами якої були: нерухоме майно комунальних підприємств, їх об'єднань, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування; комунальне майно, яке не увійшло до статутного фонду комунальних підприємств при приватизації; інше майно, яке перебуває на балансі господарюючих суб'єктів, які входять до сфери управління органу місцевого самоврядування.

Проте внаслідок відсутності відповідного законодавчого, фінансового та програмного забезпечення ця робота так і не була доведена до кінця. На рівні держави досі не створено Єдиного реєстру об'єктів комунальної власності, який дав би не тільки чітку уяву про те, що уявляє собою комунальна власність в Україні, але й можливість відповісти на питання –

яка фінансова основа і чим в остаточному підсумку володіє кожна територіальна громада.

Хоча більшістю окремих органів місцевого самоврядування створені та ведуться свої реєстри по обліку майна, які наповнюються за даними бухгалтерського обліку балансоутримувачів відповідно до договорів оперативного управління, господарського відання, оренди цілісних майнових комплексів тощо, вони дуже різні по формі та змісту.

З метою впорядкування на загальнодержавному рівні обліку комунальної власності необхідно доопрацювати програму "Власність народу" або розробити та запровадити іншу, яка повинна бути створена за формою та складом відповідно до пропозицій органів місцевого самоврядування і пристосована для роботи як на загальному інформаційному рівні так і для кожного окремого суб'єкта комунальної власності, та на законодавчому рівні визначити сформований реєстр як автоматизовану систему збирання, обліку, накопичення, обробки, захисту та надання інформації про склад суб'єктів комунальної власності, рухоме та нерухоме майно, у тому числі передане в оренду, лізинг, концесію, заставу або приватизоване.

За рахунок державного бюджету відповідно до положень програми потрібно зобов'язати кожна територіальну громаду провести суцільну інвентаризацію та за єдиною встановленою формою внести отримані дані до Єдиного реєстру об'єктів комунальної власності. Законодавчо необхідно детально викласти процедури складання Реєстру та використання його інформації, в тому числі для окремих груп суб'єктів господарювання і на платній основі. Ведення обліку комунального майна, своєчасне оновлення реєстру та здійснення контролю за повнотою та достовірністю вхідних даних повинні забезпечувати органи місцевого самоврядування.

Процес формування комунальної власності в Україні сьогодні пов'язаний з оптимізацією її структури, підвищенням ефективності функціонування її об'єктів. Створити раціональну структуру комунальної власності можливо лише провівши повну інвентаризацію об'єктів права комунальної власності на загальнодержавному рівні, забезпечивши реєстрацію всіх об'єктів нерухомості по праву комунальної власності, облік основних засобів підприємств та установ комунальної форми власності на постійній основі. Саме це дозволить оптимально використовувати майно комунальної власності, забезпечивши при цьому найбільш повне задоволення потреб територіальних громад.

Оскільки управління комунальною власністю визначається як сукупність ефективних дій власника, спрямованих на збереження її об'єктів, то одним із головних недоліків структури управління комунальною власністю вважається відсутність системного підходу до обліку основних засобів підприємств, та установ, що належать до комунальної власності. Невизначеність, пов'язана з їх обліком, не сприяє ні

належному збереженню, ні ефективному використанню об'єктів комунальної власності в інтересах територіальних громад.

Тому до запровадження єдиного загальнодержавного реєстру комунальної власності кожен орган місцевого самоврядування повинен володіти достатньою інформацією про кількісний та вартісний склад комунального майна, яким він володіє, розпоряджається та управляє відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [346].

Сьогодні комунальною нерухомістю тією чи іншою мірою розпоряджаються декілька окремих відомств, які збирають, обробляють і зберігають інформацію про кількісний і якісний стан елементів цього середовища. При цьому кожний з цих органів висуває свої вимоги до ступеня узагальнення інформації, просторовій прив'язці, стоку актуалізації, стандартів обробки і форми зберігання даних. В результаті ми маємо велику кількість показників, які не кореспондують між собою і не дають цілісного уявлення про ресурси територіальних громад.

У країнах із розвинутою ринковою економікою, де застосовується система місцевого самоврядування, інформаційне забезпечення планування і оперативного розвитку базується на складанні і веденні системи кадастрів: населення, земельного, містобудівного, нерухомості та ін., які мають загальні точки зіткнення і можуть бути легко одержані дані по будь-якому об'єкту по різних критеріях.

Комунальна власність територіальних громад потребує підвищення ефективності її поточного використання на основі створення єдиної системи моніторингу об'єктів і контролю операцій із комунальною власністю. База для створення даної системи – результати інвентаризації об'єктів нерухомості, що знаходяться в комунальній власності. Ефект досягається за рахунок усунення виявлених джерел недоотримання орендних і рентних платежів.

Для ефективної комплексної реалізації всіх вищевказаних заходів необхідно розробити єдину інформаційну базу даних по об'єктах нерухомості та основним засобам, які відображаються на балансах комунальних підприємств на основі геоінформаційних технологій, яка дозволить ефективніше використовувати ресурси територіальних громад.

Запровадження дієвих механізмів управління комунальною власністю окремих територіальних громад є одним з важливіших аспектів державного управління на сучасному етапі. Тому особливої актуальності набувають питання дослідження об'єктів, процесу формування та вдосконалення системи ефективного використання матеріальних ресурсів при здійсненні своїх повноважень органами місцевого самоврядування та максимального задоволення потреб територіальних громад. Спираючись на досвід інших країн, практику наших регіонів та наукові розробки, при розбудові місцевого самоврядування окремої території пропонується основними принципами системи управління комунальною власністю визначити такі:

– принцип законності, тобто максимальне врахування інтересів територіальних громад при повному дотриманні національного законодавства і локальних нормативних актів;

– принцип гласності та відкритості, для забезпечення демократичності та розвитку конкурентного середовища;

– принцип комплексності, який передбачає охоплення всіх компонентів комунальної власності та всіх функцій, пов'язаних з її управлінням;

– принцип оптимуму, що полягає в пошуку оптимального використання кожного компонента комунальної власності;

– принцип ефективності, спрямований на досягнення мети щодо надання громадських послуг населенню та поповнення доходної частини бюджету;

– принцип організаційно-правової та матеріально-технічної самостійності;

– принцип поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів для розбудови місцевого самоврядування;

– принцип партнерства взаємовідносин державного, комунального та приватного секторів економіки;

– принцип пооб'єктного управління.

Формування та управління комунальною власністю повинно базуватися на принципах оптимізації структури та галузевого складу суб'єктів для виконання визначених у даний період завдань. Реалізація цього принципу має здійснюватися шляхом визначення пріоритетних напрямків розвитку регіону та використання належного йому майна.

5.5. Державна політика забезпечення розвитку інвестиційної діяльності на рівні територіальної громади

Розвиток соціально-економічної системи держави у значній мірі залежить від інвестиційної політики, що визначає собою необхідність вкладення визначених інвестиційних ресурсів для досягнення поставлених цілей. Виходячи з цього інвестиційна діяльність є об'єктивною закономірністю (необхідністю), що забезпечує розвиток і ефективне функціонування, насамперед, первинного осередку господарського комплексу соціально-економічної системи, а також окремих галузей регіонів і, у свою чергу, інвестиційного потенціалу всього господарського комплексу регіону.

Отже, підприємство (суб'єкт господарювання) являє собою головний системообразуючий елемент економіки, тому що практична діяльність виробничо-господарського комплексу регіону і держави являє собою функціонування складної системи, що складається з безлічі організованих і

взаємодіючих між собою елементів, у тому числі суб'єктів господарювання.

Важлива роль в інвестиційній сфері належить державі як безпосередньо суб'єкту інвестиційної діяльності і як суб'єкту, що забезпечує правові й організаційно-економічні умови формування інвестиційного потенціалу і напрямку здійснення інвестиційної діяльності на підприємствах територіальної громади.

Публікації вчених і практика економічного розвитку показують, що довгостроковий економічний ріст обумовлюється, насамперед, розвитком продуктивних сил у державі, у свою чергу, розвиток продуктивних сил визначається розвиненістю інвестиційної сфери.

Дослідження процесу формування і функціонування інвестиційної бази показало, що головне джерело формування інвестицій це виробництво, тобто реальний сектор економіки, що забезпечує ріст валового внутрішнього продукту, національного доходу і частки, що направляється на нагромадження капіталу. Тому на сучасному етапі розвитку економіка вимагає значних обсягів інвестицій для технічного і технологічного відновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності товарів і послуг і забезпечення розвитку пріоритетних напрямків у галузях регіонів.

Ефективність інвестиційної діяльності територіальної громади значною мірою визначається наявністю ринкової інфраструктури і, насамперед, роботою ринків фінансових послуг, оскільки фінансові ринки забезпечують рух коштів і можливість розширеного відтворення. Особливе значення в цьому відношенні має діяльність фінансових посередників, що здійснюється на ринку фінансових послуг.

Одним з важливих джерел формування інвестиційних ресурсів є заощадження населення, які акумулюючись через ринок фінансових послуг можуть надходити в сферу інвестиційної діяльності підприємств. Однак здійснення ринком фінансових послуг трансформації заощаджень населення в інвестиційні ресурси може відбуватися лише за умови готовності населення до заощаджень.

Одним з факторів, який гальмує вкладення населенням коштів у банки є інфляція і низький рівень депозитних процентних ставок, що значно знижує практично прибутковість від внесків у банки [78]. Слід також відзначити, що стримуючим фактором активізації інвестиційної діяльності за рахунок внутрішніх ресурсів є політика високих кредитних ставок комерційних банків.

Активізацію інвестиційної діяльності за рахунок внутрішніх інвестицій в економіку визначає також розвиток ринку страхових послуг [78]. Страхування дозволяє акумулювати заощадження населення і використовувати їх для інноваційно-інвестиційної діяльності. Необхідно відзначити, що в даний час ринок страхових послуг у регіоні, як і в цілому в Україні, ще недостатньо розвинутий, однак фінансова діяльність страхових компаній характеризується зростанням доходів і прибутку.

Наявність таких тенденцій дає можливість визначити, що страхування може стати ефективним інструментом акумуляції нагромаджень населення і джерелом формування внутрішніх інвестицій.

Однак ефективність заходів держави по стимулюванню інвесторів залежить не тільки від збільшення припливів капіталу, сучасних технологій, але і від соціально-економічних умов відтворення.

Державна інвестиційна політика повинна орієнтуватися, насамперед, на підвищення життєвого рівня, що є необхідною умовою для ефективної реалізації інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку, держава повинна вирішити проблему платоспроможного попиту населення на основі росту його доходів.

Низький відсоток у межах 5-11% річних по кредитних операціях у розвинутих зарубіжних країнах забезпечується високими обсягами внесків населення, що складають близько 51% від валового внутрішнього продукту, у той час як в Україні вони складають 4% [68]. Отже, банківські вклади населення є головним банківським ресурсом і джерелом коштів для інвестиційного кредитування в зарубіжних державах.

Заощадження населення у формі фінансових активів забезпечують приплив інвестиційних ресурсів у фінансові установи (банки, страхові й інвестиційні компанії, пенсійні фонди), що збільшує інвестиційні ресурси в цілому. Акумулювання заощаджень населення в комерційних банках є передумовою для інвестування в реальний сектор економіки регіону, у той же час, низький рівень депозитів населення є стримуючим чинником збільшення обсягів внутрішніх інвестиційних ресурсів і активізації інвестиційного кредитування підприємств регіону.

Аналіз сучасного стану інвестиційної інфраструктури свідчить про те, що комерційні банки мають найбільш істотний потенціал для акумуляції й оптимального перерозподілу інвестиційних ресурсів [68; 106]. Однак слід зазначити, що, незважаючи на сформовану законодавчу базу для участі банків в інвестиційному процесі, частка банківських кредитів у структурі інвестицій в економіці України незначна і складає менш 50% від обсягу валових інвестицій, а якщо розглядати питому вагу довгострокових кредитів, наданих суб'єктам господарювання, то він знаходиться в межах 27,7–28,6% [184; 202].

Дослідження вчених [68; 82] показують, що рівень доходів у суспільстві визначає масштаби і динаміку відтворювального процесу в економіці: чим вище рівень доходів населення, тим більше сукупні заощадження в економіці і вище обсяг платоспроможного попиту, що в остаточному підсумку приводить до появи додаткових інвестиційних ресурсів і сприяє зростанню виробництва. Існує і зворотний зв'язок: чим значніше обсяги інвестицій, тим більше ріст обсягів виробництва і вище рівень реальних доходів населення. Отже, існує взаємозумовленість процесу інвестування, росту економіки регіону, зростання доходів підприємств і населення.

Переміщення в регіоні потоків грошових ресурсів від сімейних господарств, що мають у наявності вільні кошти, до суб'єктів господарювання, які відчувають нестачу в інвестиційних ресурсах, здійснюється через фінансові ринки. Фінансові ринки являють собою систему спеціальних фінансових інститутів, функція яких полягає в тому, щоб акумулювати вільні кошти власників, і надавати їх за відповідну плату в користування позичальникам.

До фінансових посередників відносяться комерційні банки, страхові компанії, пенсійні фонди, інвестиційні компанії і фонди й інші організації, що сприяють перетворенню заощаджень сімейних господарств в інвестиції [62]. Акумулювання заощаджень фінансовими посередниками і подальший напрямок їх у реальний сектор економіки регіону у формі інвестиційних ресурсів сприяє росту загальної величини функціонуючого капіталу в економічній системі, що забезпечує подальший її розвиток і економічний ріст.

У даний час формування обсягів заощаджень населення є під впливом декількох факторів. Одним з таких факторів є непрямі податки, що досягають значну частину від грошових доходів, тому реальна платоспроможність населення досягає близько 22%, у той час як у державах, що мають нормальний платоспроможний попит, цей показник у 2–2,5 рази вище [52].

Незважаючи на досягнення визначеної стабільності у фінансовій і грошово-кредитній сферах, подолання спаду валового внутрішнього продукту, у тенденціях зростання реальних доходів населення не відбулося значних змін, що обмежує рівень виробництва і споживання, тим самим перешкоджаючи економічному росту.

У Програмі програми "Розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015" закладені стратегічні напрямки активізації інвестиційної діяльності [340], серед яких особливої уваги заслуговують наступні:

- створення умов для переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, стимулювання залучення приватних інвестицій, удосконалення законодавства, що регулює інвестиційну діяльність, зняття перешкод в інвестуванні;

- розбудови системи державного інвестування, реалізації національних проектів;

- розвитку інвестиційного ринку та інвестиційної інфраструктури;

- забезпечення розвитку ринку цінних паперів;

- забезпечення підвищення ефективності та посилення прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства (концесії, спільна діяльність, угоди про розподіл продукції тощо);

- налагодження на державних підприємствах (крім казенних) внутрішньогосподарських відносин, які сприятимуть створенню різноманітних організаційних форм господарювання ринкового типу та залученню недержавних інвестицій.

Для забезпечення економічного розвитку необхідні розробка і реалізація комплексу заходів з метою збільшення доходів працівників виробничої сфери і, як наслідок, доходів інших категорій населення. Збільшення реальних доходів населення є необхідною умовою економічного росту, тому що через визначену систему проміжних зв'язків рівень доходів у суспільстві визначає масштаби і динаміку відтворювального процесу в економіці: чим вище рівень заробітної плати, тим більше сукупні заощадження в економіці і вище рівень платоспроможного попиту, що приводить до появи додаткових інвестиційних ресурсів і сприяє зростанню виробництва [308].

Дослідження економістів і практика показують, що зростання доходів населення до рівня, характерного для розвинутих країн, буде сприяти збільшенню споживання товарів тривалого користування, росту витрат на покупку і будівництво житла. В Україні існує потенційний попит на житло і товари тривалого користування, однак, він не є платоспроможним. Збільшити платоспроможний попит можна за рахунок використання таких інструментів як іпотечне кредитування і споживче кредитування.

Сучасний стан інвестиційної інфраструктури свідчить про те, що з усіх фінансових посередників комерційні банки мають найбільш істотний потенціал для акумуляції й оптимального перерозподілу інвестиційних ресурсів.

Однак, як відзначають учені [192], банківська система, не маючи довгострокових фінансових ресурсів розвитку, не фінансує в достатній мірі наукомістке виробництво, а зосереджується в основному на кредитуванні поточної діяльності як на внутрішньому, так і зовнішньому ринку, причому гроші в результаті обмеженої пропозиції і високого ступеня ризику кредитування економіки при низькому рівні капіталізації банківської системи, залишаються занадто дорогими для масового кредитування інвестицій інноваційного характеру.

У даний час економічний ріст в Україні здійснюється в умовах відсутності обґрунтованих перспективних пріоритетів, які повинні стати основою технологічних змін і стабільного економічного росту, у той же час одночасно з визначенням і використанням різних способів залучення додаткових фінансових ресурсів і їх нагромадження [98].

Варто помітити, що в цілому в державі механізм активізації інвестиційної діяльності дуже складний. Однак необхідно зазначити, що визначення базової галузі може забезпечити у свою чергу розвиток пов'язаних з нею галузей. Так, наприклад, якщо активізувати інвестиційну діяльність у галузі машинобудування, причому, розвиваючи машинобудування для сільського господарства і переробної промисловості, житлового будівництва, то первинне вкладення інвестицій викликає розвиток інших галузей народного господарства, і, насамперед, виробництво продуктів харчування, будівництво житла. Отже, ріст

економіки в регіоні може відбутися за умови активізації інвестиційної діяльності в базових галузях, на основі збільшення обсягів знову створеної вартості, складовою частиною якої є заробітна плата і нагромадження, що йдуть на інвестування розширеного відтворення [69; 100].

Активізація кредитування інновацій є актуальним питанням і складовою механізму активізації інвестиційної діяльності, причому розвиток інноваційного бізнесу на основі прямого державного бюджетного інвестування неможливий, у зв'язку з чим виникає необхідність залучення до фінансування інновацій ресурсів комерційних банків. Тому реалізація цього напрямку може здійснюватися за допомогою інвестиційної політики, яка повинна відповідати інноваційно-інвестиційній моделі економічного росту. Важливо також, ґрунтуючись на зарубіжній практиці, активізувати розвиток венчурної системи інвестування, яка представлена за рубежом страховими організаціями, пенсійними фондами й іншими структурами, що можуть вкладати визначену частину цих коштів у ризикові проекти. Як визначають економісти [214], необхідно стимулювати участь різних фінансових структур в інвестуванні малого інноваційного бізнесу в регіоні. Це можуть бути гарантії держави чи погашення відсотків державою.

Для активізації інвестиційної діяльності банківської системи необхідно стимулювати розвиток такої форми інноваційного інвестування як проектне інноваційно-інвестиційне фінансування, яке значно розвинуте за рубежом. Одним з напрямків стимулювання розвитку проектного інноваційно-інвестиційного кредитування комерційними банками України є зменшення ставки оподаткування прибутку банків. Використання пільгового оподаткування для стимулювання інвестиційної активності комерційних банків може передбачати такі методи: зменшення оподаткованої бази на суму інвестиційних активів; пільгове оподаткування прибутку банків за умови видачі довгострокових кредитів по низьким процентним ставкам; надання пільг з податку на прибуток, що дозволить відшкодувати банку втрати від інвестиційного кредитування. Слід зазначити також необхідність оптимізаційного підходу до рішення проблеми активізації банків в інвестиційному кредитуванні регіону [184; 234]. Цей підхід може досягатися на підставі компенсації втрат банків від низькодохідних для них кредитів за рахунок надання податкових пільг, у той же час комерційні банки повинні спрямовувати ресурси в пріоритетні виробничі сектори економіки регіону.

Забезпечення економічного росту в реальному секторі економіки на основі інноваційно-інвестиційної діяльності вимагає рішення таких задач, як підвищення інвестиційної привабливості територіальної громади і підприємств для інвесторів і, з іншого боку, підвищення здатності виробничого сектору до сприйняття інновацій і інвестицій.

Для рішення задачі підвищення інвестиційної привабливості необхідно створити організаційно-правову систему, що забезпечує відкритість і

вірогідність інформації про стан підприємств для інвесторів і кредиторів, підвищення захисту прав власності акціонерів і інших власників підприємств [66]. У той же час відсутність на багатьох підприємствах перспективних прогнозів розвитку гальмує інвестиційну активність.

Одним з напрямів активізації інвестиційної діяльності реального сектора економіки є створення організаційно-економічних і законодавчих умов для інтеграції науково-технічного, виробничого і торгового капіталів, формування промислово-фінансових груп, що буде сприяти підвищенню рівня конкурентоспроможності і забезпеченню активізації інвестиційної діяльності в найважливіших виробничих сферах. Дослідження вчених [20, с. 4] свідчать, що для розвитку процесу формування інтеграційних структур, здатних до самостійного виживання і розвитку на інноваційно-інвестиційній основі, необхідно удосконалювати законодавчі основи в питаннях взаємної участі у власності фінансових і виробничих структур, підсилити позитивні сторони функціонування промислово-фінансових груп і послабити їхні негативні сторони.

Територіальні громади відповідно до чинного законодавства в Україні мають можливість вести власну інвестиційну політику, виходячи з основних напрямків інноваційно-інвестиційної стратегії економічного розвитку, включаючи в загальному виді такі основні елементи: розробка місцевих інвестиційних програм; сприяння розвитку територіальної інвестиційної інфраструктури; стимулювання комерційних банків шляхом створення системи видачі гарантій і порук банкам, що фінансують інвестиційні проекти; створення організаційних структур з підтримки інвестиційної діяльності; сприяння в розробці, проведенні експертизи і супроводі інвестиційних проектів.

Важливим напрямом активізації інвестиційної діяльності є вдосконалення податкової політики, спрямованої на створення об'єктивних сприятливих умов активізації всіх суб'єктів інвестиційної діяльності, тобто підвищення дієвості системи податкових пільг для реального сектора економіки. Податкова політика може передбачати такі види стимулювання активізації інвестиційної діяльності: податкові кредити; податкові канікули; зменшення податкової бази за рахунок зменшення оподатковуваного прибутку, що направляється на інвестування реальних інноваційних проектів; стимулювання використання амортизаційних відрахувань.

Економісти відзначають, що зарубіжна практика підтверджує ефективність застосування податкового кредиту для стимулювання інвестиційної діяльності, тому що він передбачає зменшення протягом визначеного терміну й у припустимих межах платежів з податку на прибуток. Слід зазначити, що на відміну від інших видів пільг, податковий інвестиційний кредит є більш прийнятним для платника податків і держави, тобто, являє собою можливість оптимізувати врахування інтересів двох сторін. Підставою для одержання податкового кредиту можуть бути

здійснення інноваційної діяльності з метою створення і впровадження нових чи удосконалювання діючих технологій, а також застосування нових видів сировини чи матеріалів; виконання технічного переозброєння виробництва; виконання важливого замовлення соціально-економічному розвитку територіальної громади. Одним із пріоритетів, що обумовлює надання податкового кредиту, може стати забезпечення п'ятдесятьох відсотків інвестицій за рахунок власних коштів підприємства [146].

Таким чином, можна зробити висновок, що проблема створення організаційно-економічного механізму активізації інвестиційної діяльності як на рівні держави і територіальної громади, так і на рівні підприємств реального сектора економіки, а також банківської системи, тобто всіх суб'єктів інвестиційної діяльності територіальної громади, у комплексі не вирішена: немає постійної ефективної правової бази; відсутні необхідні підзаконні акти, а також реально діючі механізми, які забезпечували б гарантії прав інвесторів і суб'єктів господарчої діяльності, що здійснюють інвестиційну діяльність; відсутнє формування зваженої інвестиційної політики держави, що дозволяло б погодити інтереси держави, територіальної громади; відсутній системний підхід на рівні територіальної громади до формування активної інвестиційної діяльності.

Виконані дослідження проблеми інвестиційної діяльності і використання інвестиційного потенціалу показали, що немає системного підходу до формування організаційно-економічного механізму, який забезпечував би активізацію інвестиційної діяльності.

Вивчення публікацій вчених, законодавчої бази і практики, дозволило розробити систематизовану схему механізму активізації інвестиційної діяльності регіону, ґрунтуючись на загальній стратегії і меті розвитку економіки, а також визначити основні принципи, що обумовлюють активність інвестиційної діяльності, які полягають у наступному:

- послідовність політичного курсу і його відповідність цільовій стратегії;
- цільова стратегія розвитку економіки території на інноваційно-інвестиційній основі;
- відповідність податкової політики і діючих законодавчих актів цільовій стратегії;
- інвестиційна політика і її відповідність стратегії розвитку економіки територіальної громади.

До ресурсів формування інвестиційного потенціалу відносяться власні кошти підприємств, ресурси інвестиційних фондів, страхових компаній, заощадження населення, місцевий бюджет, державний бюджет, іноземні інвестиції, кредитні ресурси банків.

У відповідності із принципами визначені основні напрямки організаційно-економічного забезпечення активізації інвестиційної діяльності територіальної громади:

– удосконалювання законодавчих основ, що забезпечують активізацію інвестиційної діяльності;

– визначення галузей "критичного інвестування" з метою їх технічного і технологічного переоснащення і надання кредитів під гарантії уряду;

– уведення диференціації процентних ставок за кредити в залежності від державної і регіональної значимості інноваційно-інвестиційних проектів;

– пільгове оподаткування банків, що надають кредитні ресурси на здійснення інноваційних проектів на рівні територіальної громади, увівши поняття "проектне інноваційно-інвестиційне кредитування";

– пільгове оподаткування на умовах реінвестування прибутку для підприємств, що здійснюють значимі інноваційно-інвестиційні проекти, спрямовані на збільшення робочих місць у регіоні, збільшення обсягу випуску і якості продукції;

– визначення пріоритетних стратегічних сфер для розвитку території і застосування пільгових умов кредитування й оподаткування;

– обґрунтування критеріїв ефективності і значимості інноваційно-інвестиційних проектів на рівні територіальної громади;

– розвиток фондового ринку як фактора ресурсного забезпечення активізації використання інвестиційного потенціалу території;

– розвиток ринку інноваційно-інвестиційних товарів територіальної громади;

– розвиток інтеграційних форм громадської активізації інвестиційної діяльності територіальної громади.

Механізм активізації іноземної інвестиційної діяльності повинний бути спрямований, насамперед, на мобілізацію й активізацію власних інвестиційних можливостей суб'єктів господарювання, і в той же час відмовлення від безсистемної державної підтримки. Практика підтверджує, що мобілізація й ефективне використання власних інвестиційних ресурсів сприяє залученню зовнішніх інвестицій, тому державна підтримка інвестиційної діяльності в регіоні повинна обумовлювати не тільки збільшення обсягів централізованих ресурсів, а, в першу чергу, підвищення ролі державних гарантій, страхування і забезпечення прав приватних інвесторів. Пайова участь держави в інвестиційних проектах, що пройшли конкурсний добір, є одним з важливих напрямків державної підтримки приватних інвестицій, спрямованих на підвищення інвестиційної активності і мобілізацію приватних інвестицій у пріоритетних напрямках економічного розвитку регіону.

Місцеві органи влади повинні використовувати визначені важелі для регулювання і підтримки інвестиційної діяльності, а саме:

– система забезпечення доступу до нової техніки і технологій;

– інформаційно-консультаційне забезпечення;

– інвестиції за рахунок місцевих бюджетів;

- створення спеціальних режимів інвестування;
- аукціони і конкурси на виконання проектів;
- пільгове кредитування з місцевих кредитних ресурсів;
- сприяння в наданні податкових пільг підприємствам, що працюють у пріоритетних сферах народного господарства;
- створення спеціальної регіональної фінансової інфраструктури: спеціалізованих банків і мережі їхніх філій, кредитних союзів, інвестиційних фондів і інших фінансових інститутів для фінансування підприємств;
- видачу гарантій по кредитах, що одержують підприємці.

Таким чином, можна зробити висновок, що до основних структурних елементів організаційно-економічного механізму активізації інвестиційної діяльності відносяться:

- фінансово-кредитні важелі, як один з елементів організаційно-економічної системи підтримки й активізації інвестиційної діяльності вітчизняних товаровиробників, що відбивають сполучення інвестиційної, податкової, кредитної політики держави, яка повинна стимулювати інвестиційну діяльність товаровиробників з метою економічного розвитку підприємств і регіонів;

- система забезпечення доступу до нової техніки і прогресивних технологій полягає насамперед, у створенні умов для виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт зі створення нових видів технологій і устаткування розробки конкурентоздатної продукції;

- інформаційно-консультаційне забезпечення суб'єктів господарювання є важливою умовою активізації інвестиційної діяльності, що викликає необхідність удосконалювання ринкової інфраструктури.

Системний підхід до активізації інвестиційної діяльності у відповідності зі стратегією і пріоритетами економічного розвитку викликає необхідність розвитку інфраструктури фінансового ринку, розвиток небанківських фінансово-кредитних інститутів, здатних мобілізувати довгострокові фінансові ресурси.

5.6. Соціальна ефективність як критерій розвитку територіальної громади

Місцеве самоврядування є складною соціальною системою і основною метою діяльності органів місцевого самоврядування має бути отримання саме таких результатів діяльності, в яких є реальна потреба громади, основою яких є очікування мешканця. Тобто результат (ефект) діяльності має співвідноситися з наміченими цілями, які у свою чергу повинні базуватися на соціальних потребах громади.

