

Чернівецький регіональний
центр перепідготовки та
підвищення кваліфікації
працівників органів
державної влади, органів
місцевого самоврядування,
державних підприємств,
установ та організацій

Кафедра політології та
державного управління
Чернівецького національного
університету імені
Юрія Федьковича

Представництво Фонду
Ганса Зайделя в Україні,
Республіці Молдова та
Румунії

ЧЕРНІВЕЦЬКА МІСЬКА РАДА

Влада та управління

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

*За матеріалами IV Міжнародної наукової конференції
„Муниципальні читання імені Антона Кохановського”*

Випуск 5

Чернівці
“Букрек”
2018

УДК 32.019.5(06)

В 57

*Схвалено навчально-методичною радою
Чернівецького регіонального центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ та організацій
(протокол № 2 від 9 грудня 2017 р.)
та Вченою радою факультету історії, політології та міжнародних відносин
Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича
№ 1 від 31 серпня 2018 р.*

**Редколегія та автори висловлюють щиру вдячність
Фонду Ганса Зайделя в Україні,
який зробив можливим вихід цієї книги у світ**

В 57 **Влада** та управління : збірник наукових праць. – Вип. 5. – Чернівці : „Букрек”, 2018. – 304 с.

ISBN 978-617-7663-08-8

До збірника наукових праць увійшли наукові статті, написані на основі доповідей та повідомлень, виголошених на IV Міжнародній науковій конференції „Муніципальні читання імені Антона Кохановського”, організованій спільно Чернівецькою міською радою, Чернівецьким регіональним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій і кафедрою політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича та Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії, яка відбулася 15 листопада 2017 року.

Збірник висвітлює теоретичні та науково-практичні підходи, погляди та результати наукових досліджень із проблематики місцевого самоврядування та муніципального управління, актуальних питань децентралізації влади, соціально-економічного розвитку.

Статті та матеріали, вміщені в збірнику, розраховані на працівників сфери державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, керівників державних установ, громадських організацій, наукових і педагогічних кадрів, аспірантів і студентів, що навчаються за спеціальністю „Публічне управління та адміністрування”, та усіх тих, хто вивчає або досліджує наукові й прикладні проблеми державної регіональної політики, місцевого самоврядування, державної служби та державного управління.

УДК 32.019.5(06)

© Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, 2018

© ЧНУ, 2018

© Автори, 2018

ISBN 978-617-7663-08-8

Редакційна колегія

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, співголова редколегії;

Ярмистий Микола Васильович – кандидат наук з державного управління, директор Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, співголова редколегії;

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора – начальник відділу наукової та міжнародної діяльності Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, заступник голови редколегії;

Войтович Радмила Василівна – доктор наук з державного управління, професор завідувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Ганюкова Лілія Василівна – доктор наук з державного управління, доцент кафедри політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України;

Головацький Володимир Анатолійович – доктор фізико-математичних наук, професор кафедри теоретичної фізики фізичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління навчальним закладом Інституту лідерства та соціальних наук університету ім. Б. Д. Грінченка;

Киפק Василь Федорович – доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової, науково-методичної роботи та міжнародних зв'язків Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету;

Малиновська Олена Анатоліївна – доктор наук з державного управління, Радник при дирекції національного інституту стратегічних досліджень;

Недокус Ігор Степанович – кандидат політичних наук, доцент, координатор магістратури за спеціальністю „Державна служба” кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича – відповідальний секретар редколегії;

Радиш Ярослав Федорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України;

Ротар Наталія Юрївна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Федуняк Сергій Георгійович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Фісанов Володимир Петрович – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Рецензенти:

Хаджирадєва Світлана Костянтинівна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

Малиновський Валентин Ярославович – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.

Адреса редколегії:

Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій
вул. Героїв Майдану, 5/52, м. Чернівці, 58001, тел./факс (0372)525271,
(0372)552903, E-mail: cprkcv@gmail.com, hakman61@gmail.com

Кафедра політології та державного управління, факультет історії, політології та міжнародних відносин, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, вул. Коцюбинського, 2, Чернівці, 58012,
тел.: (0372)523053, факс: (0372)557182
E-mail: akruglas@gmail.com; polstudies@rambler.ru

Зміст

Вітальне слово.....	11
---------------------	----

Передмова	15
-----------------	----

Владислав СТРУТИНСЬКИЙ

Антон Кохановський – політик, громадянин, патріот Чернівців....17

Розділ І

ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Анатолій КРУГЛАШОВ

Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для
України.....29

Наталія РОТАР

Управління публічним простором міста: перспективи адаптації
європейських моделей бюджету участі для України43

Марія ОРЛОВ, Ліліана БЄЛЕЧІУ

Співробітництво між громадами та забезпечення ефективного
управління у європейському просторі 55

Дорін-Мірча ДОБРА

„Серединний термін” пройшов для трьох країн Східного Партнер-
ства. Як реагує Політика Сусідства?66

Віра БУРДЯК

Основи територіального самоврядування в конституціях постко-
муністичних держав центрально-східної Європи79

Ігор НЕДОКУС

Зарубіжний досвід організації державного контролю роботи ор-
ганів місцевого самоврядування у контексті реформи з децентраліза-
ції управління в Україні91

Богдан КІХАЙ, Іонел БОСТАН

Переформулювання урядом стратегічного варіанту Румунії щодо
адміністративно-фінансової децентралізації105

Іонел БОСТАН, Богдан КІХАЙ

Відхилення від законності, що застосовуються бюджетними посадовими особами на адміністративно-територіальному рівні, як це визначено Румунським судом аудиторів117

Дмитро СОКОЛ

Міжмуніципальне співробітництво як дзеркало проблем публічного адміністрування в Білорусі126

Олексій КАНДІЮК

Запровадження низової демократії як основа адміністративної реформи (використання німецького досвіду в Україні)138

Сергій ГАКМАН

Організація освіти осіб, які належать до етнічних груп, на українсько-румунському прикордонні: компаративний аналіз148

Інна ДУТЧАК

Формування полікультурних компетенцій у сучасному освітньому просторі України167

Розділ II

РЕФОРМА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД, УРОКИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Микола ЯРМИСТИЙ

Реформування органів місцевого самоврядування та система публічного управління (організаційно-правовий аспект)177

Ольга ЧЕПЕЛЬ

Децентралізаційні процеси в Україні та Польщі: порівняльно-правове дослідження189

Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА

Депутатська етика: цінності, стандарти та виклики198

Богдан СТОРОЩУК

Проблема мультипатризму як відображення суперечності наслідків поставторитарних трансформацій економічної влади в трансформованих умовах210

<i>Наталія БАК</i> Децентралізація управління місцевими фінансами: переваги та ризики для територіальних громад	227
<i>Лілія ГОНЮКОВА</i> Актуальні проблеми об'єднання територіальних громад (на прикладі Кіровоградській області)	242
<i>Ірина ЦІКУЛ</i> Оптимізація комунікативної політики органів місцевого самоврядування (на прикладі Чернівецької міської ради)	251
<i>Сергій БІЛОРУСОВ</i> Практика підготовки осіб для забезпечення охорони правопорядку територіальних громад в умовах децентралізації влади	263
<i>Галина КУЗУБ</i> Особливості децентралізації в Чернівецькій області: людський фактор у впровадженні реформи	274
<i>Ольга КМЕТЬ, Оксана КУШНІР, Наталія ФУНДЮР, Оксана ІФТОДА</i> Використання методів андрагогіки у процесі удосконалення валеологічної компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування	284

Розділ III З ДОСВІДУ РОБОТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

<i>Богдан ВОЛОШИНСЬКИЙ</i> Досвід реалізації німецько-українського проекту технічної допомоги „Сприяння розвитку добровільних пожежних дружин (команд) у громадах Івано-Франківської області”	292
Відомості про авторів	297

Contents

Opening remarks.....	11
-----------------------------	-----------

Foreword	15
-----------------------	-----------

Vladyslav STRUTYNSKYI

Anton Kochanowski – politician, citizen, patriot of Chernivtsi.....	17
---	----

Part I

EUROPEAN MODELS OF MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AND THEIR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Anatoliy KRUGLASHOV

European model of Self-government: orientation for Ukraine	29
--	----

Nataliya ROTAR

Public management of the urban environment: the perspectives of European participation budget models for Ukraine	43
---	----

Maria ORLOV, Liliana BELECCIU

Intercommunity Cooperation and Ensuring Good Governance in the European Area	55
---	----

Dorin-Mircea DOBRA

The "medium-term" has passed for three of the Eastern Partnership Countries. How the Neighbourhood Policy react?	66
---	----

Vira BURDIAK

Foundations of territorial self-government in the constitution of the post-communist states of Central and Eastern Europe	79
--	----

Ihor NEDOKUS

Foreign experience of organizing the state control over the operation of local self-government bodies in the context of decentralization reform in Ukraine	91
--	----

Bogdan CHIHAI, Ionel BOSTAN

Reformulation through governmental norm of the strategic option of Romania regarding the financial – administrative decentralisation	105
---	-----

Ionel BOSTAN, Bogdan CHIHAI, Deviations from legality practiced by the budget authorising officers at the territorial administrative level, as found by the Romanian Court of Auditors	117
<i>Dmitriy SOKOL</i> Intermunicipal cooperation as a mirror of public administration problems in Belarus	126
<i>Oleksiy KANDYUK</i> Grassroots democracy as the basis of administrative reform (using german experience in Ukraine)	138
<i>Serhii HAKMAN</i> Organization of Education of Persons who belong to Ethnic Groups at the Ukrainian-Romanian Frontier: Comparative Analysis	148
<i>Inna DUTCHAK</i> Forming of multicultural competences in modern educational space of Ukraine	167

Part II

MUNICIPAL MANAGEMENT REFORM IN UKRAINE: EXPERIENCE, LESSONS, PROSPECTS

<i>Mykola JARMYSTY</i> Reforming local government organs and system of public administration (organizational and legal aspects)	177
<i>Olga CHEPEL</i> Decentralization processes in Ukraine and Poland: comparative legal study	189
<i>Tetiana VASYLEVSKA</i> Deputy ethics: values, standards and challenges	198
<i>Bogdan STOROSHCHUK</i> Multicitizenship as a reflection of contradiction of the consequences of post-authoritarian transformations of economic power in the cross-border conditions	210

<i>Natalia BAK</i>	
Decentralization of local finance' management: benefits and risks for territorial communities	227
<i>Liliya GONIUKOVA</i>	
Actual problems of association of territorial communities (for example, Kirovograd region)	242
<i>Iryna TSIKUL</i>	
Optimization of the communicative policy of local self-government bodies (on the example of the Chernivtsi City Council)	251
<i>Serhiy BILORUSOV</i>	
The practice of training individuals to ensure the protection of law and order in territorial communities in the context of decentralization of power	263
<i>Halyna KUZUB</i>	
Features of decentralization in the Chernivtsi region: human factor in application of reform	274
<i>Olga KMET, Oksana KUSHNIR, Natalia FUNDYUR, Oksana IFTODA</i>	
Andragogy methods used in the process of valeologic competence formation of local municipality officials	284

Part III

EXPERIENCE GATHERED BY TERRITORIAL COMMUNITIES

<i>Bogdan VOLOSHYNSKYI</i>	
Experience in Implementing the German-Ukrainian Project on Technical Assistance 'Promoting the Development of Voluntary Fire Brigades in the Communities of Ivano-Frankivsk Region'	292
About the authors.....	297

Вітальне слово

Чернівецька міська рада

Уже декілька років поспіль у Чернівцях традиційно проводяться муніципальні читання імені Антона Кохановського. Цьогоріч ми святкуємо сто років з дня народження Антона Кохановського – колишнього бургомістра міста Чернівці, посла (депутата) Державної Ради Австрії (парламенту), крайового старости Буковини. Основна ідея проведення читань полягає у тому, щоб на основі аналізу діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема міста Чернівці, міст України та інших європейських держав, з якими ми маємо партнерські відносини, обговорити та визначити напрямки наближення муніципального управління до моделей, що прийняті в країнах-членах Європейського Союзу. Зокрема, нам цікавий європейський досвід муніципального управління, можливість його застосування в українських реаліях. Ми готові до цікавої, щирої, корисної професійної розмови з науковцями, зарубіжними колегами, застосування на практиці їх рекомендацій.



У Чернівцях є гарні приклади муніципального управління як в історичному минулому, так і у сьогоденні. Готові цим досвідом ділитися з іншими містами. Раді, що така форма спілкування зацікавила закордонних друзів і ми маємо нагоду у Чернівцях під час

муніципальних читань обмінятися досвідом місцевого самоврядування та муніципального управління. Запропонований муніципальними слуханнями формат дискусії дозволяє значно прискорити пошук відповідей на запитання, які виникають під час формування об'єднаних громад. Напрямок руху, порядок, механізм цього процесу прописаний законодавцем, урядовцями. Однак, у кожному регіоні є свої особливості – нюанси, сумніви. Переконаний, що ми знайдемо потрібні для цього процесу рішення.

Сподіваємося, що конференція, яка набула статусу міжнародної, є своєчасним і корисним заходом для співпраці теоретиків і практиків муніципального управління. Впевнені, що наша продуктивна співпраця принесе гарні результати не лише для Чернівців, а й для багатьох міст України загалом.

**Чернівецький міський голова
Олексій Каспрук**

Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні, республіці Молдова, Румунії

Україна сьогодні проходить складний етап формування нових суспільних відносин між владою та громадськістю. Сучасні процеси реформування системи місцевих органів влади, передача державою деяких управлінських повноважень органам місцевого самоврядування передбачають формування нової моделі організації влади на місцях. Становлення інститутів громадянського суспільства та задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності, узгодження інтересів місцевих органів влади та територіальних громад є запорукою ефективного місцевого самоврядування та демократизації суспільства загалом. У цьому контексті система муніципального управління є визначальною ланкою в реформаторських процесах України.



Важливе значення для подальшого розвитку міст, і особливо це стосується міста Чернівці, є питання транскордонного співробітництва. Законодавство Європейського Союзу, яке стало більш активно застосовуватися у прикордонних регіонах, може слугувати базою для подальшого розвитку транскордонного співробітництва на засадах партнерства, субсидіарності, синергії та солідарності.

Одним із напрямів діяльності Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні, республіці Молдова, Ру-

мунії є підтримка місцевих ініціатив щодо реалізації інноваційних підходів, сприяння процесу децентралізації в Україні, поліпшення професійної підготовки державних службовців і посадовців місцевого самоврядування з використанням європейського досвіду та здійснення підтримки міжнародної співпраці.

Тому я вважаю, що проведення у Чернівцях Міжнародної наукової конференції „Муніципальні читання імені Антона Кохановського”, де обговорюються актуальні питання з місцевим самоврядуванням та муніципальним управлінням, розвитком служби в органах місцевого самоврядування, є важливим заходом у підтримці процесу децентралізації. Окрім того, на мою думку, видання збірника наукових праць „Влада та управління”, в якому розглядають актуальні питання організації інститутів місцевого самоврядування та досвіду європейських держав, буде сприяти науковому обґрунтуванню розвитку муніципального управління в Чернівцях. Позитивним є те, що в науковому збірнику присутні праці не тільки українських дослідників, але й науковців Румунії та Молдови.

Бажаю успіхів авторам наукових праць збірника „Влада та управління”, посадовим особам місцевого самоврядування та усім, хто сприяє реформуванню місцевого самоврядування.

Даніель Зайберлінг

Керівник проєктів Фонду
Ганса Зайделя в Україні,
Республіці Молдова і Румунії –
Директор Представництва
Фонду Ганса Зайделя в Україні

Передмова

У сучасних умовах реформування системи місцевого самоврядування змінюється парадигма муніципального управління, яка вимагає розробки та втілення у життя нових підходів щодо публічного узгодження різнопланових інтересів, врахування позиції представників громадянського суспільства, вирішення суспільно важливих завдань розвитку територіальної громади міста відповідними органами влади. У цьому контексті місто, як політико-адміністративна одиниця є основною управлінською системою на локальному рівні, яка повинна вирішувати місцеві проблеми територіальної громади спільно з представниками громадянського суспільства.

У контексті цих змін відродно відмітити, що традиційна науково-практична конференція „Муніципальні читання ім. Антона Кохановського” все більше і більше привертає увагу посадових осіб місцевого самоврядування, науковців із різних міст України та європейських держав. Зокрема в 2017 році у роботі конференції брали участь представники різних міст: Київ, Хмельницький, Запоріжжя, Суми, Полтава, Івано-Франківськ, Херсон. Своїми науковими розвідками щодо ефективності управління містом поділилися науковці Молдови, Румунії, Білорусі. За результатами роботи конференції вже вп'яте виходить збірник наукових праць „Влада та управління”.

У новому випуску збірника широко висвітлюється та науково обґрунтовується два основних тематичних напрямки— „Європейські моделі міського самоврядування та їх імплементація в Україні” та „Реформа муніципального управління в Україні: досвід, уроки, перспективи”. Позитивною тенденцією нашого видання є те, що поруч із науковими статтями теоретичного змісту розміщені статті, які аналі-

зують та узагальнюють досвід застосування інноваційних підходів та практичної реалізації певних програм у системі муніципального управління в різних містах України. Зокрема висвітлені як проблемні питання, так позитивні тенденції в управлінні містами Чернігівської, Кіровоградської, Івано-Франківської, Херсонської областей. Заслужують на увагу наукові праці, пов'язані з вивченням проблем адаптації європейських моделей муніципального управління для України; впровадження системи публічного управління та залучення представників громадськості до вирішення економічних, фінансових, соціальних питань розвитку міст.

Видання розраховано в першу чергу на посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, державних службовців органів виконавчої влади. Маємо надію, що збірник наукових праць зацікавить науковців у сфері публічного управління, викладачів та магістрів, які навчаються за освітнім напрямком „Публічне управління та адміністрування”, а також представників політичних та громадських організацій, зацікавлених в успішному розвитку місцевого самоврядування.

Хочемо подякувати нашим авторам, які надіслали свої статті, що охоплюють досить широкий тематичний спектр прикладних досліджень та інноваційних практик. Висловлюємо свою глибоку вдячність представництву фонду Ганса Зайделя в Україні, Молдові, Румунії за підтримку проведення конференції та видання цього збірника. Очікуємо й надалі від вітчизняних та зарубіжних дослідників, посадових осіб органів місцевого самоврядування нових наукових статей, аналітичних оглядів, ефективних практик розвитку міст для наступного випуску збірника.

*Від імені редакційної колегії,
співголови:*

Микола Ярмистий та Анатолій Круглашов

*Презентаційна доповідь до 100-річчя
з дня народження А. Кохановського*

Владислав СТРУТИНСЬКИЙ

**АНТОН КОХАНОВСЬКИЙ – ПОЛІТИК, ГРОМАДЯНИН,
ПАТРІОТ ЧЕРНІВЦІВ**

У статті розглядається діяльність видатної постаті в історії м. Чернівців, Буковинського краю – Антона Кохановського (Антін лицар Кохановський фон Ставчан, польською – Antoni Kochanowski von Stawczan, німецькою – Anton Freiherr von Kochanowski). 17 листопада 2017 року місто та Буковина урочисто відзначило 200 річницю від дня його народження. Аналізуючи багатолітнє перебування Кохановського на посаді бургомістра та крайового старости, ми маємо підстави констатувати, що він, в першу чергу, був громадянином своєї малої Батьківщини – Буковини, дійсним, а не рекламно-кон'юктурним патріотом Чернівців. А вже такий світогляд, ментальність сформували і його політичні уподобання, які високо цінували чернівчани, буковинці, обираючи Кохановського неодноразово бургомістром, крайовим старостою, депутатом австрійського парламенту. Саме за час його перебування на посаді бургомістра Чернівці за своїм архітектурним стилем стали схожими на Відень. Місто прикрасили такі архітектурні перлини як Резиденція митрополитів Буковини та Далмації, театр, вірмено-католицька церква, закінчено будівництва Кафедрального собору. Він активно відстоював клопотання до цісаря буковинської громади про відкриття в Чернівцях університету, ініціював будівництво водогону та водозабору, електростанції і електрифікації центральних вулиць. Саме під час його перебування на посаді бургомістра у Чернівцях було прокладено каналізацію та першу трамвайну колію, викладено бруківкою вулиці у центральній частині міста. Антон Кохановський мав хист об'єднувати депутатів на засадах толерантності, взаємоповаги для реалізації потрібних для міста проектів. Проведене дослідження дає підстави автору акцентувати увагу читача на

тому, що Антон Кохановський у своїй діяльності завжди керувався принципом, за яким головними для нього були розвиток та процвітання Чернівців, Буковини, але не навпаки – розвиток міста і краю для особистого збагачення.

Ключові слова: міське самоврядування, патріот, громадянин, коронний край, Герцогство Буковина, Буковинський ландтаг (сейм, сойм), крайовий староста, бургомістр.

Вступ.

17 листопада 2018 року чернівецька громада відзначила 200-річчя від дня народження непересічної особистості в історії Чернівців, Буковинського краю – Антона Кохановського.

Знаний науковець, кандидат історичних наук, доцент Олександр Масан правомірно наголошує, що „в історії Чернівців навряд чи знайдеться інший діяч міського самоврядування, який зробив би для міста стільки корисних справ, як Антон (Антін) Кохановський. Поляк за походженням, галичанин за народженням, він пов’язав свою долю з Буковиною та її столицею, залишивши в анналах чернівецької історії яскравий слід, а в пам’яті нащадків – глибоку шану і вдячність”¹.

Задумувалась стаття-виступ у тематичному контексті „Антоні Кохановський – політик, громадянин, патріот Чернівців”. Але заглибившись в архівні матеріали, в праці колег, ми дещо змінили логіку висвітлення життя А. Кохановського, акцентуючи увагу саме на морально-етичних складових діяльності цієї шанованої і поважної особистості нашого краю. Антон Кохановський в першу чергу був громадянином своєї малої Батьківщини – Буковини. А це заклало міцний фундамент його, скажімо так, „чернівецькості”. Він був не політично-кон’юктурним, а дійсним патріотом Чернівців. А вже такий світогляд, ментальність сформували і його політичні уподобання, які високо цінували чернівчани, буковинці, обираючи Кохановського неодноразово на найвищі посади. І це робилося свідомо, а не завдяки рожевим обіцянкам чи було наслідком можливих фальсифікацій під час виборів (таке в той час взагалі було відсутнє), а з поваги та впевненості – він буде працювати на благо міста, Буковинського краю. І Кохановський працював впевнено,

¹ Цит.за: Будна Надія. Його називали батьком міста. Минає 200 років від дня народження бургомистра Антона Кохановського // Молодий буковинець. – 16.11.2017. – с. 6.