Взаємозалежність між результатом, цілями, очікуваннями громади та витратами дозволяє сформувати комплексне сучасне уявлення про ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, де визначальним є досягнення саме соціального ефекту, що є найголовнішим для місцевого самоврядування.

Найвищою соціальною потребою людини, як відомо, є щастя. В ієрархії моральних цінностей йому належить провідне місце. Як писав Аристотель, щастя — це така мета дій, яку "ніхто не вибирає ні заради (благ), ні заради чогось іншого". Це "очевидно, щось досконале...(повне, кінцеве) й самодостатнє" [15]. Ідея щастя як загальної мети, як найвищого блага виникає в тісному зв'язку з ідеями свободи, рівності, справедливості, гуманізму. Насьогодні уявлення про щастя доповнюється ідеями демократії та прогресу. В такому трактуванні щастя стає орієнтиром для суспільства в цілому, для класів та окремих особистостей і водночас воно сповнює боротьбу за високі ідеали чуттєво-емоційним змістом, надає цій боротьбі глибокого особистісного сенсу, формує відчуття співпричетності з великими звершеннями.

Життєвий загальнолюдський досвід виділяє й складові щастя, тобто чинники, що визначають стан моральної вдовolenеності. Загальноприйнятим вважається умовний поділ чинників щастя на зовнішні та внутрішні.

Звичайно саме зовнішні чинники передусім фіксуються масовою свідомістю. До них належать рівень матеріального добробуту, становище людини в суспільстві (колективі) та сім'ї, характер трудової діяльності, коло улюблених занять і т. п. До числа внутрішніх чинників слід віднести розум, волю, темперамент, характер, моральні якості особистості [481]. Ці чинники формують морально-психологічний і духовний світ особистості. Саме над забезпеченням зовнішніх чинників щастя має працювати публічна влада, прагнучи досягнення соціальної ефективності.

Отже, соціальна ефективність органів місцевого самоврядування, розглядається не стільки як посилення управлінського впливу органів місцевого самоврядування, скільки їх готовність до участі та розвитку соціального партнерства та реальної взаємодії з метою спільного визначення пріоритетів діяльності та на їх основі забезпечення соціального консенсусу у громаді з подальшим контролем, оцінкою та аналізом діяльності органів місцевого самоврядування.

Схильність деяких вчених вбачати в ефективності управління, державного управління, місцевого самоврядування тільки економічний бік є недосить коректною та не повною мірою відображає зміст цього поняття. Розгляд ефективності місцевого самоврядування тільки з позиції економіки не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління [65]. Небезпека економічного підходу полягає в тому, що він передбачає дотримання математичної точності, але

здебільшого важко визначити результат управління і оцінити зумовлений ним ефект [15]. За такого вирішення проблеми поза увагою залишається найважливіша складова управлінської ефективності – соціальна, тому підвищення соціальної ефективності має стати головною метою діяльності органів місцевого самоврядування. З огляду на це можна вважати проміжною економічну ефективність відносно соціальної через те, що для розв'язання соціальних проблем необхідна матеріальна база, успішність використання якої характеризує економічна ефективність.

Виходячи з вищевикладеного, можна визначити соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування як відповідність результатів діяльності основним соціальним потребам і цілям громади, інтересам та очікуванням окремої людини. Соціальна ефективність є категорією, яка відображає якісні показники розвитку [15], а її значення має прямувати до одиниці, бо отримані результати в ідеалі повинні відповідати потребам громади та цілям, сформованим на підставі виявлених очікувань громади.

Питання становлення і вдосконалення функціонування місцевого самоврядування в Україні є актуальним протягом усього періоду незалежності України. Низка спроб реформування, які важко об'єднати у будь-яку систему, не дали явних результатів. Різноплановість діяльності органів місцевого самоврядування передбачає наявність заплутаної сукупності основних та другорядних функцій, про частину з яких мешканці міста навіть і не знають, або, навпаки, ті чи інші функції вважаються компетенцією органів місцевого самоврядування. Наділення суб'єкта управління владними повноваженнями, визначення функцій має базуватися на потребі об'єкта в управлінні, рівні регулювання.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають усі необхідні важелі для підвищення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, спираючись на основні принципи діяльності місцевого самоврядування. Згідно із Хартією до них віднесені принципи правової, організаційної та фінансової автономії.

Принцип організаційної автономії означає, що органи місцевого самоврядування мають бути вільними щодо визначення своєї власної структури для того, щоб ефективно виконувати свої функції під власну відповідальність для якісного надання послуг населенню. Тобто, виходячи з цього принципу, головним орієнтиром для органу місцевого самоврядування є споживач, його очікування щодо якості послуг.

Безперечно тісно переплетеним з вищезазначеним принципом є принцип правової автономії, який означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, які мають бути достатньо повними для ефективного здійснення місцевого

самоврядування та ексклюзивними, тобто притаманними тільки зазначеним органам [417].

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування означає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Їх має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно здійснювати свої функції та повноваження.

Усі ці принципи, які складають неподільну цілісність, яскраво ілюструють орієнтування діяльності органів місцевого самоврядування на людину, її потреби, очікування, кінцевий результат, але на сьогодні в Україні всі ці принципи реалізуються не у повній мірі.

Органи місцевого самоврядування, орієнтуючись на громаду, мають йти на відкритий діалог та надавати можливість мешканцям висловлювати власне бачення щодо розвитку відповідної території, очікування, побажання тощо.

Проблема цілепокладання є дуже актуальною для українського законодавства, не виключенням є і законодавство про місцеве самоврядування. Стаття 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає місцеве самоврядування як "... гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади...самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [346]. Українське законодавство не закріплює місію місцевого самоврядування та основну мету діяльності органів місцевого самоврядування. Від цього з'являються певні відмінності у баченні призначення органів місцевого самоврядування між мешканцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування. Між тим, система не може бути цілісною, якщо вона не має основної мети, на яку працюють усі елементи системи. Основною метою має стати забезпечення потреб (соціальних) населення і створення можливостей для розвитку особистості та громади в цілому шляхом реалізації концепції сталого розвитку.

Отримання повного уявлення щодо функціонування системи місцевого самоврядування допоможе виявити вузькі місця, ідентифікувати проблеми, виробити альтернативи та обрати оптимальне рішення. Від розвитку місцевого самоврядування, його дієвості залежить загальний добробут у державі, активність і сприйняття перетворень, спрямованих на соціальний і економічний розвиток України. Саме на рівні місцевого самоврядування міст, сіл, селищ вирішуються нагальні людські проблеми, створюються умови для реалізації прав та задоволення потреб.

Система місцевого самоврядування через призму конкретної території має наступні елементи: територіальна громада, органи самоорганізації населення, голова, місцева рада, виконавчий комітет, виконавчі органи ради. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в

Україні" до системи місцевого самоврядування України включені ще й обласні і районні ради як представники спільних інтересів територіальних громад [346]. Відповідно до діючого законодавства територіальна громада як джерело влади має потужні засобами впливу на розвиток території: застосування прямого виборчого права щодо обрання голови і депутатів; ініціювання проведення референдуму, участі у громадських слуханнях; створення органів самоорганізації населення. У свою чергу органи місцевого самоврядування впливають на територіальну громаду шляхом прийняття і реалізації управлінських рішень. Зв'язки, що утворюються у системі, обумовлені об'єктивними законами управління та відображені у законодавстві.

Однією з властивостей системи є ємерджентність, яка полягає в тому, що сукупне функціонування взаємозв'язаних елементів системи породжує якісно нові функціональні властивості системи. Система місцевого самоврядування має притаманні тільки їй властивості, які обумовлені структурно-функціональними особистостями. Прикладами таких властивостей можуть бути можливість результативної реалізації програм і проектів, вирішення життєвоважливих питань для громади, забезпечення потреб населення, визначення пріоритетів розвитку тощо. Жоден з елементів системи неспроможний вирішувати зазначені завдання самостійно, тому цілість системи має забезпечуватися спільністю та однаковим розумінням цілей, що у свою чергу надасть можливість розвивати паритетні відносини "органи місцевого самоврядування - громада".

Цілеспрямованість побудови і функціонування перетворює сукупність елементів саме в систему. Поєднання централізації і децентралізації забезпечує цілісність і гнучкість, якість зв'язків впливає на цілісність, наявність та розробленість всіх компонентів системи [247]. Тобто у єдності цілей, стійкості та якості зв'язків полягає стійкість системи місцевого самоврядування.

Важливим кроком до розв'язання проблем розвитку місцевого самоврядування є ідентифікація факторів, що чинять вплив на стійкість і гнучкість системи, саме ці фактори можуть слугувати першоджерелом проблем.

Структура, делегування повноважень і відповідальності, розподіл праці, баланс кооперування, координації і регулювання, узгодження інтересів усіх учасників процесу мають бути спрямовані на забезпечення стійкості і гнучкості системи місцевого самоврядування. Не менш важливими є: здатність до самоврядування, відповідність діяльності законодавству, інтересам громади, закріпленням функціям, комунікації, можливість об'єкту управління брати участь в оцінці якості керуючого впливу суб'єкта управління, застосування наукового підходу до

забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування (знання, здатність до їх застосування і відтворення, врахування об'єктивних законів), своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі. А також низка мотиваційних, соціально-психологічних, етичних факторів, пов'язаних з сумлінністю у справах, корпоративним духом, атмосферою, винагородою тощо впливають на результативність роботи посадовців органів місцевого самоврядування як підсистеми, що у свою чергу забезпечують стійкість і гнучкість всієї системи місцевого самоврядування.

Застосування системного підходу до розгляду місцевого самоврядування дозволяє визначити основні проблеми існуючої системи, хоча їх множинність, ускладнює цей процес. Ресурсна неспроможність системи, фактична слабкість зв'язків "грумада – органи місцевого самоврядування", відсутність паритетних відносин, фактична применшена роль органів самоорганізації населення, пасивність громади, перевантаження підсистеми виконавчих органів ради виконанням "бюрократичних функцій", політична заангажованість депутатського корпусу під час прийняття управлінських рішень є визначальними проблемами місцевого самоврядування як системи. Шляхами вирішення цих проблем можуть стати проведення адміністративно-територіальної реформи, перегляд функцій і бюджетного, податкового законодавства або забезпечення його виконання, пошук альтернативних джерел фінансування, впровадження дієвих механізмів результативної і впливової взаємодії. Внесення змін у законодавство, децентралізація, забезпечення мінімального стабільного фінансування дозволить зробити органи самоорганізації населення дійсними фактичними, впливовими учасниками взаємодії в системі місцевого самоврядування.

Стимулювання розвитку громади (проведення конкурсів, заохочення), реальна демонстрація партнерського підходу у прийнятті управлінських рішень дозволить подолати індиферентність громади до місцевого самоврядування. Перегляд підстав для виконання "бюрократичних" функцій, модернізація системи державної статистики України, перегляд якості і кількості зовнішніх зв'язків з цього питання в системі місцевого самоврядування дозволить спрямувати діяльність виконавчих органів рад на вирішення реальних проблем територій, створення умов для розвитку. Орієнтування депутатського корпусу на основні принципи роботи рад, цінності, пріоритети громади, підписання угоди (міжфракційної) має зменшити ступінь партійної залежності або належності при прийнятті управлінських рішень.

Таким чином, саме застосування системного підходу в дослідженні діяльності органів місцевого самоврядування дозволить ретельно розібратися у причинах появи актуальних проблем, виявити фактори, які впливають на життєздатність системи, що у свою чергу надасть можливість чітко сформулювати проблеми та обрати оптимальні варіанти для вирішення кожної з них.

Ідентифікацію факторів, що впливають на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування можна здійснити із застосуванням системної концепції ефективності управління. Ці фактори є частиною факторів, що впливають на життєздатність системи місцевого самоврядування взагалі.

Системна концепція ефективності управління – концепція, відповідно до якої на результати діяльності організації впливають як внутрішні чинники, так і фактори ззовні, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища. Таким середовищем може бути зміна кон'юнктури на ринку товарів чи праці, зміна правового поля діяльності, політичні зміни тощо. Системна концепція досягнення ефективності роботи базується на двох твердженнях: 1) ефективність роботи залежить від здатності адаптуватися до середовища; 2) для управління процесом повний цикл дії повинен бути в центрі уваги керівника. На ефективність діяльності органів місцевого самоврядування впливають численні фактори і розглядати їх необхідно в комплексі, враховуючи більшість складних причинно-наслідкових зв'язків. Зосередження уваги на окремих факторах і нехтування іншими призводить до однобічного висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування. Тому необхідно дотримуватись системного підходу до визначення факторів, які впливають на ефективність місцевого самоврядування.

Фактори, що впливають на соціальну ефективність роботи органів місцевого самоврядування, пропонується об'єднати в дві групи. Першу групу становлять внутрішні фактори, до яких можна включити: організаційну структуру, стратегічний менеджмент, формування цілей, лідерство, управління персоналом (у т.ч. мотивація), процедура прийняття управлінських рішень. До другої – фактори зовнішнього впливу: зміна очікувань населення, політична культура, законодавство.

Так, організаційна структура яскраво характеризує стиль керівництва топ-менеджера, зв'язок структури управління з такими ключовими поняттями, як цілі, функції, процес, механізм функціонування, що є свідченням того, наскільки великим є вплив організаційної структури на всі сторони управління. Саме тому приділяється значна увага принципам і методам формування структур, вибору типу або комбінації видів структур, вивченню тенденцій в їх побудові і оцінці відповідно до цілей завдань, що вирішуються. Організаційна структура є каркасом, основою для подальшої діяльності органу місцевого самоврядування, яка має будуватися відповідно до потреб об'єкту управління та цілей відповідного органу управління.

Розробка успішної стратегії є лише невеликою частиною стратегічного управління, яке є своєрідною філософією організації. Стратегічний менеджмент – це, перш за все, безперервний процес, а не одноразове показове зусилля з розробки стратегічного плану.

Стратегічний менеджмент покликаний забезпечити процес оцінки зовнішнього середовища, формулювання стратегічних цілей, пов'язаних з баченням розвитку міста територіальною громадою, ухвалення рішень, спрямованих на їх досягнення та забезпечення соціального та іншого ефекту.

Різноманітність напрямів діяльності органів місцевого самоврядування приводить до формування системи цілей, які зорієнтовані на соціальну відповідальність, а не на отримання прибутку.

Одним із головних завдань органів місцевого самоврядування має бути визначення мети, заради досягнення якої вони створені, функціонують і розвиваються як цілісна система. До того ж повинні бути сформульовані цілі щодо кожного напрямку діяльності. Орієнтація на головну мету є вихідним моментом у діяльності органу місцевого самоврядування і безпосередньо його керівника.

Лідерство не є управлінням. Управління концентрує увагу на тому, щоб люди робили речі правильно, а лідерство – на тому, щоб люди робили правильні речі. Якщо лідер і керівник одна і та сама особа, колектив працюватиме як єдина команда, віддана своєму лідерові, тобто найефективніше з погляду діяльності і найбільш гармонійно з погляду людських стосунків [296]. Лідер має більше інструментів для досягнення поставлених цілей і переважно вони спираються на соціального діяння, а точніше взаємодії в організації.

Лідер є членом цієї команди, займаючи разом з тим особливе місце, він генерує ідеї, кристалізує власні задуми, відточуючи їх у контактах зі співробітниками, сприймає задуми членів команди як свої власні та допомагає у реалізації їх. Його основне завдання – не приймати рішення, а допомагати іншим членам команди в пошуку проблем, які потрібно вирішити, в формуванні цілей і завдань колективної діяльності.

Не менш важливим фактором, який спричиняє вплив на соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, є управління персоналом. Вислів "кадри вирішують все" є дійсно правдивим. Добре підібраний персонал у відповідності до поставлених цілей органу місцевого самоврядування, навчений та мотивований дійсно спроможний досягнути високих результатів, тим більш, що однією з задач управління персоналом є орієнтування персоналу на досягнення виробничих (невиробничих) результатів.

Процедура прийняття управлінського рішення пов'язана із законодавчим регулюванням, стилем керівництва та традиціями в організації. Для прийняття ефективних управлінських рішень необхідні такі умови: право прийняття, повноваження, обов'язковість, компетентність, відповідальність.

Робота з прийняття управлінських рішень вимагає від управлінців високого рівня компетентності, значних затрат часу, енергії, досвіду. Вона передбачає і високий рівень відповідальності, оскільки для втілення

прийнятих рішень у життя необхідно забезпечити ефективну та злагоджену роботу всього організаційного механізму.

Фактори зовнішнього впливу є менш керованими порівняно із попередньою групою. Але наявні методи впливу та значущість цих факторів є підставами для їх вивчення.

Політика є механізмом реалізації суспільних інтересів (в усіх формах їх проявів) через розробку моделі розвитку, забезпечення її підтримки більшістю населення та запровадження в програмі певних дій саме протягом терміну перебування в якості правлячої певної політичної сили чи блоку політичних сил. А політична конкуренція сприяє тому, щоб у населення був вибір не між особистостями, а між тими змінами, які вони отримають та тими можливостями успіху особистості, які можуть бути запропоновані тими чи іншими елітами. При цьому суспільство за умов конкуренції залишається консенсусним і толерантним. Зміна очікувань населення є мінливим фактором, але таким, що прогнозується. Задля досягнення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування основні пріоритети діяльності мають ґрунтуватися саме на очікуваннях населення. Успішне місцеве самоврядування використовує методи визначення громадської думки та спостерігає за зміною очікувань та уподобань.

Політична культура є складовою духовної культури особи і суспільства загалом. Вона тісно поєднана з іншими видами духовної культури. У контексті загальної культури суспільства політична культура постає як культура політичного мислення і політичної поведінки. Вона значною мірою обумовлює ступінь цивілізованості політичного життя громади.

Деякі автори виділяють ще поняття "громадянська культура" як різновид політичної культури, її вищий щабель. Громадянська культура передбачає, що суб'єкти політичного процесу в своїй діяльності керуються насамперед інтересами всього суспільства, підпорядковують їм свої приватні, корпоративні цілі. Дії цих суб'єктів спрямовані на дотримання громадянського консенсусу і здійснюються в межах правової держави. Політична культура громадянського суспільства характеризується єдністю громадянських прав і обов'язків та пріоритетом прав і свобод людини в державі. Основними її складовими є рівень політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки соціальних суб'єктів. Основне призначення політичної культури полягає в здійсненні не відчуження, а приєднання людей до політичної системи і політичної діяльності. Реальна конструктивна участь громади у здійсненні місцевого самоврядування є запорукою досягнення соціальних цілей, виправдання очікувань мешканців, а також своєрідним поділом відповідальності за отримані результати.

Законодавство створює правила гри для діяльності органів місцевого самоврядування і від цілей його прийняття, прозорості і зрозумілості залежить успішність діяльності місцевого самоврядування.

Таким чином, визначення і обґрунтування комплексу факторів, які впливають на соціальну ефективність діяльності місцевого самоврядування, дають можливість говорити про взаємозалежність між результатом діяльності, співвіднесеним з цілями та очікуваннями громади, та кожним з цих факторів (крім законодавства, тут відсутня зворотна залежність). Окреслюючи зміст факторів простежується їх залежність від потреб мешканців. Ідентифікація факторів впливу дозволить розробити механізми впливу на підвищення соціальної ефективності діяльності місцевого самоврядування

З метою визначення очікувань територіальної громади є корисним проведення опитування мешканців щодо того, які питання вирішують органи місцевого самоврядування та, які мають вирішувати. Отриманий масив інформації дозволить сформулювати конкретні цілі і завдання, які має вирішувати місцеве самоврядування на думку громади. Але для створення об'єктивної картини цього недостатньо. Подальшим кроком має стати проведення подібного анкетування посадовців щодо їх бачення основних цілей органів місцевого самоврядування. Співставлення отриманих результатів між собою, а також із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" створить поле для подальшого аналізу та формування пропозицій щодо удосконалення нормативно-правової, організаційної та інформаційно-аналітичної складової діяльності органів місцевого самоврядування, що у кінцевому результаті підвищить соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Орієнтування діяльності органів місцевого самоврядування на досягнення соціального ефекту має стати основною ціллю їхньої роботи.

За результатами визначення основної мети, галузевих цілей і завдань з урахуванням факторів, що впливають на соціальну ефективність важливим кроком є визначення її критеріїв. Так, всі країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми по забезпеченню підтримки даної оціночної системи. Цей факт підкреслюють як українські, так і зарубіжні фахівці: "У всіх країнах – членах ОЕСР існують механізми перегляду управління та результатів діяльності. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення якості, як суспільно-якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші.

Наприклад, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм, як один із засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності роботи органів державного сектора" [440].

У США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та

уточненні критеріїв, оцінки їхньої відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості [Rosenbloom D. Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector / D. Rosenbloom. – George : Washington University, New York, 1989. – 516 p.].

У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Провінція Онтаріо є лідируючою в цій сфері. Починаючи з 2001 року муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання Міністерству муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв в дев'яти сферах діяльності муніципалітету з надання послуг [517]. Таким чином, розвиток аналітичної складової управління забезпечує підвищення його ефективності.

Моніторинг власної діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до конкретно визначеної цілі на підставі адекватних критеріїв є проблемою як практичною, так і науковою. У практичній площині цього питання найважливішим є прийняття вольового рішення головною посадовою особою територіальної громади щодо організації підготовки та здійснення такого моніторингу, а також вирішення ресурсного питання (додаткового часу, персоналу, коштів, хоча і невеликих). Наука сьогодні не має у своєму арсеналі об'єктивної моделі оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, де в основу поставлена соціальна ефективність. Вже на етапі побудови факторно-критеріальної моделі оцінки соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування цінною та корисною стане робота спрямована на ідентифікацію факторів, від яких дійсно залежить рівень досягнення цілей, поставлених відповідно до очікувань громади. Крім того, визначення вагомості того чи іншого фактора дозволить побудувати багатокритеріальну модель оцінки соціальної ефективності. Проведення самооцінки чи зовнішньої оцінки на основі факторно-критеріальної моделі: експертної або саме мешканцями надасть можливість з'ясувати рівень відвертості, прозорості та зрозумілості органу місцевого самоврядування та відповідних посадових осіб.

Найважливішою складовою управлінської ефективності місцевої влади, на нашу думку, є соціальна складова, бо якраз через місцеве самоврядування найперше реалізують свої права і свободи мешканці територіальних громад. Тому вважаємо, що управлінська ефективність мусить бути спрямована на досягнення високої оцінки результатів діяльності органів місцевого самоврядування, яка має визначатися за певними критеріями й у відповідності до запроваджених стандартів. Це сприятиме зосередженню

уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги та впливу на рівень життя в конкретній територіальній громаді [61].

Тому соціальна ефективність має стати основним показником результативності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав членів територіальної громади та саме розвитку громади. Головна складність полягає в тому, що соціальну ефективність складно визначити в кількісних показниках: отже визначення витрат на здійснення місцевого самоврядування в більшості випадків не викликає труднощів, але чітких критеріїв визначення соціальної віддачі від державного управління наука не розробила.

Оскільки діяльність місцевого самоврядування будується на ціннісно-орієнтованому підході, його не можна оцінювати лише за допомогою прагматичних критеріїв ефективності. Обов'язково мають розглядатися критерії, які базуються на соціальних властивостях суб'єктно-суб'єктних відносин між елементами системи місцевого самоврядування. Соціальна ефективність залежить від якісних перетворень у організації, діяльності органів місцевого самоврядування та здійсненні відносин "влада-громада". Вона має полягати у формулюванні "правил гри", контролюванні і їх дотриманні всіма учасниками соціальної взаємодії, за результатами чого має бути прийнято оптимальне управлінське рішення, наслідки якого можуть бути оцінені за допомогою таких критеріїв як: рівень довіри до органів місцевого самоврядування, залучення до прийняття управлінських рішень, задоволеності якістю послуг тощо.

Багатоаспектність категорії "соціальна ефективність" зумовила пошук способів оцінки її рівня в органах місцевого самоврядування.

Так, одним із найпотужніших підходів до оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування з позицій соціальної ефективності вважаємо застосування кваліметрії як науки про кількісне вимірювання якісних характеристик. Методологія та інструментарій кваліметрії дає змогу плідно формалізувати якісні характеристики відповідних явищ і процесів через їх розподіл на простіші, визначати нормативний чи стандартизований їх хід через систему критеріїв-показників. Технологія кваліметрії забезпечує вимірювання результатів, що фіксують прояв тієї чи іншої ознаки на певний момент часу. Найвища оцінка ("верхня межа") у кваліметричному вимірюванні становить 1,00.

Особливістю факторно-критеріального моделювання є те, що є можливим звести до порівняльного вигляду розмаїття вимірних різними методами, способами та прийомами показників, що мають різні одиниці вимірювання [140].

На основі класичних кваліметричних моделей розроблено факторно-критеріальну модель оцінювання соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Підчас розробки використані

напрацювання Е. Луначека, викладені у авторефераті дисертації на здобуття наукового ступеня доктора педагогічних наук на тему "Теоретико-методологічні засади професійної підготовки керівних кадрів в умовах магістратури до управління якістю освіти" (СТОР) [225].

Як йшлося вище, встановлено, що соціальна ефективність, як складна цілісна категорія, характеризується двома групами факторів: зовнішніми (P1) та внутрішніми (P2). Ідентифікація факторів (F) відбувалася із застосуванням системного підходу до ефективності управління та процесного підходу. Щодо останнього: на вході – очікування населення, їх вивчення; далі – саме процес їх реалізації, досягнення, і на виході – результати, які мають відповідати очікуванням.

Розробка факторно-критеріальної моделі оцінювання рівня соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування передбачає визначення експертами вагомості (m) кожного фактора шляхом ранжування. Основною методикою було визнано групове експертне оцінювання. За допомогою цієї методики сформовано колективне судження.

Як відомо, невід'ємним елементом кваліметричної моделі оцінювання рівня соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є визначення протих властивостей факторів, тобто критеріїв, які влучно характеризують кожен фактор та легко піддаються спостереженням, а тому є оцінюваними.

Зазначені критерії є одним з інструментів, що можуть бути використані як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для її якісної оцінки. Критерії є також інструментом активізації взаємодії органів публічної влади з громадськістю [19]. Кожний критерій характеризується показником K_n , який є коефіцієнтом проявлення відповідного критерію у діяльності конкретного органу місцевого самоврядування. У разі більш детального вивчення визначені критерії можуть набувати ролі факторів, які, в свою чергу, можуть бути описані за допомогою критеріїв нижчого рівня.

Факторно-критеріальна модель, що пропонується, передбачає такий механізм визначення коефіцієнтів проявлення критеріїв: відсутність ознак проявлення критерію – 0, явне проявлення критерію – 100 балів (або 1). Проміжні варіанти проявлення визначаються з шагом 25 балів (0,25). При більш глибокому вивченні критеріїв, їх природи, коефіцієнтів проявлення деяких з них може бути здійснено за допомогою таких методів: інтерв'ю, опитування, аналіз законодавчої бази, експертних оцінок, а також методики визначення суб'єктивного контролю тощо.

На основі аналізу практичної діяльності органів місцевого самоврядування та узагальнення відповідної наукової літератури з проблеми дослідження складено факторно-критеріальну модель оцінки соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, фрагмент якої наведено у табл. 5.2.

Таблиця 5.2

Фрагмент факторно-критеріальної моделі оцінки
соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування

№ з/п	Фактори, F	Вагомість, m	Критерії	Коефіцієнт проявлення критерію, Kп
1.	Зовнішні фактори, P1			
1.1	Законодавство		Наявність чітко сформованих цілей у відповідному законодавстві	K1
		
			Актуальність	K4
1.2	Змінна очікувань населення		Доступ громади до публічної інформації	K5
		
			Періодичність проведення досліджень громадської думки	K10
1.3	Політична культура		Політична свідомість громади	K11
		
			Поведінка соціальних суб'єктів щодо дотримання громадського консенсусу	K13
2.	Внутрішні фактори, P2			
2.1	Організаційна культура		Відповідність структури вимогам законодавства	K14
		
			Рівень підпорядкованості	K17
2.2	Стратегічний менеджмент		Наявність стратегічного плану розвитку	K18
		
			Періодичність проведення оцінки зовнішнього середовища	K27
2.3	Формування цілей		Наявність чітко окресленої мети, заради досягнення якої працює ОМС	K28
			Наявність чітко сформованих цілей діяльності підрозділів	K22
		
	Лідерство		Рівень інформаційної прозорості в організації	K30
		
			Розуміння підлеглими своєї ролі у досягненні основної мети організації	K34
	Управління персоналом		Заходи щодо мотивації і стимулювання персоналу	K35
		
			Наявність чітко окресленої та впровадженої кадрової політики, у т.ч. щодо планування, набору, розвитку, оцінки персоналу	K37

У факторно-критеріальній моделі оцінки соціальної ефективності виділено 2 групи факторів: зовнішні і внутрішні, відповідно P1 і P2. Значення P1 і P2 дорівнює сумі факторів у відповідній групі: $P1=F1.1+F1.2+F1.3$, а $P2=F2.1+F2.2+F2.3+F2.4+F2.5+F2.6$. Кожен фактор обчислюється за такою формулою [225]:

$$F = m \times \left(\frac{K1 + \dots + Kn}{n} \right),$$

де m – вагомість фактору;

$K1 \dots Kn$ – коефіцієнт проявлення критерію;

Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування є загальним параметром $Pzag = P1+P2$. Отримані результати діяльності органів місцевого самоврядування можуть бути розглянуті за такою шкалою: $0 < Pzag \leq 0,5$ – соціальна ефективність знаходиться на критичному рівні і є низькою; $0,5 < Pzag \leq 0,75$ – соціальна ефективність знаходиться на достатньому рівні і є середньою; $0,75 < Pzag \leq 1$ – соціальна ефективність знаходиться на високому рівні і є високою.