поважно, відчуваючи підтримку населення та усіх політичних угруповань багатонаціональних Чернівців та Буковини. У свою чергу чернівчани, буковинці, політичні партії від німецької, єврейської, української, румунської, польської громад міста та краю бачили на практиці, що їхня довіра, їх побажання послідовно втілюються у життя.

Життєвий шлях, діяльність А. Кохановського досліджували знані у нашому краї науковці, зокрема проф. Олександр Добржанський², доц. Олександр Масан, св. пам'яті історик, журналіст Ігор Чеховський³ та інші.

Цікаві, ще не знані широкому загалу матеріали про батька міста, у тому числі архівні, зібрала і опублікувала до 200-річного ювілею в газеті „Буковина” (№ 45 від 3 лист. 2017 р., № 46 від 10 лист. 2017 р., № 47 від 17 лист. 2017 р.) та у місячнику Обласного Товариства польської культури ім. Адама Міцкевича „Gazeta Polska Bukowiny” (№ 126, лист. 2017 р., № 127, лист. 2017 р. та № 128, грудень 2017 р.) лауреат муніципальної відзнаки ім. Антона Кохановського, дослідниця історії столиці Буковини Марія Никирса.

Дозволимо собі узагальнити напрацьований матеріал та зробити деякі висновки щодо постаті „Батька міста” – Антона Кохановського.

Антін, Антін лицар Кохановський фон Ставчан (польською – Antoni Kochanowski von Stawczan, німецькою – Anton Freiherr von Kochanowski) – пошанований громадсько-політичний діяч Буковини.

Антон Кохановський народився 17 листопада 1817 року у Тернополі, в польській родині. Його батько був дрібним урядовцем. У пошуках кращого становища сім'я перебралася на початку 1823 року до Чернівців. Тут юний Антон закінчив початкову школу і розпочав навчання у першому гуманітарному класі цісарсько-королівської гімназії. Її закінчення давало право вступу до вузу. Після завершення правничих студій у Львівському університеті він деякий час працював службовцем у Станіславові (теперішній Івано-Франківськ).

1850 року А. Кохановський остаточно переїздить до Чернівців, де стає адвокатом. Близько 24 років свого життя віддав він адвокатурі,

² Добржанський О. В. Національний рух українців Буковини другої половини XIX – початку XX ст. – Чернівці: Золоті Литаври, 1999. – 574 с.

³ Масан О., Чеховський І. Чернівці: 1408—1998. Нариси з історії міста. – Чернівці: Місто, 1998. – 213 с.; Масан О. Його називали батьком міста // Масан О., Чеховський І. Чернівці: 1408-1998. Нариси з історії міста. – Чернівці, 1998. – С. 126-128.

завоювавши великий авторитет серед населення і колег, які обрали його 1868 року головою Буковинської палати адвокатів. Певною мірою саме адвокатська практика принесла А. Кохановському чималі статки. Це дозволило йому придбати помістя у Ставчанах (нині Кіцманського р-ну).

Історія розвитку Буковини і Чернівців тісно пов'язана зі становленням Антона Кохановського як державного діяча. Зокрема, за рішенням цесаря Франца Йосифа I вже у січні 1849 року Буковина набуває статусу окремого коронного краю. Утворюється Герцогство Буковина. 29 вересня 1850 р. цесар затвердив тимчасову конституцію краю. В ній підтверджувалося, що Буковина є окремою коронною землею імперії, якій надається відповідна автономія та окреме управління. У 1861 році Буковина отримала від імператора власний герб, право обирати крайовий сейм (сойм) та призначуваного цесарем управителя (президента).

У 1864 році Чернівці одержали право автономного самоврядування, у зв'язку з чим відбулися вибори депутатів до першої міської ради. Серед них був й А. Кохановський, який відтак упродовж 42 років представляв інтереси чернівецьких виборців у міській раді.

Уже на початку депутатської діяльності А. Кохановський виявив непересічні організаторські та політичні здібності, особливо ж уміння спрямовувати роботу депутатів у конструктивне русло, примиряти різні фракції та групи в раді шляхом розумних компромісів, на користь саме міста, а не якогось окремого політичного угруповання. Не дивно, що після відмови бургомістра Я. фон Петровича балотуватися вдруге у 1866 році на цю посаду одностайно вперше обирається А. Кохановський. (Згідно з тодішнім австрійським законодавством про міське самоврядування, бургомістр, віце-бургомістр і четверо міських радників обиралися депутатами міської ради.) 29 листопада 1866 року це обрання було затверджено цесарським декретом⁴. Потім він переобирається ще на чотири терміни (без перерви) до 1874 року. А з 1887 до 1905 року А. Кохановський обирався на цю посаду ще п'ять разів.

Окрім того, А. Кохановський обирається депутатом Буковинського ландтагу (сейму, сойму). Упродовж 1868-1874 років він обіймав посаду

⁴ Никирса М. Батько міста Чернівці // Буковина. – 0.11.2017. – с. 3.

заступника голови (віце-маршалка) Буковинського сейму. Після смерті маршалка Євдоксія Гормузакі (10 лютого 1874 року) А. Кохановський був обраний маршалком сейму, 22 вересня 1878 – вдруге очолив виконавчий комітет вищого органу крайового самоврядування Буковини. Він керував Буковинським парламентом IV та V скликань (упродовж 1874-1884 рр.). У цей час він склав обов'язки бургомістра, проте залишився депутатом міської ради. 1871 році його було обрано послом (депутатом) Державної Ради Австрії (парламенту).

Антон Кохановський на крайовому та державному рівнях послідовно відстоював інтереси Буковини і Чернівців, активно сприяв відкриттю Чернівецького університету. Як подає у своєму дослідженні Марія Никирса, „...на одному із засідань сейму наприкінці 1873 року він вкотре порушив питання про заснування університету. (...) ... депутат Кохановський цікавився, на якій стадії перебуває справа щодо відкриття університету у Чернівцях, і коли вона буде реалізована, оскільки це одностайне бажання всього краю...”⁵

З його ініціативи в 1874-1875 рр. було споруджено будівлю Буковинського ландтагу (нині – Міський палац школярів і юнацтва), відкриття якого відбулося 4 жовтня 1875 р. у формі урочистого прийому з нагоди заснування університету.

Антон Кохановський працював на посаді крайового старости до 1884 р. Йому було майже 70 років, коли помер бургомістр В. фон Клімеш. Депутати міської ради навесні 1887 р. знову обрали його бургомістром Чернівців.

Розуміючи, що місто не може розвиватися без водогону, каналізації, електромережі й громадського електротранспорту, Кохановський шляхом конкурсу організував будівництво водогінної системи й каналізації, які було здано в експлуатацію 2 листопада 1895 р. Як наслідок – значно поліпшився санітарний стан будинків і вулиць. Одночасно будувалася електростанція і проводилася електрифікація. 5 лютого 1896 р. на центральних вулицях уперше засяяло електричне світло, а 3 березня вже й у ратуші „була саля нарад вперше

⁵ Maria Nykyrsa. Ojciec miasta Czerniowiec. // Gazeta Polska Bukowiny. – Nr 127. – listopad 2017. – s. 5.

електрично освітлена. З тої нагоди зробили радники овацію своєму Бурмистрови”⁶. 18 липня 1897 р. у місті розпочався трамвайний рух. А. Кохановський був президентом Чернівецького товариства електростанції і трамваю, адже ці підприємства, збудовані на комунальні кошти, перебували в комунальній власності.

Згодом міська рада на чолі з А. Кохановським ухвалила покрити вулиці бруківкою, на що було виділено значні кошти. Вінцем діяльності бургомістра стало спорудження нового театру. Провідні банки надали місту, яке динамічно розвивалося, солідні кредити, що дозволило у рекордні строки – за 15 місяців – збудувати театр, який за архітектурою та інтер’єрами належить до найкращих театральних споруд Європи.

Можемо погодитись із твердженням Марії Никирси, що саме у період перебування А. Кохановського на посаді бургомістра були збудовані, окрім вище згаданих, найвизначніші адміністративні та громадські споруди, які надали Чернівцям імпозантного вигляду столиці Буковинського Герцогства.

Зокрема, пошта та телеграф (1887-1889), Промисловий музей Буковини (1894-1895), вища православна школа для дівчат (1902-1904) – нині гімназія № 4, Цісарсько-королівська гімназія з українськими класами (1902-1904) – нині гімназія № 5, муніципальна народна школа на Вокзальній (1887-1888) – нині професійно-технічне училище залізничників № 14, будинок для осіб похилого віку – нині міська лікарня № 3 на вулиці Олександра Щербанюка, будинок Буковинської ощадної каси (1899-1901) – нині Художній музей, єзуїтський костел Найсвятішого Серця Ісуса (1891-1894) та ін. Цікаво, що на відкриття костелу відгукнувся сам Папа Римський, який „уповноважив отця-суперіора Ебергардта передати бургомістрові Антонові Кохановському письмове апостольське благословення – йому особисто та його родині аж до третього коліна”⁷

За посадою Антон Кохановський упродовж багатьох років очолював Міську раду шкільництва, Місцеву санітарну раду, Раду у справах

⁶ Будна Н. Його називали батьком міста. Минає 200 років від дня народження бургомістра Антона Кохановського // Молодий буковинець. – 16.11.2017. – с. 6.

⁷ Maria Nykyrsa. Ojciec miasta Czerniowiec. Z okazji 200 rocznicy urodzin Antoniego Kochanowskiego // Gazeta Polska Bukowiny. – Nr 128. – październik, 2017. – s. 5.

нужденних і Фонд нужденних. Він був членом правління фінансово-промислових установ, створених за участю міської ради, зокрема Буковинської ощадної каси. За його сприяння у 1900-1901 рр., було збудовано прекрасне приміщення дирекції цієї першої (за часом створення) у Чернівцях і на Буковині банківської установи (нині – Художній музей). Бургомістр був також віце-президентом акційного Товариства місцевих залізниць Буковини.

А. Кохановський докладав значних зусиль для розвитку шкільництва. Зокрема, допомогу у налагодженні навчального процесу в Другій державній гімназії з німецькою та українською мовою навчання надавали національні товариства і фонд її підтримки, засновниками якого були перший директор гімназії Вінцент Фавстман, бургомістр Антон Кохановський, посол до Віденського парламенту Микола Василько та інші відомі громадяни міста – адвокати, купці, банкіри, землевласники, лікарі, різні товариства, як, наприклад, жіноче товариство цесареві Єлизавети, єврейське товариство „Сіон” та ін. У гімназії були добре укомплектовані книгами і підручниками дві бібліотеки: українська і німецька.

Ще на початку 60-х років XIX ст., коли було дозволено створювати громадські організації, Кохановський став членом-засновником, а згодом і головою Товариства плекання музичного мистецтва на Буковині, або Музичного товариства, завдяки старанням якого у Чернівцях було збудовано концертний зал (нині – філармонія). Він належав до ініціаторів створення і був головою Товариства прикрашення Чернівців, яке ставило за головну мету озеленення міста. А. Кохановський і члени товариства досягали цієї мети переважно за членські внески – власні кошти. Вони заклали теперішній парк ім. Ю. Федьковича, скверик на розі вулиць Головної і Шкільної тощо. А. Кохановський був членом-засновником і заступником голови Буковинського промислового музею — своєрідної виставки досягнень Буковини, починаючи від народних промислів і закінчуючи виробами місцевих промислових підприємств. Він активно сприяв будівництву приміщення цього музею (нині — відділення Укрсоцбанку).

Навесні 1905-го, на 88-му році життя, Антон Кохановський звернувся до міської ради з проханням звільнити його з посади бургомістра, які він обіймав упродовж 26 років. Поцінуючи заслужену людину, депутати одноголосно ухвалили надати А. Кохановському звання почесного президента (українці казали — посадника) Чернівців. Подякувавши колегам, він сказав, що має вже багато нагород і титулів, але цей вважає найвищою відзнакою своєї довголітньої праці. Незважаючи на похилий вік, він продовжував виконувати обов'язки депутата міської ради. Свою політичну кар'єру Кохановський розпочав з 15 тисячами мешканців, а закінчив, коли місто вже мало 75 тисяч чернівчан⁸.

Згідно з адресними книгами, які видавалися з 1895 р., останні 11 років життя Антон Кохановський проживав у будинку на Центральній площі, 5. Про це свідчить меморіальна дошка на фасаді будинку, яка була виготовлена за пропозицією Обласного Товариства польської культури ім. Адама Міцкевича і урочисто встановлена у присутності чернівчан, членів Товариства, представників Чернівецької міської ради на чолі з тодішнім міським Головою Миколою Федоруком.

Антон Кохановський був дійсно особистістю з великої літери. Завдяки надзвичайній працездатності і працелюбності досяг високих посад, нагород, титулів і чималих статків. Та він залишався скромною і виваженою людиною, яка вбачала сенс життя не у власному збагаченні, а в діяльності, спрямованій на досягнення конкретних і вагомих для суспільства результатів. Будучи глибоко віруючим, Кохановський відзначався толерантністю і співчутливим ставленням до людей інших конфесій, не шкодував коштів на допомогу нужденним. Під час голоду й епідемії 1865-1866 рр., коли лише в Чернівцях померло 2276 осіб, він наказав виловити всю рибу зі ставків, що були в мастку, привезти до міста і роздати людям. Як голова Фонду для нужденних жертвував значні суми, які призначалися для лікування важкохворих чернівчан. Він подарував міській раді великий годинник чеського виробництва, що світився уночі. Встановлений на фронтоні ратуші, він і досі слугує чернівчанам.

⁸ Maria Nykyrsa. Ojciec miasta Czerniowiec. Z okazji 200. rocznicy urodzin Antoniego Kochanowskiego // Gazeta Polska Bukowiny. – Nr 128. – październik, 2017. – s. 5.

Відзнаки та нагороди.

Наприкінці 1873 року з нагоди 50-річного правління цісаря Франца Йозефа Антон Кохановський отримав від імператора шляхетство (1873 р.), а далі і титул барона, про що повідомили всі буковинські часописи. Дозволимо собі повністю зацитувати надзвичайно цікавий матеріал з газети „Czernowitzer Gemeinde Zeitung”, який подала у своєму дослідженні відмінник архівної справи Марія Никирса. „11 грудня відбулося урочисте засідання міської ради та всіх службовців магістрату з нагоди надання бургомістру Антонові Кохановському титулу барона. Д-р Райс звернувся до Кохановського наступними словами: „Найвища відзнака завдяки милості і благосклонності Його цісарської високості викликала справжню радість у всього населення Чернівців. Це відзнака нашого лютого і шанованого всіма бургомістра, якого в народі вже десятки років іменують „батьком міста”. ...Я не в змозі перелічити всі Ваші заслуги перед містом. Проте одне хочу сказати від себе і від ради: Ви віддавна і постійно є яскравим прикладом вірного обов’язку і невтомної самовідданої праці на благо громади, і ми всі шануємо Вас як сутність справжньої громадянської бюргерської доброчесності. Що я можу сказати про Вашу працю? Розвиток нашого міста заявляє про це чітко і голосно. Куди не глянеш, майже все виникло під Ваши покровительством. ...Наші любі Чернівці враз наближаються до міст західної культури. ...І я маю наголосити ще на одному важливому моменті. Якби в нашому міському середовищі панував дух розбрату, в цьому залі існували національні чи конфесійні протиріччя, тертя, то нічого не було би досягнуто. У нас постійно більшість комунальних питань вирішуються в дусі прогресу, панує злагода, і це у великій мірі заслуга нашого бургомістра”⁹. Він також був нагороджений цісарем орденами Залізної Корони 3-го ступеня (1872 р.), Залізної Корони 2-го ступеня (1884 р.), російським урядом за допомогу у гасінні пожежі у м. Новоселиці орденом Св. Анни 2-го ступеня (1888 р.), папським орденом Св. Георгія із зрікою та званням Командора ордену (1898 р.), на його честь назвали одну з центральних вулиць міста. Безумовно, найбільшою відзнакою були звання „Почесного бургомістра” Чернівців та „Почесного громадянина міста Чернівці”. Вони засвідчили глибоку пошану чернівчан, колег по

⁹ Никирса М. Батько міста Чернівці // Буковина. – 10.11.2017. – с. 3

депутатському корпусу до видатної постаті, справжнього „батька міста”. 24 грудня 1889 року віденська газета „Neue Freie Presse” повідомила про рішення Міської ради з нагоди 25-річного ювілею діяльності з початку міської автономії та визнання багаторазових заслуг на ниві діяльності бургомістра удостоїти Кохановського звання „Почесного громадянина міста Чернівці”¹⁰. Крім того, Антон Кохановський був почесним членом різноманітних товариств.

Помер „батько міста” у ніч на 10 вересня 1906 року. 12 вересня у будинку магістрату бургомістр д-р Едуард Райс, працівники магістрату, громадська рада прощалися з А. Кохановським. Відспівав його прелат Йосиф Шмідт, а в останню путь проводжали Кохановського тисячі чернівчан, серед них і урядовці, Президент краю О. фон Блеймбен, заступник голови Крайового сейму С. Смаль-Стоцький, бургомістр Е. Райс, генерал-майор Горнік. Поховали Кохановського у Чернівцях у родинному склепі на території нинішнього заповідника „Кладовище на вул. Зелений”.

Висновки.

Підсумовуючи, напевно, варто наголосити, що А. Кохановський у своїй діяльності завжди керувався принципом: розвиток та процвітання Чернівців, Буковини, благополуччя чернівчан є головним, визначальним для бургомістра, крайового старости. Для нього цей процес не передбачав зворотнього напрямку – особистого збагачення за рахунок розвитку міста, Буковинського краю.

Тож вітаючи всіх з 200-річним ювілеєм нашого „батька міста” варто було би підтримати пропозицію Олександра Масана та створити у міській раді відповідну комісію з підготовки та спорудження пам’ятника Антону Кохановському у Чернівцях. Він заслужив на це всією своєю діяльністю на благо чернівчан, Чернівців та Буковинського краю!!!

Владислав Струтинський

АНТОН КОХАНОВСКИЙ – ПОЛИТИК, ГРАЖДАНИН, ПАТРИОТ ЧЕРНОВЦОВ

Резюме: В статье рассматривается деятельность выдающейся личности в истории Черновцов, Буковинского края – Антона Коха-

¹⁰ Там само.

новского (Антон рыцарь Кохановский фон Ставчан, пол. – Antoni Kochanowski von Stawczan, нем. – Anton Freiherr von Kochanowski). 17 ноября 2017 года город и Буковина торжественно отметили 200-летие со дня его рождения. Анализируя многолетнее пребывание Кохановского на должности бургомистра и краевого старосты, мы можем констатировать, что он прежде всего был гражданином своего малого Отечества – Буковины, действительным, а не рекламно-конъюнктурным патриотом Черновцов. А уже такое мировоззрение, ментальность сформировали и его политические принципы, которые так высоко ценили черновчане, буковинцы, многократно избирая Антона Кохановского бургомистром, краевым старостой, депутатом австрийского парламента. Именно за время его пребывания на должности бургомистра Черновцы по своей архитектуре стали похожими на Вену. Город украсили такие архитектурные жемчужины как Резиденция митрополитов Буковины и Далмации, театр, Армянская церковь, было закончено строительство Кафедрального собора. Он активно поддерживал ходатайство буковинской общественности к императору об открытии в Черновцах университета, инициировал строительство водопровода и водозабора, электростанции и электрификации центральных улиц. Именно во время его пребывания на посту бургомистра в Черновцах была проложена канализация и первая трамвайная линия, выложены брусчаткой улицы в центральной части города. А. Кохановский обладал умением объединять депутатов для реализации необходимых для города проектов. Проведенное исследование дают основания автору акцентировать внимание непредвзятого читателя на том, что Антон Кохановский в своей деятельности всегда руководствовался принципом, суть которого заключалась в том, что главным для него были развитие и процветание Черновцов, Буковины, но не наоборот – развитие города и Буковины для личного обогащения.

Ключевые слова: городское самоуправление, патриот, гражданин, коронный край, Герцогство Буковина, Буковинский ландтаг (сейм, сойм), краевой староста, бургомистр.

Vladyslav STRUTYNSKYI

**ANTON KOCHANOWSKI – POLITICIAN, CITIZEN,
PATRIOT OF CHERNIVTSI**

Abstract: This article considers activity of an outstanding figure in Chernivtsi and Bukovynian history – Anton Kochanowski (Antin, the Knight Kochanowski von Stawczan, in Polish Antoni Kochanowski von Stawczan, in German Anton Freiherr von Kochanowski). On November 17, 2017 Chernivtsi and Bukovyna celebrated 200th anniversary of his birth. Analyzing long-term office of Anton Kochanowski as a burgomaster and a regional headman (starost), we must argue that he was, first, a citizen of his small homeland – Bukovyna, a real and not a promotional-conjunct patriot of Chernivtsi. Moreover, such a worldview, mentality formed his political preferences, which were highly valued by Chernivtsi citizens, Bukovynians, repeatedly electing Kochanowski as a burgomaster, a regional headman (starost), a deputy of the Austrian Parliament. It was during his office as a mayor of Chernivtsi when the city began to resemble Vienna. The city was decorated with such architectural pearls as the Residence of Bukovynian and Dalmatian Metropolitans, the theater, the Armenian-Catholic Church, and the construction of the Cathedral was completed. He actively supported the petition to the King about opening of the University in Chernivtsi, initiated the construction of water supply and water intake, a power station and electrification of the central streets. It was during his term of office as a burgomaster in Chernivtsi that a sewage system was laid and the first tram trail was laid out, the streets in the central part of the city were paved. Anton Kochanowski had the ability to unite deputies for the implementation of the projects necessary for the city. The conducted study gives the author an opportunity to focus the reader's attention on the fact that Anton Kochanowski was always guided by the principle, the essence of which was that the main objective for him was the development and prosperity of Chernivtsi, Bukovyna, but not vice versa – the development of the city and the region for personal enrichment.

Keywords: city self-government, patriot, citizen, crown land, Dukedom of Bukovina, Bukovinian Landtag (seim, soym), regional headman (starost), burgomaster.

Розділ I

ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Анатолій КРУГЛАШОВ

ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Україна стала на шлях демократичних перетворень і визначила вектором свого розвитку повноцінну інтеграцію до Європейського Союзу. Важливу основу здійснення цих прагнень становить належний розвиток місцевої демократії, яка має спиратися на відповідні правові засади та інституційні форми розвитку. В цьому контексті важко переоцінити значення Європейської Хартії місцевого самоврядування та наступних документів, прийнятих в її розвитку Радою Європи.