За допомогою запропонованої факторно-критеріальної моделі стає можливим кількісно виразити якісні характеристики управління, які у загальному підсумку визначають соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, доволі показовим може стати застосування методів кваліметрії для виявлення динаміки соціальної ефективності, а також "вузьких місць" в управлінні (на основі аналізу отриманих результатів), що надасть можливість розробити корегувальні і запобіжні заходи стосовно тих критеріїв.

Оцінка сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору цілей і задач. Вона є відображенням морально-етичних якостей управління, що є підґрунтям та визначає напрямки, стратегію, стиль керівництва, синхронізує власні та цілі органу місцевого самоврядування. Оцінка соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію про проведення виробленої політики та стратегії, тобто окреслює деякі рамки, в межах яких потреби, цінності та можливості реалізуються через реалізацію покладених повноважень. Крім того, вона передбачає використання аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій з підвищення соціальної ефективності у кожному напрямку діяльності органу місцевого самоврядування, а також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив розвитку.

Запровадження оцінки соціальної ефективності надає інформацію, яка має використовуватись для прийняття управлінських рішень, щодо удосконалення якості роботи, результативності, загальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та підвищити

відповідальність органів влади перед населенням через контроль за поточним виконанням і плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю. У загальному розумінні оцінка соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування – це вимірювання ступеню досягнення мети або відношення досягнутого результату до поставленої мети. Причому при формуванні мети мають бути враховані побажання, очікування громади. Соціальна ефективність є частиною загальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, яка може бути визначена як повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети при мінімальних витрат ресурсів та управлінської енергії в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру.

Таким чином, соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування має базуватися принаймні на таких положеннях: застосування системному підходу до місцевого самоврядування, з'ясування очікувань громади щодо роботи місцевої влади на основі соціальних потреб людини; налагодження конструктивного діалогу та паритетних відносин у системі, забезпечивши гнучкість, стійкість та якість зв'язків між основними елементами системи, цілепокладання відповідно до визначних очікувань громади; посилення аналітичної складової управління, що є можливістю для подальшого розвитку громади і території, якомога повнішого забезпечення потреб людини шляхом високоякісного надання послуг та виконання функцій, розвитку самої організації.

Розділ 6

МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

6.1. Історичний досвід участі громади в системі взаємодії органів виконавчої влади регіонального рівня

Проблемами громад як формою соціальної (колективної) організації людей займалися вчені різних держав починаючи з древніх часів і теперішнього часу [45, с. 139; 488, с. 18; 423, с. 23; 240; 537; 59; 101; 139; 489; 158].

Ця форма колективної організації виникла за часів первіснообщинного ладу. Її ознаками були спільна власність на засоби виробництва та звичайні форми самоврядування. З розвитком суспільства, майнової нерівності і приватної власності змінювалась і форма общини: родова (матріархат), сімейна (патріархат), сільська (поземельна). З утворенням великого феодального землеволодіння втратила незалежність, перетворившись на залежну від панівних верств організацію безпосередніх виробників. Громада як формою соціальної організації розпалася з розвитком капіталістичних відносин.

Удосконалюючи систему державного управління в незалежній Україні проблемами громад займаються відомі вчені такі як: О. Крутії [199], В. Куйбіда [201], Ю. Куц [203; 204], Л. Лазовська [220] та ін. Їх праці ґрунтуються на наукових напрацюваннях попередників і історичних здобутках як в Україні та і у інших державах Європи.

Як відомо, перша Громада в Росії виникла в Петербурзі [87]. Її засновниками були видатні постаті того часу, такі як М. Костомаров, П. Куліш, Т. Шевченко, В. Білозерський, В. Коховський, О. Кістяковський, Г. Вашкевич, Ф. Черненко, Д. Каменецький, М. Стороженко, С. Глушановський, О. Лазаревські, Г. Честахівський. В. Менчиц та ін. За підтримкою поміщиків-українофілів В. Тарновського й Г. Галагана було організоване видання творів українських письменників і у 1861–1862 рр. видається журнал "Основа", що став осередком тодішнього національного руху. У 1861 р. виникла громада у м. Києві, яка складалася зі студентів-українців, що працювали в "недільних школах", між ними такі як

П. Чубинський, О. Стоянов, В. Торський, Є. Синегуби, П. Житецький, В. Антонович, Т. Рильський, К. Михальчук, Б. Познанський і ін. Це стало поштовхом до створення громад у містах Харкові, Полтаві та Чернігові. Увага громадянства в Україні була зосереджена на селянській реформі та недільних школах із спробами викладання української мовою, видання підручників та організації концертів і вистав.

На відміну від чисто культурницького курсу того часу, коли громадяни вважали, що головним завданням інтелігенції є поширення просвіти, згодом з'являються проблеми, які вирішує громада у сфері обґрунтування української національної ідеї. На цій основі в кінці 19 ст. почалася координація діяльності розсіяних "старих" і створення "нових" громад.

Як відмічають у своїх працях О. Крутій [199], В. Куйбіда [201], Ю. Куц [203; 204], Л. Лазовська [220] початий процес удосконалення організаційної структури, функцій та законодавчої бази стосовно громад в Україні продовжується на новій, демократичній основі.

Функції сучасних громад реалізуються через вибраний ними орган – ради, які здійснюють надані їм повноваження у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, а у сфері охорони правопорядку з органами сил охорони правопорядку. Крім цього, громади через свої ради здійснюють певний вплив на органи законодавчої і судової влади в державі у відповідності до основних положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [347]. Цей вплив вони можуть здійснювати завдяки заздалегідь організованій взаємодії, де громада через обрані ради можуть приймати активну участь у багатьох сферах суспільного життя та державного управління. На нашу думку, виходячи із реалій сьогодення, громади можуть через органи місцевого самоврядування активно впливати на проблемні питання у сфері охорони правопорядку разом з місцевими органами виконавчої влади та органами регіональних сил охорони правопорядку (СОПр).

Як зазначено у праці [291, с. 108] взаємодія органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та органів регіональних сил охорони правопорядку потребує наукового обґрунтування та вироблення програми її реалізації. Ця проблема виникає кожного разу при ускладненні соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки в регіоні держави. Під регіоном держави розуміється організаційне поєднання декількох (4-5) областей як адміністративно-територіальних одиниць [293, с.74].

Як відомо усе нове базується на знаннях історії, аналізі сучасного стану проблеми і обґрунтування напрямів подальшого дослідження та удосконалення.

Взаємодія як складна і багатопланова категорія виникла тоді, коли люди почали сумісно (громадою) вирішувати завдання, пов'язані з їх життєвими інтересами, коли виникла потреба в об'єднанні людських та

матеріальних ресурсів у певному місці, у визначений час або їх зосередженні на тому чи іншому напрямку.

Існують різні підходи до визначення поняття "взаємодія". Так, у словнику [285, с. 71] взаємодія визначається як взаємний зв'язок двох явищ або взаємна підтримка. У праці [160, с. 349] автори взаємодію розглядають як узгоджені дії за місцем, метою, порядком та часом, сигналами і способами взаємного сповіщення для найбільш ефективного використання сил і засобів під час виконання поставлених завдань перед правоохоронними органами і військовими формуваннями держави.

Найчастіше, і це досягається найпростішим способом, взаємодія організується між двома суб'єктами. Слід зазначити, що і в сучасній Україні взаємодія організується, як правило, між двома суб'єктами різного підпорядкування або в межах однієї організаційної структури (міністерства, відомства, силової структури або певної гілки влади). Так, на достатньому рівні організована взаємодія у Збройних Силах України, про що свідчать роботи науковців у цій сфері [160, с. 350; 256, с. 16; 292], в Міністерстві внутрішніх справ [27] та в силових структурах, які виконують загальне сумісне завдання у разі ускладнення обстановки за різних обставин [322].

Як на нашу думку, в науковій літературі намітилася певна спроба розпочати інтегральне наукове дослідження організації взаємодії двох суб'єктів регіонального рівня: органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади [23, с. 15; 248] Тобто громаду як формою соціальної (колективної) організації людей намагаються представити одним із суб'єктів регіонального рівня, який разом з місцевими органами виконавчої влади вирішують сумісні завдання, у тому числі і у сфері охорони правопорядку.

Не зважаючи на наукові напрацювання щодо організації взаємодії у зазначених вище організаційних структурах держави і наявності певного досвіду щодо її реалізації, слід зазначити, що і тут є низка невирішених проблем у тому числі і у взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (у подальшому – регіональні органи виконавчої влади), яка тим чи іншим чином впливає на державне управління в Україні. У праці [295, с. 25] обґрунтовано, що до регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку слід віднести: місцеві органи виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органи управління регіональними силами охорони правопорядку (СОПр). Зроблене автором обґрунтування базується на тому, що:

– усі три суб'єкти функціонують і виконують свої завдання у сфері охорони правопорядку у межах одного регіону, як адміністративно-територіальній одиниці;

– об'єктом уваги та впливу зазначених суб'єктів є громадяни держави, які мають право на охорону їх прав, свобод та захист з боку усіх складових регіональних органів публічної влади та правоохоронних органів;

– зазначені суб'єкти взаємодії регіонального рівня працюють в загальному правовому полі, визначеному Конституцією України;

– ці суб'єкти фінансуються частково з єдиного державного бюджету.

– Разом із тим, на нашу думку, на теперішній час залишаються не вирішеними деякі часткові проблеми взаємодії зазначених регіональних органів, які впливають на ефективність державного управління на регіональному рівні саме у сфері охорони правопорядку. До таких проблем слід віднести:

– відсутність єдиної методології щодо організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади при зміні керованих і некерованих параметрів можливостей зазначених органів і регіональних сил охорони правопорядку та організованих правопорушників (противника);

– відсутність необхідних ресурсів (людських, матеріальних, інформаційних і часових) кожного із суб'єктів взаємодії, що вимагає їх об'єднання для відпрацювання сумісних дій при вирішенні завдань у сфері охорони правопорядку;

– відсутність ефективного зв'язку взаємодії між суб'єктами регіонального рівня та засобів автоматизації оброблення, передавання та приймання інформації;

– відсутність узагальнених розвідувальних даних і центру їх розподілу в реальному масштабі часу між суб'єктами взаємодії;

– припущення, а інколи і розмивання ролі провідної інстанції того чи іншого суб'єкта взаємодії при комплексному застосуванні сил і засобів у разі вирішенні завдань у сфері охорони правопорядку.

Зазначені вище часткові проблеми можна розподілити на ті, що стосуються центра (вищих органів влади) і регіонів (регіональних органів виконавчої влади). Напрями щодо вирішення проблеми взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

З міжнародного досвіду відомо, що ця складна проблема вирішувалася по різному в залежності від стратегії бачення вищим керівництвом держави необхідності взаємодії суб'єктів регіонального рівня (для силових структур – суб'єктів тактичного рівня). Так, наприклад, як зазначено у праці [307, с. 3], в період підготовки американських військ до операції "Буря в Пустелі" (1991 р.) з'явився термін міжвидова взаємодія "об'єднаність", який був перевірений та набув нового значення і змісту за результатами воєнних дій в Іраку. Цьому сприяла планомірна робота декількох поколінь адміністрацій президентів США (Р. Рейгана, Д. Буша старшого, Б. Клінтона і Д. Буша молодшого) щодо методичному формуванню якісно нового зовнішнього вигляду і внутрішнього стану збройних сил за рахунок реалізації концепції міжвидової взаємодії і відповідного виділення на ці цілі ресурсів (в першу чергу фінансових).

Як відмічає один із впливових американських спеціалістів Уільям Метьюс американські командири стали здатними вміло інтегрувати сили,

при цьому доволі суттєву увагу приділяють ефективному і гнучкому управлінню та зв'язку. Набуло суттєвої відчутності дійсне партнерство повітряної і наземної військової потужності: піхота виганяла противника з траншей і укриття, а пілоти громили їх на відкритій місцевості. Одна авіація не справилась би з таким завданням [307, с. 3].

У контексті поданого вище, слід розуміти, що Президенти і керівництво Збройних Сил США розглядали взаємодію як складову державного управління військами в конкретній обстановці та потужний важіль при вирішенні державної політики в певному регіоні світу.

На цьому прикладі проглядається практична реалізація задуму щодо удосконалення взаємодії двох суб'єктів, які до цього були достатньо добре підготовлені. Такий підхід для регіональних органів виконавчої влади в Україні є не зовсім придатним. На нашу думку, пошук варіантів організації взаємодії слід здійснювати шляхом аналізу історичного досвіду створення та розвитку суб'єктів регіонального рівня, існуючої законодавчої бази та обґрунтованої необхідності такої взаємодії у разі вирішення сумісних завдань у сфері охорони правопорядку.

Зародження самоврядування розпочалося у період Київської Русі (кінець IX – середина XIII століття) [208, с. 33]. Коріння місцевого самоврядування виходять з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община влаштувала свої справи самостійно, на власний розсуд і у межах наявних матеріальних ресурсів. З часів Київської Русі набуває розвитку громадянське самоврядування. В його основу покладено виробничу та територіальну ознаки, тобто громади, які самоврядувались, формувались на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Територіальне громадянське самоврядування розвивається на основі звичайного права, а його елементи виявляються у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а суб'єктом сільського – сільська громада (верв), яка об'єднувала жителів сіл, мала землю у своїй власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою [90].

Взаємодія з державними органами влади таких громад організованою не була. Центральну державну владу очолював князь і його проблема взаємодії складових громадянського самоврядування не хвилювала.

За часів Великого Князівства Литовського місцеве самоврядування набуло розвитку у формі війтівства.

З XIII століття в українських містах починає запроваджуватися Магдебурзьке право. Хоча перший документ про надання німецького права зберігся лише від 1339 р. (про надання Болеславом Тройденовичем німецького права місту Сяноку), але можна припустити, що фактично німецьке право було заведене у містах Галицько-Волинської держави ще з кінця XIII ст. Магдебурзьке право – феодальне міське право, що склалося в

німецькому місті Магдебурзі, а згодом поширилося на багато інших міст Європи, стало символом феодального міського самоврядування [232].

З введенням Магдебурзького (німецького) права (часи середньовіччя) міста в Україні за своїм політико-правовим статусом поділялися на державні, приватні та церковні. У перших існувала державна (урядова) адміністрація начолі зі старостою, міську громаду представляв війт. Компетенції війта та старости розмежовувалися, а значить ніякої взаємодії між ними не було. У приватних містах війт захищав інтереси громади перед феодалом, інколи, навіть, у суді. До кінця XIII століття збиралися міські віча, що існували ще за Київської Русі.

Наприкінці XIV століття починають надавати українським містам самоврядування за німецьким правом литовські князі. У 1374 р. таке право дістав Кам'янець на Поділлі, в 1390 р. – Берестя, а далі – цілий ряд інших міст. В кінці XV століття Магдебурзьке право отримав Київ.

Суть Магдебурзького права полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Виходячи з цього можна стверджувати що між самоуправною міст та урядовою адміністрацією ніякої взаємодії не було. Міщани становили громаду із власним судом і управою. На чолі управи ставали виборні бурмістри і райці, на чолі суду – війт і лавники. Їхній юрисдикції підлягали не тільки міщани, а й цехові ремісники та приписані до міста селяни. Надання місту Магдебурзького права означало ліквідацію влади над його громадянами з боку феодалів та адміністраторів великих князів. Тобто про організовану взаємодію урядової адміністрації і місцевого самоуправління мова не йде.

Міське самоврядування передбачало право громадян обирати собі повноважну раду строком на один рік. Колегія райців обирала бурмістра. Рада на чолі з бурмістром здійснювала керівництво містом усіма господарськими справами громади. Магдебурзьке право передбачало також обрання лави – органу судової влади на чолі з війтом. Лавники обиралися на все життя. Війт, як правило, призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. В Україні тільки громада Києва обирала війта самостійно. Разом з Магдебурзьким правом міста отримували і майнові повноваження. Вони володіли нерухомим майном, землею, запроваджували податки тощо.

Отже, за рівнем панування міста України поділялися на магістратські та ратушні. Магістратське самоврядування було більш самостійним. Ратушу, як орган міського самоврядування, у кінці XVIII ст. мали майже всі міста лівобережної України. Міщанство переводилося на окремий суспільний стан, який мав свої органи самоврядування. Таким органом у великих містах була міська рада (магістрат), що, як правило, складався із війта, його помічників (бурмістрів) і двох колегій – ради (райці, ратмани, радники) й лави (лавники, засідателі), яких обирало міщанське населення.

У період дії Магдебурзького права державу очолював король (для підданих Польщі і Угорщини) або князь (для підданих Литви), а регіональну виконавчу владу бургомістр, який очолював певну Раду і йому не було потреби з кимось взаємодіяти.

Українське населення міст постійно прагнуло до участі в місцевому самоврядуванні. Після битви козаків з польським військом під Зборовом між Б. Хмельницьким і поляками був укладений мирний договір (Зборівський трактат, затверджений сеймом наприкінці 1649 р.), що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів. Розпочався період гетьманщини, який набув у науковій літературі назву Української національної держави, і існував протягом 1648–1781 рр. [232].

За часів Гетьманщини з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі магдебурзького права, підтверджене царськими грамотами. Ці міста дістали у власність значні земельні володіння: поля, сінокоси й ліси. На утримання органів міського самоврядування йшло мито з привізного краму, з ремісників, із заїжджих дворів та лазень, з млинів, броварень, цегельень, "мостове", "вагове" тощо. На нашу думку органи місцевого самоврядування таких міст діяли самостійно і ні з ким взаємодію не організовували.

Із ліквідацією Гетьманщини було ліквідовано й автономний устрій України, а з ним і Магдебурзьке право в її містах.

У 1785 р., відповідно до виданої імператрицею Катериною II "Жалованої грамоти городам", на Лівобережній та Слобідській Україні створюються нові органи станового місцевого самоврядування – міські думи. Це знаменувало уніфікацію форм організації суспільного життя в Росії та Україні. В історії цей період набув назви "Місьцеве самоврядування XVIII-XIX століття". Затвердилося поняття "Земство", як політико-правовий інститут.

У 1796 р. імператор Павло I спробував поновити існуючу раніше структуру управління в Україні, але відродити Магдебурзьке право вже не вдалося. У 1831 р. було видано царський указ про офіційну відміну Магдебурзького права. Указом царя Миколи I від 23 грудня 1834 р. Магдебурзьке право було скасовано і в Києві. Після цього в Україні тривало формування загальноімперських органів місцевого самоврядування. У 1838 р. Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників. Безперечно, що цар Микола I не про яку взаємодію зазначених органів і не думав.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. В Європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування. Введення в дію в 1864 р. "Положення про земські установи" здійснювали тимчасові волосні комісії, що склалися з

представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян.

Положення 1864 р. ділило виборців на три курії: землевласники всіх станів; власники нерухомого майна в місті; сільські товариства. Вибори проводились окремо: від перших двох курій – на з'їздах їх представників. На з'їзді представників першої курії могли перебувати великі і середні поміщики; другої – домовласники, фабриканти, купці тощо. У виборах не могли брати участь: особи молодші 25 років; судимі і не виправдані судом; звільнені з посади; що знаходяться під слідством; виключені з духовного відомства.

Вибори гласних від селян були багаторівневими. Гласні обиралися на три роки. Після обрання гласних обирались уїздні земські збори. На першому засіданні уїздні гласні обирали зі свого середовища губернських гласних: від 6-ти волостей – один губернський гласний. Губернські збори проводились один раз на рік, але могли скликатися і позачергові збори.

В основі Положення 1864 року був закладений принцип майнового цензу, з селянами рахувались мало. Домінуючий вплив на місцеві справи належав дворянству. У віданні земських установ знаходилося: утримання доріг, мостів, перевезень; будівель для станових приставів, судових слідчих; утримання канцелярій посередницьких комісій; утримання місцевих установ з селянських справ; утримання статистичних комітетів; розвиток торгівлі і промислу.

Земство розпоряджалось мізерними матеріальними можливостями. Головним джерелом доходів було право оподатковувати платників новими податками. Земство могло асигнувати певні суми на справи народної освіти, але розпоряджатися цими сумами не мало права. Земства не користувалися повною свободою і самостійністю. Будь-яка постанова могла бути опротестована губернатором, тому він і безперечно сам цар не опікувалися питаннями взаємодії земельних установ як органів місцевого (регіонального) самоврядування.

16 червня 1870 р. було прийнято Містове Положення Олександра II. Згідно цьому положенню виборче право (активне і пасивне) надавалось кожному жителю міста, якщо він був російським підданим, не молодшим 25 років та володів в межах міста будь-яким нерухомим майном. Нове Земське Положення фактично не мало зв'язку з ідеєю самоврядування. Воно позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства, селян, які володіють в волості приватною землею, власників торгових, промислових установ, а також євреїв. По суті був знищений принцип виборності управ. У 1892 р. Містове Положення значно врізало виборче право для жителів міст, що призвело до зменшення числа виборців у 6-8 разів. Зменшена була і кількість гласних (приблизно у два рази). Відбулись також зміни у внутрішньому устрої органів місцевого управління: управа стала більш незалежною від думи, права міського голови були розширені за

рахунок прав гласних, дума позбавлена права віддавати під суд членів управи. Реформа 1890–1892 р. р. відкинула становлення місцевої влади далеко назад. Реально існує земство не протрималось і 25 років. Тобто, на той час майже не було взаємодії між управами, як органами місцевого управління, і Думою, як органом центру.

Таким чином, слід констатувати, що в період від часів Київської Русі до революцій в Росії 1917 р., як місцеві органи виконавчої влади так і органи місцевого самоврядування створювалися історично за власним бажанням князів, королів та царів, які не опікалися проблемами взаємодії зазначених органів на регіональному рівні.

Схожі процеси у другій половині XIX і на початку XX століття відбувалися в Галичині, що перебувала в складі Австро-Угорщини. Місцеве самоврядування там було засноване на принципах австрійського закону про громади від 5 березня 1861 року, який встановлював засади місцевого самоврядування в імперії. Галичина була коронним краєм у складі Австрійської імперії і Галицький сейм 12 серпня 1866 р. прийняв закон про громади для Галичини разом з виборчою ординацією.

Після лютневої революції в Росії й утворення Центральної Ради Михайло Грушевський у виданій в 1917 р. брошурі "Вільна Україна" запропонував на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Комітети мали утворюватися за принципами формування самої Центральної Ради і не втрачати свого значення в міру розвитку й "організації на нових підставах органів міської й земської самоуправи" [90]. На превеликий жаль в цій праці не висвітлено питання щодо взаємодії зазначених органів.

І Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію. Вслід за цим у Декларації Генерального секретаріату від 10 липня 1917 року наголошувалося: "...сільські, містечкові та волосні адміністративні органи, земські управи, повітові комісари, городські думи, губернські комісари, словом, вся організація влади може стати в органічний зв'язок з Центральною Радою тільки тоді, коли демократія, яка утворює ці органи, стоїть також у тісному зв'язку з Центральною Радою" [90]. На нашу думку, це був перший крок спроби організувати взаємодію між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

У черговій Декларації Генерального секретаріату від 12 жовтня 1917 року зазначається, що "...одним з головних своїх завдань Генеральний секретаріат ставить сприяння розвитку діяльності місцевих самоуправ та поширенню їхньої компетенції. Це має стати головною умовою встановлення ладу на Україні" [90]. Згодом у III Універсалі Центральної Ради, виданому в листопаді 1917 р., говориться: "Генеральному Секретарству внутрішніх

справ приписуємо: вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя" [90].

Отже, Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. В той же час чи не в усіх зазначених та багатьох інших документах фактично йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному уряду. Певну чіткість і можливі перспективи, які могло мати місцеве самоврядування в Українській Народній Республіці (УНР), вносить її Конституція, ухвалена 29 квітня 1918 року. Систему місцевого самоврядування за нею мали становити землі, волості й громади, а їхні відносини з державою повинні були мати такий вигляд: "...Не порушуючи єдиної своєї власті, Українська Народна Республіка надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації" [208, с. 34]. Проте в умовах громадянської війни ці наміри не були реалізовані. Гетьман Павло Скоропадський, який став до влади 29 квітня 1918 р., розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною радою. У Києві було сформоване Управління Столичного Отамана, а в Одесі – Управління Миського Отамана. Державний секретар І. Кістяківський у своєму виступі на з'їзді губернських старост заявив, що за досвідом революції "місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виборчому законі, знизило місцеве господарство та повернуло здорове господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм" [208, с. 65]. Вже під кінець існування гетьманської держави з ініціативи Міністерства внутрішніх справ було поповнено інститут "земських начальників" і утворено повітові та губерніяльні ради у сільських справах, але про їх взаємодії мова не йшла.

Директорія, після декларації поновлення демократичного устрою в Україні, в умовах громадянської війни не змогла реалізувати ці свої наміри. Але ідея широкого самоврядування відроджується в Українській Народній Республіці наприкінці 1920 року, коли з'являються офіційні проекти нової Конституції УНР, де пропонувалася система громад, волостей, повітів і "вищих над ними одиниць самоврядування", вводилося розмежування (починаючи з рівня повітів) компетенції "урядових чиновників" і "чиновників самоврядування" [180].

Як відомо з історії України [208, с. 230], радянська система та принципи організації місцевої влади і відсутність взаємодії на регіональному рівні були породжені засадами однопартійності в державі, принципами державного управління і тією політикою, яку ця держава проводить. Теоретики Радянської України від самого початку розвивали думку, що Ради повинні поєднувати в собі функції місцевих органів

державної влади і функції місцевого самоврядування, але мова про їх взаємодію не йшла. В період Громадянської війни Ради працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Сподівання, що після війни Ради стануть органами місцевого самоврядування, не справдилися. Ще в 1925 р. у 40 % міст і селищ міського типу Ради взагалі не були створені [208, с. 124], а існуючий варіант їх організаційної структури мав вигляд секцій при міськвиконкомах. Отже, через відсутність самостійності та матеріально-фінансової бази, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування. Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Звичайно, після цих виборів місцеві ради по всій Україні залишилися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами комуністичної партії України), проте в багатьох містах та у деяких регіонах місцеві ради були вже не комуністичними, або мали у своєму складі чисельні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись, як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення.

Зазначене вище зайвий раз підкреслює на відсутність взаємодії на демократичних началах між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. Не зважаючи на це, від грудня 1990 р. до 1992 р. в Україні діяла перша редакція Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 року, проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Проте реальний розподіл влади почався із введенням в Україні поста Президента.

Після виборів Президента 1 грудня 1991 р. почалося внесення змін і доповнень до Конституції України і відповідна корекція українського законодавства. Саме на початку 1992 року, у лютому-березні, були прийняті два нових закони "Про представника Президента України" та "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Нова редакція Закону про місцеве самоврядування була ухвалена 26 березня 1992 року. У ній було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. На жаль у зазначених законодавчих актах не висвітлювалося питання взаємодії регіональних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Оскільки ще перша редакція закону "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування" ліквідувала так звану "радянську матрешку", а саме підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то введення інституту представників Президента України мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. Але основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента України в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів України, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента України не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом.

Отже, проблема взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування залишалася не вирішеною.

Як відомо, структура влади в Україні змінилась за новою Конституцією України, прийнятою українським парламентом 28 червня 1996 р. Після виборів у березні 1998 року у Верховній Раді України здійснена перебудова, пов'язана з парламентською політичною кризою, що безперечно відбивалося на засадах державної влади в державі і тій політиці, яку вона проводила. В результаті, після тривалих переговорів і узгоджень позицій на початку 2000 р. була сформована депутатська більшість, що, в свою чергу, призвело до реорганізації комітетів та заміни значної частини їх керівників. Аналізуючи текст нової Конституції в частині відповідності її правових норм потребам місцевого самоврядування, на сьогодні і на перспективу можна зробити висновок, що розробники проекту не дуже переймалися проблемами самоврядування, а лобіювати інтереси суб'єктів самоврядування у Верховній Раді було нікому. Не було враховано необхідності взаємодії між суб'єктами влади в регіонах. Конституція практично повністю заблокувала можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад, про бюджетну систему (ст. 95) чи про обласні та районні ради (ч. 4 ст. 140) настільки двозначні, що навряд чи хто може впевнено сказати, чи можуть органи самоврядування мати власні бюджети і що, згідно з Конституцією, мають формувати районні та обласні ради. Слід зазначити, що розділ про місцеве самоврядування в кожному із проектів Конституції України був чи не найслабшим, у тому числі і в проекті узгоджувальної комісії. Тому для удосконалення цього розділу було подано багато пропозицій з боку науковців, асоціацій органів самоврядування. Особливо активними тут були Асоціація міст України та Асоціація народних депутатів України попередніх скликань Верховної Ради [16]. Проте практично жодна з цих пропозицій не була сприйнята узгоджувальною Комісією і не знайшла відображення в Конституції України.