У статті аналізується суспільно-політичний контекст ратифікації Хартії Україною. Найбільша увага приділена питанням повноти її імплементації нашою країною, тим завданням, які потребують вирішення задля формування сучасної ефективної системи місцевого самоврядування Україною. Зроблені висновки щодо досягнень та упущень на цьому шляху, а також запропоновані окремі рекомендації щодо вирішення виявлених проблем.

Ключові слова: *Європейська Хартія місцевого самоврядування, місцева демократія, місцеве самоврядування, децентралізація влади.*

Вступ.

Складні процеси реформування системи публічного управління в Україні вимагають визначення чітких орієнтирів для здійснення перетворень у цій надважливій сфері. Особливе значення має успіх процесів децентралізації, які почалися з 2014 р., з метою створення дієздатної системи державного управління та місцевого самоврядування,

усунення тих системних вад, які притаманні як кожній з них, так і взаємодії поміж ними.

При виборі оптимального напрямку та засобів реформування місцевого самоврядування необхідно визнати, що таким для України є правова система та політичні практики, що сформовані та розвиваються у країнах ЄС. Разом із цим слід усвідомлювати, що єдиної, а тим більше уніфікованої системи регіонального управління та місцевого самоврядування в ЄС немає і наврядчи буде в досяжній перспективі. Проте як у країнах-членах ЄС зокрема, так і в країнах-членах Ради Європи (далі – РЕ) у цілому, основні принципи місцевого самоврядування та регіонального управління в достатньо чіткій правовій формі визначені у „Європейській Хартії місцевого самоврядування” (далі – Хартія). Саме реалізація системи принципів¹, визначених цією Хартією, і формує принципові засади тієї моделі місцевого самоврядування, яку можна в узагальненому вигляді визначити як загальноєвропейську.

У цій статті автор розгляне значення Хартії для України, деякі актуальні аспекти політичного контексту прийняття та імплементації та ті проблеми повноцінного виконання її положень у нашій державі, які все ще потребують вирішення.

I. Хартія як „Конституція” місцевого самоврядування.

Перш за все, варто визначити, для чого потрібна Європейська Хартія місцевого самоврядування громадянам України, депутатам місцевих Рад, посадовим особам місцевого самоврядування? Це питання важливе насамперед, з точки зору розвитку місцевої демократії, забезпечення певного рівня компетентності та функціональної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, визначення припустимих форм і методів взаємодії державних інститутів з ними і багато іншого. Але насамперед, необхідно наголосити на значенні цього документу для місцевої демократії як своєрідної європейської Конституції місцевого самоврядування. Саме вона є важливою опорою демократичної системи в будь-якій країні. Не може бути демократичною країна, якщо демократичні процеси в ній сконцентровані лише на централь-

¹ Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – 2007. – № 69. – С. 56-67.

ному рівні влади. Тобто коли вони виявляються, наприклад, у той час, коли обираємо парламент, а той формує уряд, який є підконтрольним і підзвітним парламенту, обираємо Президента тощо. Але цих демократичних процедур ще далеко не достатньо для того, що б вся політична система функціонувала як демократична, необхідно, щоб вона опиралася на правові засади, політичні інструменти та чинні механізми місцевої демократії. У Європі існують її різні моделі, сформовані упродовж більш або менш тривалого часу, тому у питанні створення Європейської Хартії місцевого самоврядування представникам різних країн було важко досягти консенсусу, але він був досягнутий, і цей документ з'явився після досить тривалої розробки.

Відзначимо, що в Україні місцева демократія розвивається, але як і загалом вітчизняний демократичний процес, із труднощами, нерідко з настанням періодів відступу від неї. Тому для науковців та експертів залишається важливим дослідження європейського досвіду місцевого самоврядування як однієї з важливих сфер, де реалізуються засади місцевої демократії, а також поширення цих знань серед співвітчизників. Для цього необхідно уважне вивчення Європейської Хартії місцевого самоврядування та здійснення аналізу її імплементації в нашої державі.

Початок роботи над Хартією було покладено ще у 1968 році, але процес узгодження її тексту тривав довго, до 1985 р., тому що між країнами-членами РЄ існували суттєві розбіжності щодо того, яким повинен бути зміст цього документа і наскільки детальними можуть бути його формулювання. Це був непростий процес, тому що у кожній країні склалася власна модель місцевого самоврядування та регіонального управління, їх взаємин із центральними органами влади. До того ж, рамки повноважень і зміст діяльності інститутів місцевого самоврядування суттєво залежать від форми державного устрою окремих країн: унітарних (централізованих чи децентралізованих) або федеративних.

Оскільки підвести єдиний нормативно-правовий знаменник під ці різноманітні системи було складно, то було прийнято компромісне рішення, що Хартія повинна містити загальні засади і принципи діяльності місцевого самоврядування. Так було досягнуто консенсусу щодо принципових питань місцевого самоврядування та й регіонального управління. Таким чином, Хартія постала тим рамковим документом,

який визначає загальні принципи функціонування і, частково, формування інститутів місцевого самоврядування².

Положення Хартії, зокрема, стосуються конституційних і правових засад місцевого самоврядування. Тобто важливо, щоби місцеве самоврядування отримало найвищий рівень правового представництва і було унормовано в національній конституції. Але якщо з тих чи інших причин в Конституції його визначення відсутнє, то принаймні воно повинно визначатися законом і відповідати духу і змісту Хартії, відповідній концепції місцевого самоврядування. Тут йдеться про захист меж територіальних громад, визначення адміністративного, фінансового забезпечення ресурсами місцевого самоврядування, про владні функції на місцевому рівні. Вона також регламентує зміст і межі адміністративного нагляду з боку держави за діяльністю системи місцевого самоврядування, тим самим обмежуючи адміністративне чи політичне втручання держави у справи місцевих громад та самоврядних інститутів. Також Хартія визначає права місцевих громад і рад на асоціації, об'єднання з метою належного представництва, відстоювання і лобювання своїх інтересів³.

Після вступу України до Ради Європи постало питання про прийняття її основних документів. Наша держава ратифікувала Хартію без застережень, хоча мала на них право. Тобто на території України, на відміну від деяких європейських держав, які ратифікували Хартію з певними застереженнями або часовими обмеженнями вступу в дію її окремих положень, всі її статті діють у повному обсязі⁴. Або, варто внести уточнення, повинні діяти згідно з ратифікаційними документами.

II. Національний контекст: ратифікаційний ентузіазм та імплементаційний ступор.

Варто згадати нашу недавню історію й ті суспільно-політичні умови, в яких Україна приєдналася до Хартії⁵. У той час, коли її

² Європейська Хартія місцевого самоврядування. Українська редакція: Рада Європи, 2015. – 58 с.

³ Див. також у електронному вигляді: Європейська Хартія Місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс]. – <http://www.rada.gov.ua>

⁴ Гірняк М. В. Європейська Хартія місцевого самоврядування – джерело конституційного права України // Наукові Записки: Юридичні науки. –Т. 53. – С. 182

⁵ Місцева і регіональна демократія в Україні [Електронний ресурс]. – <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/01.pdf>

ратифікували, країна перебувала у складному соціально-економічному становищі⁶. В умовах політичної нестабільності Кучма Л. Д., ставши президентом України, намагався робити все, щоби посилити президентську владу. Одним із пам'ятних лейтмотивів у виступах Леоніда Даниловича стала його фраза: „Мені не вистачає повноважень”. Тому вітчизняний контекст прийняття Хартії був дуже складний. Президент послідовно й до певного часу успішно боровся за нові повноваження за рахунок не лише Кабміну чи парламенту, але й намагався здобути вплив на місцеве самоврядування. Можливо, й для того, щоби уникнути з боку міжнародних організацій та внутрішніх опонентів звинувачень у тому, що він є авторитарним президентом, Л. Кучма доволі легко йшов на ратифікацію різних європейських документів, що мало показати: офіційний Київ належно виконує взяті на себе зобов'язання перед партнерами, а також і Радою Європи. Тим паче, Хартія була серед перших в черзі європейських документів, які Україна прийняла після вступу до РЄ. Але процес ратифікації та виконання цих документів – це різні історії. Українські політики охоче їх підписували, переважно своєчасно ратифікували, а далі починалося вже цікавіше. На прикладі Хартії можна побачити, що саме. Адже Україна дотримується лише приблизно двадцять норм із першої частини Хартії – це мінімальний об'єм. А з 14 принципів Хартії не виконує близько десяти. Тобто ефективність і результативність виконання цього документу в Україні залишається незадовільною. Втім, Хартія не становить нещасний виняток у нашій обов'язковості щодо власних міжнародних зобов'язань. За таких умов не дивно, що наша держава перебувала в полі зору уваги Ради Європи, зокрема через моніторингові процедури⁷.

Національний контекст ратифікації Хартії був таким, що аж 5 років треба було, щоб перекласти текст цього документу українською

⁶ Трояновський В. В. Європейська Хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи // Державне управління: теорія та практика, 2009, 2. – [Електронний ресурс]. – http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf.

⁷ Ровинська К. І. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні. // Державне будівництво / 2013 / – № 1. – [Електронний ресурс]. – <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf>

мовою⁸. Напевно, в Україні не знайшлося фахівців, щоб це зробити швидше. На наш погляд це було свідоме зволікання з тим, щоб Хартія не могла використовуватись політично і як правовий інструмент. Тобто за відсутності офіційного перекладу, у судових органах вона використовуватись не може⁹.

При розгляді Хартії та процедур контролю за її виконанням варто наголосити на особливій ролі такої інституції як Конгрес локальних і регіональних влад Ради Європи. Конгрес виконує ряд важливих функцій¹⁰. Насамперед, він представляє і забезпечує реалізацію інтересів місцевих органів самоврядування, місцевих громад; він допомагає їм брати участь у процесах європейської інтеграції; здійснює моніторинг виконання взятих на себе зобов'язань країнами-учасницями, а також займається забезпеченням контролю над виборчими процесами. За результатами цих моніторинрів формуються доповіді, відповідно до яких пропонуються країнам-членам РЄ шляхи виправлення виявлених недоліків. Також він представляє інтереси європейських регіонів і муніципалітетів. Крім того, Конгрес є міжнародним форумом, у рамках якого дискутують щодо проблем місцевого і регіонального самоврядування і відбувається пошук вирішення проблем, які нерідко є типовими, незважаючи на всі соціально-економічні та політичні відмінності у розвитку країн, що входять до Ради Європи. Також він консультує Комітет міністрів і Парламентську асамблею РЄ. Конгрес тісно взаємодіє з національними і міжнародними організаціями, що представляють регіональні та місцеві влади. Також він забезпечує публічне обговорення питань, які перебувають в його компетенції у різних форматах, організовує дискусії й долучає громадськість до цього процесу, насамперед, експертів, науковців, практиків тощо.

⁸ Фоміна Д. С. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року та інших міжнародно-правових актів щодо правової організації місцевого самоврядування // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. – Сер.: Державне управління, 2013. – Вип. 214. – С. 110.

⁹ Панасюк С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської Хартії місцевого самоврядування у контексті якісної імплементації її положень // Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Право. 2012. – №3 – 4. – С. 200 – 205.

¹⁰ Європейська Хартія місцевого самоврядування та пояснювальна доповідь. – [Електронний ресурс]. – <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/04/YEHMS.pdf>

Повертаючись до розгляду основних положень Хартії, відзначимо, що вона визначає місцеве самоврядування як право і спроможність ОМС у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах населення. Країни-члени РЄ дискутували, як коректно і взаємно прийнятно визначити компетенції місцевого самоврядування, тому було погоджено, що це має бути суттєва частка публічних справ, які здійснюються ними під власну відповідальність. І найголовніше, що отримувачем усіх цих послуг є місцеве населення.

Це право здійснюється радами або зборами (тобто Хартія не визнає й не регламентує якусь уніфіковану форму здійснення місцевого самоврядування), члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Це положення жодним чином не перешкоджає використовувати збори громадян, референдуми чи будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це не заборонено національним законодавством. Ці повноваження здійснюються тими органами, які мають найтісніший контакт із громадянами. Варто наголосити, що особливу цінність у розвитку місцевої демократії та демократичних процесів загалом становлять ефективно діючі органи місцевого самоврядування, оскільки вони – найближчий до населення рівень влади, якщо вони обираються і підконтрольні йому.

III. Сучасні перешкоди на шляху європеїзації вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Незважаючи на важливу роль Хартії для формування правових рамок та інституційних підвалів розвитку місцевого самоврядування в нашій державі, у виконанні її положень залишаються певні труднощі й недоліки¹¹. Наведемо найбільш показові приклади. По-перше, неподолана суперечність Хартії щодо віднесення всіх рівнів місцевих властей до суб'єктів місцевого самоврядування. Тобто Ради, які в нас називаються базовими, мають власні виконавчі органи (село, селище, місто). Районні, обласні ради подібних виконавчих органів позбавлені донині. Ці виконавчі повноваження делеговані згідно з законом відповідного рівня районним і обласним державним адміністраціям, що призводи-

¹¹ Кравченко В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 40 – 41.

ло і призводить до певних зловживань і напружень у регіонах. Тому на практиці районні і обласні ради стають заручниками сумлінності та якості виконання низки важливих повноважень з боку тих виконавчих органів, які не обираються населенням і безпосередньо йому непідзвітні і непідконтрольні. Це є порушенням норм Хартії.

По-друге, у законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, тобто територіальних меж їх юрисдикції, що викликає ряд конфліктів, в т.ч. інтересів щодо їх ресурсів, насамперед, такого важливого ресурсу як земля¹².

По-третє, у вітчизняному законодавстві не втілений належним чином принцип субсидіарності, як основа взаємин між різними рівнями влади¹³. Цей принцип є основоположним для діяльності як країн РЄ, в частині розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) і органами виконавчої влади, так і для країн-членів ЄС від моменту підписання Маастрихтського договору 1992 р. Якщо викласти зміст цього принципу спрощено, то він має дві сторони: органи більш високого рівня компетентності не повинні втручатися у справи органів меншого рівня компетентності; кожний орган ОМС наділений згідно з правом власними компетенціями, у які не втручаються інші органи влади. Тобто йде мова про їх належну адміністративну автономність. Друга сторона цього принципу полягає у тому, що якщо територіальна громада, орган влади на певній території не спроможні вирішити ті чи інші нагальні проблеми, тоді вступає в дію інший аспект принципу субсидіарності – орган з більшою сферою компетенції (отже, і ресурсів) надає необхідну допомогу для вирішення конкретної проблеми. Доброю новиною для нас є те, що цей принцип останніми роками часто згадують політики, але до цих пір він не прописаний належно у нашому новому законодавстві, і це є великий мінус. Бо попри багато розмов про нього, він все ще не діє у нашій державі. Наслідком такого стану є, зокрема, конфлікти з приводу компетенцій між органами державної влади та місцевого самоврядування і між останніми також. А це вносить додаткове

¹² Стан правової реалізації Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс]. – <http://old.niss.gov.ua/monitor/desember08/27.htm>

¹³ Заблоцький В. В. Імплементация европейских стандартів формування та функціонування місцевого самоврядування в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

напруження в розвиток сфери публічного управління і гальмує формування європейських норм і практик її діяльності.

По-четверте, у законодавстві України все ще відсутні норми щодо відповідальності за справи на місцевому рівні мешканців населених пунктів, власне, членів територіальної громади. На тлі дивовижного колажування традиційного патерналізму та очікувань вирішення власних проблем, передусім владою в цілому, це накладається новий тренд – значна радикалізація суспільних настроїв і бажання активно налаштованих громадян вирішити часом складні питання у найпростіший та найшвидший, на їх погляд, спосіб. Тобто у нас на рівні місцевої влади відбувається так: люди часом приходять зі зброєю в ОМС і нерідко в агресивний спосіб вимагають ультимативно зробити так і тільки так. Вочевидь, такі форми „прямої демократії в дії” породжують чималі небезпеки. Перш за все, вони виявляють охлократичні тенденції в політичному процесі нашої держави, нерідко є маніпульованими гравцями з впливових загальнонаціональних чи регіональних ФПГ (а часом і ОЗУ). Зрештою, такі ексцеси дискредитують сам демократичний процес і перешкоджають правовому порядку вирішення складних суспільно-політичних проблем. У поєднанні з хронічними хворобами центральної та місцевої влади, як ось корумпованість, бюрократичним формалізмом, неувагою до потреб громадян і таким іншим¹⁴, це створює серйозну загрозу для самого існування державного ладу в Україні. Тому необхідно відмовлятися від однобічного й спрощеного розуміння відповідальності обраної влади, культивуючи та унормовуючи спільну відповідальність самої громади та громадян за справи на власній території.

По-п’яте, нехтується принцип непорушності повноважень ОМС – те, що прописано законом, не може бути відібрано від ОМС. Нерідко на практиці відбувається перетягування повноважень на користь інших, більш впливових структур, за чим стоять переважно вузькогрупові інтереси.

Також важливою проблемою є розвиток вітчизняної виборчої системи, а саме виборів до ОМС. Діюча система виборів призвела до їх надмірної політизації у вигляді імітаційної, а часом відверто карикатурної „парламентаризації”. Така система у країнах ЄС для місцевого самовря-

¹⁴ Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вчені записки Таврійського національного університету імені Володимира Вернадського: Серія історичні науки. – 2017. – Т. 28 (67). – № 1. – С. 31.

дування не вважається нормою і навпаки – від цього стараються відійти. Майже тотальна партизація складу місцевих рад призвела, наприклад, до того, що депутати вимушені озвучувати не інтереси своїх виборців, не інтереси своєї громади в цілому, а заяви своїх партійних лідерів і їх осередків. Завдяки їй розривається зв'язок між виборцями і їх обраними представниками. І, насамкінець, у наслідок цього політичні партії замість того, щоби бути інструментом демократизації партійної і політичної системи України, нерідко стають інструментом корумпування та олігархізації ще й місцевих органів влади¹⁵. Тому необхідне ухвалення нового виборчого кодексу і Закону по вибори депутатів місцевих Рад, які би виправили ці та інші недоліки виборчої системи України.

Серед цих недоліків особливе занепокоєння викликає відсутність рівного доступу до виборчого процесу до ОМС для наших громадян. Конституційне положення стверджує, що жодний нормативно-правовий акт не повинен звужувати основні права і свободи громадян. Але чи так це насправді у цьому випадку? Уявімо ситуацію, коли громадянин висловив бажання стати депутатом міської, районної чи обласної ради. Зробити це він може тільки через механізм партійного висування. Більш того, партії є монопольним гравцем на всьому виборчому ринку до місцевих рад, і не тільки до них. Вони формують виборчі комісії, списки кандидатів у депутати, організовують увесь процес виборів включно до підбиття підсумків результатів виборів і навіть до моменту відкликання депутатів. Усе це здійснюється винятково через партії. Варто нагадати, що у „кращі часи” української партійної розбудови, членство в партіях українців не перевищувало 2–3% населення. Тобто 97% українців не є членами жодної партії. А тепер мусимо констатувати, що завдяки такому обмеженню пасивного виборчого права, тобто права бути обраним, винятково партійними механізмами селекції та просування депутатів місцевих рад (окрім сільських та селищних), громадяни в нашій країні насправді не можуть бути обраними до їх складу. Що це, як не відверте зазіхання на права українських громадян у частині реалізації їх пасив-

¹⁵ Круглашов А., Кучуран А. Арени міської політики: теорія і практичний приклад Чернівців // Політологічні та правничі студії суспільно-політичних процесів ХХ – початку ХХІ ст. : Збірник наукових праць до ювілею доктора політичних наук, професора В. П. Горбатенка. – Житомир-Київ, 2017. – с. 116.

ного виборчого права? Це – оформлений у формальну законність політичний нонсенс і правовий нігілізм.

Пов'язане з цим інше питання реалізації виборчих прав громадян обумовлене тим, що близько 1,2–1,4 млн. людей зі Сходу нашої країни стали т.зв. ВПО і, відповідно, вони не брали участь у місцевих виборах 2015 р. Тож понад мільйон громадян були позбавлені не тільки пасивного виборчого права, але й активного. Ця проблема на рівні закону також має бути невідкладно вирішена.

Варто також згадати й невирішеність питань, пов'язаних із недосконалістю адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) країни. У своїй основі цей АТУ був сформований у 20–30-х рр. минулого століття. Потім з невеличкими доповненнями, після приєднання до УРСР Криму і Закарпатської області, він отримав більш-менш сучасне оформлення, закріплене також Конституцією України 1996 р. Але насправді він застарів. Чинна модель АТУ за багатьма своїми параметрами не відповідає новим реаліям і потребам розвитку України.

При збереженні декларативності місцевого самоврядування на регіональному рівні потребує уваги недостатня і незбалансована система фінансування ОМС. З 2014 р. фінансування місцевого самоврядування покрилося. Також для ОТГ створені і ще зберігаються певні привілеї. Але в цілому модель забезпечення ОМС своєю власною збалансованою податковою базою для розвитку залишається відкритим питанням в Україні.

Наприкінці статті звернемо увагу, що ухваленням і складним процесом імплементації Хартії розвиток нормативних орієнтирів місцевого самоврядування на рівні Ради Європи не завершився¹⁶. Доречно згадати про Додатковий протокол до Хартії щодо прав участі у справах місцевого самоврядування. Він прописує, що ОМС повинні забезпечувати громадянам максимальну участь у справах місцевого самоврядування, інформувати про свою діяльність, а також забезпечувати можливість впливу на їх діяльність. У принципі, на нашу думку, цей документ виконується набагато краще, аніж основні положення Хартії¹⁷. Проте багато

¹⁶ Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н Каразіна, 2011. – № 10. – С. 386 – 390.

¹⁷ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. – [Електронний ресурс]. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946

наших громадян не використовують вже надані їм можливості, зокрема тому, що не знають як це можна зробити.

Вартує згадки також і Рамкова рекомендація щодо регіональної демократії¹⁸. Доречно нагадати, що у Європі не тільки села, селища і міста, але й аналоги нашим районам та регіони є частиною системи місцевого самоврядування. Таким чином, регіональне самоврядування в тій чи іншій формі передбачається навіть в унітарних державах. Ми в Україні багато чого перейняли у французів, зокрема у питанні формування вітчизняних конституційних норм. Але Франція вже децентралізована держава і вона має доволі розвинене регіональне самоврядування. Цей документ надає рекомендації для країн-членів, яким чином місцеве самоврядування повинно діяти. Правда, ці рекомендації не є обов'язковими для виконання, але й ігнорувати їх теж не можна і не варто.

У підсумку доцільно наголосити, що помилково стверджувати, що Україна нічого не робить на шляху європеїзації власної системи самоврядування та регіонального управління. Наша держава успішно ратифікувала і частково виконує взяті на себе зобов'язання щодо Європейської Хартії місцевого самоврядування і інших документів РЄ. При цьому Рада Європи відіграє важливу контролюючу, інтегруючу і стимулюючу роль у розвитку місцевої демократії і місцевого самоврядування, і в нашій країні зокрема.

Попри взяті на себе зобов'язання і визначеність євроінтеграційного напрямку розвитку України, національне законодавство у частині правового регулювання місцевого самоврядування і управління залишається суперечливим і тому неефективним. Україна все ще не завершила процес імплементації Хартії та наступних документів Ради Європи в частині місцевого самоврядування й регіонального управління, і цей недолік повинен бути подоланий в максимально стислі терміни. Перетворення у цій сфері публічного управління на європейських засадах її функціонування здійснюються повільно, і нерідко має місце імітація системних реформ, а часом і їх погано прихований саботаж. Так, наприклад, виникали труднощі під час прийняття закону „Про державну службу” у 2015 р. Але закон про службу в органах місцевого самовря-

¹⁸ Регіональна демократія. Рамкова рекомендація Ради Європи [Електронний ресурс]. – <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/04/YEHMS.pdf>

дування надовго застряг у коридорах Верховної Ради, і спроб зрушити з місця процес його ухвалення останнім часом не було помітно. Багато законодавчих актів, які ще не прийняті, потребує процес децентралізації, включно з його конституційним закріпленням.

Як позитивну тенденцію приємно відзначити зростання рівня залучення громадян до діяльності ОМС, але це відбувається досить локалізовано: чим більше місто, тим більше людей залучається до місцевих справ, і навпаки, у менших населених пунктах їх мешканці виявляють нижчу активність щодо справ власних територіальних громад. Успішному розвитку місцевої демократії в Україні перешкоджає не лише тривала й виснажлива суспільно-політична криза і військові дії на території нашої держави, але і реконсолідація системи олігархічного управління, частиною якої є і вітчизняна партійна система, і законодавство про партійну діяльність. Тобто партії у нас формують практично всі органи влади і контролюють їх діяльність. А ось питання, хто контролює діяльність партій, поки що виглядає більш риторичним.

Для розвитку місцевої демократії потрібна всебічна й конструктивна співпраця влади і громадян. Проте в Україні відсутня система громадянської освіти, яка має становити фундамент підготовки до такої взаємодії як більшості громадян, так і публічних службовців, покликаних служити їм. На наш погляд, це робиться досить свідомо. Наприклад, ми в Чернівецькій області проводили опитування щодо обізнаності громадян з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, які виявили такий сумний факт. Найменш обізнаними є дві категорії населення – пенсіонери і молодь до 18 років. Іншими словами, наша система середньої освіти не дає нашим дітям можливості дізнатися про їхні громадянські права і обов'язки, про зовнішню і внутрішню політику України. Це, на превеликий жаль, перешкоджає також і розвитку місцевої демократії і повноцінного місцевого самоврядування.

Анатолій Круглашов

ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОРИЕНТИРЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

Резюме: Украина вступила на путь демократических преобразований и определила вектором своего развития полноценную интеграцию в

Европейский Союз. Важной основой осуществления этих устремлений является надлежащее развитие местной демократии, которая должна опираться на соответствующие правовые основания и институциональные формы развития. В этом контексте трудно переоценить значение Европейской Хартии местного самоуправления, равно как и принятых в ее развитие позже Советом Европы документов.

В статье анализируется социально-политический контекст ратификации Хартии Украиной. Основное внимание уделено вопросам полноты ее имплементации нашей страной, тем задачам, которые требуют своего решения ради формирования современной эффективной системы местного самоуправления в Украине. Сделаны выводы о достижениях и упущениях на этом пути, а также предложены отдельные рекомендации относительно решения существующих проблем.

Ключевые слова: Европейская Хартия местного самоуправления, местная демократия, местное самоуправление, децентрализация власти.

Anatoliy Kruglashov

EUROPEAN MODEL OF SELF-GOVERNMENT: ORIENTATION FOR UKRAINE

Summary: Ukraine tries to move forward on the path of democratic transformation and chooses integration towards the EU as its strategic goal. Local democracy is one of the key importance foundations for gaining this goal. It has to be supported with intensive legislation and institutions' building. The importance of European Chapter of Self-government could hardly be overestimated in doing so, as well as the following documents adopted with Council of Europe later.

Social and political context of Chapter ratification in Ukraine has been analyzed in the article. First and foremost the process of the Chapter implementation is being regarded. Principal tasks, which remain unattended with the Ukrainian Government, are outlined. Some generalizations concerning local self-government and process of decentralization are made. Finally, the author proposes recommendations with regard to the selected issues of public policy.

Keywords: European Chapter of Self-government, local democracy, Self-government, decentralization.

Наталія РОТАР

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМ ПРОСТОРОМ МІСТА: ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті аналізується процес формування практики використання бюджету участі у державному управлінні міським середовищем. Автор довів, що виклики та проблеми реалізації бюджету участі, закріплені в практиці європейських країн, заслуговують на особливу увагу. Перш за все, це проблема забезпечення рівного представництва на усіх етапах бюджету участі, що може бути відчутно вирішено для кожного результату; тривалий період використання бюджету участі; ефективна маркетингова підтримка; набір додаткових ресурсів для широкого висвітлення серед громадян. Друга проблема – це проблема підтримки безперервності процесу БУ, третя проблема пов'язана з необхідністю забезпечення прозорості процесу БУ та сприйняття результатів його реалізації, четверта проблема полягає в тому, щоб виміряти ефективність БУ.

Ключові слова: публічний простір міста, бюджет участі, Європейський досвід, моделі бюджету участі.

Вступ.

Перспективи наближення публічного управління в Україні до демократичних стандартів та процедур лежать, на нашу думку, у площині міжвиборчого політичного дискурсу. Саме дискурсивна модель політичної участі володіє усіма потрібними ресурсами та джерелами, здатними стимулювати зацікавленість громадян до участі в процесах публічного управління на локальному рівні. Одним з найбільш бажаних для засвоєння громадянами України елементів цієї моделі є діалогова форма громадської участі, що визначається нами як процес обміну думками, судженнями, пропозиціями між усіма зацікавленими суб'єктами політичного процесу (насамперед органами державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, та громадськістю і окремими громадянами, з іншого) з метою аргументованого переконання у правильності

вироблених управлінських рішень або зміни переконань шляхом сприйняття аргументів іншої сторони діалогу. Основою формування та використання діалогових форм громадської участі, до яких належить і бюджет участі, є принцип відкритого партнерства влади та громадян, в якому вони виступають рівними суб'єктами відносин.

Попри численні дослідження громадської активності, вивчення БУ як форми участі громадян в процесах публічного управління на локальному рівні здійснюється в українській політичній науці недостатньо інтенсивно. Тому метою даної статті є визначення місця та ролі бюджету участі в системі управління публічним простором міста в Україні у контексті сформованого європейського досвіду.

Основна частина.

Поняття „бюджет участі” („бюджет ініціатив”, далі – БУ) в сучасній політичній науці використовується для опису різноманітних видів громадської діяльності, але здебільшого за його допомогою вивчають процес залучення громадян до прийняття рішень на рівні розподілу державних коштів та місцевих бюджетів¹. С. Харкінс, К. Мур та О. Ескобар визначають сутність БУ як безпосереднє залучення членів громади до прийняття рішень про пріоритетність витрат для певного місцевого бюджету: „Це означає участь жителів і громадських груп, що представляють всі частини спільноти, з метою обговорення пріоритетів витрат, складання пропозицій про витрати і голосування по них, а також наділення місцевих жителів ролями в системі контролю за процесом виконання бюджету громади”². Таким чином, БУ є однією з форм участі громадськості у виробленні та реалізації політики переважно на локальному рівні.

Варто наголосити, що участь громадськості у локальній політиці може відбуватися у різних формах та з різним ступенем інтенсивності. Початок спектру громадської участі передбачає її пасивні форми, засновані на обміні інформацією з метою підвищення обізнаності гро-

¹ Herzberg C., Locke A., Sintomer Y. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges // International Journal of Urban and Regional Research. – 2008. – Vol. 32.1. – P. 166.

² Harkins C., Moore K., Escobar O. Review of 1st Generation Participatory Budgeting in Scotland. What Works Scotland [2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2016/10/ReviewofFirstGenerationPBinScotland.pdf>

мадськості про певну проблему. Обмін інформацією здійснюється згори вниз і є транзакційним за своїм характером, оскільки громадськість виступає в ролі пасивного споживача. На протилежному боці спектру розташовані форми громадської участі, які здійснюється систематично, пов'язані з безпосередньою участю спільноти у процесах вироблення і реалізації локальної політики та контролю за її результатами. У такому випадку відбувається не просто обмін інформацією між зацікавленими сторонами, а й взаємовплив думок і позицій, які зазнають трансформації під час діалогу і переговорів. Консультування перебуває між цими двома крайніми формами континууму громадської участі³. Процес та зміст консультування не повністю визначається органом місцевого самоврядування (згори вниз), але й ініціатива не повністю належить суспільству (знизу догори), що дозволяє означити його як „перехідний”⁴.

Для визначення суті та перспектив БУ, наведений спектр форм участі, є корисним способом подумати про бажаний рівень взаємодії влади та громади. Інформування громадськості не може кваліфікуватися як процес БУ, оскільки не дозволяє громаді висловлювати свою позицію щодо того, як розподіляти ресурси громади. Щоб кваліфікувати процес взаємодії влади та громади як БУ, він повинен передбачати: певний обсяг фінансових ресурсів, що можуть розподілятися за ініціативою громадян; участь громадян або їх представників в ухваленні рішення про витрати цих коштів; реалізацію проекту, ініційованого громадськістю, що має право голосу в даній громаді⁵. Для вимірювання ефектів БУ, варто пам'ятати і про те, що це тільки одна з активних форм участі, яка є частиною порядку денного в широкому контексті дискурсу демократії і демократичних інновацій (консensusні конференції, дорадчі опитування, громадські слухання).

³ Rowe G., Lynn J. F. A typology of public engagement mechanisms // *Science, Technology, & Human Values*. – 2005. – № 30(2). – P. 251.

⁴ Bowers A. P., Bunt L. *Your Local Budget Unlocking the Potential of Participatory Budgeting*. [2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/your_local_budget.pdf

⁵ Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti, G. *Participatory Budgeting Worldwide. Engagement Global*, Bonn [2013] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf

БУ може набувати різних форми та використовуватися для досягнення різних цілей, залежно від: (1) рівня та характеру інклюзії членів громади в процес БУ; (2) характер суб'єктності ініціатора (член громади, представницькі групи, громадська організація, приватна компанія); (3) того, на якому етапі члени громади починають брати участь (виявлення потреб, розробка проектних пропозицій, вибір проектів для фінансування, моніторинг наслідків); (4) способу участі (дорадчий, який передбачає дебати серед учасників або агрегативний, коли учасники голосуванням визначають кращий результат); (5) масштабів залежно від рівнів політики, видів і рівнів бюджету, фокусування на сферах чи регіонах; (6) характеру розподілу / перерозподілу коштів громади⁶.

Отже, хоча ідея БУ може одразу видаватися чіткою і зрозумілою, на рівні громади (регіону, країни) завжди існує конкуруюче бачення того, що це означає, і як і чому це повинно бути реалізовано. Тож дуже важливо із запровадженням інструментів БУ прояснити, що саме планується досягти в процесі реалізації БУ, перш ніж впроваджувати його на будь-якому рівні політики. Там, де він використовуються як засіб розширення прав і можливостей громадян для прийняття рішень, його прихильники вказують на ряд потенційних переваг. Наприклад, Світовий банк підкреслює демократичність і трансформаційний характер БУ, заявляючи, що він: „є формою прямої демократії до бюджетування. Він надає громадянам у можливість дізнатися про урядові стратегії, обговорити їх і вплинути на розподіл державних ресурсів. Це інструмент для навчання, залучення та розширення прав і можливостей громадян і посилення попиту на ефективне управління. Підвищені прозорість та підзвітність, що є основою бюджетування на основі участі, можуть допомогти зменшити неефективність уряду, подолати клієнтелізм, патронаж та корупцію”⁷. Таким чином, БУ може використовуватися для досягнення набагато ширшого кола цілей, ніж просто залучення громадян

⁶ Goldfrank B. Lessons from Latin American experience in participatory budgeting // Participatory budgeting. A. Shah (ed.), Washington: World Bank Institute, Public Sector Governance and Accountability Series, 2007. – P. 54; Masser K. Participatory Budgeting as its Critics See It [2013] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.buergerhaushalt.org/en/article/participatory-budgeting-its-critics-see-it>

⁷ The World Bank. Participatory Budgeting [2007] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

до бюджетних рішень, насамперед він має не аби який потенціал для підтримки інновацій та трансформацій „у громадських сферах з обмеженими ресурсами”⁸.

Починаючи з першого експерименту реалізації БУ в Порту-Алегрі (1989 р.) до сьогодні, в Латинській Америці налічується більше 1000 прикладів використання цієї форми громадської участі, що становить більше третини випадків БУ в усьому світі⁹. В Європі до практики БУ звертаються в більш ніж 100 містах: Севільї, Римі, Лісабоні, Берліні, Парижі, у якому виділена найбільша сума коштів, що коли-небудь передбачалася для реалізації проектів БУ в Європі (426 млн євро на період 2015–2020 рр.¹⁰). Попри спільну назву, конкретні приклади звернення до практики БУ демонструють суттєві розбіжності у масштабах участі, обсягах виділених коштів, принципах та темпоральних характеристиках. Наприклад, у латиноамериканських містах ідеологія БУ визначається контекстом проблеми перерозподілу багатства. У США принципи БУ, можливості якого почали використовувати з 2010 р., формуються навколо активізації цільових аудиторій у артикуляції та задоволенні їх потреб: у 2014 та 2015 рр. у Бостоні було виділено 1 млн \$ для реалізації проектів молоді в рамках цільового БУ „Молодь здійснює зміни: спільне бюджетування в Бостоні”¹¹. Міста Ісландії виробили гібридну модель БУ, намагаючись визначити пріоритетність витрат міст після економічної кризи 2008 р. БУ Рейк’явіку („Better Neighborhoods”) щороку передбачає використання 300 млн ісландських крон (близько 1,4 млн £) на реалізацію ідей громадян щодо покращення стану десяти різних районів ісландської столиці. За вісім років реалізації БУ громадою Рейк’явіку було подано 1000 ідей, з яких 420 схвалені та реалізовані¹².

⁸ Bowers A. P., Bunt L. Your Local Budget Unlocking the Potential of Participatory Budgeting. [2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/your_local_budget.pdf

⁹ Sgueo G. Participatory budgeting: An innovative approach. – Brussels: European Parliamentary Research Service, 2016. – P. 26.

¹⁰ De Bulb A. Participatory budgeting goes digital in Paris [2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://blog.bulbintown.com/participatory-budgeting-paris/>

¹¹ Participatory Budgeting – Information Service in Focus [2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://informationservice.idoxgroup.com/iii/customerarea/info-service/search.do?action=showDocument&refno=B45413>

¹² Ibid

Існуючу варіативність реалізованих практик БУ можна об'єднати у три моделі участі громад у формуванні бюджетних пропозицій та їх реалізації: модель перерозподілу, консультативна та онлайнова. Модель перерозподілу сформувалася в Бразилії, у практиках локального управління згадуваного вище міста Порту-Алегрі у 1980-х рр. Для процесів управління в цьому місті були характерні суттєвий розрив між багатими і бідними та поширення корупції на всіх рівнях прийняття рішень. Перемога на виборах 1988 р. Partido dos Trabalhadores стимулювала значні зміни в принципах участі громадян у процесах прийняття рішень на локальному рівні. Концептуально БУ в Порту-Алегрі переслідував три основні мети: домогтися соціальних змін через перерозподіл багатства; підвищити рівень доступу до суспільних благ в бідних районах; відновити довіру до політичного процесу¹³. Дослідження ефектів реалізації БУ в Порту-Алегрі в 1989–2001 рр. засвідчило, що цей процес дав позитивні результати у частині вирівнювання можливостей членів громади та зростанням довіри до політичного процесу, зокрема за допомогою інструментів БУ відбувся перерозподіл державних інвестицій в бідніші райони; покращилася система надання послуг й інфраструктура міста на основі пропозицій громадян; вдосконалилася співпраця між окремими структурними підрозділами у системі міського управління; прискорення надання адміністративних послуг; зростання кількості місцян, зорієнтованих на використання активних форм громадської участі¹⁴.

Окреслені результати стали основою для визначення досвіду Порто Алегрі як прикладу найкращої практики серед політик локального рівня на рівні Світового банку та ООН¹⁵. Сучасні дослідники моделі перерозподілу визначають три принципи успішності даної моделі. По-перше, це принцип масової демократії, реалізований у практиці створення систематичних зборів громадян у 16 районах міста для визначення пріоритетів

¹³ Avritzer L. Democracy and the public space in Latin America. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002. – P. 62.

¹⁴ Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti, G. Participatory Budgeting Worldwide. Engagement Global, Bonn [2013] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf

¹⁵ The World Bank. Participatory Budgeting [2007] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>; Human development report 2001. UNDP, New York. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2001>

та обрання делегатів, чия роль полягала в забезпеченні цих пріоритетів. По-друге, це принцип соціальної справедливості, відображений у створенні формули розподілу фінансування, яка враховувала кількість жителів, наявну інфраструктуру і пріоритети громадян. Це означало, що ті райони, які були менш забезпечені, отримали більше, ніж райони з вищим рівнем життя. По-третє, це принцип інституціоналізації інструментів БУ. Зокрема, була створена Рада бюджету участі з представників районних асамблей, які здійснювали контроль за реалізацією пріоритетних для містян програм¹⁶. Реалізація цих трьох принципів є відображенням взаємного наближення політичної волі еліти у подоланні корупції та висхідної ініціативи мешканців Порто-Алегрі.

Основою консультативної моделі стала європейська практика БУ. Бюджет ініціатив в європейських містах суттєво відрізняється від латиноамериканської практики, насамперед через іншу соціальну структуру, економічний потенціал та суттєво меншу поширеність корупції. Тому принципи БУ сконцентрувалися на забезпеченні варіативності засобів участі громадськості та ефективності механізмів реалізації проєктів, а не на перерозподілі ресурсів і основних бюджетних асигнувань. У Великобританії БУ ґрунтується в основному на розподілі невеликих грантів¹⁷, що приводить до „конкретних результатів, але з обмеженим впливом”¹⁸, зокрема підвищення впевненості в собі окремих осіб і організацій; покращення розуміння між поколіннями; залучення місцевого населення до волонтерських практик та формування нових груп; підвищення обізнаності громадян про інструменти та механізми впливу на місцеву політику; підвищення довіри громадян до місцевих постачальників послуг; посилення резидентного контролю за розподілом окремих ресурсів¹⁹. Отже,

¹⁶ Baiocchi G. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. – Stanford: Stanford University Press, 2005. – P. 72.

¹⁷ Можна навести два приклади реалізації великих проєктів: лондонський район Бежі Гамлета виділив понад 5 мільйонів фунтів стерлінгів і „Ньюкасл” виділило 2,25 мільйона фунтів стерлінгів на проєкти в рамках БУ.

¹⁸ Harkins C., Moore K., Escobar, O. *Review of 1st Generation Participatory Budgeting in Scotland. What Works Scotland [2016]* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2016/10/ReviewoffirstGenerationPBInScotland.pdf>

¹⁹ Frances B., Newenham-Kahindi A., Herremans, I. *When suits meet roots: The antecedents and consequences of community engagement strategy* // *Journal of Business Ethics*. – 2010. – № 95(2). – P. 299.

у Великобританії БУ не розглядається як засіб виробництва соціальних змін, швидше, він використовується як засіб розширення участі спільноти, її прав і можливостей, згуртованості і гордості²⁰.

Такі принципи характерні й для інших європейських країн, хоча цілі БУ можуть й відрізнятися. Приміром, у Німеччині за допомогою даної форми громадської участі здійснювалася модернізація структури місцевого самоврядування та відбувалося формування більш гнучкої моделі ухвалення рішень, у якій громадяни безпосередньо впливали на вироблення рішень²¹. У Португалії БУ орієнтований на п'ять тем: культура, сільське господарство, наука, освіта і навчання дорослих, але він має й географічний вимір з вісьмома групами пропозицій, орієнтованих на різні території: одна для всієї країни; по одній для кожного з 5 регіонів материкової частини Португалії; і по одній для кожної з двох автономних областей (Азорські острови і Мадейра). Ці групи не конкурують одна з одною, оскільки кожна з них отримує однакові фінансові асигнування²².

У Парижі консультативна модель БУ реалізується з 2014 р. Спочатку офіс мерії відбирав 15 напрямів локальної політики і попросив парижан визначити їх пріоритетність. Потім, застосовуючи як цифрові, так і автономні системи, громадяни пропонували проектні ідеї. Після експертизи формувалася короткий список проектів та організовувалася громадська кампанія інформування і обговорення. Після голосування мерія Парижу забезпечувала їх ефективне впровадження²³. Подібна модель реалізується сьогодні у чернівецькій громаді²⁴.

²⁰ Sgueo G. Participatory budgeting: An innovative approach. – Brussels: European Parliamentary Research Service, 2016. – P. 49.

²¹ Ruesch M. A., Wagner M. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants [2012] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf>

²² Allegretti G., Herzberg C. Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy // Transnational Institut and the Centre for Democratic Policy-Making. – 2007. – № 5. – P. 9.

²³ Napolitano A. Lessons From Paris, Home to Europe's Largest Participatory Budget [2015] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://techpresident.com/news/25441/paris-experiments-participatory-budget-codesign>

²⁴ Положення про Бюджет ініціатив чернівчан (бюджет участі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernivtsy.eu/portal/polozhennya-pro-byudzhety-initsiatyv-chemnivchan>; Цікул І. Особливості формування політичного порядку денного в органах місцевого самоврядування // Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи: Матеріали VII Міжнар. наук. конф., Чернівці, 10 квітня 2017 р. – Чернівці: Букрек, 2017 – С. 105–108.