21 травня 1997 року був прийнятий новий Закон "Про місцеве самоврядування в Україні". Цей закон, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Слід зазначити, що з прийняття і цього закону проблема взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування залишилася не вирішеною.

Як відомо, в Україні зі здобуттям незалежності діють такі правові основи місцевого самоврядування:

1. Міжнародного значення: Європейська Хартія місцевого самоврядування (Рада Європи, 15 жовтня 1985 р.) [119]; Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.) [63]; Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.); Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на 506 зборах заступників міністрів); Європейська Хартія міст, яка прийнята в м. Страсбург, 17-19 березня 1992 р. [63].

2. Національне законодавство про місцеве самоврядування: Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., розділ 10: Місцеве самоврядування); Конституція Автономної Республіки Крим (прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р., розділ 4. Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим); Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (зі змінами); Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" (від 14 січня 1998 р.); Закон України "Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів" (від 4 лютого 1994 р.); Закон України "Про передачу, об'єктів права державної та комунальної власності" (від 3 березня 1998 р.); Хартія Українських міст (прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ); Закон України "Про Всеукраїнський та місцеві референдуми" (від 3 липня 1991 р.); Закон України "Про столицю України – місто герой Київ" (від 15 січня 1999 р.); Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" (зі змінами).

На жаль у зазначених правових основах бракує питання організації взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування взагалі і у сфері охорони правопорядку зокрема.

Як відомо з досвіду, взаємодія там добре організована, а якщо не організована, то її можна організувати, коли суб'єкти взаємодії мають один суб'єкт організації управління взаємодією і йому безпосередньо підпорядковані. Складніше організувати взаємодію, коли суб'єкти взаємодії мають різне підпорядкування. До таких суб'єктів відносяться місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і регіональні органи сил

охорони правопорядку, які змушені за певних обставин діяти сумісно з питань охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки (у подальшому у сфері охорони правопорядку).

Для зазначених органів розроблена відповідна законодавча база щодо їх відповідальності у сфері охорони правопорядку [347; 345], яку необхідно інтегрувати з позиції організації взаємодії між ними. При вирішенні проблеми взаємодії зазначених органів, слід виходити з того, що взаємодія організується не заради взаємодії, а вона є одним із механізмів державного управління, так як вирішує саме державницькі функції в тій чи іншій сфері і безпосередньо впливає на державну внутрішню і зовнішню політику держави, забезпечує вирішення певних завдань у внутрішній безпеці держави.

Взаємодія між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох чинників. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих взаємовідносин справляють конституційно-правові засади влади на місцях, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільні територіальні основи та об'єкти управлінської діяльності, функціональні особливості, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Сьогодні в українських наукових колах вже сформовано сучасний погляд на місце самоврядування як елемент громадянського суспільства, форму організації публічної влади недержавного походження. З прийняттям чинної Конституції України та законів "Про місцеве самоврядування в Україні" [347] і "Про місцеві державні адміністрації" [396], взаємовідносини між підсистемами публічної влади на місцях отримали досить міцну правову основу. Однак проблема оптимізації взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування досі є однією з найгостріших.

Вирішення означених питань є важливою складовою адміністративно територіальної та муніципальної реформ. Зокрема потребують удосконалення:

- форми і методи взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, які залишаються невирішеною проблемою;

- делегованих повноважень, що зберігає гостроту питання;

- системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед європейських) стандартів.

Усе це може сприяти удосконаленню взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування взагалі та у сфері охорони правопорядку зокрема.

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією

з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще будь-яких структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави.

Розмежування повноважень на місцевому рівні слід здійснювати у спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями. Крім виключних повноважень кожної із сторін, слід обов'язково відокремити й сфери спільної дії, у томі числі у сфері охорони правопорядку. До того ж слід виходити з принципу субсолідарності й намагатися передати у відання місцевого самоврядування максимально можливе коло справ підкріпивши його необхідною фінансовою основою. При цьому необхідно дотримуватися правила: влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише тією мірою, якою остання продемонструвала свою неспроможність.

Разом з тим, слід зазначити, що жорстке розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення і державних повноважень неможливе. Завжди залишатиметься сфера справ "прикордонної зони", у межах якої органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування "приречені" на тісну взаємодію на принципах взаємозамінюваності та взаємодоповнюваності, особливо у разі вирішення складних завдань до яких слід віднести завдання у сфері охорони правопорядку.

Практика дає підґрунтя стверджувати, що існують і інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Так, наприклад, компетенційні суперечки можна погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, через особисті контакти представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а краще шляхом організації взаємодії, яку здійснює вищий орган виконавчої влади (наприклад, Президент України) не порушуючи Конституцію і діючі закони України.

Як проміжний етап, слід вважати перспективним способом взаємодії – укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати договори, що можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки [17, с. 20]. Таке делегування та розмежування повноважень може бути здійснено через залучення оперативних груп від зазначених вище органів, які входять до складу створеного інтегрального регіонального органу виконавчої влади, який очолює голова обласної державної адміністрації при вирішенні питань у сфері охорони правопорядку. Це, може сприяти вирішенню однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування

функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування .

Безперечно, головна причина проблем, що постає у взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, полягає у недосконалому чинному законодавстві України, що регулює їх діяльність. Це досить яскраво ілюструє аналіз норм законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" в частині, якою визначаються повноваження органів місцевого самоврядування та держадміністрацій. Неважко помітити, що багато повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій збігається, що призводить до виникнення конфліктів між ними через різне розуміння меж здійснення функцій та повноважень. Такі проблеми постають у відносинах між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст районного підпорядкування, районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування і обласними радами.

Важливу роль у розв'язанні проблемних питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відіграє Президент України. Так, починаючи майже від самого проголошення Незалежності України при Президентах України діяли різні консультативно-дорадчі органи, що опікувалися питаннями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Рада регіонів та Координаційна рада з питань місцевого самоврядування, Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Комісія з питань адміністративно-територіального устрою та інші. За підтримки Президента України було створено Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Указом Президента України № 241/2008 від 20 березня 2008 р. було затверджено Положення про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган став спадкоємцем попередніх інституцій і увібрав у себе більшість їх функцій з урахуванням сучасних вимог та особливостей [273, с. 23].

Однак, слід зауважити, що зазначені консультативно-дорадчі органи на практиці виконували суто політичну роль та не мали вирішального впливу на створення необхідних умов для розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а лише призводили до погоджених дій з окремих питань їх функціонування. Тим паче не торкалися органів управління регіональними силами охорони правопорядку, які є силовою складовою регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Слід зазначити, що персональний склад цих органів формувався переважно згори, при участі центральних органів виконавчої влади. Це у

багатьох випадках формалізувало діяльність зазначених консультативно-дорадчих органів. На наш погляд, і це підтверджує В. Куйбіда у праці [201, с.6], важливо, щоб у цьому органі були ширше представлені сільські, селищні і міські (міст районного значення) голови, депутати місцевих рад та представники правоохоронних органів.

Виходячи із зазначеного вище, на нашу думку, організатором взаємодії регіональних органів виконавчої у сфері охорони правопорядку, повинен бути Президент України як старша посадова особа вищого органу виконавчої влади, глава держави і гарант Конституції України. Вирішення проблеми організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня у такий спосіб позитивно буде впливати на вирішення складних питань державного управління в Україні.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має здійснюватися на основі виробленої системи принципів, закріплених в Конституції України та конкретизованих у чинному законодавстві. Першу групу таких принципів становлять засади конституційного ладу України: принципи народного і державного суверенітету, демократизму, унітаризму, визнання і гарантованості місцевого самоврядування, соціальної, правової держави, законності, гласності тощо.

Друга група загальних принципів також стосується організації діяльності майже всіх органів публічної влади (як органи державного походження так і органи недержавного походження), але не має ознак, притаманних основам конституційного ладу України: професіоналізм (компетентність), економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної та муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання державних і місцевих інтересів, єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей тощо.

Спеціальні принципи стосуються виключно взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування і не можуть без суттєвого коригування застосовуватися до інших органів публічної влади. До них слід віднести принципи: правової організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів, взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення, ефективності взаємодії, паритетності взаємовідносин, взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень, наукової

організації взаємодії, різноманітності форм і методів взаємодії, ефективності та економічності взаємодії, відповідальності тощо.

Отже, у цілому принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування складають систему. Вони діалектично пов'язані між собою і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі. Ці принципи органічно повинні доповнювати принципи організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку як складової державного управління в Україні.

Для вирішення проблеми ефективної взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку до їх складу повинні бути залучені регіональні органи охорони правопорядку, які мають відповідні сили.

Аналіз історії силових структур, які займаються проблемами охорони правопорядку показав, що вони створювалися історично і майже не взаємодіяли з регіональними органами публічної влади.

Так, створення Російським царем Іваном IV – Грозним загонів опричників у 1565 р. можна вважати початком зародження органів і сил "охорони правопорядку" [25, с. 109]. Подальший розвиток органів і сил "охорони правопорядку" в Росії було здійснено за царювання Павла I. Такі сили у 1792 р. отримали назву "жандармерія", яка була створена на базі гатчинських військ цесаревича Павла Петровича [122].

У 1827 р. був створений особливий корпус жандармів, який став виконавчим органом III відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії. Уся Росія була розділена на вісім жандармських округів, які у свою чергу розділялися на відділення. На чолі кожного округу стояв генерал, який підпорядковувався безпосередньо шефу жандармів, а той царю. В кожному губернському призначався штаб-офіцер, який підпорядковувався своєму окружному генералу. Зміни, які відбулися з введенням Положення 1867 р. і 1880 р. дещо змінили назви в системі жандармерії, але суть її призначення – залишилася. Як зазначено у праці [122], функціями жандармерії були: слідкування за "станом умів", здійснення негласного контролю за органами державного управління, громадськими організаціями, участь у подавленні масових виступів, здійснення арештів, конвоювання засуджених тощо.

Виходячи з наведеного вище, стає зрозумілими, що не про яку взаємодію жандармерії з регіональними органами влади ні сам цар, ні керівництво жандармерії не думали. Жандармерія була карально-слідчим органом зі спеціальним статусом і повноваженнями.

Усі органи жандармерії були ліквідовані у 1917 р. і була створена радянська міліція, яка має власну історію. Так, після закінчення Громадянської війни для міліції були роками жорстокої боротьби не тільки з кримінальними елементами, але і з "класовими ворогами", оскільки

центральна влада розцінювала цей силовий орган як одне із знарядь у справі остаточного знищення політичного супротивника.

У передвоєнні (після 1945 р.) роки міліція була особливим знаряддям – кривавим мечем єжовсько-берієвського "чищення рядів", під знаком ствердження товариша І. Сталіна, що класова боротьба загострюється, відтінає голови тисячам відданих справі людей. Така ж ситуація була і у період 1945-1953 р. р.

Безперечно, що за таких умов мова про взаємодію органів міліції з регіональними органами публічної влади мова не йшла.

Зі здобуттям Україною незалежності міліція стала державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Разом з тим, існуюча система підпорядкування органів міліції не дають можливості організувати взаємодії з місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування у сфері охорони правопорядку у повному обсязі. Які можуть бути наслідки у разі не здійснення взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку і концепція організації такої взаємодії подана у наступних розділах дисертації.

Таким чином, проведений аналіз появи місцевих органів влади за часів Київської Русі і їх розвиток аж до наших днів показав, що такі органи були в тому чи іншому вигляді, але питання організації їх взаємодії з органами виконавчої влади взагалі і тим паче у сфері охорони правопорядку ні разу не порушувалося. Навіть введення в деяких містах України Магдебурзького (німецького) права не сприяло вирішенню цієї проблеми.

На наш погляд причина в цьому лежить у площині організації форми правління державою з центра. Ні гетьман, ні король, ні цар, ні перші Президенти незалежної України не вбачали за потрібне організувати взаємодію місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а в останній час і органів управління регіональними силами охорони правопорядку. Усі негаразди, які виникали у сфері охорони правопорядку на регіональному рівні вирішувалися центральною владою шляхом застосування сили. Лише події Празької весни в Чехословачії, Польської незалежності в Польщі, Помаранчевої революції в Україні, Червоних троянд в Грузії, марш мільйонів в Російській федерації показав, що таку взаємодію необхідно організувати і її організатором повинен бути саме Президент держави, як посадова особа вищої виконавчої влади, як гарант Конституції України. Яскравим підтвердженням цього є доповідь Президента України на засіданні Ради регіонів, яке відбулося 25.12.2012 р. [245].

Сьогодні вже мають місце приклади взаємодії між місцевими держадміністраціями і місцевим самоврядуванням, що базуються на чіткій

науковій методології і втілюються в різноманітних організаційно-правових формах. Це і розробка стратегій регіонального розвитку і укладання програм соціально-економічного та науково-технічного розвитку окремих територій. При цьому відповідні органи влади мають творчо підходити до найкращих форм і методів взаємодії, зважаючи на місцеві особливості.

Подальше удосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися у межах адміністративної та муніципальної реформи за напрямками, передбаченими Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком і цьому може сприяти обґрунтовані теоретико-методологічні засади взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Необхідність взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку диктується розвитком формування багатьох засад в Європі. Так у суспільному житті й політичному устрої Європи на сьогодні існує яскраво виражена тенденція до інтеграції в рамках Європейського Союзу, аж до створення єдиної європейської держави. Це істотно впливає на розвиток місцевої демократії, основи побудови та функціонування місцевого самоврядування, а також на те, як визначається й реалізується державна політика на національному, регіональному й місцевому рівні [220].

На сьогодні в Україні регіональні органи виконавчої влади у сфері охорони правопорядку діють в різних системах держави, що створює певні перепони до організації ефективної взаємодії. Разом з тим в Європі є приклади зближення правових систем у рамках європейського співтовариства, що свідчить про формування складних європейських систем у яких діють відповідні нормативні акти [461, с. 53].

На наш погляд, організація взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку має будуватися з використанням класичного принципу субсидіарності. Його суть полягає в тому, що політична влада (у даному випадку органи вищої виконавчої влади в Україні) можуть втручатися у справи регіонального рівня лише в тому випадку, коли регіональні органи не справляються з завданнями державного управління. Слідуючи цьому принципу в регіонах України суб'єкти взаємодії змушені самостійно вирішувати цілу низку складних проблем, у тому числі і у сфері охорони правопорядку без суттєвого збільшення фінансових ресурсів, на відміну від системи, яка склалася в Європі [498, с. 146].

Таким чином, громада в Україні має багаторічну історію і традиції, які передавалися із покоління до покоління вбираючи в себе саме необхідне для реалізації життєвих потреб. Громада через ради, які вона вибирає увійшла складовою до системи органів публічної влади регіонального рівня. Для вирішення багатьох життєво-важливих питань в регіоні, у тому числі і у сфері охорони правопорядку, необхідно організувати перш за усе взаємодію органів публічної влади.

6.2. Система органів публічної влади в Україні

Як зазначено у праці [396] публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на такі ланки:

Система органів державної влади:

1. Глава держави – Президент України.
2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.
3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади;
4. Система державних органів судової влади.

Система органів влади Автономної Республіки Крим:

1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим.
2. Система органів виконавчої влади автономії: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії; б) міністерства і республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії.

Система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи

місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Отже, як зазначено в Конституції України в державі чітко здійснено розмежування на дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч.1 ст. 5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування – суть органи влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади і вони приреченні до взаємодії взагалі та у сфері охорони правопорядку, зокрема.

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності.

Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих "державних влад". Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи. По-друге, з історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади.

Єдину державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних органів. У межах цієї системи розрізняються три основні підсистеми органів або гілки державної влади: законодавча, виконавча і судова. В основі такого структурного устрою апарату держави лежить функціональна диференційованість державної влади. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Рациональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право.

Слід зазначити, що на вказані вище органи громада через обрані Ради може впливати певним чином і вимагати виконання Конституції та Законів України.

Отже, три основні гілки влади відображають основні правові форми впливу державного апарату на суспільство, прерогативні функції відповідних органів спрямовані назовні державного механізму, на

цілеспрямоване впорядкування суспільних відносин. Однак з ускладненням завдань, що постають перед суспільством (громадою) і державою відбувається ускладнення державного апарату і подальша спеціалізація державних органів, з'являються нові органи, які не входять до жодної з основних гілок влади. До таких органів слід віднести Президента у напівпрезидентській республіці, конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі комісії та ін. Їх функції в першу чергу спрямовані всередину державного механізму, мають на меті забезпечення його оптимального функціонування в межах Конституції та законів.

Тут і у подальшому під механізмом державного управління будемо розуміти це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень [188].

На сьогодні дедалі більше вітчизняних державознавців схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів державної влади трьома гілками, про які йдеться у ст. 6 Конституції України.

Орган місцевого самоврядування – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

Система органів місцевого самоврядування, на відміну від системи державних органів, не підпорядковується принципу поділу влад. Однак це не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Змістовна класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі і виконавчі. Представницькі (ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення. На нашу думку, головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності. Втіленням цих рішень в життя займаються виконавчі органи, які можуть бути виборними або призначуваними.

Слід відзначити, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два початки: суспільний і державний. Державний початок виявляється у тому, що:

- територія місцевого співтовариства є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави;
- статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції й законах;
- місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;
- органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

У свою чергу, суспільний початок виявляється у наступному:

– органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– матеріально-фінансову базу їх складає комунальна власність і місцевий бюджет;

– місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

– територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території;

– правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб.

На нашу думку, лише у разі організації постійно діючої та ефективної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можливо поєднати їх зусилля заради громадського спокою в регіоні.

Зазначене вище потребує визначення напрямів реалізації функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування (на їх громади).

Вирішення проблеми взаємодії суб'єктів регіонального рівня продовжено аналізом напрямів реалізації функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування.

6.3. Напрями реалізації функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування в контексті взаємодії у сфері охорони правопорядку

Напрями реалізації функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування пов'язані з сутністю територіальної громади та її правами передбаченими Законами України. Як відомо, територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, районів у містах, що наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Свої права громада може реалізувати через відповідні Ради або у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади тим самим сприяти взаємодії з ними з багатьох питань, у тому числі і у сфері охорони правопорядку. Деякі аспекти організації взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування буде викладено нижче.

Попередньо слід деталізувати деякі функції органів місцевого самоврядування.

У відповідності до проекту Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" функціями органів місцевого самоврядування можуть бути [347]:

1. Відстоювання прав і спроможності громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення у тому числі у сфері охорони правопорядку. Правами громади у сфері охорони правопорядку є вимагання від місцевих органів виконавчої влади конкретної роботи з цього питання та при необхідності залучення регіональні сили охорони правопорядку. У зв'язку з цим: по-перше, необхідно організувати взаємодію органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та органів управління регіональними силами охорони правопорядку; по-друге, у разі реформування міліції в поліцію необхідно організаційну та юридичну складові міліції передати до адміністрації голови обласної державної адміністрації, а силову складову об'єднати з внутрішніми військами, які разом будуть основною складовою регіональних органів виконавчої влади.

У створеній системі взаємодії громада через відповідні ради буде впливати на прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади щодо дій і залучення регіональних сил охорони правопорядку у разі виникнення необхідності стабілізації обстановки в окремому районі, місцевості або регіоні.

Зазначене вище на практиці підтвердить право громади безпосередньо впливати на місцеве самоврядування через місцеві вибори, місцеві референдуми та інші передбачені законом [347] форми місцевої демократії.

Тут і надалі під місцевим самоврядуванням розуміється гарантоване державою право і реальна спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

2. Надання права радам громадою своїм рішенням делегувати частину невідних повноважень відповідним органам самоорганізації громадян. У відповідності до Закону [347] рада громади може своїм рішенням делегувати частину невідних повноважень виконавчих органів органу (органам) самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень. Рада громади здійснює контроль за виконанням цих повноважень.

3. Органи місцевого самоврядування керуються актами Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також Конституцією Автономної Республіки Крим та нормативно-правовими актами Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах їх компетенції. Тобто можуть бути повноправним суб'єктом системи взаємодії з місцевими органами виконавчої влади і органами регіональних сил охорони правопорядку у сфері охорони правопорядку.

4. Особливою функцією органів місцевого самоврядування можуть бути уточнення принципів відносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Як відомо, до повноважень органів державної влади у сфері місцевого самоврядування належать:

- визначення засад здійснення місцевого самоврядування, встановлених Законами України;

- правове регулювання прав, обов'язків та відповідальності органів державної влади, їх посадових осіб у їх відносинах з громадами, органами місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- правове регулювання прав, обов'язків та відповідальності громад (громадян), органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо вирішення питань місцевого значення;

- правове регулювання прав, обов'язків та відповідальності громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при здійсненні окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом органам місцевого самоврядування.

Зазначене вище має і "зворотній" напрям, а саме – органам місцевого самоврядування в межах та у порядку, встановленому законом, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Ці повноваження надаються за взаємною згодою відповідного органу виконавчої влади та ради громади у порядку, передбаченому цим Законом. При здійсненні делегованих повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

У розвиток зазначеного вище, слід зазначити, що у Законі [273, с. 23] визначено, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні районним, обласним радам у частині виконання повноважень, делегованих їм рішеннями відповідних районних, обласних рад. У науковій літературі це положення по різному тлумачиться, а значить на практиці це може мати різні наслідки у тому числі і у сфері охорони правопорядку, де зачіпляються інтереси громади.

Законодавчо чітко не визначено механізми взаємодії регіональних органів виконавчої влади за різних умов обстановки, що може скластися в регіоні. Так, у Законі "Про місцеві державні адміністрації" зазначено, що місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, до яких належить і Міністерство внутрішніх справ. Голови місцевих державних адміністрацій лише координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Іншими словами голова обласної державної адміністрації лише координує діяльність начальника Головного управління МВС в області. Разом з тим, у цьому ж Законі зазначено, що з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники

територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні відповідним місцевим державним адміністраціям. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови [54, с. 120] зазначено: підзвітний – який має звітувати перед ким,- чим-небудь, а підконтрольний – який перебуває під контролем або підлягає контролю, що разом означає повний контроль за здійсненням повноважень органів сил охорони правопорядку з боку місцевих державних адміністрацій.

Отже, є певна невідповідність у взаємних відношеннях між суб'єктами регіонального рівня, яка може бути усунена через розроблений механізм організованої взаємодії. В іншому випадку у складних умовах обстановки, що можуть скластися в регіоні, може виникнути непорозуміння, яке вплине на виконання завдання, у тому числі і з припинення заворушень тим більше масових заворушень або безлад.

Таким чином, голова місцевої державної адміністрації, з одного боку, координує роботу органу управління регіональними силами охорони правопорядку, а з іншого – той йому підзвітний і підконтрольний. У зв'язку з цим, необхідно вищому органу виконавчої влади організувати взаємодію зазначених суб'єктів регіонального рівня. До суб'єктів регіонального рівня відносяться і органи місцевого самоврядування.

Механізм організації взаємодії вищим органом виконавчої влади, а саме регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку – суб'єктів регіонального рівня, координація, підтримання і здійснення взаємодії цих суб'єктів досліджується в дисертації з метою удосконалення системи державного управління.

Така система взаємодії може бути побудована за трьома рівнями [294, с. 34]. Перший рівень – рівень вищого органу виконавчої влади, який організує взаємодію. Взаємодія організується у мирний час (у звичайних умовах обстановки) і контролюється у разі ускладнення обстановки як у мирний так і в особливий період.

Другий рівень – рівень представницької державної влади центру в регіоні. Голова обласної державної адміністрації координує процес взаємодії відповідно до основних положень її організації вищим органом виконавчої влади і управляє суб'єктами взаємодії на регіональному рівні.

Третій рівень – рівень регіональних суб'єктів взаємодії (місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи регіональних сил охорони правопорядку), де організована взаємодія вищим органом виконавчої влади підтримується шляхом узгоджених дій за завданнями, напрямками, у часі і просторі. На цьому рівні розробляється низка скоординованих заходів щодо взаємодії за будь-яких умов, що можуть скластися в регіоні держави. Створюється єдине інформаційне поле даних обстановки й обміну інформацією взаємодії. Здійснюється поєднання зусиль інтелектуальних можливостей усіх регіональних органів виконавчої влади.

Складові другого і третього рівня організаційно тісно пов'язані в єдиній системі взаємодії на регіональному рівні.

У разі організації взаємодії у сфері охорони правопорядку на регіональному рівні важливо врахувати можливості органів самоорганізації населення. Такі органи сприяють реалізації права громади та громадян, що належать до громади, на місцеве самоврядування, здійсненню повноважень органів місцевого самоврядування, депутатів ради громади.

На теперішній час проблема організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня існує і вона обумовлена таким:

- відсутністю у повному обсязі законодавчої бази, що регламентує організацію і здійснення взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку;

- "розширенням географії" виникнення заворушень (масових заворушень) на тлі соціально-політичних або (і) соціально-економічних негараздів;

- складністю централізованого управління органом вищої виконавчої влади процесами припинення заворушень (масових заворушень) в регіонах держави;

- відсутністю методичного апарату щодо формування системи взаємодії суб'єктів регіонального рівня і визначення їх старшинства залежно від розвитку подій у разі ускладнення обстановки.

У разі вирішення цієї проблеми до складових системи взаємодії обов'язково увійдуть органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси громади. Органи місцевого самоврядування включаються в систему взаємодії як складова, яка інформується інтегральним регіональним органом виконавчої (наприклад, головою обласної державної адміністрації) про стан обстановки в регіоні з метою отримання підтримки громадськістю рішень і дій суб'єктів взаємодії на регіональному рівні. На нашу думку тут нема певних порушень основних положень законодавчої бази. Так, згідно з положенням ч. 1 ст. 5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування – суть органів влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади. Виходячи з того, що ці органи по суті є органами влади єдиного народу в Україні, вони приречені на взаємодію у разі вирішення багатьох складних питань, у томі числі і у сфері охорони правопорядку.

Отже, підсумовуючи сказане вище, можна прийти до таких висновків. Процес взаємодії суб'єктів деякою мірою притаманний управлінській системі держави, де присутні інтереси громадян України (громади). Управління територіальними одиницями держави також характеризується тісним взаємозв'язком управлінських органів до яких відносяться і органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 5 Конституції України народ

здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [179]. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є центрами публічної влади на відповідних територіях. Хоча правова природа та основні завдання цих суб'єктів є різними – органи самоврядування виражають, передусім, місцеві, громадські інтереси, а органи державної виконавчої влади – інтереси держави, їх діяльність має спільну мету. Вони представляють регіональний орган виконавчої влади. Органи регіональних сил охорони правопорядку – державна управлінська структура, яка забезпечує виконання Законів України з застосуванням сили. Перші два суб'єкти повинні здійснювати управління відповідними територіями на підставі принципу гармонійного поєднання державних і місцевих інтересів з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст та регіону в цілому, прискореного вирішення важливих питань, пов'язаних зі створенням належних умов для якісного функціонування інфраструктури життєзабезпечення населених пунктів. Разом з органами регіональних сил охорони правопорядку вони забезпечують виконання завдань з охорони громадського порядку, у разі необхідності – із застосуванням сили.

Отже, взаємодія зазначених органів вкрай необхідна і її повинен організувати вищий орган виконавчої влади в державі.

В основі теорії і практики взаємодії місцевих органів виконавчої влади лежать принципи їх конституційно визначеної самостійності, поєднання централізації і децентралізації у державному управлінні, деконцентрації публічної влади, діалектичного взаємозв'язку державного (загального) і місцевого інтересів, виділення питань державного значення, які "є справою всього Українського народу" (ст. 17 Конституції України), та "питань місцевого значення", що вирішуються громадами безпосередньо і через систему органів місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України) [179]. Відповідно до цих принципів законодавець поділив повноваження зазначених органів на власні та делеговані. Вже саме делегування повноважень з характерними йому ознаками є проявом взаємодії.

Таким чином, на регіональному рівні у багатьох випадках управління органами виконавчої влади досягаються саме завдяки взаємодії. Без чітко налагодженої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування неможливо ефективно здійснювати управління адміністративно-територіальними одиницями та впливати на різні ситуаційні прояви і тим більше цього проблематично досягти без взаємодії з органами регіональних сил охорони правопорядку в складних умовах обстановки як мирного часу, так і в особливий період. Взаємодія є таким забезпечувальним механізмом, за допомогою якого можна досягти бажаної мети у сфері охорони правопорядку.

Особливістю взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і органів регіональних сил охорони правопорядку є те, що у процесі такої взаємодії здійснюється безпосередня охорона прав і свобод громадян, а також забезпечується громадський порядок та громадська безпека.

Громадський порядок – це певна система відносин, належний порядок, що склався у суспільстві, який відповідає інтересам держави та всіх її громадян. Це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, що регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами.