Он-лайнова модель БУ також є продуктом європейських практик місцевого самоврядування. Її особливістю є не просто залучення он-лайн-ових технологій та інструментів для участі громадян у виробленні та реалізації політики на локальному рівні, а забезпечення всієї процедури БУ в он-лайн режимі. Першим європейським містом, у якому була апробована дана модель став Кельн (Німеччина). Щороку, упродовж визначених чотирьох тижнів, мешканці Кельна можуть подавати свої пропозиції про місцеві видатки, заходи економії і збільшення доходів, використовуючи платформу <http://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/>, на якій містяни також можуть коментувати пропозиції, зроблені іншими громадянами і місцевими органами влади. Десять пропозицій з найвищим рейтингом потім розглядаються адміністрацією і направляються до Кельнської міської ради. Щороку в поданні та обговоренні пропозицій в рамках БУ беруть від 11 до 14 тис. мешканців Кельна²⁵. Отже, удосконалення цифрових технологій дає можливість залучати до практик БУ значно більше зацікавлених осіб, ніж традиційні методи взаємодії, засновані на фізичній присутності громадян. Однак, вивчення досвіду використання цифрових технологій БУ в Шотландії засвідчує, що хоча цифрові інструменти можуть збільшити кількість учасників БУ, вони не повинні стати заміном безпосередньої комунікації на рівні громади. В сучасних умовах збереження „цифрового розриву” навіть в розвинених європейських країнах, орієнтація виключно на он-лайнову модель БУ обмежує доступ для тих, хто не може, або не хоче брати участь з використанням цифрових засобів²⁶.

У рамках он-лайнової моделі БУ у європейських містах поширюється практика застосування органами місцевого самоврядування інтерактивних калькуляторів бюджету²⁷. Вони дозволяють громадам бачити, де і як витрачаються гроші і вносити пропозиції щодо того, як

²⁵ Ruesch M. A., Wagner M. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants [2012] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf>

²⁶ Democratic Society for the Scottish Government (February 2016). The Democratic Society, Edinburgh [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.demsoc.org/wp-content/uploads/2016/01/DS-Digital-Tools-paper.pdf>

²⁷ How will you balance the city's budget? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.letstalkbudget.org.uk/>; Local Government Association [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://youchoose.esd.org.uk/>; Create your budget for Auckland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budgetcalculator.shapeauckland.co.nz/>

пріоритети / витрати можуть бути змінені в тій чи іншій сфері. У багатьох програмах відображаються наслідки пропонованих змін у наданні послуг, що стимулює більш свідоме ставлення мешканців громад до формулювання пропозицій. Однак багато прихильників БУ справедливо не розглядають бюджетні калькулятори як власне процес БУ. Дійсно, бюджетні калькулятори залучають громадськість до бюджетного процесу, проте вони не передбачають реального обсягу коштів, який виділяється на реалізацію ініціатив містян, механізмів обговорення і процедури голосування та ухваленого результату щодо ініціатив громади. Тому бюджетні калькулятори швидше є засобом інформування громадян про бюджетний процес в громаді, а не засобом залучення до даного процесу.

Сформований досвід використання БУ для підвищення управління на рівні локальних спільнот дозволяє визначити певні вектори його адаптації для українських реалій. Насамперед, кожна українська громада, впроваджуючи в управлінські практики БУ, має визначити мету, з якою він запроваджується у публічний управлінський простір. Формулюючи відповідь на це фундаментальне питання, яке задає подальший вектор розгортання усього процесу БУ, вважаємо, що він може запроваджуватися (1) як спосіб зміни відносин між громадянином і державою у процесі розвитку нових форм управління; (1) для залучення громадян до процесу вироблення рішень; (3) як механізм контролю за бюджетним процесом; (4) як форма взаємодії з цільовою аудиторією для покращення розподілу ресурсів в певній сфері. Кожна з окреслених цілей визначає ступінь участі членів громади в програмах БУ. Для того, щоб кваліфікуватися як БУ, процедура управління повинна дозволяти усім його суб'єктам контролювати процес прийняття рішень. Але існують такі різновиди БУ, коли остаточне рішення залежить від представницьких або виконавчих органів місцевого самоврядування.

Мета БУ визначає й те, на якому його етапі відбувається залучення членів громади як активних суб'єктів цього процесу. М. Лейнінгер та С. Рейнхарт виокремлюють п'ять етапів процесу БУ, які характерні для кожної з трьох його моделей: (1) розподіл бюджету органу місцевого самоврядування та визначення його частки для БУ; (2) визначення потреб громади, які будуть реалізовані через БУ; (3) розробка проєктних пропозицій; (4) обрання проєктів для фінансування; (5) реалізація

проектів-переможців²⁸. Залежно від мети, учасники БУ можуть брати участь, щонайменше, на двох етапах, однак, якщо метою визначається розширення можливостей містян впливати на використання коштів громади, то залучення громадян відбуватиметься на кожному етапі процесу.

Висновки.

На особливу увагу заслуговують виклики та проблеми реалізації БУ, зафіксовані в практиці європейських країн. Насамперед, це проблема забезпечення рівного представництва на рівні всіх етапів БУ. Портрет німецького містянина, який є активним суб'єктом БУ формується сукупністю таких статусів як „висококваліфікований”, „працюючий”, „чоловік”²⁹. Такий статусний набір повністю відповідає тій категорії громадян Німеччини, які найкраще представлені на всіх рівнях публічного та політичного управління. Тож для уникнення подібної ситуації в Україні, варто зважати на представницький потенціал БУ, який залежить від чотирьох чинників: відчутних для кожного результатів; тривалість періоду використання; ефективність маркетингового супроводу процесу БУ, коли кожен знає про те, що відбувається і як він може бути задіяний; сукупності додаткових ресурсів для охоплення тих, кого найважче залучити.

Друга проблема, це проблема підтримки неперервності процесу БУ, адже зміни посадових та обраних осіб в органах місцевого самоврядування можуть ставати причиною перерви чи припинення в реалізації БУ. Приміром, у Португалії, де упродовж більше десяти років існує ефективна неперервна практика БУ на локальному рівні, спроби вивести її на національний рівень зазнали спротиву з боку окремих політичних партій³⁰. Окреслюючи п'ятирічну перспективу для завершення цього процесу, політична еліта Португалії орієнтує зацікавлені сторони на досягнення міжпартійного консенсусу і, можливо, прийняття певних зобов'язань.

²⁸ Leinghninger M., Rinehart C. Power to the people! –Brooklyn NY: Public Agenda. 2016. – P. 33–36.

²⁹ Masser K. Participatory Budgeting as its Critics See It [2013] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.buergerhaushalt.org/en/article/participatory-budgeting-its-critics-see-it>

³⁰ Herzberg C., Rocke A., Sintomer Y. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges // International Journal of Urban and Regional Research. – 2008. – Vol. 32.1. – P. 172.

Третя проблема пов'язана з необхідністю забезпечення прозорості процесу БУ та відчуття результатів від його впровадження. Найбільш важливим тут є забезпечення належної оцінки проектів до початку головування за них, техніко-економічне обґрунтування має бути перевірено на основі заздалегідь підготовлених критеріїв, щоб забезпечити прозорий облік того, чому проект був прийнятий або відхилений. Наприклад, у 2015 р. з 5000 проектних пропозицій парижан, техніко-економічну експертизу пройшли 577³¹.

І остання, четверта проблема полягає у вимірюванні ефективності БУ. Європейський досвід вказує на необхідність збирати ефективні вихідні дані, що дозволяють вимірювати покращення в заявлених цілях і завданнях БУ. І без цих елементів завжди можна інтуїтивно надати правдоподібний звіт про позитивні ефекти БУ, але емпірично довести це або пояснити, які механізми лежать в основі цього процесу, неможливо. Це вказує на необхідність створення надійної системи оцінки, заснованої на обраній моделі БУ, із зазначенням цілей і завдань, причинно-наслідкових механізмів і доказів, які можуть бути використані для оцінки їх ефективності.

Наталія Ротар

УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫМ ПРОСТРАНСТВОМ ГОРОДА: ПЕРСПЕКТИВЫ АДАПТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ МОДЕЛЕЙ БЮДЖЕТА УЧАСТИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ

Резюме: В статье анализируется процесс формирования практики использования бюджета участия в государственном управлении городской средой. Автор доказал, что вызовы и проблемы реализации бюджета участия, закрепленные в практике европейских стран, заслуживают особого внимания. Прежде всего, это проблема обеспечения равного представительства на всех этапах бюджета участия, может быть решена для каждого результата; длительный период использования бюджета участия; эффективная маркетинговая поддержка; набор дополнительных ресурсов для широкого освещения среди граждан. Вторая проблема – это проблема поддержания непрерывности процесса БУ,

³¹ De Bulb A. Participatory budgeting goes digital in Paris [2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://blog.bulbintown.com/participatory-budgeting-paris/>

третья проблема связана с необходимостью обеспечения прозрачности процесса БУ и восприятие результатов его реализации, четвертая проблема заключается в том, чтобы измерить эффективность БУ.

Ключевые слова: публичное пространство города, бюджет участия, Европейский опыт, модели бюджета участия.

Nataliya Rotar

PUBLIC MANAGEMENT OF THE URBAN ENVIRONMENT: THE PERSPECTIVES OF EUROPEAN PARTICIPATION BUDGET MODELS FOR UKRAINE

Summary: The article analyzes the process of forming the practice of using the participation budget in public management of the urban environment. Author has proved that the challenges and problems of implementing the participation budget, fixed in the practice of European countries, deserve special attention. First, this is the problem of ensuring equal representation at the level of all phases of the participation budget, which can be resolved tangibly for each outcome; a long period of use of the participation budget; effective marketing support; a set of additional resources for a wide coverage of citizens. The second problem is the problem of supporting the continuity of the BU process, the third problem is related to the need to ensure the transparency of the BU process and the perception of the results from its implementation, the fourth problem is to measure the effectiveness of the BU.

Keywords: public area of the city, participation budget, European experience, participation budget models.

Maria ORLOV, Liliana BELECCIU

INTERCOMMUNITY COOPERATION AND ENSURING GOOD GOVERNANCE IN THE EUROPEAN AREA

Досвід європейських країн, що мають консолідовану демократію, показує, що ефективне управління може бути забезпечене безперервною роботою всіх публічних органів на центральному і місцевому рівні,

доповнені доброю співпрацею на національному та міжнародному рівнях, з метою ефективного вирішення питань, що становлять спільний інтерес для всіх громадян.

Міжмуніципальне співробітництво є інструментом для спільного якісного і ефективного надання місцевих комунальних послуг з метою сталого розвитку населених пунктів. Іншими словами, об'єднання двох або більше місцевих органів самоврядування може надати необхідні умови для організації і фінансування комунальної служби, необхідної для членів спільноти. За інших умов через брак необхідних ресурсів кожен орган місцевого самоврядування у приватному порядку, не може цього зробити.

У Республіці Молдова міжмуніципальне співробітництво закріплене в законі, проте на практиці цей процес ще не досить розвинений, хоча це одне із завдань, зобов'язання щодо вирішення якого наша країна взяла на себе, підписуючи Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (27 червня 2014 року). Надзвичайно фрагментована адміністративно-територіальна організація країни та надмірно політизоване прийняття рішень на місцевому рівні є двома основними причинами несприятливого управління. Міжмуніципальне співробітництво є одним з інструментів, які можуть усунути ці перешкоди і підкреслити основну роль публічного управління, а саме надання якісних і доступних комунальних послуг для всіх членів спільноти.

Ключові слова: місцева громада, орган влади, міжмуніципальне управління, публічні послуги, ефективне управління.

Introduction.

Intercommunity cooperation means the association of two or more communities for the provision / delivery of joint public services.

In this context, we should mention that the Republic of Moldova faces multiple problems in organizing, delivering and developing public services of local interest. Small communities with limited administrative capacity are not able to provide the population with vital public services such as drinking water and sewage systems, sanitation services, roads, and so on.

The poor situation of public services in rural areas is due both to the lack of financial means and to the slow pace in which the Republic of Moldova implements the good practices of local public services development such

as, for example, intercommunity cooperation. One of the reasons is that decentralization of public services of local interest was not accompanied by financial and fiscal decentralization. As a result, rural communities are deprived of the possibility of collecting their own taxes and duties for the provision of public services transmitted under their jurisdiction. In addition, the existing regulatory framework does not facilitate the practical application of intercommunity cooperation. Thus, there is no special law in this respect, and the laws regulating the activity of the local public authorities enshrine only at the principle level the fact that the administrative-territorial units (local communities) can associate in the supply / provision of joint public services, without specifying the procedures and forms of association, the governing bodies, the sources of funding and the forms of control over the activity of such associations.

In this paper we intend to analyze the essence of intercommunity cooperation in the light of the experience of some European countries in order to highlight its role in providing the population with high quality public services accessible to all members of the community.

I. Intercommunity Cooperation Defining Aspects: Purpose, Principles and Legal Forms of Realization.

Intercommunity cooperation in essence, aims to: overcome the technical, demographic and financial problems of smaller local public authorities; provide access to high standards of technology and expertise; reduce costs for works, equipment, employees; deliver quality and accessible services to all citizens of the intercommunity cooperation area, unifying tariffs and fees, and sharing revenue; improve the image of communities to attract investment and tourists; balance local urban planning and territorial development policies; reduce private interests and the influence of political parties that generate corruption.

The principles underpinning intercommunity cooperation are:

- a) *The principle of autonomy* – maintaining the legal, decisional and financial autonomy of each signatory local public authority;
- b) *The principle of equity* – combining equitably the needs with the available resources of the signatory parties;
- c) *The principle of solidarity* – each signatory locality will contribute to ensuring functionality and developing the common service. Small

and medium-sized communities do not have the capacity to prepare and implement projects, including operating investments. Large cities have the ability to support the necessary investments from their own sources. Therefore, following the association of small localities with large cities, the same level of development can be ensured for all localities.

d) *The principle of legality* – observance of the provisions of the legal and procedural framework for the achievement of the purpose and objectives set.

Legal forms of intercommunity cooperation existing in the countries of the European Union:

a) *Informal intercommunity cooperation*. Within this form of intercommunity cooperation, local public authorities practically do not need a concrete legal basis, as it does not imply or generate joint administrative decisions. This involves meetings of mayors, officials or technical groups to solve some practical problems of some neighboring local communities related to the economic development, urban planning, environmental protection, etc. The decision on some joint projects will, however, be adopted by each of the representative public authorities of these communities without concluding a permanent cooperation agreement and without setting up joint management boards. For example, the periodic organization of the sanitation activity of the localities or of a river, which crosses the territory of several administrative-territorial units. In this sense, common activities will be drawn up, will be adopted through decisions by each local council involved in this cooperation.

b) *Intercommunity cooperation through „legal entities”*. These arrangements of intercommunity cooperation are, in particular, for the management of public utility services: water supply and sewerage; waste management; road maintenance; infrastructure, etc.

Starting from the fact that public utility local public services are, in principle, provided by communal enterprises under private law – there exist a tendency for such enterprises to extend their scope of supply / provision of public services to several administrative-territorial. This type of intercommunity cooperation implies an association with the formation of an entity with legal personality, own budget and property, which, unlike informal cooperation, will require a significant management and additional technical effort.

c) *Intercommunity cooperation on a contractual basis*. This cooperation focuses on formal agreements or contracts between local public authorities with a strictly determined object. For example, the exchange or contracting

of administrative services, technical operators or specialists, the activity of which allows an extension without affecting the quality of the primary service, such as – data processing, public procurement, project writing, etc.

Therefore, intercommunity cooperation does not have a random character for local public administration. It may have certain duration, but it constitutes often an indefinite term agreement. There is also no permanent transfer of local tasks or skills. Local public authorities retain indirect control over decisions and services resulting from cooperation.

Of course, the practical process of developing intercommunity cooperation is not exempt from certain risks (disadvantages) that may prevent the achievement of the undertaken tasks, and may block intercommunity cooperation activities, such as:

- slower decision-making process, because it involves several decision-making factors and the structure of cooperation usually does not have sufficient authority to make decisions of their own to break the deadlock;
- duplication of costs and staff if ambitious mayors are unwilling to give up control, and the management may become ineffective due to overlapping with the control of the intercommunity cooperation institution, which could generate additional costs instead of savings;
- local public authorities are happy to receive benefits, but not so willing to provide their own staff and financial contributions (so-called „profiteers,, phenomena), which could lead to the deterioration of relations instead of increasing trust between partners.

It is important to mention these risks, but it should be noted that they are more of an exception than a rule and should not discourage the implementation of intercommunity cooperation, presuming that the vast majority of local public authorities will be partners of good faith.

II. Intercommunity cooperation in the Republic of Moldova is not widespread; both because of unclear and incomplete legal framework that does not offer clear solutions on concrete mechanisms and forms of cooperation and lack of experience and incentives to encourage and support the cooperation initiatives. The legislation of the Republic of Moldova does not ensure the possibility of creating real mechanisms of intercommunity cooperation, although its advantages – saving of financial means, better quality services, economic influence zone, joint management of infrastructure and transport, better transparency and access to external funds – are incontestable.

At the same time, several laws enshrine the right of intercommunity association of local public authorities. Thus, the Law on Local Public Administration¹, in the Article 14, paragraph (2), letter j) and Article 43, paragraph (1), letter t), establishes in the competence of local (and district) councils the right to *„decide, in accordance with the law, the association with other authorities of the local public administration, including from abroad, for the performance of works and services of public interest...”*. Likewise, Article 3, paragraph (1), letter h) and Article 5, paragraph (1), (2) and (4) of the Law on Administrative Decentralization² enshrines additional responsibilities to local public authorities for intercommunity cooperation, specifying that it will also develop the cooperation of public authorities *„with the private sector on the basis of public-private partnership contracts”*. Moreover, the law gives full freedom to local public authorities to determine the form and conditions *„of cooperation ... with other public administration authorities in the country and ... from abroad...in order to protect and promote common interests”*, by including them in the framework Articles of Association of the local community.³

In this context, we should mention that the legislation of the Republic of Moldova was fully aligned with the provisions enshrined in the European Charter of Local Self-Government⁴, which in the article 10 provides for the right of association of local communities, under the conditions stipulated by the law, *„to accomplish a number of tasks of common interest”*, or to *„adhere to an association for the protection and promotion of common interests”*.

Although the legislation of the Republic of Moldova contains several provisions regarding intercommunal cooperation, both at national and international level, in practice these are not achieved. The main reasons are, on the one hand, the lack of experience of the local authorities to manage public services of local interest on their own and on the other hand

¹ Law on Local Public Administration number 436 of 28.12.2006, published in the Official Gazette of the Republic of Moldova number 32-35 of 09.03.2007.

² Law on Administrative Decentralization number 435 of 28.12.2006, published in the Official Gazette of the Republic of Moldova number 29-31 of 02.03.2007.

³ The Law on the Framework Articles of Association of the Village (Commune), City (Municipality), number 436 of 06.11.2003 published in the Official Gazette of the Republic of Moldova number 244-247 of 12.12.2003.

⁴ European Charter of Local Self-Government of 15.10.85, ratified by the Decision of the Parliament of the Republic of Moldova number 1253-XIII of 16.07.1997.

the fragmented and incomplete legal regulation of the intercommunity cooperation. Moreover, the legislator determines the competence of the local public authorities of intercommunity association conditional on the fact that this will be done „*according to the law*” without specifying which law is concerned.

As can be seen, these legal provisions have the character of principle, without indicating the concrete form by which the right of association could be exercised at local, national and even international level. The necessity of regulating the concrete ways of exercising the right of association at local and national level is particularly important, including the determination of the associative structures of the local authorities or of the administrative-territorial units.

At present, a draft law on intercommunity associations is included for debate on Parliament’s agenda (Intercommunity Development Associations – IDA), to regulate the legal forms of association of the administrative-territorial units for the implementation of regional development projects, or for the provision / supply of public services of common interest.

Whatever form of intercommunity cooperation is to be adopted, it must contain clear procedures so that it can be widely applied by local public authorities, because the beneficial effects of cooperation will be felt by all citizens. Firstly, the cost of providing services is lower if more than one person benefits from it or if the service is provided more widely; secondly, there is the possibility of improving the quality of service delivery, setting up a new service, or developing a new infrastructure, and, last but not least, will contribute to reducing the level of corruption resulting from the monopolization and use of personal relationships in obtaining jobs or procurement contracts.

III. Intercommunity Cooperation in Some European Countries.

France is the country with most local communities in Europe –36783 communes, representing 40% of all communes registered in the European Union. The very large number and high degree of fragmentation of communes has led to the development of intercommunal cooperation.

In the ‘70s, many European states, including France, launched administrative reforms to reduce the number of communes by merging. Intercommunal cooperation was one of the solutions widely accepted and developed in France. Thus, by law, public institutions of intercommunal

cooperation were established (PIIC), communes communities provided with their own taxation, which overlapped with pre-existing own tax-free cooperation structures such as trade unions of the communes (SIVU), created in 1890, trade unions with multiple vocations(SIVOM), created in 1959, and mixed trade unions, established in 1955.

As a result, a complex intercommunal cooperation system has been set up in France, which includes: Groups with own taxation, these are usually structured around a project; Agglomeration communities, with competences in the field of economic development, arrangement, social equilibrium of the habitat and the city's policy, including roads and parking lots, sewerage, water, environment, social, cultural and sports activities; Urban communities, which regroup more communes and have much wider competences, including in the management of services of collective interest, environmental protection, etc.

Virtually all local communities in France are included in one of the forms of intercommunity cooperation mentioned above. In addition, France has concluded intercommunity cooperation agreements with more than 150 countries. With the support of the Embassy of France in Moldova, at the moment, such intercommunity cooperation agreements and with local communities in the Republic of Moldova are being developed.

In Poland, local „unions” of municipalities were created to address the problems of absorption of European Union funds. By creating these, municipalities were able to apply and receive pre-accession funds, which would not have been possible for each municipality individually.

Also, in Poland during the socialist period, infrastructure networks (water supply, central heating) were owned by the Government, serving as a rule several administrative-territorial units. After 1990, new policies were introduced in this area, and the creation of intercommunity associations was one of the conditions for carrying out the decentralization of local public services.

In Romania, intercommunity cooperation (regionalization) is based on three key institutional elements: Intercommunity Development Association (IDA),Regional Operator (ROC), and Delegated Service Management Contract.

The role of local public authorities in this process consists in: approving the constitutive act and the status of the IDA, approving the constitutive act and the ROC statute, participating with the contribution to the social capital of ROC.

Intercommunity development associations – have been created, moreover, forced for the purpose of creating „regional” beneficiaries of European funds. The first IDAs were created for projects in the water supply and sewerage sector. The following were created in the waste management sector – but the „model” followed was the one used for water, although some of the waste management issues had another specific.

Although they created the prerequisites for access to non-reimbursable funds, i.e. the construction of a number of infrastructures and the improvement of basic services – water and waste – which could not have been achieved otherwise in such a short time, however, the Romanian model of operation of the IDAs has not allowed full use of the opportunities offered by European programs and intercommunity cooperation: more efficiency, service quality and territorial solidarity for economic and social development.

Conclusions.

Although intercommunity cooperation varies considerably from one country to another, depending on culture, traditions, development models, and of administrative-territorial organization, however, it exists in all states with democratic governance designed to fully satisfy the community’s interests and to ensure a decent standard of living for all citizens.

The general trend in Europe is to outsource the management of local public services to public utilities, either through association or through a public-private partnership (PPP). The Council of Communes and Regions of Europe, created in 1951, encouraged the exchanges in this regard and the cooperation at local and regional level.

Мария Орлов, Лилиана Белеччиу

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ СООБЩЕСТВАМИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Резюме: Опыт европейских стран, имеющих консолидированную демократию, показывает, что эффективное управление может быть обеспечено бесперебойной работой всех публичных органов на центральном и местном уровне, дополненные хорошим сотрудничеством на национальном и международном уровнях, в целях эффективного решения вопросов, представляющих общий интерес для всех граждан.

Межмуниципальное сотрудничество является инструментом для совместного предоставления местных коммунальных услуг качественно и эффективно, с целью устойчивого развития населенных пунктов. Другими словами, объединение двух или более местных органов самоуправления может предоставить необходимые условия для организации и финансирования коммунальной службы необходимую для членов сообщества. В противном случае, из-за нехватки необходимых ресурсов, каждый орган местного самоуправления в частичном порядке, не может этого сделать.

В Республике Молдова межмуниципальное сотрудничество закреплено в законе, но на практике этот процесс еще недостаточно развит, хотя, это одна из задач, которая наша страна обязалась решить, подписывая Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом (27 июня 2014 года). Чрезвычайно фрагментированная административно-территориальная организация страны и чрезмерно политизированное принятие решений на местном уровне являются двумя основными причинами неблагоприятного управления. Межмуниципальное сотрудничество является одним из инструментов, которые могут устранить эти препятствия и подчеркнуть основную роль публичного управления, а именно предоставление качественных и доступных коммунальных услуг для всех членов сообщества.

Ключевые слова: местное сообщество, орган власти, межмуниципальное управление, публичные услуги, эффективное управление.

Maria Orlov, Liliana Belecciu

INTERCOMMUNITY COOPERATION AND ENSURING GOOD GOVERNANCE IN THE EUROPEAN AREA

Summary: The experience of the European states with an enhanced democracy demonstrates us that the good governance can be ensured through a harmonious functioning of all public authorities at central and local level, complemented by good intercommunity cooperation at national and international level in order to effectively solve the problems of common interest for all its inhabitants.

Intercommunity cooperation is a tool for providing jointly in terms of quality and effectiveness, the local public services, with a view to sustainable development of localities. In other words, through the association of two

or more local public authorities the necessary premises for organizing and financing a service of public utility and vital necessity for the members of the community can be provided. Otherwise, due to the lack of resources needed, each public authority cannot do so alone.

In the Republic of Moldova the intercommunity cooperation is enshrined in legislation, but in practice this process is not yet well developed, although it constitutes one of the tasks our country has undertaken by signing the European Union Association Agreement (June 27, 2014). Extremely fragmented administrative-territorial organization and the over-politicized decision-making process are, at the local level, two of the main reasons that prevent good governance. Intercommunity cooperation is one of the tools that could remove these obstacles and highlight the core role of public administration, namely that of provision of quality public services and accessible to all members of the community.

Keywords: local community, public authority, intercommunity cooperation, public services, good governance

Maria Orlov, Liliana Belecciu

COOPERAREA INTERCOMUNITARĂ ȘI ASIGURAREA UNEI BUNE GUVERNĂRI ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

Rezumat: Experiența statelor europene, cu o democrație consolidată, ne demonstrează că, buna guvernare poate fi asigurată printr-o funcționare armonioasă a tuturor autorităților publice la nivel central și local, completată cu o bună cooperare intercomunitară, la nivel național și internațional, în scopul rezolvării eficiente a problemelor de interes comun pentru toți locuitorii săi.

Cooperarea intercomunitară este un instrument de furnizare în comun, în condiții de calitate și eficacitate, a serviciilor publice locale, în vederea dezvoltării durabile a localităților. Altfel spus, prin asocierea a două sau mai multe autorități publice locale se pot asigura premisele necesare pentru organizarea și finanțarea unui serviciu de utilitate publică și de necesitate vitală pentru membrii comunității. În caz contrar, din cauza lipsei resurselor necesare, fiecare autoritate publică în parte, nu poate face acest lucru.

În Republica Moldova cooperarea intercomunitară este consacrată de legislație, însă, în practică, acest proces nu este încă suficient de bine

dezvoltat, deși, constituie una din sarcinile pe care și le-a asumat țara noastră prin semnarea Acordului de asociere la Uniunea Europeană (27 iunie 2014). Organizarea administrativ – teritorială extrem de fragmentată și politizarea exagerată a procesului decizional, la nivel local, sunt două din principalele motivele care împiedică buna guvernare. Cooperarea intercomunitară este unul din instrumentele care ar putea să înlăture aceste piedici și să pună în valoare rolul de bază al administrației publice, și anume, cel de asigurare cu servicii publice de calitate și accesibile tuturor membrilor comunității.

Cuvinte cheie: comunitate locală, autoritate publică, cooperare intercomunitară, servicii publice, bună guvernare.

Dorin-Mircea DOBRA

THE „MEDIUM-TERM”¹ HAS PASSED FOR THREE OF THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES. HOW THE NEIGHBOURHOOD POLICY REACT?

З часу започаткування Європейської політики сусідства критичні зауваження були спрямовані на відсутність інструментів політики, що корелюються з цілями зацікавлених країн. Прослідковуючи еволюцію відносин між ЄС та шістьма країнами Східного партнерства, три з яких пропонують в майбутньому проект щодо вступу до ЄС. ЄС налагодив розвиток цих партнерських відносин через саміти, присвячені Східному партнерству. На прохання України, Грузії та Республіки Молдова ЄС підготував роз'яснення та варіанти щодо перспектив вступу до ЄС для трьох країн. Цьогорічний Саміт міг би запропонувати таку можливість, якщо б ЄС не опинився перед багатьма дилемами щодо власного майбутнього.

Ключові слова: розширення Європейського Союзу, напруга в Східному партнерстві, перспективи Східноєвропейських країн, заклики голів урядів України, Грузії та Молдови, євроскептицизм.

¹ The term refers to the terminology used in the „Wider Europe document”, COM (2003) 104 final, p. 3.

Overview.

The Enlargement Policy of the European Union is an ongoing process, started in the 1970s and continued, for half a century. Beginning as a 6-member construction, at that time the European Community, today the European Union after the Maastricht Treaty, reached 28 successive members, but in the last year also knew a retreat from within it, that of Great Britain, possibility which was only foresaw in the Treaty of Lisbon in 2009.²

Today, as the processes of deepening and expansion have evolved, the European Union has open accession negotiations with Western Balkan states, which are less spoken of, due to two phenomena: first, that of a „European fatigue” in the Enlargement Policy, especially after the two successive waves of accession in 2004 and 2007 where 12 new members became part of the Union, and then, not accidentally or inexplicably, difficulties in historical trajectory and complicated institutional evolution. These are most likely to have been the reasons why the current European Commission President, J.C. Juncker, announced at the end of 2014 in his speech on „The European Commission’s program for the next 5 years that in the current mandate there will be no new additions to the Union EU”³.

In this context, the European Union is confronted with a current, geographic and significant historical phenomenon, that of its eastern borders, especially with the Republic of Moldavia, Ukraine, Georgia and less Belarus, with which it has a relationship of good neighborliness through the perspective of stability and pursuit. That is why, since 2003, the European Union has opened the dossier of a new policy, that of neighborhoods, addressing both the Eastern and the Southern neighbors. Later, in 2009, the EU will personalize its relationship with Eastern European countries through a strategy known as the „Eastern Partnership”, which will meet every 2 years a Summit dedicated to new developments and orientations in the area concerned.

The EU’s concerns about border expressed in the neighborhood policy have, unfortunately, proved to be grounded. Starting with 2010, with the Arab Spring, the Orange Revolution in Ukraine, and later with the developments in the area, it turned out that both the southern and the eastern neighborhoods evolved negatively from the point of view of stability, with serious long-term

² Tratatul de la Lisabona www.europarl.europa.eu, art. 50, accessed on 12.10.2017.

³ www.eubusiness.com Juncker to halt enlargement, accessed on 12.10.2017.

consequences. The Year 2016 has put the entire union from this perspective into a tough trial through the wave of migrants at the southern border of the EU, a humanitarian effort that tested both the capacity for reaction and the European solidarity. On the eastern flank, Russia's aggression in the Crimean Peninsula, Ukrainian sovereign territory, has demanded an EU strategic player exercise by positioning Russia, an aggressive state.

In this whole field evolution in 2017 the parliaments of three Eastern Partnership countries, the Republic of Moldova, Ukraine and Georgia, through a document addressed to the European Parliament, ask the EU to state what will be the road and future strategy for EU relations in their perspective from the point of view of joining the Union. This is by no means a coincidence, on the one hand, due to the Russian strategy that is increasingly present in the area, on the other hand, the expectations of the peoples of the three countries in the sense of an EU accession perspective, eventually encouraged by the next November Eastern Partnership summit dedicated to the Eastern Partnership. Objective expectations, as we will try to show during our work, following the application of the pre-accession instruments to the Eastern Partnership countries. Deciphering the importance and significance of the gesture of the three national parliaments is also the objective of our approach, as long as, in our opinion, *the EU is owed with an institutional response to the request of the three states*. And the efforts to re-establish and reform the European Neighborhood Policy must be circumscribed to this answer.

But before we begin to analyze the documents and the evolution of relations between the EU and the three states, we will make some personal assumptions about the general framework offered by the EU's relations with its neighbors:

- The model of European integration, constituted and modeled historically and successively, represents for Eastern European states a model to follow, positive and prolific, to which they would like to adhere by future integration. From this perspective, we can assess the European construction, even taking into account the stage difficulties, as a successful approach that ensures standards for countries and peoples that meet their expectations;
- The European Enlargement Policy is precisely the proof of the success of the European construction today, the successive waves of new member states' accession, confirming the superior standards that a community of states

can achieve through deep economic integration and cooperation. Through its successive enlargement efforts, the EU has successively increased its global relevance and economic significance, so that the enlargement of the Union has become a sign and a reference to the very functioning of the EU. For this reason, the enlargement of the European Union should be phased in, first with the Western Balkans and then with the eastern continent;

- After all, the EU is in a happy situation of being the „victim of its own success,” the interest shown by the 10 new member states today is much more significant than the regrettable withdrawal of Great Britain. It is precisely for this reason that the gesture of the three eastern states must not be left without a response: open, generous and constructive, as is the whole European construction.

Eastern Partnership within the overall geopolitical framework.

Since the last meeting on the Eastern Partnership, the Riga Summit in 2015, many events have appeared on the global scene that will deeply influence evolution on this dimension of the European External Policy. Whether we are talking about EU internal events (successive elections in Belgium, France or Germany, plus the Belgian Referendum on the Negotiation Agreement of Ukraine to the EU with a negative result⁴ and not the Brexit process) or events at the borders of the Union (the wave of emigrants in the southern neighborhood, the successive tensioning of relations with Russia on the Crimean Peninsula), or global geopolitics (the election of a more distant and unequivocal president in the US with the EU) all these come to highlight future EU decisions even more significantly in the perspective of the Eastern Partnership and further evolution on this dimension.

Formally adopted in 2009 under the European Neighborhood Policy, the strategy known as the „Eastern Partnership”, dedicated to the six neighboring countries rather than Russia to the European Union, has seen more difficult stages and more fruitful stages, depending on developments in the area . The year 2015 was, however, a review of this policy, especially in the context of the Russian aggression on the Crimean Peninsula.

Sustained in the moments preceding its adoption by Poland and Germany, the „Eastern Partnership” strategy was tributary to the general framework

⁴ <https://europeanstudentthinktank.com/2016/12/15/ukraine-ttip-ceta-the-dutch-referendum-law-and-the-eu/>, accessed on 22.10.2017.

of the European Neighborhood Policy, often referred to as ambiguous and hesitant. „In the first place, it sends contradictory signals to the Partners: if the ENP is separate from the question of membership, as EU claims, why use pre-accession techniques? In this context, the focus of this approach has been to focus on the focus of the work of the European Parliament on the New Dimension of the Enlarged EU in Partners and Neighbors: A CFSP for a Wider Europe, Chaillot Papers No.64 (Institute for Security Studies, 2003) EU on tactics (ie techniques) at the expense of strategy (ie the long-term goal of the relationship). Thus, to the extent that the ENP incarnates the initial EU differentiation between Central and Eastern Europe, it is unsustainable. The better it succeeds, the less the ENP can legitimately be disconnected from the membership perspective, since the conditions for membership are de facto met. In other words, if it works, ENP will create candidates.”⁵

Moreover, the main criticisms to the European Neighborhood Policy are those that, in the first place, it is a policy of internal tensions that has emerged since the launch, „As previously emphasized, the ENP has been marked by ambivalence from its very inception. This endangered discrepancies in expectations which have not been reconciled”⁶, and then to put neighboring countries in a position to meet specific candidate country criteria without having this perspective, have brought the ENP to a point where major future decisions are required. „Countries of the neighbourhood were originally hoping for some signs of on „EU membership light” at the end of the „ENP...”, while the EU was hoping to see deep and sustainable political reforms implemented – but neither party could readily offer what the other wished for”.⁷

At this point in our perspective, we will only say that the historical evolution of the European Neighborhood Policy needs a recalibration that puts its objectives in line with both the EU’s prospects in the field of Foreign and Security Policy and the options and aspirations of the participating

⁵ <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6419/LAW-2006-39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 17, accessed on 12.10.2017.

⁶ David Cadier, Is the European Neighbourhood Policy a Substitute for enlargement?, in Luc Brunet (ed.), The Crisis of EU Enlargement, London LSE Ideas, special reports 18, November 2013, p. 52.

⁷ Idem.

countries, especially with the New Independent States of Eastern Europe. The signal of the National Parliaments of Ukraine, Moldova and Georgia is, therefore, a reference to this need for recalibration and remodeling. „The EU proposes to launch in 2016 a new phase of cooperation with partner countries, including consultations on the nature and priorities of the partnership in the future. It is expected that different configurations will be crystallized in the relations between the EU and the neighborhood, so that there is a stronger sense of commitment and accountability. The EU stands ready to discuss the possibility of jointly setting up new partnership priorities, which would better articulate each relationship around common interests identified.”⁸

Remarks, welcome, are presented in a document issued at the end of 2015, the result of a Review of the Entire European Neighborhood Policy, initiated in 2014 through the Neighborhood at the Crossroads.”⁹

What's the starting point?

Since 2002, with the coming of the preparatory year of the largest wave of EU accession, ie 2004 with its 10 new members, the Union through its institutions has shown concern about the new future borders both in the east and in the south the future accession of Romania and Bulgaria in 2007¹⁰. Thus, in 2003, the Communication „Wider Europe Neighborhood: A New Framework for Relation with Our Eastern and Southeastern Neighbors” was adopted in which the issue of the successive approximation of the standards of the neighboring countries to the *acquis communautaire* brings somehow logically the perspective of the future accession to the EU: „EU's neighborhood should benefit from the prospect of closer economic integration with the EU in its return to concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political, economic and institutional reform, including

⁸ JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Review of the European Neighbourhood Policy, Bruxelles 18.11.2015, (JOIN(2015) 50 final, p. 5, reviewed; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015JC0050&from=en>, accessed on 12.10.2017.

⁹ Neighbourhood at the Crossroads, JOIN(2014) 12 final, Bruxelles, 27.03.2014 http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf, accessed on 30.10.2017.

¹⁰ See the European Parliament's reports on new neighborhoods from the end of 2002 and the beginning of 2003.

aligning legislation with the *acquis*. (...) If a country has reached this level, it has come as close to the Union as it can be without being a member.”¹¹

However, to plan the outlook for the moment, we must remember that Europe was approaching the largest wave of accession in 2004 and 2007, and the option of admission to the EU for the countries covered by the ENP was well-specified. „The aim of the Neighborhood Policy is therefore to provide a framework for the development of a new relationship that would not, in the medium term, include a perspective of membership or a role in the Union’s institution.”¹²

Even more so, in an honest assessment of the language and signals transmitted by the President of the European Commission at the time, Romano Prodi, in a speech at the end of 2002, we can easily see both the preoccupations of a tie between the two policies (enlargement and neighborhood), as well as the compensatory offer that European leaders had in mind. „The goal of accession is certainly the most powerful stimulus for reform we can think of it. But why should not the goal be less? A substantive and workable concept of proximity would have a positive effect. (...) we have to be prepared to offer more than partnership and less than membership, without precluding the latter. (...) A proximity policy would not start with the promise of membership and would not rule out eventual membership. „On the same occasion, the President of the European Commission affirmed a later acknowledged and much resumed principle,” sharing everything with the Union but institutions.”¹³

So, things were clear at the end of 2002, as outlined in the 2003 Wider Europe document, so that in 2004 the „Neighborhood Policy” was even avoided in the release text of the new policy. „Since the launching of this policy, the EU has emphasized that it provides a means of strengthening relations between the EU and the partner countries, which is distinct from

¹¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf, accessed on 12.10.2017.

¹² Idem.

¹³ Romano Prodi speech at the sixth ECSA – World Conference

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-99-130_en.htm, accessed on 30.10.2017.

the possibilities available to European countries under Article 49 of the Treaty on European Union.”¹⁴

Looking at things from the perspective of this article, they are legally clear as long as its 2nd paragraph clearly specifies that procedures for the admission of new Member States, subject to prior conditions, will be subject to a specific and separate agreement. „The conditions of admission and the adjustments to the Treaties on which the Union is founded shall be the subject of an agreement between the Member States and the applicant State. This Agreement shall be submitted for ratification by all Contracting States in accordance with their respective constitutional requirements. The conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account.”¹⁵ The aforementioned Neighborhood Policy clarification furthermore clarifies the fact that the new policy has no place, nor is it confused with the EU Enlargement Policy, and the processes registered within it can not be assumed as accession processes to the EU. „The next step could consist in the negotiation of European Neighbourhood Agreements, to replace the present generation of bilateral agreements, when Action Plan priorities are met. Progress made in this way will enable the EU and its partners to agree on longer term goals for the further development of relations in the years ahead.”¹⁶ In this way, what are the future stages of the ENP, which puts even more light on the policy outlook, whose major objectives are, in fact, the economic integration that is as coherent as neighbors and, automatically, the stabilization of the area of neighboring circles EU.

However, today, when we make this material, the EU finds itself in the position, nearly 15 years after the adoption of the ENP, of responding to the three states with which it has already signed „EU” and „Deep Economic Co-operation,” we are talking about Georgia, Ukraine and the Republic of Moldova.

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION European Neighbourhood Policy STRATEGY PAPER, Brussels, 12.5.2004 COM(2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>, p. 3, accessed on 30.10.2017.

¹⁵ <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/136-article-49.html>, accessed on 30.10.2017.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>, p. 5, accessed on 30.10.2017.

Neighborhood Policy today

Several well-known issues characterize today the European Neighborhood Policy.

- The ambiguous tone of ENP summits;
- The provisions of the Association Treaties of the three signatory states (Ukraine, Georgia, Republic of Moldavia);
- Reserves expressed by EU citizens on the approach of the three, due to „euro-fatigue”, mirrored by the referendum in the Netherlands;
- The expectations of the three East European peoples, expressed in turn by the letter of the three presidents.

To these four listed landmarks, we also believe that the conjuncture situation in which the EU is at the moment is also to be added, a situation that we have tried to make in the first part of our paper. Together, all these milestones produce a state-quo of the current ENP that will certainly influence a reorientation, if not a decision on the future of this European and automatic policy, of the EU's relationship with the three states.

Regarding the ambiguous tone, the strategic decisions or the stage only, characteristic of the Eastern Partnership Summits, we also emphasized their historical evolutions and their directions for approach.... But going beyond stage decisions, the real issues of ENP remain visible to any concerned analyst.” However, final efficacy of all those efforts depends on more than just the quality of projects, preparation of appropriate actions or amounts of resources involved. Instead, it seems that the principal problem behind the ENP is its very serious limitation, which results more from the very essence of that policy than it does from any weaknesses of its concept. The problem in question is the lack of the most important impulse to stimulate the EU's partners to contract close ties and collaboration under the European Neighbourhood Policy – namely: the lack of real prospects of getting their full membership in the European Union. This assumption was at the very base of the policy idea in the first place: out of definition, it isn't meant to pave the way for membership, it is just going to build a network of close links with neighboring countries or regions.”¹⁷

¹⁷ http://www.academia.edu/489839/Legal_and_Political_Expectations_of_Neighbouring_Countries_from_the_European_Neighbourhood_Policy, p.73, accessed on 01.11.2017.

Considering the relative aspects of European policies that are often the simplest ground for relationships that may become particularly tight, we will have the duty to point out the moment of the conclusion of the Association Treaties to the EU of the three nominated states, but they do not, however, let's say that stage success gave them even more hopes for a future membership of the Union. In this respect, we only reproduce the European Parliament's resolution 3032/2015, in which, referring to the mentioned treaties, the institution „underlines that, under Article 49 of the Treaty on European Union, any European State may apply to become a member of the EU. „ Any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union. The European Parliament and national Parliaments shall be notified of this application. The Applicant State shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the consent of the European Parliament, which shall act by a majority of its component members. The conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account. The conditions of admission and the adjustments to the Treaties on which the Union is founded, which such admission entails, shall be the subject of an agreement between the Member States and the Applicant State. This agreement shall be submitted for ratification by all the contracting States in accordance with their respective constitutional requirements.”¹⁸

Once at this point in our paper, we can not underscore that, by definition, the relations established by the Association Agreements between the European Union and the three countries must be assessed on two levels, the EU on the one hand, relate to these agreements, on the other hand. „ It should be remembered that the ENP has been run at two different levels: that of the EU and that of its Member States. This means that both intents and specific actions of the Community institutions are confronted with preferences and national policies of the EU's individual Member States. In many cases this leads to conflicts of interests or clashes, which, according to an extreme scenario, might result in the whole EU's policy being paralysed. The lack of any consistent policy on the part of the EU regarding the conflict in the former

¹⁸ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C_2012326EN.01001301, accessed on 01.11.2017.