Під термінами "громадська безпека" і "громадський порядок" взагалі розуміється певний позитивний стан, що існує у суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як перед суспільством, так і перед окремими громадянами. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Якщо йдеться про громадську безпеку, то з точки зору цього поняття на перший план виступає елемент загрози, що посягає на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, тобто це система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. У більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, в якому громадянам, як і іншим державним об'єктам, не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і нормального функціонування державних і недержавних організацій.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення, тощо. Саме у такій обстановці й перевіряється ефективність взаємодії регіональних органів виконавчої влади. Підтвердженням цього можуть бути масштабні пожежі, які у 2009-2010 рр. відбувалися в Україні, повені, зриви боєприпасів на сховищах та арсеналах Збройних Сил.

Виконання завдань суб'єктами, які відповідають за охорону правопорядку в одному районі (регіоні) дій, об'єктивно породжує деяку невизначеність у їх відносинах. Як зазначалося вище, одним із таких суб'єктів є органи місцевого самоврядування. Практика вирішення проблем правових відносин між різними суб'єктами при організації управління взагалі й у взаємодії зокрема свідчить, що командні інстанції, не підлеглі одна одній, як правило, не поступаються своїми приватними інтересами, якщо не одержують на те вказівок свого безпосереднього начальника. Це буває навіть у тих випадках, коли підвищення загальної загрози з боку організованих правопорушників є досить очевидна. Яскравий приклад

цього є проведення спеціальних операцій із затриманням, а потім ліквідацією кілера і його спільників у Миколаївській та Одеській областях у 2011 р.

На нашу думку, якщо б у Південному регіоні була заздалегідь організована взаємодія місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і органів регіональних сил охорони правопорядку, то громада своєчасно інформувала б зазначені органи про місцезнаходження кілера і його спільників, що дозволило б з меншими ресурсними затратами їх затримати.

Необхідність взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку диктується розвитком формування багатьох засад в Європі. Так у суспільному житті й політичному устрої Європи на сьогодні існує яскраво виражена тенденція до інтеграції в рамках Європейського Союзу, аж до створення єдиної європейської держави. Це істотно впливає на розвиток місцевої демократії, основи побудови та функціонування місцевого самоврядування, а також на те, як визначається й реалізується державна політика на національному, регіональному й місцевому рівнях [220].

На сьогодні регіональні органи виконавчої влади у сфері охорони правопорядку діють в різних системах держави, що створює певні перепони для організації ефективної взаємодії. Разом з тим в Європі є приклади зближення правових систем у рамках європейського співтовариства, що свідчить про формування складних європейських систем у яких діють відповідні нормативні акти [461, с. 53]. На нашу думку тут провідну роль повинна відігравати громада.

Висновки

У монографії розроблено наукові положення та отримано результати, які в сукупності розв'язують важливе наукове завдання удосконалення теоретико-методологічних засад управління розвитком територіальної громади. Результати, одержані у процесі дослідження, свідчать про досягнення поставленої мети, що дає можливість зробити ряд висновків і пропозицій, які мають теоретичне та практичне значення для удосконалення механізмів розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування в цілому.

Територіальна громада є предметом дослідження багатьох соціальних наук: юридичних, філософських, соціологічних, економічних та ін. Територіальна громада є в проблемному полі державного управління, її концептуальну демаркацію в сучасній науковій думці державного управління ще до кінця не визначено. Існують різні підходи до предметного поля науки державне управління, які мають поглиблюватися й координуватися в подальших наукових розвідках і місце в ньому територіальної громади має знайти своє концептуальне вирішення.

У рамках управлінських мереж вибудовуються суб'єкт-суб'єктні взаємодії між органами влади та територіальними громадами, відносини підпорядкованості перетворюються в партнерські зв'язки, відкриваються нові перспективи для розвитку місцевих громад.

Наразі концепція будівництва громади у сучасній науковій думці представлена різноманітними підходами до сутності, змісту та форм трансформаційних процесів у спільноті, відзначається різними поглядами на мету, природу, суб'єктний та об'єктний склад, методи, механізми та інструменти перетворень. У найбільш узагальненому вигляді будівництво громади передбачає: посилення почуття спільноти "sense of community", що включає: членство (почуття приналежності, ідентифікація з іншими членами громади, особисті внески, емоційна безпека, система спільних символів); вплив (можливість як членів спільноти впливати на всю громаду, оскільки це є мотивом для їх членства, так і вплив громади на окремих членів, оскільки це формує цілісність спільноти); інтеграцію і задоволення потреб (здійсненність особистих бажань людини завдяки її членству в спільноті); розподілений емоційний зв'язок; формування "просторової самоідентифікації" – усвідомлення членами громади своєї приналежності до певної території; ріст соціального капіталу шляхом налагодження горизонтальних зв'язків між членами спільноти, створення

різноманітних формальних і неформальних асоціацій, об'єднань жителів, підвищення рівня довіри членів спільноти один до одного, формування солідарності та специфічних для громади норм і правил поведінки, створення системи взірців взаємовідносин між членами спільноти тощо; максимально широку участь населення у процесах підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, контролю за їх реалізацією; перевага надається формам безпосереднього (прямого) волевиявлення (громадські слухання, громадські комісії, громадські форуми, робочі групи, дорадчі комітети, письмові громадські відгуки на проекти та стратегії місцевого розвитку, зустрічі жителів з посадовими особами місцевого самоврядування тощо); ідентифікацію, розвиток і використання внутрішніх ресурсів громади, максимальну реалізацію здібностей, можливостей та хистів членів спільноти; врахування впливу зовнішнього оточення, розгляд територіальної громади в контексті навколишнього середовища; партнерські суб'єкт-суб'єктні відносини як в межах самої територіальної громади, так і між громадою та іншими акторами; розкриття потенціалу жителів до самоорганізації, формування навиків громадян виражати і захищати свої інтереси; виховання у членів територіальної громади відповідальності; мережеві взаємодії між різними суб'єктами, у тому числі створення управлінських мереж; самоактуалізацію, спрямованість членів спільноти на перелаштування буття, формування суб'єктності територіальної громади.

Концепція будівництва громади передбачає перехід територіальних громад зі стану об'єктів управління до стану суб'єктів управління, створення умов для участі окремих індивідів у житті всієї спільноти, зростання соціального капіталу, підвищення ініціативності жителів, їх активні дії щодо вирішення питань місцевого значення. Згідно Community building, джерело і ресурси розвитку розташовані не за межами територіальної громади, а містяться в самій локальній спільноті. Зовнішній актор здатний лише ініціювати, активувати процеси розвитку. Головним же рушієм трансформацій розглядається територіальна громада, яка в процесі освоєння і перетворення дійсності творить і суб'єктивує сама себе.

Рівень самоорганізації місцевих громад в Україні є достатньо низьким, а технології впливу громадянського суспільства на владу та прийняття управлінських рішень не є відпрацьованими у порівнянні з європейськими країнами. Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, що правова культура субсидіарності має інституційний та неінституційний рівні, які передбачають взаємну зацікавленість територіальної громади та місцевих органів влади у поступальному соціально-економічному та духовному розвитку регіонів України.

Розвиток правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України відбувається в контексті загальнонаціональних тенденцій опосередкованих політико-правовими, економічними та

духовними процесами. Правова культура субсидіарності на місцевому рівні має свою специфіку, пов'язану з історичними та сучасними особливостями конкретного регіону. Загальними проблемами становлення правової культури субсидіарності у місцевих органах влади України є неефективне подолання правового нігілізму та правової некомпетентності, а також іноді пасивне ставлення самих громадян до вирішення нагальних проблем власної територіальної громади.

У державному управлінні все більше в сучасних умовах застосовується мережевий підхід. Ефективне управління розвитком територіальної громади з позиції основних положень мережного підходу виступає певною процедурою конструктивного врегулювання конфліктних ситуацій, що постійно виникають у її життєвому просторі, представленому трьома сферами (політична, економічна й культурна) і чотирма типами відносин – відносинами сили і залежності; діловими (інструментальними) відносинами; відносинами, що виникають при веденні переговорів і соціально-емоційними відносинами. Конструктивне врегулювання пропонується здійснювати в контексті активного використання трьох методів втручання в розвиток конфліктних ситуацій – експертного, процедурного та консультативного.

Питання судового захисту місцевого самоврядування, як одна з конституційних гарантій, має суттєве практичне значення для забезпечення організаційної самостійності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Тому процедура захисту прав та інтересів місцевого самоврядування значно відрізняється за своїм змістом залежно як від суб'єкта звернення, так і від спеціалізації та інстанції суду, до яких звертаються відповідні суб'єкти. Проведений аналіз свідчить про становлення в Україні системи конституційно-правового захисту прав територіальної громади. Видається, що реалізація судово-правових гарантій на практиці дозволить більш ефективно захищати права та інтереси жителів територіальних громад, права органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Серед представників органів місцевого самоврядування зростає усвідомлення того факту, що наявність ефективного зворотного зв'язку влади з населенням дозволяє владі раціонально розподіляти ресурси в інтересах усього суспільства. Інформаційна прозорість забезпечує виконання загальноприйнятих прав людини в повсякденній діяльності органів влади, що є важливим елементом ефективного демократичного управління. Технології інформаційного суспільства можуть допомогти вирішити ці проблеми, однак при цьому бажано рухатися по шляху, який приведе до розвитку місцевих громад та дозволить Українській державі зайняти гідне місце в глобальному інформаційному просторі.

Мешканці територіальної громади, будучи найбільш зацікавленими у вирішенні проблем місцевого значення, які їх безпосередньо стосуються,

беруть участь в обранні органів місцевого самоврядування та можуть здійснювати дієвий контроль за їхньою діяльністю. Цей факт яскраво свідчить про первинність народу як носія влади. Саме народ як головний суб'єкт державної влади організаційно визначає правові засади діяльності владних органів. Місцеве самоврядування сприяє розвитку у населення ініціативності, активності, запевняє різноаспектний розвиток суспільних сил. Громадяни, звільняючись від патерналістських очікувань, перестають покладатися лише на державу у власних справах та звикають покладатися на власні сили. За умови, коли індивіди беруть відповідальність на себе, проектуючи власні стратегії у суспільно-політичному просторі задля ефективної організації життєдіяльності територіальної громади, демократія в Україні може отримати нові можливості. Адже громадяни наразі виступатимуть носіями суспільного ладу, при якому конкретні умови життя та розвиток територіальної громади будуть засновані на реальних механізмах самоврядування.

Інноваційний розвиток територіальної громади забезпечується генерацією нових ідей, проведенням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, впровадженням їх результатів у суспільну практику, розповсюдженням та споживанням інноваційного продукту. При цьому ключовими поняттями інноваційного розвитку є інновація та інноваційний процес. У сучасному розумінні інновації включають всю продукцію інтелектуальної праці в усіх галузях людської діяльності за умов суспільної потреби в ній та її споживання, а інноваційні процеси охоплюють, крім сфер науково-технічної, виробничої та споживчої, соціально-гуманітарну сферу, зокрема освіту та управління. Враховуючи це, можна зазначити, що державне регулювання інноваційного розвитку територіальної громади, як основи формування сучасної соціально-економічної інфраструктури регіонів, передбачає вдосконалення системи механізмів їхнього ресурсного забезпечення.

Запровадження дієвих механізмів управління комунальною власністю окремих територіальних громад є одним з вагомих аспектів державного управління на сучасному етапі. Спираючись на досвід інших країн, практику наших регіонів та наукові розробки, при розбудові місцевого самоврядування окремої території пропонується основними принципами системи управління комунальною власністю визначити такі: принцип законності, тобто максимальне врахування інтересів територіальних громад при повному дотриманні національного законодавства і локальних нормативних актів; принцип гласності та відкритості, для забезпечення демократичності та розвитку конкурентного середовища; принцип комплексності, який передбачає охоплення всіх компонентів комунальної власності та всіх функцій, пов'язаних з її управлінням; принцип оптимуму, що полягає в пошуку оптимального використання кожного компонента комунальної власності; принцип ефективності, спрямований на досягнення

мети щодо надання громадських послуг населенню та поповнення доходної частини бюджету; принцип організаційно-правової та матеріально-технічної самостійності; принцип поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів для розбудови місцевого самоврядування; принцип партнерства взаємовідносин державного, комунального та приватного секторів економіки; принцип пооб'єктного управління. Формування та управління комунальною власністю повинно базуватися на принципах оптимізації структури та галузевого складу суб'єктів для виконання визначених у даній період завдань. Реалізація цього принципу має здійснюватися шляхом визначення пріоритетних напрямків розвитку регіону та використання належного йому майна.

Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо розвитку територіальної громади має базуватися принаймні на таких положеннях: застосування системного підходу до місцевого самоврядування, з'ясування очікувань громади щодо роботи місцевої влади на основі соціальних потреб людини; налагодження конструктивного діалогу та паритетних відносин у системі, забезпечивши гнучкість, стійкість та якість зв'язків між основними елементами системи, цілепокладання відповідно до визначених очікувань громади; посилення аналітичної складової управління, що є можливістю для подальшого розвитку громади і території, якомога повнішого забезпечення потреб людини.

Узагальнення результатів даного дослідження свідчить, що дієве управління розвитком територіальної громади є одним із ключових важелів оптимального розвитку української держави, досягнення суспільством європейських стандартів життя.

Додатки

Додаток А

Індекс розвитку електронного урядування станом на 2012 рік
за матеріалами звітів Організації Об'єднаних Націй [137]

Місце 2012 р.	Місце 2010 р.	Країна	Значення індексу		У тому числі						Відхилення
			2010	2012	Розвиток он-лайн послуг		Розвиток телекомунікацій		Людський потенціал		
					2010	2012	2010	2012	2010	2012	
1.	1.	Корея	0,878	0,928	0,340	1,000	0,327	0,835	0,210	0,949	+0,05
2.	5.	Голландія	0,802	0,912	0,250	0,960	0,326	0,834	0,225	0,942	+0,11
3.	4.	Англія	0,814	0,896	0,231	0,973	0,325	0,813	0,253	0,900	+0,082
4.	7.	Данія	0,786	0,888	0,228	0,856	0,327	0,851	0,230	0,948	+0,102
5.	2.	США	0,851	0,868	0,300	1,000	0,320	0,686	0,224	0,920	+0,017
6.	10.	Франція	0,751	0,863	0,232	0,875	0,322	0,790	0,196	0,924	+0,112
7.	12.	Швеція	0,747	0,859	0,179	0,843	0,248	0,822	0,320	0,914	+0,184
8.	6.	Норвегія	0,787	0,859	0,228	0,856	0,327	0,787	0,320	0,934	+0,072
9.	19.	Фінляндія	0,696	0,850	0,163	0,882	0,205	0,722	0,327	0,946	+0,16
10.	11.	Сінгапур	0,747	0,847	0,233	1,000	0,210	0,692	0,303	0,850	+0,1
68.	54.	Україна	0,518	0,565	0,117	0,424	0,082	0,353	0,318	0,917	+0,047

Додаток Б

Матриця SWOT-аналізу органів місцевого самоврядування Полтавської області

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ol style="list-style-type: none"> 1. Наявність спільної стратегії у контексті розвитку громади 2. Достатньо розвинута фінансова та транспортна інфраструктура 3. Сприятливий місцевий бізнес-клімат 4. Демократизація стосунків бізнесу та влади та її позитивне ставлення до бізнесу 5. Наявність системи електронного документообігу 6. Наявна власна мережа масової інформації 7. Політична стабільність під час процесу трансформації 8. Висока політична активність населення Полтавщини 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Політична неструктурованість на рівні населених пунктів 2. Невизначеність з чітким розподілом функцій та обов'язків. 3. Низький рівень надання адміністративних послуг. 4. Відсутність зворотнього зв'язку з населенням 5. Бюрократизм (у тому числі служб районного та обласного рівня) при вирішенні питань діяльності суб'єктів підприємництва 6. Низький рівень використання нових технологій управління 7. Відсутність довгострокових проєктів
Можливості	Загрози
<ol style="list-style-type: none"> 1. Формування ефективної й відповідальної системи влади 2. Зміцнення позитивного іміджу органів місцевого самоврядування серед населення. 3. Впровадження політики активного залучення інвестицій 4. Розвиток комунальної інфра-структури 5. Упровадження системи електронного врядування 6. Участь у різноманітних конкурсах, грантах для пошуку позабюджетних шляхів фінансування 7. Організація проєктів для населення 8. Розвиток міжнародного співробітництва 9. Розвиток міжсекторного партнерства, ефективного діалогу між громадянами, організаціями та органами влади 10. Розвиток громадянського суспільства шляхом збільшення кількості та потенціалу громадських організацій та асоціацій 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недосконале законодавство та можливі негативні його зміни 2. Погіршення економічної та політичної ситуації в країні 3. Посилення централізації органів державної влади, порушення діалогу між органами влади і суспільством. 4. Нестабільність національної валюти 5. Подальше підвищення цін на енергоносії 6. Вплив світової економічної кризи на соціально-економічні процеси, що відбуваються в регіоні

Додаток В

Порівняння стратегічного та традиційного підходів до управління розвитком у містах [379]

Параметри порівняння	Стратегічний підхід	Традиційний підхід
1	2	3
Пріоритети цілей органів місцевого самоврядування	Довгострокові, стратегічні цілі, реалізація яких сприятиме сталому місцевому розвитку, ефективному використанню ресурсів, вирішенню проблем та підвищенню рівня життя громади	Короткострокові цілі, орієнтовані на "латання дірок" у економічній та соціальній сферах регіону
Орієнтація щодо використання ресурсної бази	Орієнтація на приріст. Використання місцевих та зовнішніх ресурсів таким чином, щоб це не зашкодило реалізації довгострокових цілей розвитку регіону	Орієнтація на розподіл. Використання наявних ресурсів з метою залагодження назрілих проблем
Використання ресурсів	Планове. Ресурси для реалізації стратегічних завдань залучаються з джерел та використовуються у порядку визначеному у Стратегії розвитку регіону	Мобілізаційне. Використовуються ресурси, які є вільними на момент виникнення необхідності в них або ті, які можуть бути терміново переорієнтовано з інших напрямків
Стиль прийняття рішень	Узгоджене між усіма зацікавленими сторонами планування рішень	Роздільне прийняття відповідальними особами ситуативних рішень
Структура органів місцевого самоврядування	Програмно-функціональна, орієнтована на реалізацію конкретних соціально-економічних, культурницьких, екологічних та інших програм	Відомчо-функціональна, орієнтована на обслуговування пріоритетних галузей економіки та соціальної сфери регіону
Орієнтування регіональної влади щодо спрямування своїх зусиль	Проблемне. Орієнтація на вирішення проблем громади шляхом реалізації загальноміських міжгалузевих програм	Галузеве. Орієнтація на вирішення проблем громади шляхом зосередження зусиль на розвиток окремих галузей

1	2	3
Відносини між підрозділами органів місцевого самоврядування та між ними і комунальними підприємствами, іншими структурами місцевого самоврядування	Субсидіарність, співпраця, розуміння	Жорстка адміністративна ієрархія, підлеглість
Опора для органів місцевого самоврядування при здійсненні ними владних повноважень	Авторитет і вплив влади	Адміністративні важелі
Участь громадян у вирішенні та реалізації рішень	Активна	Пасивна або взагалі відсутня
Характер діяльності органів місцевого самоврядування	Відкритий, публічний із залученням міркувань та побажань представників територіальної громади	Закритий, кулуарний, оснований на домовленостях представників групи тиску
Легітимізація прийняття рішень	Нормативно-правова. Рішення приймаються радою після широкого, публічного їх обговорення та врахування зауважень і пропозицій громади	Корпоративна. Рішення приймаються місцевою радою як результат голосування ситуативно сформованої більшості.

Список використаних джерел

1. Аакер Д. Бренд-лидерство. Новая концепция брендинга / Д. Аакер, Э. Йохимштайлер ; [пер. с англ.]. – М. : Издательский дом Гребенникова, 2003. – 380 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування В. Б. Авер'янов. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 49 с.
3. Агранофф Р. Порівняльні аспекти здійснення місцевого самоврядування як досвід, корисний для України. Проблеми відносин між центральними, регіональними і місцевими органами влади (Виступ на конференції "Законодавче забезпечення місцевого та регіонального розвитку, березень, 2002) / Р. Агранофф // Вісник програми сприяння парламенту України. – 2002. – С. 7–18.
4. Азгальдов Г. Г. Интеллектуальная собственность, инновации и квалиметрия / Г. Г. Азгальдов, А. В. Костин // Экономические стратегии. – 2008. – № 2 (60). – С. 162–164.
5. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / За заг. ред. В. М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К. : Парламентське вид-во, 2010. – С. 11-19.
6. Алексеев В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : монографія / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2007. – 336 с.
7. Алексеев В. М. Комунальна власність: проблеми та перспективи / В. М. Алексеев // Зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 1. – С. 464–471.
8. Алексеев В. М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини : Монографія / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с.
9. Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 216 с.
10. Андресюк Б. Самоврядування: чого ми від нього очікуємо / Б. Андресюк // Віче. – 2000. – № 1. – С. 40–48.
11. Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант / Н. Анисимцев // Проблемы теории и практики управления. – К., 2001. – № 6. – С. 21–34.

12. Анхолт С. Брендинг: дорога к мировому рынку / С. Анхолт ; [пер. с англ. Ю. В. Алабина ; науч. ред. Е. А. Осипова]. – М. : КУДИЦ-ОБРАЗ, 2004. – 272 с.

13. Апресян Ю. Д. Избранные труды. – Т. 1 : Лексическая семантика. Синонимические средства языка / Ю. Д. Апресян. – М., 1995. – 309 с.

14. Арістова І. Адміністративна реформа в Україні: інформатизація та ефективність державного управління (до теорії проблеми) / І. Арістова // Юридичний вісник Одеської національної юридичної академії. – 2001. – № 2. – С. 94 – 99.

15. Артим І. І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій): автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / І. І. Артим. – Львів, 2004. – 22 с.

16. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Асоціація_міст_України.

17. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

18. Бабаєв В. М. Управління міським господарством : теоретичні та прикладні аспекти : [монографія] / В. М. Бабаєв. – Харків : Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2004. – 204 с.

19. Бабінова О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна [Електронний ресурс] / О. Бабінова. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf>

20. Бажал Ю. М. Необхідність інноваційної моделі економічного зростання для України / Ю. М. Бажал // Інноваційна діяльність в системі державного регулювання : матер. наук.-практ. конф., (Івано-Франківськ, 1999 р.). – Івано-Франківськ, 1999. – С. 4–6.

21. Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления / М. А. Баймуратов. – Одесса : АО "Бахва", 1996. – 128 с.

22. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2-х ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади; Ч. 11. Науково-прикладні аспекти. – К. : ВПЦ АМУ, 2010.

23. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

24. Баландин А. А. Концепция суверенной демократии как фактор формирования конституционного правосознания в России / А. А. Баландин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 21 (159). – Право. – Вып. 20. – С. 10–12.

25. Балязин В. Н. Неофициальная история России [Текст] / В. Н. Балязин. – М. : ОЛМА Медиа Групп, 2008. – С. 108–110.

26. Бандурка А. М. Психология управления : [учебник] / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Харьков : Изд-во нац. ун-та внутренних дел МВД Украины, 1999. – 528 с.

27. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення [Текст] / О. М. Бандурка. – Харків : Основа, 1996. – 398 с.

28. Баровська А. Брендінг держави в контексті Євро-2012: виклики та перспективи : [аналітична доповідь] / А. Баровська. – К. : НІСД, 2011. – 13 с.

29. Батанов А. В. Проблемы защиты прав местного самоуправления и территориальных громад в Конституционном Суде Украины / А. В. Батанов // Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития : науч.-практ. издание. – Тирасполь, 2004. – С. 186-197.

30. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: [монографія] / О. В. Батанов ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 511 с.

31. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

32. Бекста А. Местное самоуправление в Литве / А. Бекста, А. Перкевичус // децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт : OSI/LGI, 2000. – С. 191–248.

33. Белл Даниел. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; Пер. с англ. – М. : Academia, 1999. – 956 с.

34. Бентам И. Тактика законодательных собраний / И. Бентам ; [пер. с англ.]. – Челябинск : Социум, 2006. – 208 с.

35. Бергсон А. Два источника морали и религии / А. Бергсон ; [пер. с фр., послесл. и прим. А. Б. Гофмана]. – М. : "Канон", 1994. – 383 с.

36. Бёрк Э. Размышления о революции во Франции и о прениях в некоторых лондонских обществах касательно сего события, содержащиеся в письме, предполагавшемся быть отправленным некоему благородному господину в Париж / Эдмунд Бёрк ; [пер. с англ. С. Векслер ; под. ред. А. Бабича ; предисл. и замеч. К. К. О'Брайен]. – London : Overseas Publications Interchange Ltd, 1992. – 411 с.

37. Беткевич О. Г. Соціальне управління як вид діяльності в суспільних системах перехідного типу : автореф. дис... канд. філос. наук : 09.00.03 / О. Г. Беткевич. – К., 2004. – 20 с.

38. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / З. Бжезинский ; [пер. с англ. О. Ю. Уральской]. – М. : Международные отношения, 2005. – 256 с.

39. Біленчук П. Д. Місце самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.

40. Бобровська О. Ю. Теоретико-методологічні засади запровадження корпоративних відносин в управління розвитком муніципальних утворень : дис. ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.04 "Місьцеве самоврядування" / О. Ю. Бобровська. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 436 с.
41. Богуш Д. Стратегическое планирование в Украине [Електронний ресурс] : по результатам аналитического исследования / Богуш Д. // Bohush Communications. – Киев, 2011. – Режим доступу : http://www.bohush.org.ua/publikacii/detail.php?ELEMENT_ID=452
42. Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики : Монографія / І. І. Бодрова. – Харків : СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – 240 с.
43. Борденюк В. І. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. І. Борденюк // Вісник УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – № 1. – С. 156–172.
44. Борденюк В. І. Місьцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади / В. І. Борденюк // Виконавча влада і адміністративне право [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с. – С. 44–59.
45. Брайчевський М. Ю. Диархическая партийная система в древнерусском городе XII – начала XIII в. / М. Ю. Брайчевский // Древние славяне и Киевская Русь. – Киев, 1989. – 139 с.
46. Брендінг міст: досвід країн Вишеградської групи для України / [за заг. ред. О. І. Соскіна]. – К. : Вид-во "Інститут трансформації суспільства", 2011. – 80 с.
47. Бурмистров А. С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / А. С. Бурмистров. – М., 1999. – 161 с.
48. Вайс Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської / Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
49. Валлерстайн Иммануэль. После либерализма ; Пер. с англ. / Под ред. Б. Ю. Кагарлицкого. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 256 с.
50. Вальчишена О. Дело за малыми. Малонаселенные города Украины лучше мегаполисов / О. Вальчишена, В. Денисенко // Фокус [Електронний ресурс]. – 2001. – 10.06. – Режим доступу : <http://focus.ua/society/188523>.
51. Ванас Э. Местное самоуправление в Латвии / Э. Ванас, И. Вилка // децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт : OSI/LGI, 2000. – С. 135–190.
52. Васильева О. І. Методологічні засади підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / О. І. Васильева // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 2. – С. 63-66.

53. Веймер Девід Л. Аналіз політики: концепції і практика / Л. Девід Веймер, Р. Ейден Вайнінг ; [Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника] / Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2000. – 654 с.
54. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад., голов. ред. В. Т. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
55. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. – Обнинск : Ин-т муниципального управления, 1995. – 216 с.
56. Визгалов Д. В. Брендинг города / Д. В. Визгалов ; [Предисл. Л. В. Смирнягина]. – М. : Фонд "Институт экономики города", 2011. – 160 с.
57. Вирильо П. Машина зрения. La machine de vision / П. Вирильо ; [Пер. А. Шестаков] / Поль Вирильо. – М. : Изд-во «Наука», 2004. – 144 с.
58. Відносини між державою і громадянським суспільством : матеріали "круглого столу". – К., 2003. – 115 с.
59. Войтович Л. В. Місто над Дністром / Л. М. Войтович // Літопис Червоної Калини. – 1992. – № 6/7. – С. 46–52.
60. Володенков С. В. Модель информационного взаимодействия общества и власти в современной России [Електронний ресурс] / С. В. Володенков. – Режим доступу : <http://g3-group.ru/projects/infvz.php>
61. Ворона П. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / П. Ворона. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/03.pdf>
62. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : [навч. посіб.] / О. А. Воронько. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
63. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.ws/15931106/pravo/vsesvitnya>.
64. Всеукраїнський перепис населення від 05.12.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nado.znate.ru/Перепись_населения_Украины_2001.
65. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє / Б. Гаврилишин. – К. : Пульсари, 2009. – 248 с.
66. Гайек Ф. А. Право, законодавство і свобода: нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії / Гайек Ф. А. – К. : Аквілон-Прес, 2000. – Т. I. – 448 с.
67. Гапоненко А. Л. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении / А. Л. Гапоненко. – М. : Ратапринт, 2001. – 76 с.
68. Гапонюк Б. М. Концептуальні основи активізації іноземного портфельного інвестування в Україні / Б. М. Гапонюк // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2008. – № 5. – Т. I. – С. 132–136.
69. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] / Гаращук В. М. – Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – 54 с.

70. Гегель Г. В. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсесянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

71. Геєць В. М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру : контекст змін / В. М. Геєць / Вісник Державної служби України. – 2011. – № 2. – С. 30-43.