Yugoslavia was a good example thereof, this having resulted, among other things, from disagreements between France and Germany. Differing attitudes of various Member States towards the „orange revolution” in Ukraine provide another example. The EC/EU’s Eastern policy, being a fundament for the ENP, obviously has to evolve in the setting of similar conditions and limitations.”¹⁹

For this reason, we also reminded us of the referendum in the Netherlands on Ukraine, as well as referring to its potential significance in overcoming happiness. „ However, the results of the Ukraine treaty have been accused of ‘hijacking EU foreign policy’, with several sources arguing that the referendum should not be able to derail an international treaty that has been negotiated by 28 member states and ratified by 27. One argument against referenda on international treaties suggests that it weakens representative democracy by undermining the importance of elected representatives; in the case of the Ukraine treaty, there seems to be a divergence in the opinion of ordinary citizens and the elected European representatives. Fraser Cameron, former European Commission official, suggests that referendums on EU issues should be banned completely, as ‘it is hardly democratic that 30% of voters in one member state can block a policy approved by 27 member states’. Whilst he is correct in suggesting that 30% of voters in one member state should not be able to block a treaty that has been agreed by the majority of other EU governments, his view that referendums on EU issues should be banned only demonstrates the lack of transparency between elected representatives and the ordinary citizen. This is evident in the Consultative Referendum Act, which has caused problems in European Union politics, as it shows a distinct conflict between national and supranational concerns.”²⁰

We have touched the way we have proposed to bring to attention. Because, in addition to the two state parts of an international treaty, their peoples, their future choices, public opinion forming the conjuncture that might favor or, on the contrary, block such a legal link, must also be taken into account. By bringing the peoples into question, we will need, with sufficient importance, to pay attention to the signals provided by the citizens of the

¹⁹ http://www.academia.edu/489839/Legal_and_Political_Expectations_of_Neighbouring_Countries_from_the_European_Neighbourhood_Policy, p. 68, accessed on 01.11.2017.

²⁰ <https://europeanstudentthinktank.com/2016/12/15/ukraine-ttip-ceta-the-dutch-referendum-law-and-the-eu/>, accessed on 01.11.2017.

three signatory states of the Association Agreements. Of course, improving economic conditions as well as the adoption of the *acquis communautaire* can be sufficiently generous targets for any neighboring EU country. But here and there, things are more than natural, they bring these countries to the European Union so much that the next natural step is even the accession, and the citizens of the signatory states are even entitled to wait for them. But even in this case, the entire Neighborhood Policy does not provide clear answers.” A tension may similarly exist between the economic development objectives of the ENP and the issue of accession; it is not clear to what extent measures adopted with a view to accession in fact contribute in the most effective way to economic development. In addition, of course, although accession may be an ultimate objective of some of the neighbours, it is not a stated EU objective. However the ENP-based rationale (in the absence of an accession rationale) for the neighbours to adopt the EU *acquis* and implement substantial economic reform programmes is not always clear. The neighbour states are likely therefore to develop their reform strategies in the light of their own economic development needs.”²¹

For all these reasons, in particular, the gesture of the presidents of the three national parliaments in Georgia, Ukraine and the Republic of Moldova must be seen as a signal on behalf of the peoples they represent as supreme legislative-representative fora. The joint declaration was signed by the head of the Moldovan parliament, Andrian Candu, his Georgian counterpart Irakli Kobakhidze and the chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, Andrei Parubiy. The leaders urge the European Parliament to adopt a resolution, regarding their future membership, at the Eastern Partnership summit to be held in November 2017. „ We, the parliaments of Georgia, Moldova, and Ukraine call on the European Parliament to adopt a Resolution prior to the EaP Summit reflecting political support and reaffirming the appeal to the European Council to opening the Perspective of Membership to the three Associated Countries in line with Article 49 of the Treaty of the European Union. With this ambitious and forward looking statement the EaP Summit Declaration shall carry a powerful signal in the currently strained geopolitical situation and shall become an inspiring instrument

²¹ http://www.academia.edu/489839/Legal_and_Political_Expectations_of_Neighbouring_Countries_from_the_European_Neighbourhood_Policy, accessed on 01.11.2017.

to accelerate further progress and democratic transformation of the three associated partners of the EU.”²²

At the same time, if we are talking about the atmosphere created, referring to the referendum in the Netherlands, it is imperative to refer to the vision of the EU countries already extending eastwards. Preferring the optimistic option, we also take on the perspective that the ENP and the EP represent anchorages of future possible memberships for the three signatory states of the EU’s Association Agreements. Today, however, a few days ahead of the future Eastern Partnership Summit, we wonder whether the European Union has a prompt response to the three states’ question about their future European path, because the strength of the continental joint venture has been highlighted with every enlargement²³. Does Europe still have energy for the future?

Дорин-Мирча Добра

**„СРЕДИННЫЙ ТЕРМИН” ПРОШЕЛ ДЛЯ ТРЕХ СТРАН
ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА. КАК РЕАГИРУЕТ
ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА?**

Резюме: Со времени учреждения Европейской политики соседства критические замечания были направлены на отсутствие инструментов политики, которые коррелируются с целями заинтересованных стран. Рассматривая эволюцию отношений между ЕС и шестью странами Восточного партнерства, три из которых предлагают в будущем проект касательно вступления в ЕС. ЕС наладил развитие этих партнерских отношений посредством саммитов, посвященных Восточному партнерству. Нынешний саммит мог бы предложить такую возможность, если бы перед ЕС не стояли много дилемм относительно собственного будущего.

Ключевые слова: расширение Европейского Союза, напряжение в Восточном партнерстве, перспективы Восточноевропейских стран, призывы глав правительств Украины, Грузии и Молдовы, евроскептицизм.

²² <http://www.parliament.ge/en/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzis-iniciativit-saqartvelos-parlamentma-moldovis-respublikis-parlamentma-da-ukrainis-verxovna-radam-evroparlaments-ertoblivi-gancxadebit-mimartes.page>, accessed on 13.11.2017.

²³ MEPs want deeper EU ties with Ukraine, Georgia and Moldova. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20171030STO87111/meps-want-deeper-eu-ties-with-ukraine-georgia-and-moldova>, accessed on 13.11.2017.

Dorin-Mircea Dobra

THE „MEDIUM-TERM” HAS PASSED FOR THREE OF THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES. HOW THE NEIGHBOURHOOD POLICY REACT?

Summary: Since the adoption of the European Neighborhood Policy, criticisms have been directed at the lack of policy instruments correlated with the objectives of the concerned countries. Following the evolution of relations between the EU and the six Eastern Partnership countries, three of the latter are proposing an EU accession project in the future. The EU has configured the evolution of these partnerships through Summits dedicated to the Eastern Partnership. At the request of Ukraine, Georgia and the Republic of Moldavia, the EU is owed with clarifications and options on the prospects for European accession for the three. The summit this year could offer such an opportunity if the EU were not caught up in so many dilemmas about its own future.

Keywords: Enlargement of the European Union, tensions in the Eastern Partnership, perspectives of Eastern European countries, the call of the Presidents of Ukrainian, Georgian and Moldavian parliaments, euro-fatigue.

Віра БУРДЯК

ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЯХ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

З початку ХХІ ст. намітилися тенденції до зближення правових систем держав Центрально-Східної Європи, інтегруючи роль в яких на континенті відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування. На ній ґрунтуються положення конституцій і конституційних актів держав ЦСЄ, інших міжнародних документів з місцевого самоврядування, які враховують історичний досвід, специфіку розвитку місцевого самоврядування в державах, досягнення їх сучасної національної та світової науки і практики у відповідній сфері. Конституція кожної з

аналізованих держав визнає органи місцевого самоврядування однією з головних підвалин демократичного режиму, зміст якого полягає у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян і сформованих ними органів самоврядування самотійно вирішувати певну частину публічних справ. Це те спільне, що робить місцеве самоврядування у різних державах подібним.

Ключові слова: Конституція, органи місцевого самоврядування, публічна влада, держави Центрально-Східної Європи.

Системні зміни, що розпочалися в кінці 80-х рр. XX ст. майже у всіх посткомуністичних державах Центрально-Східної Європи, збіглися в часі з посиленням інтеграційних процесів в економічно розвиненій західній частині Європи. Європейські держави постійно перебувають у пошуку оптимального територіального устрою, шляхів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, тому територіальні реформи в них перетворилися на відносно звичне явище. Підсумки територіальних реформ у державах Європи різні: об'єднання (консолідація); регіоналізація¹; фрагментація; стабілізація відносин між різними рівнями управління в державі тощо. Втім, аналіз європейського досвіду свідчить, що територіальні реформи останніх років частіше завершуються укрупненням (об'єднанням) територіальних громад. Так було у Данії, Фінляндії, Великій Британії, Латвії, Литві, Нідерландах, Німеччині (у східній частині), частково у Норвегії² та у Греції, де в 1998 р. кількість муніципалітетів зменшили на 80%.

Наведені приклади підтверджують, що держави Заходу Європи, зокрема Європейського Союзу, тривалий час широко використовують засади територіального самоврядування і мають у цій царині значні здобутки. Їх досвід став прикладом для нових держав ЦСЄ, які, розпочавши європейську інтеграцію, змогли детально вивчити та запозичити основні засади місцевого самоврядування. Хоча кожна держава має свої історичні, політичні, географічні особливості, однак всі реформи мають певні спільні елементи, виділення яких дає змогу краще зрозуміти зна-

¹ Lidstrom A. Territorial governance in transition // Regional and Federal Studies. – 2007. – № 4. – P. 502.

² Albaek E. Nordic local government: Developmental trends and reform activities in the postwar period / E. Albaek, L. E. Rose. – Helsinki : The Associations of Finnish Municipalities, 1996. – P. 71.

чення територіального устрою для розвитку держави у сучасних умовах і виявити загальні тенденції підвищення ролі самоврядних одиниць.

Трансформаційні зміни в ЦСЄ посприяли залученню значної економічної допомоги з Заходу та адаптації управлінського досвіду в нових умовах, що, зрештою, посилило загальноєвропейську політико-економічну інтеграцію. Водночас геополітичні зрушення в Європі зумовили вироблення схожих підходів до розуміння суті місцевого самоврядування, його завдань та ролі у здійсненні публічної влади на місцях. Більшість нових незалежних держав ЦСЄ зіткнулися зі складними трансформаційними процесами, як це можна спостерігати і в посткомуністичній Україні³.

Більшість держав ЦСЄ прийняли нові конституції вже на початку 90-х рр. XX ст. Лише Угорщина стала єдиною державою ЦСЄ, яка користувалася текстом конституції 1949 р., адаптувавши його до нових реалій у 1989 р., а нову конституцію запровадила лише з 1 січня 2012 р.⁴ Зазвичай питанням місцевого самоврядування у конституціях присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом – до однієї сторінки. Винятками є Конституція Швеції, в якій згадки про місцеве самоврядування зустрічаються в різних місцях тексту, та Норвегії, де є, власне, лише одна новела про муніципалітети та графства щодо місцевих виборів (вона стосується не самих муніципалітетів та графств, а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи при виборах до парламенту).

Безперечно, одним з визнаних лідерів у плані територіального самоврядування серед держав ЦСЄ є Республіка Польща. Слід зазначити, що Польща розпочала реформи в регіональній політиці ще в 90-х рр. XX ст., у руслі інтеграції з Євросоюзом⁵. Цей процес розвивався успішно, враховуючи високу гомогенність держави, адже в основі реформування

³ Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 4.

⁴ Основной Закон Венгрии (25 апреля 2011 года). URL: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/oroszyomda_jav%C3%ADtott.pdf.

⁵ Мірзабекова К. С. Польський досвід децентралізації публічної влади та організації місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. – Харків, 2016. – С. 91.

польської адміністративної системи лежали лише економіко-географічні та інфраструктурні, а не соціокультурні фактори. У ході реформи Польща, керуючись Конституцією⁶, повернула історичний триступеневий поділ на гміни – повіти – воєводства; використала досвід Франції для проведення адміністративної децентралізації⁷; надала регіонам регламентований набір повноважень (за принципом „дозволено те, що передбачено”); центральна влада зберегла контрольні-координуючі функції та високий рівень бюджетної централізації.

Важливим аспектом польської моделі було те, що воєводства отримали право розробляти і реалізовувати власні стратегії розвитку, спираючись на загальнодержавні стратегії. Така система отримала назву інтра регіональної, тобто орієнтованої на розвиток потенціалу воєводства. У цілому ж успішна адміністративна децентралізація в Польщі дещо пригальмувала реалізацію інших реформ, оскільки крім трансформації місцевої політики, держава зіткнулася з необхідністю проведення значної кількості інших змін, для яких необхідна сильна центральна влада. Утім, сучасні тенденції регіонального розвитку показали, що Польща чітко рухається шляхом децентралізації⁸.

Крім Польщі, особливий інтерес у контексті місцевого самоврядування викликає досвід Чеської Республіки, де принципи функціонування системи публічного врядування в посткомуністичний період зазнали реорганізації, послідовних змін, об'єднали зусилля політиків, громадян, бізнесу й управлінців⁹. Після „оксамитової революції” 1989 р. у Чеській Республіці відбулися широкомасштабні реформи, які дозволили встановити демократію як політичний режим і утворити основні його інституційні атрибути – інститути громадянського суспільства, демократичних виборів, багатопартійності, засад місцевого самоврядування.

⁶ Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

⁷ Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки // Економічний часопис. – 2001. – №1. – С. 13-18.

⁸ Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – С. 149.

⁹ Лемак В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми : автореф. дис. докт. юрид. наук. – Київ, 2003. – 40 с.

Чехія за Конституцією, прийнятою 16 грудня 1992 р., – суверенна, єдина та демократична правова держава, заснована на повазі до основних прав і свобод людини та громадянина¹⁰. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування Чехії закладені у главі 7 Конституції, яка має назву „Місцеве самоврядування”, та наступних законах „Про муніципалітети” і „Про округи”¹¹. Ст. 8 Конституції Чехії гарантує принцип місцевого самоврядування територіальних одиниць. Це положення – одне з основних принципів розбудови сучасної держави в Чеській Республіці.

Конституція Чеської Республіки, встановлюючи обсяг права на місцеве самоврядування, визначила його основні засади: гарантованість права на самоврядування (ст. 101, п. 4); самоврядування як самостійна форма публічної влади з власною компетенцією в сфері власності фінансового управління, організації, нормотворчості (ст. 101, п. п. 1, 2; ст. 104); основними носіями права на місцеве самоврядування є територіальна спільнота громадян (ст. 100, п. 1, ст. 101, п. 3); територіальною основою місцевого самоврядування є громада (ст. 99, ст. 100); наявність представницького органу місцевого самоврядування обов’язкове при формуванні організаційної структури певного муніципального утворення (ст. 101, п. п. 1, 2, ст. 102, ст. 104)¹².

Важливо підкреслити, що Конституція Чехії передбачає право на місцеве самоврядування як право, а не обов’язок відповідних муніципальних спільнот. За ст. 101 Конституції Чехії одиниці місцевого самоврядування характеризуються як „публічна корпорація, яка може мати власне майно і господарювати згідно зі своїм власним бюджетом”. Це поняття згодом було деталізоване в п. 2 ч. I ст. 2 Закону „Про муніципалітети”¹³. Поняття корпорація, в наведених правових актах, відображає наявність особливого суб’єкта права, який відрізняється від носія громад у цілому. Саме з цим пов’язаний ряд особливостей статусу публічної корпорації

¹⁰ Ustava Ceske republiky. Listina zakladnich prav a svobod // Uplne Zneni. 2003.1388. – S. 1-192.

¹¹ Митровка Я. Конституційно-правові основи самоврядування Чеської Республіки. URL: www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Tpiv/2009_6/mytровка.pdf.

¹² Конституция Чехии (Чешской Республики) от 16 декабря 1992 г. URL: http://constitution.garant.ru/DOC_3864913.htm#sub_para_N_700.

¹³ Zakon „O obcích (obecní zřízení)” ze dne 12. dubna 2000 roku, 1128 // Sbírka zákonů CR. 2000. 138. – S. 1737-1764; Zakon „O krajích (krajské zřízení)” ze dne 12. dubna 2000 roku, 1129 // Sbírka zákonů CR. 2000. 138. – S. 1765-1782.

в здійсненні майнових правовідносин. Так, членство у такій корпорації не залежить від волі її учасників. На підтвердження цієї точки зору наведемо постанову Конституційного суду Чехії від 19 січня 1994 р., яка закріпила, що правове визначення самоврядування означає управління суспільними справами якимось іншим суб'єктом, ніж державою, тобто публічною корпорацією.

Самоврядування слід розглядати як демократичну організаційну форму піклування всього суспільства про найбільш важливі питання життєдіяльності об'єднань громадян, які проживають на території громади. При цьому для територіального самоврядування поняття власної автономії і державного контролю означає, що незалежність у вирішенні питань місцевого значення виникає й реалізується відповідно до закону і під контролем держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Межі питань місцевого значення теж визначаються законом.

Оскільки за ч. 3 ст. 100 Основного закону Чехії „вища одиниця місцевого самоврядування може бути утворена чи ліквідована винятково конституційним законом”, то 3 грудня 1997 р. ухвалили Конституційний закон „Про створення вищих територіальних самоврядних одиниць та про зміну Конституційного закону Чехії” № 1-1993 у ст. 36 закону, тобто Конституції Чехії¹⁴. Закон встановив кількість і розміщення територіальних самоврядних одиниць, визначив території округів, передбачив спосіб зміни адміністративних меж між округами. Після прийняття Закону ст. 99 Конституції виклали у новій редакції: „Чеська Республіка поділяється на муніципалітети, які є основними територіальними самоврядними одиницями, та округи, які є вищими територіальними самоврядними одиницями”.

Втім, проблема вимагала подальшого правового врегулювання. Тому вже в руслі впровадження адміністративної реформи чехи прийняли окремі закони „Про муніципалітети” (місцеве управління) №128/2000 та „Про округи” (крайове управління) №129/2000 від 12 квітня 2000 р.¹⁵ Територія Чехії за цими законами поділена на муніципалітети (*чеськ. –*

¹⁴ Конституция Чехии (Чешской Республики) от 16 декабря 1992 г. URL: http://constitution.garant.ru/DOC_3864913.htm#sub_para_N_700.

¹⁵ Камінська Н. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. URL: <http://nbuv.gov.ua>

„обці” – основні самоврядні одиниці), й округи (вищі самоврядні одиниці). Отже, за Конституцією Чехії основним елементом самоврядування є муніципалітет.

Конституція Республіки Болгарія теж містить окремий сьомий розділ „Місцеве самоврядування та місцева адміністрація”, де викладені ст. 135-146, які пов’язані з управлінням на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Так, ст. 135 вказує, що територія Республіки Болгарія ділиться на громади й області. Територіальний поділ і правоздатність столичної громади та громад інших великих міст визначені законом. Можуть бути створені й інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування в них.

Основна адміністративно-територіальна одиниця Болгарії (ст. 136) – громада (*болг.* – община), в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Громада виступає юридичною особою, а її територія визначається після опитування мешканців. Кілька самоврядних територіальних спільнот можуть об’єднуватися для вирішення спільних питань. Закон створює умови для такого об’єднання громад. Органом місцевого самоврядування в громаді є громадська рада, обрана населенням відповідної громади терміном на чотири роки за законом.

Органом виконавчої влади в громаді є кмет. Він обирається населенням чи общинною радою теж терміном на чотири роки. У своїй діяльності кмет керується законом, актами общинної ради та рішеннями населення (ст. 139). Громада має право на свою власність, яка використовується в інтересах територіальної спільноти та має самостійний бюджет. Постійні фінансові джерела громади визначені законом. Держава сприяє нормальній діяльності громад через бюджетне фінансування та інші способи (ст. 140).

Вищою ланкою управління в Республіці Болгарія є область – це адміністративно-територіальна одиниця, яка проводить регіональну політику, здійснює державне управління на місцевому рівні і забезпечує взаєморозуміння та відповідність між національними і місцевими інтересами. Управління областю здійснює обласний керуючий за сприяння обласної адміністрації. Обласного керуючого призначає Міністерська Рада (Кабінет міністрів). Він забезпечує проведення державної

політики, відповідає за захист національних інтересів, законність та громадський порядок і здійснює адміністративний контроль (ст. 143). Центральні державні органи та їх представники на місцях здійснюють контроль за відповідністю постанов органів місцевого управління державним законам лише у випадках, передбачених законом (ст. 144). Громадські ради можуть оскаржувати в суді постанови і дії, що порушують їх права. Організацію і порядок діяльності органів місцевого самоврядування, місцевої адміністрації визначає закон¹⁶.

На підставі Конституції в Республіці Болгарія діє закон „Про місцеве самоврядування та місцеве управління”, прийнятий 26 червня 2011 р., який безпосередньо регулює публічні відносини, пов’язані з місцевим самоврядуванням і місцевим управлінням. У ньому детально визначені права й обов’язки структурних одиниць місцевого самоврядування, зокрема муніципалітету (глава 2), муніципальної ради (глава 3), муніципального радника (глава 4), голів (мерів) та муніципальної адміністрації (глава 5), комітетів муніципальної ради (глава 6), питання майна та фінансів муніципалітету (глава 7), муніципального співробітництва (глава 8) тощо.

У Конституції Литовської Республіки, прийнятій її громадянами на референдумі 25 жовтня 1992 р., ст. 119 глави Х „Місьцеве самоврядування та управління” вказано, що „право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, як передбачене законом. Воно здійснюється через відповідні Ради самоврядування. Члени Рад самоврядування строком на два роки обираються населенням адміністративної одиниці – громадянами Литовської Республіки”¹⁷. У Конституції Естонії (ст. 154) вказано, що вирішенням усіх місцевих питань займається місцеве самоврядування, яке діє на підставі відповідного законодавства¹⁸.

Натомість Конституція Латвії не окреслює інститут самоврядування як явище, а лише у ст. 101 глави 8 „Основні права людини” закріплює можливість громадян приймати участь у місцевому самоврядуванні. По-

¹⁶ Конституция Республики Болгария: принята Великим Народным Собранием 12 июля 1991 года. URL: http://www.bulgarianhouse.ru/bulgaria/files/bg_constitution.doc.

¹⁷ Конституція Литовської Республіки. URL: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

¹⁸ Конституция Эстонской Республики. URL: <http://www.eesti.ee/rus/riik/pohiseadus/>.

при це, органи самоврядування обирають повноправні громадяни Латвії і громадяни Європейського Союзу, які мешкають у державі, і вони мають право бути обраними до органів місцевого самоврядування”¹⁹.

Тож місцеве самоврядування в Болгарії, Чехії, Естонії, Латвії, Литві та Польщі є одним із основних конституційних інститутів, що дозволяє населенню самоврядних територій незалежно від органів державної влади вирішувати відповідні питання місцевого значення на підставі принципу субсидіарності, в межах власної та делегованої компетенцій, зумовлених законами держав.

Звичайно, важко проаналізувати та порівняти всі посткомуністичні держави ЦСЄ і навіть в обраних для дослідження державах не можливо детально розкрити спільне і особливе стосовно основних положень місцевого самоврядування в їх конституціях і конституційних законах. Зазначимо лишень, що система правових норм та повноважень, які регулюють місцеве самоврядування, по-різному структурована в окремих державах; також у різних державах органи місцевого самоврядування мають різний термін повноважень – в одних державах голів і склад рад місцевих громад обирають на чотири роки, а в інших – на два роки. Очевидно, це й складає їх певну особливість, адже функції, які вони виконують у сукупності, досить подібні.