72. Гелей С. Д. Політологія [Текст] : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – [6-ге вид., перероб. і доп.]. – К. : Знання, 2007. – 309 с.

73. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А. З. Георгіца. – Тернопіль : Астон, 2003. – 432 с.

74. Гетьманщина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://histua.com/istoriya-ukraini/ukrainski-zemli-v-dobu-kozactva/getmanwina#1>.

75. Гібернау М. Ідентичність націй / М. Гібернау ; [пер. з англ. П. Тарашука]. – К. : Темпора, 2012. – 304 с.

76. Глобалізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

77. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 321 с.

78. Голіков А. П. Економіка України: галузева структура, фактори виробництва, розміщення, тенденції розвитку / А. П. Голіков, Н. А. Казакова, О. А. Шуба. – Харків : ХНУ, 2003. – 134 с.

79. Голобуцкий А. П. Электронное правительство / А. П. Голобуцкий, О. Б. Шевчук. – К. : УМС-Атлант, 2002. – 170 с.

80. Головінов О. М. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О. М. Головінов // Вісник економічної науки України. – 2010. – № 1 (17). – С. 47–51.

81. Гончарук Н. Т., Гогіна Л. М. Керівник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Сergygin (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с. – С. 202-203.

82. Горник В. Г. Інвестиційно-інноваційний розвиток промисловості : [монографія] / В. Г. Горник, Н. В. Даций. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 200 с.; Губський Б. В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі / Б. В. Губський. – К. : Наукова думка, 1998. – 389 с.

83. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // ВВР України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.

84. Градосельская Г. В. Сетевые измерения в социологии : [учеб. пособ.] / Г. В. Градосельская / [под ред. Г. С. Батыгина]. – М. : Издательский дом "Новый учебник", 2004. – 248 с.

85. Григор'єв В. А. Публічність і самостійність самоврядної (муніципальної) влади [Електронний ресурс] / В. А. Григор'єв // Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3496-2010-01-22-22-17-41.html>.

86. Грищенко Н. Транспарентність влади: нема патрициїв – нема васалів [Електронний ресурс] / Н. Грищенко. – Режим доступу : <http://www.viche.info/archive/2011/>.

87. Громада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://movahistory.org.ua/wiki/Громади>

88. Громадівська рада // Інформаційно-аналітичний бюлетень Асоціації Громадівських Рад України. – Хмельницький : Вид-во ПАВФ "Інтрада", 2010. – № 1. – 8 с.

89. Грузия: Регионы охватили политические волнения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://russian.eurasianet.org/node/59786>.

90. Грушевський М. С. Вільна Україна [Електронний ресурс] / М. С. Грушевський // Українська суспільно-політична думка в ХХ ст. Документи і матеріали. – Т. 1. – Сучасність, 1983. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1503_page_13.html

91. Губанов Д. А. Социальные сети: модели информационного влияния, управления и противоборств / Д. А. Губанов, Д. А. Новиков, А. Г. Чхартишвили. – М. : Издательство физико-математической литературы, 2010. – 228 с.

92. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

93. Гуськова І. Б. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності / І. Б. Гуськова // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/index.html>.

94. Гуськова І. Б. Показники оцінки ефективності управління комунальною власністю // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 1. – С. 317-325.

95. Давыдов А. О некоторых социально-политических последствиях становления сетевой структуры общества [Електронний ресурс] / А. Давыдов. – Режим доступу : <http://www.cyberpolitics.ru/content/view/280/34>.

96. Даймонд Л. Консолідація демократії та політична культура / Л. Даймонд // Демократія: [антологія / упоряд. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 883–942.

97. Даль Р. О демократии / Р. Даль ; [пер. с англ. А. С. Богдановского]. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.

98. Данилишин Б. М. Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів : [монографія] / Б. М. Данилишин, М. Х. Корецький, О. І. Дадій. – Ніжин : Вид-во "Аспект-Поліграф", 2007. – 204 с.

99. Данилишин Б. М. Просторова організація продуктивних сил України: мезо- та мікрорегіональний рівень / Б. М. Данилишин, Л. Г. Чернюк, М. І. Фашевський. – Вінниця : Книга-Вега, 2007. – 572 с.

100. Данилишин Б. М. Регулювання розвитку інноваційного потенціалу в економіці : [монографія] / Б. М. Данилишин, М. Х. Корецький, О. І. Дадій. – Ніжин : Вид-во "Аспект-Поліграф", 2007. – 220 с.

101. Дашкевич Я. Р. Устав армянской общины в Каменце-Подольском, 1616 г. / Я. Р. Дашкевич // *Rocznik Orientalistyczny*. – Т. 38. – Р. 10.

102. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А. О. Дегтяр. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2004. – 224 с.

103. Дегтярьова І. О. Інструменти інноваційного розвитку регіону : зарубіжний та вітчизняний досвід застосування [Електронний ресурс] / І. О. Дегтярьова. – 2010. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10diovdz.pdf.

104. Демократія на містному рівні. Руководство международного института демократии и содействия выборам по участию, представительству, разрешению конфликтов и управлению [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.idea.int/publications/dll_caucasus/upload/Russian_text.pdf.

105. Дениц Т. Дисидентські мережі: використання інтернету кіберактивістами у боротьбі за демократію в Бірмі / Т. Дениц, В. Строубл // Мережі та мережні війни: майбутнє терору, злочинності та бойових дій / [пер. з англ. А. Ішенка ; за ред. Дж. Арквілли, Д. Ронфельдта]. – К. : Видавничий Дім "Києво-Могилянська академія", 2005. – 350 с. – С. 128–165.

106. Державна підтримка та податкове регулювання підприємницької діяльності в Україні : монографія / Б. М. Данилишин, О. М. Кондрашов ; Рада по вивч. продукт. сил України НАН України. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 295 с.

107. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.

108. Державне управління і менеджмент : навч. посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. / За заг. ред. Г. С. Одінцової. – Харків : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.

109. Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе / А. К. Дживелегов ; [Репринт. воспроизв. изд. : СПб. : Тип. АО Брокгауз-Ефрон, 1902]. – М. : Книжная находка, 2002. – 301 с.

110. Дмитрієнко Ю. М. Підходи до вивчення конституційної правосвідомості [Електронний ресурс] / Ю. М. Дмитрієнко. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/17_PNR_2008/Pravo/29347.doc.htm.

111. Домнин В. Н. Идентичность бренда – ключевое понятие бренд-менеджмента [Електронний ресурс] / В. Н. Домнин // Бренд-менеджмент. – 2009. – № 5 (48). – С. 266–282. – Режим доступу : http://www.ihsbm.ru/upload/article/identichnost_brenda_klyuchevoe_ponyatie_brend_menedzhmenta.pdf.

112. Дорожня карта інвестора м. Севєродонецьк [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу : <http://www.sed-rada.gov.ua/economic/investment/456nformac456ya-dlya-456investora/>.

113. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні / О. І. Архипська, О. А. Баранов, С. В. Дзюба, та інші; За ред. С. В. Дзюби. – 2010. – 90 с.

114. Дракер П. Посткапиталистическое общество / П. Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 70–100.

115. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад : метод. посіб. / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський ; Центр муніципального і регіонального розвитку. – Львів : Сполох, 2001. – 118 с.

116. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасока, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

117. Енциклопедія освіти / [Акад. пед. наук України; гол. ред. В. Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

118. Європейська хартія міст [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/dubensk/ua/4730.htm>.

119. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Страсбург, 15 жовтня 1985 р. : Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

120. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.

121. Ємельяненко О. М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / О. М. Ємельяненко. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2008. – 17 с.

122. Жандармерия (Россия) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Жандармерия_\(Россия\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Жандармерия_(Россия)).

123. Жданова Т. Индустрия гостеприимства 2022: Самая гостеприимная страна Европы. [Електронний ресурс] / Т. Жданова. Викиситиномика. – Режим доступу: <http://wikicitynomika.org/future/industriya-gostepriimstva-2022-samaya-gostepriimnaya-strana-evropyi.html>.

124. Желобанов Д. Эксперт Северо-Запад [Електронний ресурс] / Д. Желобанов. – 2008. – № 13 (20). – Режим доступу : www.expert.ru.

125. Жиц Г. И. Способности и ресурсы : продолжение рассуждений о методологии оценки инновационного потенциала социально-экономических систем различного уровня сложности / Г. И. Жиц // Инновации. – 2008. – № 5. – С. 92–95.

126. Журавлев В. А. Креативное общество, его особенности и характеристика [Електронний ресурс] / В. А. Журавлев. – Креативная экономика. – 2008. – № 11 (23). – С. 42–49.

127. Забаштанський М. М. Джерела формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства / М. М. Забаштанський // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 6. – С. 25–29.

128. Закон о выборах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/armen_vibor1.htm#гл_26.

129. Закон Республики Армения О местном самоуправлении [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2919.

130. Закон Республіки Білорусь "О местном управлении и самоуправлении в РБ".

131. Закон Республіки Казахстан від 23 січня 2001 року № 148-ІІ "Про місцеве державне управління в Республіці Казахстан".

132. Закон Республіки Казахстан Про політичні партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3145.

133. Законодавче врегулювання проблеми організаційно-правової основи діяльності територіальної громади [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_674.

134. Заславська К. А. Управління інвестиційними ресурсами в умовах трансформації економіки : автореф. дис. канд. екон. наук : спец. 08.06.01 / К. А. Заславська. – Харків, 2003. – 18 с.

135. Заяц Д. В. Изменение административно-территориального деления союзных республик [Електронний ресурс] / Д. В. Заяц. – Режим доступу : <http://geo.1september.ru/2001/28/3.htm>.

136. Заяць Д. Д. Хартії середньовічних міст Західної Європи як історичний попередник статутів територіальних громад / Д. Д. Заяць // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4 (23). – С. 1–9.

137. Звіт ООН "United Nations e-Government Survey 2012: E-government for people" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>.

138. Звіт ООН "United Nations e-Government Survey 2010" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/>.

139. Зевакин Е. С. Из истории социальных отношений в генуэзских колониях в Северном Причерноморье в XV в. / Е. С. Зевакин, Н. А. Пенчко // Ист. зап. – 1940. – Вып. 7; Устав Кафы 1449 г. // Зап. Одесского об-ва истории и древностей. – Одесса, 1863. – Т. 5. – С. 642–658.

140. Зеленський Р. Факторно-критеріальна модель оцінювання рівня сформованості відповідальності [Електронний ресурс] / Р. Зеленський. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pfto/2011_16/files/P1611_11.pdf.

141. Золотарьов В. Ф. Практичний посібник сільського, селищного голови / В. Ф. Золотарьов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. – 492 с.

142. Зубаревич Н. В. Социальное пространство: четыре России. [Електронний ресурс] / Н. В. Зубаревич – НИСП. МГУ. – Режим доступу : <http://www.youtube.com/watch?v=H9ktek2wqZE>.

143. Избирательный кодекс Республики Армения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2020&lang=rus#6>.

144. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=НК0000370&p2={NRPA}>.

145. Ильин В. И. Быт и бытие молодежи российского мегаполиса: социальная структуризация повседневности общества потребления / В. И. Ильин. – СПб : Интерсоцис, 2007. – 309 с.

146. Іваницька О. М. Державне регулювання зайнятості населення в умовах соціально-економічного розвитку України : монографія / О. М. Іваницька. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 210 с.

147. Інновації [Електронний ресурс] / Вікіпедія. Вільна енциклопедія. – 2011. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

148. Інформаційне суспільство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE.

149. Інформаційний бюлетень українських міст. – 2008. – № 3(7). – 5 с.

150. Казахстан: выборы завершились [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.km.ru/bsssr/2012/01/15/vybory-v-kazakhstane/kazakhstan-vybory-zavershilis>.

151. Казмірчук С. Інноваційний розвиток регіону : наявний потенціал, проблеми та перспективи / С. Казмірчук // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 1 (26). – С. 25–35.

152. Калиновський Ю. Ю. Роль правової культури субсидіарності у розвитку місцевого самоврядування в Україні / Ю. Ю. Калиновський, С. Б. Жданенко // Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки: Збірник наукових праць / Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди. – Харків, 2012. – Вип. 1. – С. 33–41.

153. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посібник / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.

154. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.

155. Кант И. Сочинения : В 6 т. / И. Кант ; Под общ. ред. В. Ф. Асмуса и др. – М. : Мысль, 1965.

156. Капферер Ж.-Н. Бренд навсегда: создание, развитие, поддержка ценности бренда / Ж.-Н. Капферер ; [пер. с англ.]. – М. : Вершина, 2006. – [3-е изд.]. – 448 с.

157. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; [пер с англ. под ред. О. И. Шкаратана]. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.

158. Катренко А. М. Національно-культурна та політична діяльність Київської громади (60–90-ті р. р. XIX ст.) / А. Н. Катренко. – К., 2003.

159. КИА: Крымское информационное агентство: Общество [Електронний ресурс] / В Судакe дома раскрасят в разные цвета. – Режим доступу : www.kianews.com.ua/node/5282.

160. Кириченко І. О. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ : навч. посіб. [Текст] / І. О. Кириченко, О. М. Шмаков, М. М. Орлов та ін. – Харків : Військ. ін-т ВВ МВС України, 2005. – 564 с.

161. Ключарев Г. А. Идея симметрии: ее обоснование и развитие в частных науках / Г. А. Ключарев, Л. С. Кузнецова // Философские науки. – 1990. – № 4. – С. 32–39.

162. Кобець Р. Комунікативне безсилля "професіоналів", або Поговорити із "дилетантами" / Р. Кобець, Т. Кузьмов // Дзеркало тижня. – 2010. – № 47 (827). – 16 с. – С. 3.

163. Ковалевский М. М. Государственное право Англии / М. М. Ковалевский. – С-Пб. : Тип. Т-ва "Общественная польза", 1906. – 272 с.

164. Коваленко М. М. Планування територіального розвитку // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентів України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. – С. 260.

165. Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В. Д. Державне управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 157-159.

166. Кодекс законів про працю [Електронний ресурс] : Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

167. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Юрист, 2000. – 726 с.

168. Колісник Ю. В. Преса національних меншин України як засіб їх самоствердження в умовах становлення української державності (1992 – 1999 рр.) : автореф. дис... к-та філол. наук: 10.01.08 / Ін-т журналістики Київськ. нац-го ун-ту імені Тараса Шевченка / Ю. В. Колісник. – Київ, 2000. – 14 с.

169. Коллінз Р. Теорія конфлікту в сучасній макроісторичній соціології / Р. Коллінз // Філософська і соціологічна думка. – 1993. – № 6. – С. 81–98.

170. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 790 с.

171. Конвенція про права дитини [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 20.11.1989. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/995_021.

172. Конституція Латвійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/satversme.
173. Конституція Литовської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm.
174. Конституція Естонської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.eesti.ee/rus/temy/grazhdanin/riik/pohiseadus>.
175. Конституція Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.edu.gov.az/view.php?lang=ru&menu=71&id=1669>.
176. Конституція Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Грузии.
177. Конституція Республіки Білорусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19402875&p2={NRPA}>.
178. Конституція Республіки Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitution.kz/razdel8>.
179. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 2006. – 124 с.
180. Конституція Української Народної Республіки [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
181. Концепція устійливого розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cosd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5.
182. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / [О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін.], 2009. – 16 с.
183. Кордонський С. Г. Ринки влади: Административные рынки СССР и России / С. Г. Кордонский. – 2-е изд., стер. – М. : ОГИ, 2006. – 240 с.
184. Корецький М. Х. Активізація діяльності інвесторів на фондовому ринку / М. Х. Корецький // Інвестиції: практика та досвід. – 2007. – № 1. – С. 7-9.
185. Корженко В. В. Філософія виховання: зміна орієнтацій : [монографія] / В. В. Корженко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 304 с.
186. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України : [підруч.] / М. І. Корнієнко ; [за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького]. — К. : Укрінком Інтер, 2001. – 752 с.
187. Королев С. В. Теория муниципального управления / С. В. Королев. – М. : Республіка, 1999. – 151 с.
188. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : моногр. [Текст] / О. Б. Коротич. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.
189. Костюк Б. "Малі міста з великою культурою" – новий європейський бренд [Електронний ресурс] / Б. Костюк // Радіо свобода. – Режим доступу : www.radiosvoboda.org/content/article/24693379.html.

190. Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. ; [Пер. с англ. М. Аккая]. – СПб : Стокгольмская школа экономики в СПб, 2005. – 376 с.
191. Котов А. В. Чинне право як система і тлумачення його норм : учеб. посібник / А. В. Котов – Алмати : ВШП "Адilet", 1999. – 120 с.
192. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : [навч. посіб.] / Кравченко В. І. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
193. Кравченко П. А. Вітчизняний культурно-історичний досвід у системі сучасного державотворення: (Соціал.-філос. аспекти) / П. А. Кравченко. – К. : Генеза, 2001. – 332 с.
194. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент : навч. посібник / Н. В. Краснокутська. – К. : КНЕУ, 2003. – 504 с.
195. Крауч К. Постдемократия / К. Крауч ; [пер. с англ. Н. В. Эдельмана]. – М. : Изд. Дом. гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 192 с.
196. Краші практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід. Методичні матеріали до навчальної дисципліни: "Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування" / авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; за заг. ред. д.н.держ.упр., проф. С. А. Чукут, к.н.держ.упр. О. В. Загвойської. – К., 2010. – 144 с.
197. Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / О. В. Крет. – Чернівці : Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, 2010. – 20 с.
198. Кристакис Н. Связанные одной сетью. Как на нас влияют люди, которых мы никогда не видели / Н. Кристакис, Дж. Фаулер ; [пер. с англ. Н. Сашихиной]. – М. : Юнайтед Пресс, 2011. – 362 с.
199. Крутії О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : моногр. [Текст] / О. М. Крутії. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Magіstr", 2008. – 236 с.
200. Крылов Д. Арабские революции и социальные сети [Електронний ресурс] / Д. Крылов // Служба новостей "Голоса Америки". – Режим доступа : <http://www.voanews.com/russian/news/DK-Arabic-Revolution-Social-Networks-2011-02-02-115117314.html>.
201. Куйбіда В. С. Принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. [Текст] / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
202. Куйбіда В. С. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 1999. – 171 с.
203. Куц Ю. О. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : моногр. [Текст] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А. С. Тамм. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Magіstr", 2004. – 180 с.

204. Куц Ю. О. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : моногр. [Текст] / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – 236 с.

205. Куц, Ю. О. Успішність територіальної громади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Kutc.htm.

206. Куць О. М. Етнополітичні аспекти розбудови Української держави / О. М. Куць, Ю. О. Куц. – Харків : Вид-во журн. "Березіль", 1999. – 274 с.

207. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : [моногр.] / О. Г. Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.

208. Лазарович М. В. Формування Київської Русі, історія України [Електрон. ресурс] / М. В. Лазарович. – Режим доступу : http://libfree.com/125444658-istoriyaistoriya_ukrayini_lazarevich_mv.html.

209. Лазор О. Д. Публічна самоврядна влада: інституціональний підхід [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Nvamu_upravl/2010_3/11.pdf.

210. Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР / Г. М. Лаппо. – М. : Наука, 1978. – 152 с.

211. Латвийская Республика Закон о самоуправлении [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvd.riga.lv/uploads/documents/157.N.O_samoupravlenijah15_12_11.pdf.

212. Латвийская Республика Закон об устройстве государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/parvaldes-iekartas-likums.

213. Лебедев М. А. Устойчивое развитие в Украине: проблемы и возможности / М. А. Лебедев // Проблеми стійкого розвитку України : зб. доп. міжнар. наук. конф. студентів. – К. : Всеукраїнська екологічна ліга, 2004. – С. 15–18.

214. Лемішко О. О. Інвестиції в основний капітал та їх вплив на економіку України / О. О. Лемішко // Фінанси України. – 2007. – № 7. – С. 46-61.

215. Линдстром М. Чувство бренда. Роль пяти органов чувств у создании выдающихся брендов / М. Линдстром. – М. : Эксмо. – 2006. – 272 с.

216. Лисяк-Рудницький І. Роль України в новітній історії // Історія філософії України: Хрестоматія. – К. : Либідь, 1993. – С. 521-541.

217. Литва [Електронний ресурс] / Сос. и редактор Б. Синочкина – Vilnius: Artflora, 2008. – 300 с. – Режим доступу : <http://www.olitve.ru/gosudarstvo/mestnoe-samoupravlenie/>.

218. Литовська Республіка Закон про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/5314>.

219. Логунова М. Політична іміджологія (методичні рекомендації) / М. Логунова. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 104 с.

220. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами [Електронний ресурс] / Л. І. Лозовська. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/26_NII_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm.

221. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М. : Мысль, 1988. – С. 137 – 405.

222. Лопухин В. Ю. Инновационное общество и проблема коррупции [Електронний ресурс] / В. Ю. Лопухин // Проблемы современной экономики, № 4(36), 2010. – Режим доступу : www.economy.ru/art.php?nArtId=3329.

223. Лосаберидзе Д. Местное самоуправление в Грузии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.logincee.org/file/21203/library.

224. Луговой В. І. Управління освітою : навч. посібник / В. І. Луговой. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.

225. Луничек В. Теоретико-методологічні засади професійної підготовки керівних кадрів в у мовах магістратури до управління якістю освіти : автореф. дис. ... док. пед. наук. : спец. 13.00.04 "Теорія і методика професійної освіти" / В. Луничек. – Харків, 2012. – 40 с.

226. Лучшие города для жизни [Електронний ресурс] / Фокус. – Режим доступу : <http://i1.focus.ua/img/inner/cities.pdf>.

227. Лыска А. Г. Преодоление разрыва между теорией и практикой развития местных сообществ: опыт США / Лыска А. Г. // Проблемы и перспективы модернизационного развития славянских государств в современных условиях : материалы III Славянского форума (г. Орел, 27-29 сентября 2012 г.). – Орел : ОФ РАНХиГС, 2012. – Т. 1. – С. 293–298.

228. Лыска А. Г. Управленческие сети и развитие местных сообществ: проблемы и перспективы / А. Г. Лыска // Публичное управление. – Ереван : Академия Государственного Управления Республики Армения, 2012. – Вып. 4. – С. 20–28.

229. Любашин В. Я. Теория государства и права / В. Я. Любашин, М. Б. Смоленский, В. И. Шепелев. – Ростов н/Дону : Феникс, 2002. – 512 с.

230. Любченко П. М. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. – Харків : Оберіг, 2012. – 64 с.

231. Льюис Д. Игры и решения: введение и критический обзор / Д. Льюис, Г. Райфа ; [пер. с англ.]. – М. : Издательство иностранной литературы, 1961. – 644 с.

232. Магдебурзьке право в Україні [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://uateka.com/uk/article/society/heritage/1287>.

233. Мазіна Н. Є. Мережний аналіз як метод дослідження міжорганізаційної взаємодії: проблеми та перспективи / Н. Є. Мазіна // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2010. – № 16. – С. 119–123.

234. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – 248 с.

235.Маманчук О. І. Актуальні проблеми політичної історії України : моногр. / О. І. Маманчук. – К. : КНЕУ, 2005. – 309 с.

236.Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : [Монографія] / В. В. Мамонова – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – 196 с.

237.Мамонова В. В. Стратегічне планування розвитку територій // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Харків : Вид- во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. – С. 361

238.Мамонова В. В., Ольшанський О. В. Комунальне господарство // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Харків : Вид- во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. – С. 128.

239.Мамонова, В. В. Міжтериторіальні відносини регіонів України: форми прояву [Текст] / В. В. Мамонова, В. М. Монастирний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. управління. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 165 – 169.

240.Маркевич О. Б. Невідома грамота князя Льва Даниловича / О. Б. Маркевич // Архіви України. – 1968. – № 5. – С. 27.

241.Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) / В. М. Мартиненко. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. – 220 с.

242.Марцеляк О. Омбудсман з прав дитини: проблеми формування та розвитку у світі і в Україні / О. Марцеляк // Право України. – 2003. – № 10. – С. 44-48.

243.Маршалл М. Галактика Гутенберга. Становление человека печатающего / М. Маршалл. – М. : Академический проект, 2005. – 496 с.

244.Мастенбрук У. Управление конфликтными ситуациями и развитие организации / У. Мастенбрук ; [пер. с англ.]. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 256 с.

245.Матеріали доповіді Президента України на засіданні Ради регіонів. 25.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26458.html>.

246.Матеріали проекту "Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців". – К. : ПРООН/ МПВСР, 2011. – 56 с.

247.Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності і відносин : [Монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – 287 с.

248. Мельтюхова Н. М. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади [Текст] / Н. М. Мельтюхова, Н. Ф. Фоміцька // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. тез XII міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2011 р. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". – С. 15–16.

249. Местная и региональная демократия в Азербайджане [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref>.

250. Местное самоуправление [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uchebnik.kz/konstitucionnoe-pravo-respubliki-kazahstan/114-mestnoe-samoupravlenie/>.

251. Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и пути решения. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uralraj.ru/top/science/sci-pps/pps-konf/pps-konf-ready_11.html.

252. Местное управление та самоуправление в Республике Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=1531>.

253. Метелева Е. Р. Иерархия глобальных городов / Е. Р. Метелева // Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании 2006 : международная научно-практ. конференция : сб. научных трудов. Т. 5. Экономика. – Одесса : "Черноморье", 2006. – С. 3-10.

254. Механізми координації європейської політики : практика країн-членів та країн-претендентів [Текст] / [Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, А. Гонцяж, І. Родак] – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.

255. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : [монографія] / Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр та ін. ; за заг. ред. проф. Г. І. Мостового. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. – 208 с.

256. Микрюков В. Ю. Теория взаимодействия войск [Текст] / В. Ю. Микрюков. – М. : Вузовская книга, 2002. – 240 с.

257. Мир, безопасность и стабильность в Грузии (стратегия, разработанная при участии местных общин) [Електронний ресурс] / По ред. Д. Лосаберидзе, Д. Жгенти, Д. Вуда. – Режим доступу : http://www.saferworld.org.uk/Peace%20security%20and%20Stability%20in%20Georgia_Russian.pdf.

258. Міжнародний досвід структурних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://penta.org.ua/research/1443>.

259. Місьцеве самоврядування : термінологічний словник / Під загальною редакцією В. М. Тихонова. – Хрків : Фактор, 2011. – 240 с.

260. Міське господарство: сучасний стан і перспективи : [житлово-комунальне госп-во м. Києва] // Наука і суспільство. – 2003. – № 1, 2. – С. 22–24.

261. Мішеніна Г. Щодо питання формування організаційно-економічних засад створення та реалізації проектів державно-приватного

партнерства в Україні [Електронний ресурс] / Г. Мішеніна. – 2011. – Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d021.pdf>.

262.Монтескье Ш. О духе законов // Избр. произв. : В 2-х т. – Т. 2. – М., 1960.

263.Музыка Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти / Л. Музыка // Право України. – 2000. – № 11. – С. 63–71.

264.Муниципалитеты стран Балтии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dem.az/content/view/196/2/>.

265.Муниципальное право Российской Федерации : Учебник / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Профобразование, 2000. – 688 с.

266.Муниципальное право Украины [Текст] : підруч. / [В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

267.Мэелтсемес С. Местное самоуправление в Эстонии / С. Мэелтсемес // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт : OSI.LGI, 2000. – С. 70–131.

268.Нагорняк Т. Л. Брендинг територій: спроба аналізу засад дослідження / Т. Л. Нагорняк, С. В. Бондаренко // Историчні і політологічні дослідження. Науковий журнал. – Донецьк : Донецький національний університет, 2012. – № 2(50). – С. 282–288.

269.Наливайко Л. Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складові адміністративної реформи [Електронний ресурс] / Л. Р. Наливайко. – Режим доступу : http://www.confcontact.com/Okt/11_Naliv.php.

270.Нейкова І. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1 (48). – С. 152–160.

271.Некряч А. І. Субсидіарність по українськи: реалії та перспективи (політологічний аналіз) / А. І. Некряч // Проблеми міжнародних відносин: зб. наук. пр. / Київ. міжнар. ун-т. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин ; [редкол. : А. І. Некряч (голова) та ін.]. – К. : КиМУ, 2010. – Вип. 1. – С. 23–38.

272.Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : ОП "Миронівська друкарня", 1995. – 207 с.

273.Нижник Н. Р. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2000. – № 4. – С. 23.

274.Нижник Н. Р. Системний підхід у організації державного управління: навч. посібник / Н. Нижник, О. Машков ; За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

275.Нижник Н. Р. Державне управління в регіонах України / Н. Р. Нижник // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 425–434.

276.Николаев М. Выбор стратегии регионального экономического развития / М. Николаев, М. Махотаева // Экономист. – 2007. – № 3. – С. 54–60.

277. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 70–100.
278. Нововведення до Виборчого кодексу Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://georgia.ivp.org.ua/ukr/public/225.html>.
279. Новый экономический и юридический словарь / А. Н. Азрилиян, О. М. Азрилиян, Е. В. Калашникова, О. В. Квардакова ; под ред. А. Н. Азрилияна – М. : Институт новой экономики, 2003. – 1088 с.
280. О местном самоуправлении. Закон Республики Армения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2919.
281. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь. Закон Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=1531>.
282. О статусе муниципалитетов. Закон Азербайджанской Республики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/azer.htm>.
283. Образование для инновационных обществ в XXI веке [Електронний ресурс] / Документы саммита в Санкт-Петербурге 15-17 июля 2006 года в целях обсуждения коллективных подходов к решению актуальных международных вопросов. – Режим доступу : <http://g8russia.ru/docs/12.html>.
284. Одіцова Г. С. Теорія і історія державного управління : [опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять] / Г. С. Одіцова, Н. М. Мельтюхова. – Харків : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
285. Ожегов С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов. – М. : "Русский язык", 1983. – 815 с.
286. Ольшанський О. В. Механізм управління комунальною власністю територіальної громади міста / О. В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (10). – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2005. – С. 65–69.
287. Ольшанський О. В. Управління місцевим господарством : механізм удосконалення : [Монографія] / О. В. Ольшанський – Харків : Константа, 2008. – 158 с.
288. Онупрієнко А. М. Принцип субсидіарності в системі місцевої влади: актуальні питання / А. М. Онупрієнко // Проблеми законності. – 2010. – № 108. – С. 3–10.
289. ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru>.
290. Організаційно-економічні проблеми розвитку АПК. – Ч. 1 : Соціально-економічні проблеми села / [за ред. П. Т. Каблука ; редкол. : Л. І. Антипова, В. І. Бойко, О. Г. Булавка та ін.]. – К. : Ін-т аграрної економіки, 2001. – 374 с.
291. Орлов М. М. Взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку [Текст] / М. М. Орлов // Державне управління

та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3(14). – С. 107–116.

292. Орлов М. М. Застосування військ Повітряного командування в операціях Оперативного командування. Блок першочергових проблем з управління та взаємодії [Текст] / М. М. Орлов, М. М. Олешук // Зб. наук. праць ХУПС. – Харків : Харк. ун-т Повітр. Сил, 2004. – Вип. 3 (50). – С. 14–22.

293. Орлов М. М. Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави [Текст] / М. М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка : наук. журн. – Харків : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – № 1 (1). – С. 72–78.

294. Орлов М. М. Про необхідність удосконалення взаємодії регіональних органів виконавчої влади з єдиним органом управління регіональних сил охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави : тези доп. [Текст] / М. М. Орлов // Механізми взаємодії та порядок сумісних дій органів державного управління, місцевого самоврядування з військовою організацією держави під час виникнення кризових явищ соціального характеру : зб. тез доп. семінару, 7 грудня 2011 р. – Харків : Ін-т підготовки юридичних кадрів для СБ України НУ "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. – С. 33–36.

295. Орлов М. М. Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : моног. [Текст] / М. М. Орлов – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. – 344 с.

296. Основи лідерства [Електронний ресурс] / Основи лідерства. – Режим доступу : <http://www.grinchuk.lviv.ua/referat/1/1651.html>.

297. Основные направления исследования современного общества [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000946/st003.shtml>.

298. Основы социального управления : [учеб. пособ. / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др.]. – М. : Высшая школа, 2001. – 271 с.

299. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–20.

300. Панарин А. С. Криминальная революция и нравственная реставрация / А. С. Панарин // Власть. – 1997. – № 7. – С. 18–23.

301. Панейко Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування / Ю. Панейко ; Українська Вільна Академія наук в Німеччині. – Мюнхен, 1963. – 194 с.

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

303. Пархоменко В. Громада планує майбутнє : [Практичний посібник] / В. Папрхоменко, В. Прошко. – Львів : "СПЛОМ", 2002. – 68 с.

304. Патнам Р. Д. Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам, Р. Леонарді, Р. Й. Нанетті ; [пер. з англ. В. Ющенко]. – К. : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. – 302 с.

305. Петрашевська А. Д. Теоретичні аспекти формування організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку підприємств / А. Д. Петрашевська, І. В. Яцкевич, С. С. Новицька // Наукові праці ОНАЗ ім. О. С. Попова. – 2010. – № 2. – С. 117–122.

306. Печальная статистика: Украина лишается одного села в неделю [Електронний ресурс] / Вся правда. – Режим доступу : <http://vsiyapravda.com/news/id50139/>.

307. Печуров С. Л. Межвидовое взаимодействие: Испытание Ираком / С. Л. Печуров // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 36. – С. 3.

308. Піддубна Л. П. Інвестиції в інтелектуальний потенціал людини як фактор підвищення конкурентоспроможності робочої сили та мотивації її праці / Л. П. Піддубна // Формування механізму регулювання зайнятості: адміністративні та економічні методи : звіт про науково-дослідну роботу. – К. : Університет економіки та права "КРОК", 2009. – С. 57-72.

309. План роботи Департаменту освіти Харківської міської ради на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkivosvita.net.ua>.

310. План роботи управління освіти адміністрації Московського району Харківської міської ради на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moskovskiy-ruo.edu.kh.ua/fajlovij_arhiv/.

311. Платон. Законы / Платон ; [пер. с древнегреч. А. Н. Егунова, С. П. Кондратьева, С. Я. Шейнман-Топштейн и др. / общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи]. – М. : Мысль, 1999. – 832 с.

312. Плеханов Г. В. До питання про розвиток моністичного погляду на історію / Г. В. Плеханов. – К. : Українське видавництво політичної літератури, 1947. – 275 с.

313. Плеханов Г. В. Избранные философские произведения: в 5 т. – Т. 1 / Г. В. Плеханов. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1956. – 847 с.

314. Политическая имиджология : [ред. А. А. Деркача и др.]. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 400 с.

315. Политология : Энциклопедический словарь [Текст] ; общ. ред. Ю. И. Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та., 1993. – С. 172 – 431 с.

316. Положення про відділ у справах сім'ї молоді та спорту Сумської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=27074>.

317. Положення про службу у справах дітей Сумської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?do=static&page=polozhennya-pro-sluzhbu-u-spravah-dtey-sumskoyi-mskoyi-radi>.

318. Положення про управління молоді, сім'ї, та спорту Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [514](http://city-</p></div><div data-bbox=)

adm.lviv.ua/lmr/authorities-the-city/structure-lmr/management/office-of-youth-family-and-sports/regulations.

319. Положення про управління освіти і науки Сумської міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?do=static&page=polozhennya-pro-upravlnnya-osvty-nauki-sumskoyi-mskoyi-radi>.

320. Положення про управління у справах сім'ї, молоді та міжнародних зв'язків Донецької міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.lukuanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id_public=2319.

321. Положення про управління у справах сім'ї, молодіжної політики і спорту Тернопільської міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.te.ua/strukturni-pidrozdil/10349.html>.

322. Поняття взаємодії в органах внутрішніх справ [Електрон. ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1136_page_143.html

323. Попович М. В. Нарис історії культури України / М. В. Попович. — 2-е вид., випр. — К. : "АртЕк", 2001. — 728 с.

324. Поповкін В. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В. Поповкін. — К. : Наукова думка, 2003. — 210 с.

325. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги : В 2-х т. / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Коваленка]. — К. : Видавництво "Основи", 1994. — Т. 1 : У полоні Платонових чарів. — 444 с.

326. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 р. № 106 "Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України" затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (Офіційний вісник України, 2007 р., № 54, ст. 2180; 2011 р., № 88, ст. 3199; 2012 р., № 56, ст. 2238).

327. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Програми "Власність народу" від 3 червня 2005 р. № 413. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.

328. Потульницький В. А. Теорія української політології : Курс лекцій / В. А. Потульницький. — К. : Либідь, 1993. — 192 с.

329. Почему регионы Украины так сильно отличаются по уровню жизни? // Минфин [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minfin.com.ua/blogs/discuss/33163/>.

330. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Г. Г. Почепцов. — М. : Реал-бук, 2001. — 576 с.

331. Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні. — К. : Юрінком, 2001. — 688 с.

332. Правопорушення [Електронний ресурс] // Державний комітет статистики України. Статистична інформація. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

333. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні: Монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. — Харків : Право, 2009. — 358 с.

334.Правящая партия Грузии победила на местных выборах в Тбилиси – ЦИК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.mail.ru/politics/3968945/>.

335.Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI // ВВР України. – 2009. – № 38. – ст. 534.

336.Про власність : Закон України // ВВР України. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

337.Про Державний бюджет на 2013 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5515-vi>.

338.Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

339.Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР. Закон СРСР № 1417 від 09.04.1990. Режим доступу: http://pravo.levonevsky.org/bazaua_09/zakon/sbor_03/text03497.htm.

340.Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки [Електронний ресурс] : проект Постанови КМУ від 25.10.2010 р. № 105. – Режим доступу : <http://in.ukrproject.gov.ua/index.php?get=564&id=2875>.

341.Про інноваційну діяльність : Закон України від 04 липня 2002 р. №40-IV // ВВР. – 2002. – № 36. – Ст. 266.

342.Про комунальну власність : Проект Закону України від 6 червня 2008 р. № 2617. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc.

343.Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. №75/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 182

344.Про концесії : Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної ради України. – 1999. – № 41. – С. 372.

345.Про міліцію : Закон України : від 20 грудня 1990 р. № 565-XII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws>.

346.Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України (із змінами) № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

347.Про місцеве самоврядування в Україні : проект Закону України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/23.htm>

348.Про місцеві державні адміністрації : Закон України // Голос України. – 1999. – 12 травня.

349.Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР // ВВР УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

350.Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. №74/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.

351.Про органи самоорганізації населення [Електронний ресурс] : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>.

352. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-ХІІ із змінами // ВВР України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.

353. Про освіту [Електронний ресурс]: Закон від 23.05.1991 № 1060-ХІІ. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1060-12.

354. Про охорону дитинства [Електронний ресурс]: Закон від 26.04.2001 № 2402-ІІІ. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2402-14.

355. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Офіційний вісник України. 2012. – № 45. – С. 82.

356. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 24. – Ст. 350.

357. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 5460-VI (5460-17) від 16.10.2012) [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

358. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс]: Закон від 05.02.1993 № 2998-ХІІ. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2998-12.

359. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

360. Проект Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minplan.gov.kz/economyabout/8007/45838/>.

361. Проект Концепції Національної програми муніципальної реформи в Україні // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5-6. – С. 123-124.

362. Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні / [авт. кол. : М. О. Пухтинський, В. М. Кампо, С. О. Клебан, В. В. Кравченко, В. І. Кравченко, М. В. Пітник : [робочі матеріали, 1998]. – 70 с.

363. Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики) : Монография / под ред. Д. С. Львова. – М. : Экономика, 1999. – 793 с.

364. Пухкал О. Г. Підготовка та прийняття управлінських рішень (методичні рекомендації до ділової гри) // Актуальні проблеми державного управління. Науковий збірник. – № 1 (3). – Харків : Вид-во ХФ УАДУ, 1999. – С. 18–23.

365. Пухтинський М. Система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує змін. Яких саме? / М. Пухтинський, О. Власенко // Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2006. – № 21/22. – С. 58-61.

366. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

367. Распределение государственной власти между центральными и местными уровнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.idea.int/europe_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf.

368.Реформування бухгалтерського обліку і фінансової звітності – основа забезпечення процесу залучення інвестицій в ЖКГ [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу : <http://www.tariffreform.padco.kiev.ua>.

369.Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт. / Наук. кер. В. В. Цветков – К. : Оріані, 1998. – 364 с.

370.Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>.

371.Рибалкін В. О. Теорія власності / В. О. Рибалкін, І. В. Лазня. – К. : Логос, 2000. – 346 с.

372.Рішення Загальних зборів уповноважених представників органів місцевого самоврядування – членів Асоціації від 17.08.2012 р. [Електронний ресурс] / Веб-сайт Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області. База даних нормативних документів. – Режим доступу : http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=274&Itemid=165.

373.Рішення Харківської обласної ради від 15.11.2012 р. № 572-VI "Про внесення змін до Регламенту Харківської обласної ради, затвердженого рішенням обласної ради від 01 грудня 2010 року № 25-VI (зі змінами)". [Електронний ресурс] / Веб-сайт Харківської обласної ради. База даних нормативних документів. – Режим доступу : <http://www.ts.lica.com.ua/?type=1&base=77&menu=369164&id=3656>.

374.Рішення Харківської обласної ради від 22.12.2011 р. № 294-VI (Х сесія VI скликання) "Про затвердження комплексної програми "Розвиток місцевого самоврядування в Харківській області на 2012-2016 роки"". [Електронний ресурс] / Веб-сайт Харківської обласної ради. База даних нормативних документів. — Режим доступу : <http://www.ts.lica.com.ua/?type=1&base=77&menu=368516&id=3015>.

375.Родовые поместья помогут решить проблему с вымиранием сел [Електронний ресурс]: АТВ. Новости. – Режим доступу: [/http://atv.odessa.ua/news/2012/03/22/rodovie_pomest_ua_6727.html](http://atv.odessa.ua/news/2012/03/22/rodovie_pomest_ua_6727.html).

376.Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П'єр Розанвалон ; [пер. з франц. Є. Марічева]. – К. : Видавничий дім "Києво-Могилянська академія", 2009. – 287 с.

377.Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка / за ред. Є. П. Качана. – К. : Юрид. книга, 2005. – 704 с.

378.Розподіл населення ЛР щодо державної приналежності на 01.07.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/dokuments/2011/2ISVP_Latvija_pec_VPD.pdf.

379.Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад : вітчизняний досвід / Київ. Центр Інституту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка та ін. – К. : "Дата Банк Україна", 2003. – 272 с.

380. Романов В. Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению [Электронный ресурс] / В. Л. Романов. – Режим доступа : <http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov333.htm>.

381. Романюк А. Партії та електоральна політика / А. Романюк, Ю. Шведа. – Львів : ЦПД - "Астролябія", 2005. – 348 с.

382. Росавицький О. О. Щодо стану місцевого самоврядування в Україні / О. О. Росавицький // Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: збірн. матер. всеукр. наук. - практ. конф., 20 травня 2011 р. / Ред. кол.: К. К. Васильєв, В. М. Власенко, А. В. Гончаренко та ін.; за заг. ред. С. І. Дегтярьова. – Суми : СумДУ, 2011. – Ч. 2. – С. 155–156.

383. Руденко О. М. Регіональна політика в контексті реалізації євроінтеграційного курсу України / О. М. Руденко, Д. В. Вітер // Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України : зб. наук. праць за матеріалами міжнар. конф. (м. Ужгород, 24-25 травня 2007 р.) ; відп. ред. І. В. Артьомов. – Ужгород : Ліра, 2007. – С. 150-167.

384. Руденко О. М. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : Моногр. / О. Руденко. – К. : НКККіМ, 2010. – 304 с.

385. Руснак Б. Местное самоуправление : пора снимать декорации / Б. Руснак // Вече. – 2000. – № 2. – С. 20-28.

386. Савіовський М. Субсидіарність і європейська політико-правова ментальність / М. Савіовський // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4. – С. 45–51.

387. Савіщенко В. М. Шляхи подолання правового нігілізму студентської молоді / В. М. Савіщенко // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школі. – 2009. – Вип. 5. – С. 205–210.

388. Садовенко А. Сталий розвиток суспільства : навчальний посібник / А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета, Т. Тимочко. – К., 2011. – 392 с.

389. Сазанов В. М. Социальные сети как новая общественная сфера. Системный анализ и прогноз / В. М. Сазанов. – М. : Лаборатория СВМ, 2010. – 180 с.

390. Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф., м. Львів, 24-25 червня 1999 р. / [редкол. : Б. Ковальчук, Б. Вовк, П. Гураль та ін.]. – Львів : Добросичинний громадський Фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. – 208 с.

391. Селитесь поудобнее. Фокус назвал Топ-20 комфортных городов Украины // Фокус. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://focus.ua/charts/239076/>.

392. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність / В. Селіванов // Право України. – 2004. – № 8. – С. 3–12.

393. Семиноженко В. П. Инновационное развитие как безальтернативный путь планирования будущего / В. П. Семиноженко // Социально-

экономические проблемы информационного общества / Под ред. д.э.н., проф. Л. Г. Мельника. – Сумы : ИТД "Университетская книга", 2005. — С. 49–58.

394. Сенюк Ю. Просторово-діяльнісний розвиток територіальних громад : інноваційно-інвестиційні пріоритети стратегії розвитку міської агломерації [Електронний ресурс] / Ю. Сенюк. – 2011. – Режим доступу : <http://www.uan.ua/docs/Senyuk.Yu.V.PDRTG.doc>

395. Сила децентралізації. Україна : звіт з людського розвитку за 2003 рік. – К. : Бліц-Принт, 2003.

396. Система органів публічної влади в Україні [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://vuzlib.org/beta3/html/1/7519/7530/>.

397. Сімейний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон від 10.01.2002 № 2947-III. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2947-14.

398. Славко Т. О. Перспективи участі неурядового сектора у місцевому розвитку / Т. О. Славко // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 54. – Вип. 41. – Політичні науки. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. — С. 51–54.

399. Словник-довідник Європейського Союзу [Текст] – К. : КІС, 2001. – 152 с.

400. Слонов Н. Ситуативність и системність в менеджменті / Н. Слонов // Проблеми теорії и практики управління. – 2001. – № 5. – С. 88 – 91.

401. Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений / Э. А. Смирнов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 271 с.

402. Смит П. Коммуникации стратегического маркетинга : [учеб. пособ.] / П. Смит, К. Бэрри, А. Пулфорд ; [пер. с англ., ред. проф. Л. Ф. Никулин]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 415 с.

403. Соскін О. Лідерів місцевих громад загнули в резервації / Блог О. Соскіна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://soskin.blogspot.com/2011/05/blog-post_4823.html.

404. Соскін О. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива: [Текст] : наук.-метод. посіб. / О. Соскін, А. Матвійчук, Н. Матвійчук ; за заг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Вид-во "Інститут суспільної трансформації", 2008. – 56 с.

405. Софінська І. Громадянське суспільство і принцип субсидіарності: погляд крізь призму європейського союзу / І. Софінська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – С. 194–202.

406. Соціально-культурні бар'єри на шляху муніципальної реформи. Перспективи подолання / [О. Бойко-Бойчук, І. Мейжис, І. Федів, А. Хорунжий ; за заг. ред. О. Бойко-Бойчука] ; Центр соц.-екон. розвитку Укр. Причорномор'я. – Миколаїв : Атол, 2000. – 256 с.

407. Сталій розвиток міст за участі громад. Уроки з досвіду впровадження "Муніципальної програми врядування та сталого розвитку". [Електронний ресурс] / Програми розвитку ООН в Україні. Аналітичний документ. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/zvit.pdf>

408. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект [Текст] : [Моногр.] За ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. – 335 с.

409. Статус територіальної громади Лубен // Офіційний сайт Лубенської місцевої ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lubnyrada.com.ua/regulyatorna-politika/statut-teritorialno%D1%97-gromadimista-luben>.

410. Стельмашук А. Державне регулювання економіки / А. Стельмашук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

411. Страны Балтии после распада СССР // СССР после распада / под общ. ред. О. Л. Маргания. – СПб. : "Экономическая школа" ГУ ВШЭ, 2007. – С. 121-196.

412. Стратегии брендингу. Интервью с Дж. Траутом. [Електронний ресурс]: Центр гуманитарных технологий. Экспертно-аналитический портал. Гуманитарные связи. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/laboratory/publicdoc/2006/442>.

413. Строева О. А. Моделирование стратегии развития региональных экономических систем [Електронний ресурс] / О. А. Строева // Региональная экономика. – Режим доступу : www.rusnauka.com.

414. Субботина И. В. Специфика управленческих решений в информационном обществе / И. В. Субботина // Вестник Тверского государственного университета. – 2005. – № 3 (9). – С. 4–9.

415. Сунцова О. О. Особливості реформування комунального сектору в умовах української моделі самоврядування / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 6. – С. 12–17.

416. Сьоміч М. Поняття регіональної політики в економічному розвитку держави / Сьоміч М. // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток". – 2010. – № 4.

417. Талашук В. Ефективність діяльності місцевого самоврядування у Волинській області [Електронний ресурс] / В. Талашук. – Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2012/efektyvnist-diyalnosti-mistsevoho-samovryaduvannya-u-volynskij-oblasti/>.

418. Тараненко І. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері : світовий досвід та перспективи розвитку в Україні / І. Тараненко, О. Охінко // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2011. – № 1 (4). – С. 376–386.

419. Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями [Текст] / Б. Твисс ; [сокр. пер. с англ. / авт. предисл. и науч. ред. К. Ф. Пузыня]. – М. : Экономика, 1989. – 271 с.

420. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : [монографія] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Харків : Віровець А.П. "Апостроф", 2011. – 340 с.

421. Територіальне управління : проблеми, рішення, перспективи : [Монографія] / В. В. Корженко, Г. С. Одінцева, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за

заг. ред. В. В. Корженка. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. – 216 с.

422.Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во С. Павличко "Основи", 2002. – 750 с.

423.Тихомиров М. Н. О купеческих и ремесленных объединениях в Киевской Руси / М. Н. Тихомиров // Учен. зап. МГУ. – 1946. – Вып. 87. – С. 22–37.

424.Тихомирова Є. Б. Паблік рилейшнз у глобалізованому світі : [моногр.] / Є. Б. Тихомирова. – К. : Наша культура і наука, 2004. – 489 с.

425.Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / Є. Б. Тихомирова // Наукові записки НАУ "КМА". – К., 2002. – Т. 20 : Політичні науки. – С. 39–43.

426.Тітов М. І. Європейський вибір розвитку місцевого самоврядування в Україні: бути чи не бути? / М. І. Тітов // Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи : Матеріали науково-практичної конференції. – Харків : Стиль-издат, 2007. – 282 с.

427.Тітов М. І. Комунальна власність в Україні. Нормативно-правове забезпечення / М. І. Тітов. В. М. Алексеев. – Харків : Стиль-Издат, 2008. – 432 с.

428.Тітов М. І. Регуляторна діяльність в Україні / М. І. Тітов. – Харків : Стиль-Издат, 2009. – 196 с.

429.Ткачук А. Місцеве самоврядування у громаді : практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / А. Ткачук. – К. : Ін-т громадянського суспільства ; ТОВ "ІКЦ ЛЕСТА", 2004. – 288 с.

430.Толуб'як В. Підвищення ефективності підприємств комунальної власності у завданнях наповнення бюджетів місцевого самоврядування / В. Толуб'як // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 257–264.

431.Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер, The Third Wave, 1980. – М. : АСТ, 2010. – 784 с.

432.Трач О. Ю. Імідж, бренд та репутація: їх взаємозв'язок і вплив на розвиток територій, організацій та окремих осіб [Електронний ресурс] / О. Ю. Трач, О. І. Карий. – С. 182–187. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Logistyka/2011_706/24.pdf.

433.Третяк С. Правове забезпечення правової культури як умова створення основ громадянського суспільства / С. Третяк // Право України. – 2005. – № 4. – С. 26–28.

434.Турищев С. В. Особенности формирования органов местного самоуправления в странах СНГ и Балтии / С. В. Турищев // Журн. заруб. законодательства и сравнит. правоведения. – 2012. – № 3 (34). – С. 150 -154.

435.Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації". [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

436. Українська дипломатична енциклопедія у 2-х т. [Текст] ; редкол. : Л.В. Губерський [та ін.] – К. : Знання України, 2004 – Т. 2 – 812 с.
437. Уманець Т. Регіональний економічний розвиток України : теоретичні основи управління, інтегральна оцінка, діагностика : [Монографія] / Т. Уманець. – Донецьк : "ВІК", 2007. – 340 с.
438. Управління людськими ресурсами: філософські засади [навч. посіб. / під ред. В. Г. Воронкової]. — К. : ВД "Професіонал", 2006. — 576 с.
439. Управління у справах сім'ї та молоді Харківської міської ради [Електронний ресурс]: – Режим доступу : <http://ussm.ho.com.ua/i-ussm.html>.
440. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Львів : Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
441. Уряд затвердив нову карту [Електронний ресурс]. - Режим доступу : rus.delfi.lv/archive/article.php?id=18872183&date=1188853200&categoryID=18698009.
442. Уткин Э. А. Государственное и региональное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ИКФ "ЭКМОС", 2002. – 320 с.
443. Фареник С. Критерії оцінки соціальної інформації в сфері управлінської діяльності / С. Фареник // Філософська думка. – 2002. – № 3. – С. 54–67.
444. Фаткин Л. Утопии, мифы и иллюзии менеджмента / Л. Фаткин // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 5. – С. 92 – 96.
445. Фрич А. О. Реформування та фінансове оздоровлення житлово-комунального господарства / А. О. Фрич // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : Матеріали ІV Всеукраїнської науково-практичної конференції 11 жовтня 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 275–278.
446. Фролов С. С. Социология организаций : [учеб.] / С. С. Фролов. – М. : Гардарики, 2001. – 384 с.
447. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма ; [Пер. с англ. М. Б. Левина]. – М. : ООО "Издательство АСТ: ЗАО НПП "Ермак", 2004. – 588 с.
448. Фукуяма Ф. Великий разрыв / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ., под общ. ред. А. В. Александровой]. – М. : ООО "Издательство АСТ", 2003. – 474 с.
449. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой и др. ; под общ. ред. О. Э. Колесникова]. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА : ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
450. Фуртатов В. С. Проблеми вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. С. Фуртатов // Наукові праці. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf.

451. Харрисон Л. Главная истина либерализма: как политика может изменить культуру и спасти ее от самой себя / Л. Харрисон ; [пер. с англ. Б. Пинскера]. – М. : Новое издательство, 2008. – 282 с.

452. Ходько Н. К. Новые тенденции в социально-пространственной организации городов Украины / Н. К. Ходько // Вісник Харківського університету. Серія: Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи. – Харків – 1998. – № 414/98. – С. 74-85.

453. Хомич П. Ефективність змішаної виборчої системи на виборах до органів місцевого самоврядування в Україні та Грузії. Науковий блог НаУ "Острозька Академія" [Електронний ресурс] / П. Хомич. – Режим доступу : <http://naub.oa.edu.ua/2012/efektyvnist-zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-yborah-do-orhaniv-mistsevoho-samovryadu vannya-v-ukrajini-ta-hruziji>.

454. Хухлындина Л. М. Интеграция: объединенная Европа или сообщество свободных европейских регионов? / Л. М. Хухлындина, Д. А. Ходаков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1999. – № 4. – С. 40–49.

455. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>.

456. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

457. Цимбалюк М. Формування правосвідомості громадян у процесі реформування інституту власності / М. Цимбалюк // Право України. – 2003. – № 9. – С. 57–61.

458. Черкашин К. В. Стабільність електоральної географії великих міст/ К. В. Черкашин // Політичний менеджмент. – 2008. – № 3 (30). – С. 71-86.

459. Черленяк І. Регіоналізація як системний чинник реформування суспільно-управлінської системи / І. Черленяк, М. Кляп // Регіональні студії : Наук. зб. Державне управління. – Вип. 1. – С. 29-32.

460. Чернухина Е. Чтобы город продавался, ему тоже нужен бренд [Електронний ресурс] / Е. Чернухина // Макеевский рабочий. – 2011. – № 16 (18010). – Режим доступу : http://makrab.com.ua/?m_ob=STO&m_id=5615&f_ob=TPS&f_id=1.

461. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств-участников СНГ / Л. Т. Чихладзе // Сравнительно-правовой анализ. – М. : Нота Бене, 2005. – С. 53.

462. Чихладзе Л. Т. Становление местного управления и местного самоуправления в Республике Грузия [Текст] : автореф. дис. на соиск. учен. степени кандид. юрид. наук. Науч. спец. 12.00.02. – Конституционное право; Муниципальное право / Л. Т. Чихладзе. – М., 2003. – 24 с.

463. Шавкун І. Г. Підходи до розуміння сутності управління в сучасній суспільствознавчій думці / І. Г. Шавкун // Грані. – 2006. – № 4 (48). – С. 62–66.

464. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : Учебник для вузов / Ф. Шамхалов. – М. : ЗАО "Издательство "Экономика", 2003. – 518 с.

465. Шаповалов О. Надаймо самостійності, вивільнімо динамізм та енергію [Електронний ресурс] / О. Шаповалов // Віче – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/147/>.

466. Шаповалов В. М. Категорія "орган державної влади" в конституційній теорії і практиці / В. М. Шаповалов // Ідеологія державотворення: історія і сучасність : [зб. тез допов.]. – К. : Генеза, 1997. – С. 167–185.

467. Шаров Ю. П. Планування стратегічне / Ю. П. Шаров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 468.

468. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : [монографія]. / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

469. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А. Управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 675-676.

470. Шафовал М. Політична культура України / М. Шафовал // *Наук. зб. Укр. Вільного ун-ту.* – Мюнхен, 1995. – Т. 15. – С. 95-106.

471. Шевченко О. Формування комунальної власності [Електронний ресурс] / О. Шевченко. – Режим доступу : old.niss.gov.ua/Monitor/November/18.htm.

472. Шевченко Г. В. Політико-інформаційний вимір державного брендингу України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.03 "Політична культура та ідеологія" / Г. В. Шевченко. – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2009. – 21 с.

473. Шеллинг Т. Стратегія конфлікту / Т. Шеллинг // *Соціально-політичний журнал.* – 1998. – № 6. – С. 139–206.

474. Шкурат І. В. Вплив глобалізації на розвиток міжнародного співробітництва українських міст [Текст] / І. В. Шкурат, Н. О. Сидоренко // *Державне управління та місцеве самоврядування : [тези XII міжн. наук. конгр. (Харків, 29 бер. 2012 р.)]* – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. – С. 74-75.

475. Шлемкевич М. Галичанство / М. Шлемкевич // *Політол. читання.* – 1993. – № 1. – С. 312-324.

476. Шпенглер О. Закат Європи. Очерки морфології мирової історії. – Т. 2 : *Всемирно-исторические перспективы* / О. Шпенглер ; [пер. с нем. и примеч. И. И. Маханькова]. – М. : Мысль, 1998. – 606 с.

477. Шпорлюк Р. Імперія та нації / Р. Шпорлюк ; [Пер. з англ.]. – К. : Дух і Літера, 2000. – 354 с.

- 478.Штайншаден Я. Социальная сеть. Феномен Facebook / Я. Штайншаден ; [пер. с англ. Н. Фрейман]. – СПб. : Питер, 2011. – 224 с.
- 479.Штомпка П. Социология. Анализ современного общества / П. Штомпка ; [Пер. с польск. С. М. Червонной]. – М. : Логос, 2005. – 664 с.
- 480.Шумпетер Й. А. Теория экономического развития / Й. А. Шумпетер ; [пер. с нем. В. С. Автономова и др. ; под общ. ред. А. Г. Милейковского]. – М. : Прогресс, 1982. – 455 с.
- 481.Щастя. [Электронный ресурс] : Электронная библиотека онлайн ELLIB. – Режим доступа : <http://ellib.org.ua/books/files/etest/159/4567.html>.
- 482.Щекин Г. В. Теория социального управления: Моногр. / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
- 483.Эстонская Республика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.eesti.ee/rus/temy/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed.
- 484.Эстонская Республика закон об административно-территориальном устройстве Эстонии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20admitter%20ustroistve%20Estonii.htm.
- 485.Эстонская Республика. Закон о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.siseministerium.ee/29969>.
- 486.Эстонская Республика. Закон о содействии объединению единиц местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.siseministerium.ee/29969>.
- 487.Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редколегія : Ю. С. Шемшученко [відп. ред.] та ін. – К. : Видавництво "Українська енциклопедія" імені М. П. Бажана, 2003. – Т. 5: П-С. – 736 с.
- 488.Юшков С. В. Нариси історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі / С. В. Юшков. – К., 1939. – С. 118.
- 489.Якобсон А. А. Крым в средние века / А. А. Якобсон. – М., 1973. – С. 145–146.
- 490.Яунслейнис А. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nala.ge/uploads/files/4de8ae9461ffd.pdf>.
491. A Glossary of Political Ideas / Ed. by M. Craston and S. A. Lakoff. – N. Y. : Basic Books, 1969.
492. A·P·L·U Members [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.aplu.org/page.aspx?pid=249>.
493. Agre E. Ph. Information Technology in the Political Process [Электронный ресурс] / E. Ph. Agre. – Режим доступа : <http://polaris.gseis.ucla.edu/pagre>.
494. Akenson D. The Irish Education Experiment. The National System of Education in the Nineteenth Century / D. Akenson. – London : Routledge & Kegan Paul, 1970.
495. Alapuro R. An Interface Periphery / R. Alapuro. // Rokkan, S. and Urwin, D. (eds.) The Politics of Territorial Identity : Studies of Developments in the European Peripheries. – London : Sage, 1982. – P. 113-164.

496. All Our Future. The challenges for local governance in 2015 / The Travistok Institute SOLOU Consultants Local government information. – London, 2006. – 91 p.
497. Armijo E. COPCs: Higher Education Institutions as Community Development Actors / E. Armijo // *Journal of Affordable Housing*. – 2005. – Vol. 14, № 4. – P. 365–388.
498. Atkinson Hugh Wilks-Heeg Stuart. British Local Government: the end of an era. Sheffield Hallam University. – 2006. – P. 145–147.
499. Bajracharya B. Evolving Governance Model for Community Building : Collaborative Partnerships in Master Planned Communities / B. Bajracharya, S. Khan // *Urban Policy and Research*. – 2010. – Vol. 28, № 4. – P. 471–485.
500. Barter K. Building Community : A Conceptual Framework for Child Protection / K. Barter // *Child Abuse Review*. – 2001. – Vol. 10. – P. 262–278.
501. Beamount P. The truth about Twitter, Facebook and the uprisings in the Arab world [Электронный ресурс] / P. Beamount // *The Guardian*. – February 25, 2011. – Режим доступа : <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/25/twitter-facebook-uprisings-arab-libya>.
502. Bechelloni G. *Politica culturale e regioni* / G. Bechelloni. – Milan : Mondadori, 1993.
503. Bhattacharyya J. Theorizing community development / J. Bhattacharyya // *Journal of the Community Development Society*. – 2004. – Vol. 34, № 2. – P. 5–34.
504. Blackwell A. G. Principles of Community Building. A Policy Perspective / A. G. Blackwell, R. A. Colmenar // *Community organizing and community building for health* / edited by M. Minkler. New Jersey: Rutgers University Press. – 2nd ed. – 2005. – P. 436–437.
505. Blatter J. Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces / J. Blatter // *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. – 2003. – Vol. 16. – № 4. – P. 503–526.
506. Börzel T. A. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? / T. A. Börzel // *Public Administration*. – 2011. – Vol. 89, № 1. – P. 49–63.
507. Bovens M. Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control / M. Bovens // *Public Administration Review*. – 2002. – Vol. 6. – № 2.
508. Briggs X. de S. Community building / X. de S. Briggs // *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World* / [edited by K. Christensen, D. Levinson]. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003. – Vol. 1. – P. 246–250.
509. Brown S. E. The Cooperative Extension Service as a Model for University-School Collaboration / S. E. Brown, W. K. Jackson // *Education*. – 1983. – Vol. 104, № 1. – P. 3–6.
510. Building an Environmental Management Information System (EMIS) – Nairobi, Kenya : UNEP Press, 2000. – 64 p.

511. Campus Compact [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.compact.org/about/history-mission-vision/>.
512. Cardoza O. A Public Citizen: The Civic Role of an Educational Institution for the Betterment of Society / O. Cardoza, G. Salinas // *New Directions in Civic Engagement: University Avenue Meets Main Street* / [edited by K. Ferraiolo] ; Pew Partnership for Civic Change. – Charlottesville, VA : Pew Partnership for Civic Change, 2004. – P. 24–31.
513. Carolus-Barre M. L. Origine et sens du mot "Commune" / M. L. Carolus-Barre // *Les Charles et le mouvement communal*. – Saint Quentin, 1982. – 254 p.
514. Christenson J. A. Community Development / J. A. Christenson, K. Fendley, J. W. Robinson // *Community Development in Perspective* / edited by J. A. Christenson, J. W. Robinson. – Ames, IA : Iowa State University Press. – 1989. – P. 3–25.
515. Council of European Municipalities and Regions [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.twinning.org>.
516. Cox W. Demographia World Urban Areas [Электронный ресурс] / Wendell Cox. Рейтинг городов 2012: Мегалополисы. – Режим доступа : http://rosstroy.info/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=28/.
517. Dawson R. MacGregor and Dawson W. F. Democratic Government in Canada / Revised by Norman Ward / Dawson R. MacGregor and Dawson W. F. – University of Toronto Press, 1998. – 152 p.
518. Democratic Governance [Электронный ресурс] // United Nations Development Programme. – Режим доступа : <http://www.undp.org/content/undp/en/home/search.html?q=decentralization>.
519. E-Government report from 2005 [Электронный ресурс] // Estonian Informatics Centre's overview. – Режим доступа : <http://www.riso.ee/en/information-policy/projects/e-government>.
520. European Commission (2002). A European Union Strategy for Sustainable Development Luxemburg. European Commission. – 182 p.
521. European eGovernment Action Plan 2011-2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>.
522. European Sustainable Cities. Report by the Expert Group on the Urban Environment. European Commission, Directorate General XI. – Brussels, March 1996. – 94 p.
523. European Sustainable Cities. Report by the Expert Group on the Urban Environment. European Commission, Directorate General XI. – Brussels, March 1996. – 94 p.
524. Fabricant M. Agency-based community building in low-income neighborhoods: A praxis framework / Fabricant M., Fisher R. // *Journal of Community Practice*. – 2002. – Vol. 10, № 2. – P. 1–22.
525. Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers / J. Nalbandian // *Public Administration Review*. – 1999. – Vol. 59, № 3. – P. 187–197.

526.Fink C. Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict / C. Fink // *Journal of Conflict Resolution*. – 1968. – Vol. XII. – № 4. – P. 412–429.

527.Global Business Policy Council [Электронный ресурс] / AT Kearney. – 2012 Global Cities Index. – Режим доступа : <http://www.atkearney.com/ru/gbpc/global-cities-index>.

528.Greenwood D. Continuity in change: Spanish Basque ethnicity as a historical process / D. Greenwood. Pp.81-102 in: Esman, M. (ed.), *Ethnic Conflict in the Western World*. – Ithaka, N.Y. : Cornell University Press, 1977.

529.Grossman K. L. The electronic republic: Reshaping democracy in the information age / K. L. Grossman. – New York : Viking, 1995. – 304 p.

530.Hamel S.FCM MUNICIPAL PARTNERSHIPS – A Practical Guide to Successful Municipal Cooperation [Text] / S. Hamel, R.Giroux. – Third Edition. – Federation of Canadian Municipalities, 2004. – 95 p.

531.Harouel J. L. Histoire des institutions de l'époque franque à la revolution / J. L. Harouel, J. Barbey et al. – Paris, 1987. – 275 p.

532.Haugen E. Language Conflict and Language Planning: the Case of Modern Norwegian / E. Haugen. – Cambridge : Harvard University Press, 1966. – 309 p.

533.Heisler M. Politics in Europe / M. Heisler. – New York : McCay, 1974. – P. 178-200.

534.Hindman M. The Myth of Digital Democracy / M. Hindman. – Princeton University Press, 2008. – 198 p.

535.Hoebink P. European Development cooperation : in between the Local and the Global [Text] / P. Hoebink. – Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010. – 336 p.

536.Ilveto T. W. Expanding the Role and Function of the Cooperative Extension System in the University Setting / T. W. Ilveto // *Agricultural and Resource Economics Review*. – 1997. – P. 153–165.

537.Isajewicz J. Uwagi w sprawie oceny prawnej istoty i społecznej treści miejskich jurydyk w dawnej Rzeczypospolitej // *Czasopismo prawnohistoryczne*. – Warszawa, 1959. – T. 2, z. – P. 148–150.

538.Jones M. Local governments // *International encyclopedia of public policy and administration* / Editor in chief J.M. Shafritz. – Boulder : Westview, 1998. – Vol. 3.

539.Kasvio A. Follow-up study and evaluation of the PARADDIS Project, a regional information society project in the West Finland Alliance [Электронный ресурс] / A. Kasvio, I. Rantonen, A. Kangaspeska // *Information Society Research Centre, University of Tampere*. – Режим доступа : <http://www.info.uta.fi/winsoc/magazine/paradsum.htm>.

540.Kathi P. C. The Role of the University as a Mediating Institution in Neighborhood Council-City Agency Collaboration / P. C. Kathi, T. L. Cooper, J. W. Meek // *Journal of Public Affairs Education*. – 2007. – Vol. 13, № 2. – P. 365–382.

541.Kretzmann J. P. Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets / J. P. Kretzmann, J. L. McKnight. – Evanston: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 1993. – 376 p.

542.Kush Ch. Cybercitizen: how to use your computer to fight for all the issues you care about / Ch. Kush. – St. Martin's Griffin, 2000. – 272 p.

543.Lederer J. Understanding the University-Community Alliance: The Waterloo Experience / J. Lederer, M. Seasons // Canadian Journal of Urban Research. – 2005. – Vol. 14, № 2. – P. 237–260.

544.Levitt T. Globalization of Markets [Электронный ресурс] / T. Levitt. – Режим доступа : <http://hbr.org/product/globalization-of-markets/an/83308-PDF-ENG>.

545.Local Challenges to Global Change. A Global Perspective on Municipal International Cooperation [Text] / by G.J. Schep, F. Angenent, J. Wismans, M. Hillenius. – Sdu Publishers. – The Hague, 1995. – 198 p.

546.Luchaire J. Les democracies italiennes / J. Luchaire. – Paris, 1920. – 97 p.

547.Manifesto d'Oxford 1997 [Электронный ресурс] // Internationale Libérale. – Режим доступа : http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=537&lang=french.

548.Martin S. Diese Definition stammt aus: [Электронный ресурс] / Schuler Martin, Joye Dominique, Dessemontet Pierre; Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederungen der Schweiz, BFS, Neuenburg 2005. – Режим доступа : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/agglodfdft.pdf.

549.McDowell G. R. An Analytical Framework for Extension Community Development Programming in Local Government / G. R. McDowell // American Journal of Agricultural Economics. – 1978. – Vol. 60, № 3. – P. 416–424.

550.McMillan D. W. Sense of Community / D. W. McMillan // Journal of Community Psychology. – 1996. – Vol. 24, № 4. – P. 315–325.

551.McMillan D. W. Sense of Community: A Definition and Theory / D. W. McMillan, D.M. Chavis // Journal of Community Psychology. – 1986. – Vol. 14, № 1. – P. 6–23.

552.Menj J. Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italj, West Germany / J. Menj. – Oxford : Univ. press, 1990. – 365 p.

553.Mercer's "Quality of living survey" [Электронный ресурс] / Melbourne beats Sydney in world's most liveable city rankings Read more. – Режим доступа : <http://www.theage.com.au/travel/travel-news/melbourne-beats-sydney-in-worlds-most-liveable-city-rankings-20110221-1b29d.html>.

554.Monocle [Электронный ресурс] / Monocle's "Most Liveable Cities Index". – Режим доступа : // <http://www.monocle.com/affairs/>.

555.Mörl Ch. Soziale Netzwerke im Internet: Eine Analyse der Monetarisierungsmöglichkeiten und die Entwicklung eines integrierten Geschäftsmodells [Gebundene Ausgabe] / Ch. Mörl, M. Groß. – Hülsbusch W., 2008. – 160 s.

556.Naparstek A. J. Countering Urban Disinvestment through Community-Building Initiatives / A. J. Naparstek, Dennis Dooley // *Social Work*. – 1997. – Vol. 42, № 5. – P. 506–514.

557.Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go / [K.R. Isett, I.A. Mergel, K. LeRoux et al.] // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2011. – Vol. 21, № 1. – P. 157–173.

558.Neuman J. *Lights, Camera, War* / J. Neuman. – New York : St. Martin's Press, 1996. – 342 p.

559.O'Cuiv B. *A View of the Irish Language* / B. O'Cuiv (ed.). – Dublin : Stationery Office, 1969. – P. 22–34.

560.OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org>.

561.Oxford Manifesto 1997 [Електронний ресурс] // *Liberal International*. – Режим доступу : http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=537&lang=english.

562.Planowanie i zarzadzanie strategiczne. Poradnik dla menedzerow miast w samorzadach terytorialnych. – Wydawnictwo Samorzadowe FRDL, Warszawa, 1997. – S. 75.

563.Pool de Sola I. *Technologies of Freedom* / I. Sola de Pool. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1984. – 334 p.

564.Putnam R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* / R. D. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti. – Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1994. – 280 p.

565.Rapoport A. *Strategy and Conscience* / A. Rapoport. – N.-Y., L. : McGraw-Hill, 1964. – 265 p.

566.Renan E. *Poetry of the Celtic Races and Other Studies* / E. Renan. – Whitefish, MT : Kessinger, 2005.

567.Rex L. LaMore, Faron Supanich-Goldner. Конкурентоспроможність в контексті глобальної економіки знань: оцінка можливостей та необхідні дії [Електронний ресурс] / Rex L. LaMore, Faron Supanich-Goldner. – Державний університет штату Мічиган. – Режим доступу : http://www.municipaltoolkit.org/UserFiles/File/LaMore&Supanich-Goldner_UA.pdf.

568.Rose R. *Germans East and West. A Comparative Analysis* / R. Rose. – University of Strathclyde (Hg.) : *Studies in Public Policy*, 1994. – 210 p.

569.Rosenbloom D. *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* / D. Rosenbloom. – George : Washington University, New York, 1989. – 516 p.

570.Rossingol J. *Le Probleme nacional catalan* / J. Rossingol. – Paris : Mouton, 1974.

571.Saegert S. *Building Civic Capacity In Urban Neighborhoods: An Empirically Grounded Anatomy* / S. Saegert // *Journal of Urban Affairs*. – 2006. – Vol. 28, № 3. – P. 275–294.

572.Sassen S. The Global City: New York, London, Tokyo (Princeton: Princeton University Press, 1991) [Электронный ресурс] / S. Sassen - 1st ed. – 134 p. / Borders, Walls, and Crumbling Sovereignty. – Political Theory. – 2012. – № 40 (1). – P. 116–122. – Режим доступа : <http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/Borders-Walls-and-Crumbling-Sovereignty.pdf>.

573.Savan B. Community–university partnerships: Linking research and action for sustainable community development / B. Savan // Community Development Journal. – 2004. – Vol. 39. – № 4. – P. 372–384.

574.Schermerhorn R. Comparative Ethnic Relations: A Framework for Theory and Research / R. Schermerhorn. – New York : Random House, 1970. – P. 77–85.

575.Schweb K. World Economic Forum [Электронный ресурс] / K. Schwab // The Global Competitiveness Index 2012–2013. – Режим доступа : <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>.

576.Serant P. La France des minorities / P. Serant. – Paris : Laffont, 1965.

577.Serrani D. La via italiana alle regioni / D. Serrani. – Milan : Edizione di Comunita, 1972.

578.Shih C. The Facebook Era: Tapping Online Social Networks to Market, Sell, and Innovate / C. Shih. – Prentice Hall, 2010. – 368 p.

579.Spohr R. L. Toward a Comprehensive Strategy for Effective Practitioner–Scientist Partnerships and Larger-Scale Community Health and Well-Being / R. L. Spohr, M. T. Greenberg // American Journal of Community Psychology. – 2005. – Vol. 35, № 3/4. – P. 107–126.

580.Steinberg J. Why Switzerland? / J. Steinberg. – London : Cambridge Univ. Pres, 1996. – P. 114–116.

581.Strier R. The construction of university-community partnerships: entangled perspectives / R. Strier // High Education. – 2011. – Vol. 62. – P. 81–97.

582.Tennyson R. The Partnering Toolbook [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.thepartneringinitiative.org/publications/Toolbooks/The_Partnering_Toolbook.jsp.

583.The Community Development Reader / edited by J. DeFilippis and S. Saegert. – New York : Routledge. – 2007. – 360 p.

584.The Digital Agenda for Europe – Driving European growth digitally [Электронный ресурс] // Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 18.12.2012. – COM(2012) 784 final. – 14 p. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=1381.

585.The Economist's "World's Most Liveable Cities" [Электронный ресурс]. – Melbourne storm. – Режим доступа : <http://www.economist.com/blogs/gulliver/2011/08/liveability-ranking>.

586.Tolar R. L. The "Land-Grant Model" in U.S. Higher Education / R. L. Tolar // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. – 2008. – Vol. 1, № 3. – P. 408–412.

587. Twinning Programme Administration Office in Ukraine [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.twinning.com.ua>.
588. UN-HABITAT [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unhabitat.org>.
589. United Nations E-Government Survey 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm.
590. Urwin, D. The alchemy of delayed nationalism [Электронный ресурс] / Derek W. Urwin // Rapport / Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag, Universitetet i Bergen – nr. 3 — Режим доступа : http://openlibrary.org/works/OL2975762W/The_alchemy_of_delayed_nationalism
591. Warren M. R. Dry Bones Rattling : Community Building to Revitalize American Democracy / M. R. Warren. – Princeton: Princeton University Press, 2001. – 322 p.
592. Weber E. Peasants into Frenchmen: The Modernisation of Rural France 1870-1914 / E. Weber – London : Chatto & Windus, 1977.
593. Weerts D. J. Building a Two-Way Street: Challenges and Opportunities for Community Engagement at Research Universities / D. J. Weerts, L. R. Sandmann // The Review of Higher Education. – 2008. – Vol. 32, № 1. – P. 73–106.
594. Weil M. O. Community Building: Building Community Practice / M. O. Weil // Social Work. – 1996. – Vol. 41, № 5. – P. 481–499.
595. What Future for the European Administrative Space? / [Opening Report by the Head of the Italian Department of the Public Function Carlo D'Orta on the 41-st Meeting of the European Directors General Responsible for the Public Administration in Rome on 2–3 December 2003]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eipa.nl>.

Відомості про авторів

Аверченко Сергій Миколайович, народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; магістр державної служби.

Алексєєв Валерій Марленович, головний консультант Апарату Верховної Ради України; доктор наук з державного управління.

Безуглий Олександр Володимирович, доцент кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; кандидат наук з державного управління, доцент.

Вишлова-Пилєва Ірина Іванівна, аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Вінникова Наталія Анатоліївна, доцент кафедри політології Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна; кандидат політичних наук, доцент.

Ворона Петро Васильович, депутат Полтавської обласної ради, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України; кандидат наук з державного управління, доцент.

Гура Сергій Вікторович, аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

Денисенко Ірина Дмитрівна, декан факультету психології та соціології, завідувач кафедри політології, соціології та культурології Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди; доктор філософських наук, професор.

Збукар Віталій Павлович, голова Харківської районної державної адміністрації Харківської області, доцент кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; кандидат наук з державного управління.

Золотарьов Володимир Федорович, заступник директора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України з короткотермінового підвищення кваліфікації, кандидат економічних наук, доцент.

Ільченко Олена Володимирівна, магістр педагогіки вищої школи та бізнес адміністрування.

Калиновський Юрій Юрійович, професор кафедри філософії Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (м. Харків); доктор філософських наук, професор.

Ковальова Олена Михайлівна, заступник начальника управління з питань комунальної власності виконавчого апарату Харківської обласної ради; кандидат наук з державного управління.

Костіна Надія Анатоліївна, радник Голови Шишацької районної ради; магістр управління навчальним закладом, управління проектами та бізнес-адміністрування.

Куц Галина Михайлівна, професор кафедри політології, соціології та культурології Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди; доктор політичних наук, доцент.

Куц Юрій Олексійович, завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України; доктор наук з державного управління, професор.

Лиска Олексій Григорович, начальник відділу моніторингу і прогнозування аналітичного управління Департаменту з підвищення конкурентоспроможності регіону Харківської обласної державної адміністрації; кандидат наук з державного управління.

Любченко Павло Миколайович, професор кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (м. Харків); доктор юридичних наук, професор.

Ляхович Любов Михайлівна, Харківська державна зооветеринарна академія, доцент.

Нагорняк Тетяна Леонтіївна, доцент кафедри політології Донецького національного університету; кандидат політичних наук, доцент.

Наконечний Володимир Васильович, радник Харківського міського голови, доцент кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України; кандидат політичних наук.

Орлов Микола Михайлович, доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України; кандидат військових наук, доцент.

Пахомова Олена Михайлівна, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Поліщук Ігор Олексійович, професор кафедри соціології та політології Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (м. Харків); доктор політичних наук, професор.

Решевець Олеся Володимирівна, доцент кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; кандидат наук з державного управління.

Руденко Ольга Мстиславівна, професор кафедри державного управління Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор наук з державного управління, доцент.

Севостьянова Ірина Євгенівна, доцент кафедри філософських і соціальних наук Севастопольського національного технічного університету; кандидат політичних наук, доцент.

Сергеева Олена Юріївна, доцент кафедри іноземних мов Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; кандидат наук з державного управління.

Сердюкова Олена Євгенівна, аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Сидоренко Наталя Олегівна, начальник відділу інвестицій, зовнішньоекономічної діяльності та координації державних закупівель управління соціально-економічного розвитку Сумської міської ради, аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ.

Тітов Микола Ілліч, перший віце-президент – виконавчий директор Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області, голова постійної комісії Харківської обласної ради з питань розвитку місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, регламенту, етики та депутатської діяльності; кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України.

Червякова Ольга Володимирівна, доцент кафедри державного управління Національного університету біоресурсів і природокористування України, кандидат наук з державного управління.

Черкас Оксана Григорівна, депутат Київської районної в м. Полтаві ради, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, магістр державного управління.

Чернов Сергій Іванович, Президент Української асоціації районних та обласних рад, голова Харківської обласної ради, доктор наук з державного управління.

Шепеленко Ірина Павлівна, доцент кафедри політології, соціології та культурології Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди; кандидат соціологічних наук, доцент.

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	5
1.1. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління	5
1.2. Передумови сучасного розвитку територіальних громад в Україні	14
1.3. Будівництво територіальної громади як альтернативний напрямок її розвитку	17
1.4. Роль правової культури субсидіарності в управлінні розвитком територіальної громади	29
1.5. Вплив історичної специфіки України на формування регіональних територіальних громад: політико-культурний аспект	42
1.6. Трансформаційні тенденції місцевого самоврядування в умовах суспільних змін	52
Розділ 2. РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	63
2.1. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування у державах пострадянського простору	63
2.1.1. Територіальна громада і місцеве саморядування в Республіці Білорусь	66
2.1.2. Особливості розвитку територіальної громади і місцевого самоврядування держав Закавказзя	76
2.1.3. Прибалтійський розвиток місцевого самоврядування: від району до територіальної громади	94
2.1.4. Територіальна громада в казахській системі місцевого самоврядування: євразійська трансформація	108
2.2. Соціально-просторова організація територіальної громади сучасного міста: зарубіжний досвід	117
2.3. Роль вищих навчальних закладів у розвитку територіальної громади: зарубіжний досвід	135
2.4. Мовний чинник у формуванні та розвитку територіальної громади: світовий досвід	144
2.5. Міжнародне співробітництво представницьких органів територіальних громад України	159

Розділ 3. СТАЛИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ...	180
3.1. Принципи сталого розвитку	180
3.2. Особливості упровадження теорії сталого розвитку у міських та сільських громадах	186
3.3. Інформаційне супроводження сталого розвитку громад	192
3.4. Управління розвитком територіальної громади в контексті мережного підходу	197
3.5. Гарантії захисту прав територіальної громади	211
3.6. Інноваційна складова сталого розвитку територіальної громади	223
Розділ 4. СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	236
4.1. Транспарентність органів місцевого самоврядування: пріоритетні іміджеві стратегії	236
4.2. Впровадження електронного врядування в роботу органів місцевого самоврядування	249
4.3. Територіальна громада у контексті брендингу міст: світовий та український досвід	260
4.4. Діяльність представницьких органів територіальної громади щодо формування соціальності неповнолітніх у місті	278
4.5. "Демократія он-лайн": роль інформаційних технологій у формуванні інтерактивного простору територіальної громади	287
4.6. Децентралізація владних повноважень на рівні міської територіальної громади: управлінський вимір	300
4.7. Асоціації органів місцевого самоврядування – ефективний інструмент розвитку територіальних громад	315
4.8. Впровадження проектних технологій у діяльність територіальних громад Полтавської області	332
4.9. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо стратегічного планування розвитку територіальної громади	339
Розділ 5. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	351
5.1. Державне управління ресурсним розвитком територіальної громади: проблеми, напрями, пріоритети	351
5.2. Власність – матеріальне забезпечення розвитку територіальної громади	369
5.3. Управління майном комунальної власності	385
5.4. Комунальна власність як майнова основа розбудови територіальних громад	402
5.5. Державна політика забезпечення розвитку інвестиційної діяльності на рівні територіальної громади	427
5.6. Соціальна ефективність як критерій розвитку територіальної громади	436

Розділ 6. МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ	452
6.1. Історичний досвід участі громади в системі взаємодії органів виконавчої влади регіонального рівня	452
6.2. Система органів публічної влади в Україні	472
6.3. Напрями реалізації функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування в контексті взаємодії у сфері охорони правопорядку	475
ВИСНОВКИ	483
ДОДАТКИ	488
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	493
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	534

Чернов С. І., Куц Ю. О., Безуглий О. В., Лиска О. Г., Калиновський Ю. Ю.,
Поліщук І. О., Червякова О. В., Ворона П. В., Аверченко С. М., Черкас О. Г.,
Льченко О. В., Шепеленко І. П., Сергєєва О. Ю., Сидоренко П. О., Денисенко І. Д.,
Севостьянова І. Є., Сердюкова О. Є., Куц Г. М., Ляхович Л. М., Костіна Н. А.,
Нагорняк Т. Л., Пахомова О. М., Вінникова Н. А., Наконечний В. В., Тітов М. І.,
Любченко П. М., Збукар В. П., Руденко О. М., Гура С. В., Алксєєв В. М.,
Золотарьов В. Ф., Ковальова О. М., Решевеш О. В.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ

Монографія

Редактор *Ю. О. Куц*
Комп'ютерна верстка *Л. О. Петренко*

Підписано до друку 02.12.2013. Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний. Обл.-вид. арк 35,6.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Константа»
61145, м. Харків, вул. Космічна, 26
Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 376 від 22.01.2001 р.

Надруковано з готового оригінал-макету у друкарні ФОП Петров В. В.
Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.
Запис № 24800000000106167 від 08.01.2009 р.
61144, м. Харків, вул. Гв. Широїнівців, 79в, к. 137, тел. (057) 778-60-34.
e-mail:bookfabrik@rambler.ru

ISBN 978-966-342-396-8



9 789663 423968