Втім, останнім часом намітилися тенденції до зближення правових систем, інтегруючи роль в яких на європейському просторі відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування. Положення конституцій і конституційних актів досліджуваних держав стосовно даної проблеми ґрунтуються на Європейській хартії місцевого самоврядування²⁰ (прийнята ще 15 жовтня 1985 р., втім, залишається актуальною), інших міжнародних документах з цього питання, які враховують історичний досвід, специфіку розвитку місцевого самоврядування в державах, досягнення їх сучасної національної та світової науки і практики у відповідній сфері. Конституція кожної з аналізованих держав визнає діяльність органів місцевого самоврядування як однієї з основ демократичного режиму. За Хартією, зміст місцевого самоврядування полягає

¹⁹ Конституція Латвійської Республіки. URL: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/satversme>.

²⁰ Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно і під свою відповідальність вирішувати певну частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. І це те спільне, що робить місцеве самоврядування у різних державах – схожим.

Крім того, у більшості держав ЦСЄ відбулася інституціоналізація та правова легітимізація місцевого самоврядування. Інститут місцевого самоврядування займає важливе місце у структурі публічної влади і державного механізму в цілому. Адже органи місцевого самоврядування – найбільш наближена до суспільства державна ланка, завдяки якій держава реалізує свою політику на місцевому рівні та задовольняє більшу частину суспільних потреб власних громадян. Практика незаперечно підтвердила дієздатність чинних законів, що стосуються самоврядування, абсолютної більшості їх норм, позитивну роль в організації і розвитку місцевого самоврядування, а, відповідно, тим самим – у забезпеченні зміцнення демократичних засад у державах ЦСЄ.

І насамкінець варто підкреслити, що реформування системи місцевого самоврядування, яке відбувається в Україні, здійснюється на засадах децентралізації і деконцентрації владних повноважень та ресурсів згідно з Конституцією держави²¹, іншими конституційними законами, зокрема й „Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”²². Слід наголосити, що при прийнятті Концепції 1 квітня 2014 р. очевидним рушієм стало крайнє загострення регіональних проблем. Цей процес, відповідно до принципу субсидіарності, вимагає уважного вивчення зарубіжного досвіду, передусім у державах ЦСЄ, які впродовж останніх десятиліть вирішували завдання, схожі з українськими. Досліджені в статті посткомуністичні держави ЦСЄ – це держави, в яких реформи місцевого самоврядування

²¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: зі змінами згідно з законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – Київ : Парламентське вид-во, 2005. – 98 с.

²² Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” // Місцеве самоврядування : збірник нормативно-правових актів. – Харків : ТОВ „Одісей”, 2006. 616 с.; Досвід децентралізації у країнах Європи : Зб. док.; Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – Київ : Інститут законодавства Верховної ради України, 2015. – 766 с.

проводилися в подібних до України суспільних умовах на тлі демократизації, ринкових змін та державотворення.

Водночас цілком природним є той факт, що практика виявила слабкі місця, певні прогалини в українському законодавстві про місцеве самоврядування, що фактично притаманні кожній, особливо молодій незалежній державі, яка за історичними вимірами робить лише перші кроки на шляху демократичного розвитку. Частина з них уже знайшла законодавче врегулювання, але є ще чимало не вирішених проблем, наявність яких викликає певні ускладнення у здійсненні місцевого самоврядування на практиці. Тож сподіваємося, що аналіз досвіду Польщі, Чехії, Болгарії, Естонії, Латвії та Литви дозволить Україні уникнути стандартних політичних ризиків і негативних наслідків, які можуть виникнути у результаті розбалансування форм правління й ігнорування загальних тенденцій становлення демократії. Це сприятиме запозиченню позитивного досвіду інституційних змін, механізмів втілення реформаційних процесів та утвердження функціонального громадянського суспільства. Також слід враховувати те, що реформа системи місцевого самоврядування – складний і довготривалий процес, ефективність якого залежить від законодавчого забезпечення адміністративної реформи та кваліфікованого адміністрування.

Вера Бурдяк

ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ ГОСУ- ДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Резюме: С начала XXI в. наметились тенденции к сближению правовых систем государств Центрально-Восточной Европы. Интегрирующую роль в них на континенте играет Европейская хартия местного самоуправления, на которой основаны положения конституций и конституционных актов государств ЦВЕ, других международных документов по местному самоуправлению. Они учитывают исторический опыт, специфику местного самоуправления в государствах, достижения их современной национальной и мировой науки и практики в данной сфере. В конституциях государств органы местного самоуправления – одна из основ демократического режима. В большинстве государств ЦВЕ

состоялась институционализация и правовая легитимизация местного самоуправления. Институт местного самоуправления занимает важное место в структуре публичной власти и государственного механизма в целом. Органы местного самоуправления – наиболее приближенное к обществу государственное звено, благодаря которому государство реализует свою политику на местном уровне и удовлетворяет большую часть общественных потребностей собственных граждан. Практика подтверждает дееспособность существующих законов, абсолютного большинства их норм, касающихся самоуправления, положительную роль в организации и развитии местного самоуправления, обеспечении укрепления демократических основ в государствах ЦВЕ.

Ключевые слова: Конституция, органы местного самоуправления, публичная власть, государства Центральной и Восточной Европы.

Vira Burdiak

FOUNDATIONS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONSTITUTION OF THE POST-COMMUNIST STATES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Summary: Since the beginning of the XXI century, there have been trends in the convergence of the legal systems of the states of Central and Eastern Europe. Integrating role in them on the continent is played by the European Charter of Local Self-Government, on which the provisions of constitutions and constitutional acts of the CEE states are based, other international documents on local self-government. They take into account historical experience, specificity of local self-government in the states, achievements of their modern national and world science and practice in this field. In the constitutions of states, local government is one of the foundations of a democratic regime. In most CEE states, institutionalization and legal legitimization of local self-government took place. The Institute of Local Self-Government occupies an important place in the structure of public authority and the state machinery as a whole. Local governments are the closest link to the state, due to which the state realizes its policy at the local level and satisfies most of the public needs of its citizens. Practice confirms the viability of existing laws, the absolute majority of their norms, concerning self-management, a positive role in the organization and

development of local government, ensuring the strengthening of democratic foundations in the CEE countries.

Keywords: the Constitution, local self-government bodies, public authority, the states of Central and Eastern Europe.

Igor НЕДОКУС

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюється зарубіжний досвід організації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Розкрито особливості нормативно-правового регулювання контролю рішень місцевої влади. Досліджуються тенденції в організації нагляду і контролю в муніципальній сфері країн світу. Наголошено на необхідності розробки нормативно-правової бази та пошуку оптимальних форм державного контролю системи місцевої влади в Україні, адаптованих до положень реформи з децентралізації управління та появи об'єднаних територіальних громад. Окреслено можливості запозичення зарубіжного досвіду організації державного контролю роботи органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: міське управління, органи місцевого самоврядування, децентралізація управління, державний контроль, об'єднані територіальні громади, муніципальна сфера.

В умовах реформи з децентралізації влади в Україні, тобто передачі функцій управління від центральної до місцевої влади, зростає роль державного контролю в управлінській діяльності. Зокрема, сьогодні активно ведеться процес утворення об'єднаних територіальних громад, що потребує розробки нормативно-правової бази та апробації форм контролю, адаптованих до нових форматів організації вла-

ди на місцях. Розглядаючи українську практику пошуку нових форм і методів контролю у сфері місцевого самоврядування, зазначимо, що подібні механізми визначені у законодавстві багатьох країн світу.

Тому *метою* статті є вивчення зарубіжного досвіду організації державного контролю роботи органів місцевого самоврядування у контексті реформи з децентралізації управління в Україні.

Серед наукових публікацій, присвячених проблемі адаптації зарубіжного досвіду організації державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні, відзначимо декілька робіт. У статті А. Каліновського досліджується специфіка правового регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні та вироблення рекомендацій щодо його вдосконалення в аспекті реформи систем державного і муніципального управління¹. У роботі П. Любченка та О. Смоляра в систематизованому вигляді подається аналіз зарубіжного досвіду нормативного регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, досліджуються тенденції в організації нагляду і контролю в муніципальній сфері, окреслюються можливі шляхи запозичення зарубіжного досвіду для України². Стаття А. Делеєвої присвячена аналізу різноманітних форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування країн світу при реалізації ними делегованих повноважень³.

„Новітні тенденції розвитку місцевого рівня територіальної організації влади в провідних європейських країнах змушують принципово по-новому підійти до осмислення співвідношення державних і муніципальних органів у механізмі публічної влади, а також ролі органів державної влади щодо забезпечення належного контролю за законністю

¹ Каліновський А. Правове регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbms.institute/wp-content/uploads/2017/02/Каліновський-А.В.-Правове-регулювання-державного-контролю-у-сфері-місцевого-самоврядування-в-Україні.pdf>.

² Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/dbms_2015_29_4%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/dbms_2015_29_4%20(3).pdf).

³ Делеєва А. Зарубежный опыт правового регулирования контроля в сфере местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-pravovogo-regulirovaniya-kontrolya-v-sfere-mestnogo-samoupravleniya>.

рішень і дій самоврядних структур” – констатує український науковець А. Каліновський⁴.

У зарубіжних країнах, наголошують українські дослідники П. Любченко та О. Смоляр, організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється наступними чинниками: форма правління (монархія, республіка); форма державного устрою (унітарна, федерація); форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія); модель місцевого самоврядування (муніципальна, біполярна, іберійська, змішана, „радянська”)⁵.

У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб’єктів федерації та їх посадові особи. У США існують 50 різних муніципальних систем. Десята поправка до Конституції США визначає, що всі повноваження, які не віднесені до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливості щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Водночас органи управління штатів залишають за собою низку засобів і способів забезпечення державного контролю, що часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія). Органи місцевого самоврядування більшості штатів керуються типовими принципами організації та функціонування, що дає змогу уникнути ускладнень в їх роботі та співробітництві з іншими органами та установами⁶.

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. У Франції префект призначається Радою Міністрів (ч. 3 ст. 13-3 Конституції) В Італії основні контрольні функції з боку держави за діяльністю поса-

⁴ Каліновський А. Правове регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbms.institute/wp-content/uploads/2017/02/Каліновський-А.В.-Правове-регулювання-державного-контролю-у-сфері-місцевого-самоврядування-в-Україні.pdf>.

⁵ Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/dbms_2015_29_4%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/dbms_2015_29_4%20(3).pdf).

⁶ Там само.

дових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префекта (II Prefecto), який здійснює превентивний контроль за рішеннями місцевої влади. У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради Міністрів і воєводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати (ч. 2 ст. 171 Конституції). Воєвода призначається та звільняється з посади головою Ради Міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації⁷.

У зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює наступні форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів; по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів; по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади. О. О. Петришин стверджує, що аналіз загальних та особливих рис функціонування та розвитку місцевого самоврядування у деяких країнах англосаксонської правової сім'ї (Великобританія, Канада, США) свідчить про підвищений рівень централізації, з одного боку, що призводить до фінансової, регулятивної та процесуальної залежності цих органів від політики та діяльності центральної влади, та, навпаки, недостатня державна допомога та контроль при наданні досить широких повноважень та можливостей – з другого⁸.

Конституція Австрійської Республіки передбачає детальну регламентацію державного контролю за діяльністю громад. Відповідно до норм Конституції федерація і землі здійснюють контроль за дотриманням громадами законів і постанов у ході здійснення ними повноважень у сфері власної компетенції. Земля має право перевіряти фінансову діяльність громади, її рентабельність та доцільність⁹.

Слід також звернути увагу на те, що при всьому позитивному досвіді передачі повноважень на нижчий рівень ряд європейських держав дотримується Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи В (98) 12

⁷ Там само.

⁸ Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку / О. О. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 195.

⁹ О'Салливан А. Экономика города. – М. : Инфра-М, 2011. – С. 345.

від 18 вересня 1998 р., які рекомендували державам скорочувати число делегованих повноважень, оскільки при надмірній передачі повноважень відсутня можливість контролювати їх своєчасне і ефективне виконання¹⁰.

Досить цікавим видається той факт, що найбільш ефективно контрольні системи функціонують в тих державах, де їм забезпечена максимальна незалежність. Так, загальний адміністративний контроль над місцевими органами здійснюється центральним урядом або урядом відповідного суб'єкта федерації (в особі, як правило, одного або декількох міністрів). В Японії цими органами керує Міністерство у справах місцевого самоврядування, в Норвегії – Міністерство місцевого управління, у Франції, Італії, Нової Зеландії та цілій низці інших держав – Міністерство внутрішніх справ¹¹. У свою чергу, в окремих державах на конституційному рівні досить детально визначені органи, які здійснюють державний контроль на місцевому рівні¹². Стаття 153 Конституції Іспанії відносить до контрольних органів: Конституційний суд – для визначення конституційності ухвалених органами автономних співтовариств нормативних правових актів, що мають силу закону; уряд – щодо здійснення делегованих повноважень; органи адміністративного законодавства – стосовно автономного управління та його регламентарних норм; Рахункову палату – для контролю за економічною та бюджетною діяльністю¹³.

У зарубіжній практиці також встановлені різні форми державного контролю за діяльністю місцевих органів при реалізації останніми делегованих повноважень. Одним з принципів, які регулюються законом, відповідно до статті 162 Конституції Бельгії є втручання органів державного контролю або федеральної законодавчої влади в діяльність провінційних і комунальних установ з метою недопущення порушення закону

¹⁰ Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Р (98) 12 от 18 сентября 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bolognaby.org/images/Library/Recommendation_CM_Rec20127_ru.pdf.

¹¹ Ларина Л. А., Максютин М. В., Прудников А. С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С. 34.

¹² Муниципальное право зарубежных стран / под ред. В. В. Еремяна. – М. : Академический Проект, Мир, 2006. – С. 107-108.

¹³ Конституция Испании от 27 декабря 1978 года // Конституции государств Европы. – М. : Норма, 2001. – С. 87.

або нанесення шкоди загальнодержавним інтересам¹⁴. У Німеччині за діяльністю громади в сфері делегованих повноважень здійснюється галузевий контроль, який охоплює перевірку не тільки дотримання законів, а й правомірності і доцільності дій органів місцевого самоврядування¹⁵.

Необхідність законодавчого регулювання адміністративного (державного) контролю закріплена також і у всіх Основних Законах держав Східної Європи¹⁶. Конституція Болгарії передбачає, що центральні державні органи і їх представники на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів органів місцевого управління закону, тільки коли це передбачено законом (ст. 144). Об'єктами адміністративного контролю виступають акти місцевого самоврядування, а предметом контролю є перш за все їх законність. В Угорщині спеціальні представники Республіки здійснюють контроль за дотриманням законів місцевими органами влади. Вони зобов'язані звертати увагу на будь-яке порушення законодавства. Якщо орган влади не робить ніяких дій для припинення порушень нормативних правових актів, то у встановлений законом термін спеціальний представник має право звернутися до суду. Тільки суд має право анулювати рішення муніципалітетів. Місцевий представницький орган, який порушує закони, може бути розпущений парламентом.

У Литві органами контролю над муніципалітетами є губернатор округу, комітет з питань реформи державного управління та місцевих органів влади (парламентський контроль за структурами місцевих органів влади), омбудсмен (з розслідування скарг громадян щодо зловживань службовим становищем чиновниками місцевих органів влади), Державне управління контролю (нагляд за належним і ефективним використанням коштів держбюджету, а також аналіз загального виконання муніципального бюджету). У Латвії внутрішній контроль за діяльністю місцевих органів влади здійснює відповідна комісія аудиторів, яка обирається радою адміністративної території. Кількість членів комісії

¹⁴ Ларин А. Ю. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: РГГИС, Книжный мир, 2008. – С.87.

¹⁵ Окунькова Л. А. Конституции государств Европейского союза. – М.: Инфра М-Норма, 1997. – С. 135.

¹⁶ Организация местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии. Т. 3. – Будапешт: Ин-т Местн. Самоупр., Ин-т Открыт. Об-ва, 2001. – С. 56.

пропорційна кількості обраних до ради депутатів від кожної політичної організації або асоціації виборців¹⁷.

Органами контролю за діяльністю структур місцевого самоврядування Естонії є: губернатор (здійснює нагляд за діяльністю місцевих органів влади), Державне управління аудиту (контролює використання державних активів і розпорядження активами, переданими місцевим органам влади), голова суду (здійснює нагляд за відповідністю нормативних актів, прийнятих місцевими органами влади). Для вираження представництва і захисту загальних інтересів при виконанні загальних функцій місцеві органи влади Естонії можуть співпрацювати і наділяти інші місцеві органи влади повноваженнями, а також формувати союзи та об'єднання місцевих органів влади. В інтересах співпраці місцевих органів влади створюють спільні агентства, що працюють на договірній основі¹⁸.

Як вважає британський дослідник Р. М. Паннетт, „контроль центральної влади над місцевим управлінням повинен вітатися тільки в тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, що надаються місцевим властям, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів та сприяє реалізації національного політичного курсу в області фінансів, економіки”¹⁹.

На наш погляд, заслуговує на увагу досвід застосування непрямого контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у Великій Британії, де прем'єр-міністр публікує щорічне послання, яке відображає поточні пріоритети державної політики в сфері місцевого самоврядування. Це свого роду пропозиція до співпраці, що не містить імперативних вказівок. Одночасно публікуються індикатори діяльності місцевих органів влади, які встановлюються урядом відповідно до повноважень, наданих Законом про місцеве самоврядування 1999 року. Однією з ос-

¹⁷ Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / отв. ред. М. Л. Энтин. – М. : Норма, 2007. – С. 277, 421.

¹⁸ Организация местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии. Т. 3. – Будапешт : Ин-т Местн. Самоупр., Ин-т Открыт. Об-ва, 2001. – С. 134.

¹⁹ Делеева А. Зарубежный опыт правового регулирования контроля в сфере местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-pravovogo-regulirovaniya-kontrolya-v-sfere-mestnogo-samoupravleniya>.

новних цілей цього Закону є регулювання здійснення програми Best Value. Закон визначає учасників програми, включаючи в їх число органи місцевого управління загального та галузевого призначення (наприклад, поліцейські і пожежні служби). Також закон встановлює обов'язок суб'єктів постійно вдосконалювати виконання своїх функцій щодо їх ефективності і з цією метою проводити консультації з представниками платників податків, користувачів послуг, осіб, які мають законні інтереси в сфері діяльності учасника Програми. Учасник Програми зобов'язаний здійснювати перевірку якості і публікувати результати виконання своїх функцій відповідно до вказівок міністра, який має право встановлювати індикатори вимірювання ефективності здійснюваних функцій і стандарти, яким повинні відповідати учасники Програми (як для всіх учасників, так і для кожного окремо)²⁰.

Також встановлюються індикатори аудиторської комісії, яка вважається незалежним органом, незважаючи на те, що формується урядом. Уряд і комісія не мають права впливати на її дії та рішення аудиторів під час виконання ними своїх обов'язків. Обидві системи індикаторів є фундаментальною частиною системи оцінки діяльності місцевих органів влади та розроблені, щоб відобразити ефективність місцевого самоврядування в широкому спектрі, починаючи з освіти, соціального забезпечення та рівня житлових послуг до організації діяльності транспорту, поліції і пожежної охорони.

Таким чином, функціонуюча система непрямого контролю дозволяє отримувати інформацію для формування регіональної політики, порівнювати діяльність муніципалітетів, спостерігати, як змінюється діяльність конкретного муніципалітету, і оцінювати, як можуть бути поліпшені послуги місцевої влади. Проблеми взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування багато в чому схожі, а значить, і методи їх вирішення можуть бути аналогічними. Відзначимо, що індикатори застосовуються там також при оцінці якості здійснення переданих державних повноважень і підлягають включенню в текст контракту з керівником місцевої адміністрації. Відхилення значень індикаторів від встановленої норми служить підставою для органу виконавчої влади, в чій повноваження входить ініціювання, внесення законопроекту про

²⁰ Там само.

припинення виконання державних повноважень органами місцевого самоврядування, які систематично допускають порушення.

При аналізі позитивного зарубіжного досвіду доцільно розглянути практичний досвід Великобританії щодо оптимізації державного фінансового контролю в системі місцевого самоврядування. Найбільш специфічною рисою британської реформи стало те, що вона повинна була вирішити не тільки проблеми скорочення тягара державних витрат і підвищення ефективності функціонування державної і муніципальної власності шляхом передачі її в приватні руки, а й реформувати „державу загального добробуту”²¹. Результатом прагнення зменшити присутність держави в соціальній та економічній сфері, забезпечити суверенітет і незалежність громадян, побудувати „демократію, засновану на розширенні приватної власності”, стала реорганізація місцевого самоврядування в країні. Місцева влада не могли на свій розсуд витрачати кошти, що надійшли від продажу муніципальної власності²². Спочатку від державних дотацій на здійснення житлових програм місцева влада могла використовувати 50%. Решта коштів має перебувати на рахунках муніципалітетів, і тільки відсотки можуть використовуватися для покриття поточних витрат. Поступово зменшилася потреба в дотаціях центрального уряду для покриття дефіциту бюджетів місцевих органів. Органам місцевого самоврядування не дозволялося використовувати доходи від приватизації на будівництво.

Британські дослідники Д. Віккерс і Д. Ярроу, проаналізувавши досвід розпродажу муніципального сектора у Великобританії, розставили поставлені цілі в порядку їх значущості для держави, а саме: підвищення ефективності діяльності місцевих органів; скорочення боргу муніципального сектора; зменшення втручання влади в прийняття самостійних рішень органами місцевого самоврядування²³. З цими аргументами

²¹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. – М. : Весь мир, 2003. – С. 256.

²² Лапшина И. Е. Формы взаимодействия центральных и местных органов управления Великобритании // Государство и право. – 2007. – № 5. – С. 77.

²³ Делеева А. Зарубежный опыт правового регулирования контроля в сфере местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-pravovogo-regulirovaniya-kontrolya-v-sfere-mestnogo-samoupravleniya>.

можна погодитися, але, на нашу думку, до них слід ще додати, як наслідок, розвиток конкуренції, що сприяє економічному зростанню, а також перетворення в правовій сфері.

Слід також зазначити, що розглянуті реформи, ініційовані урядом в сфері місцевого самоврядування, мали також антикорупційну спрямованість. Основним обґрунтуванням необхідності відмови від принципів державного адміністрування було твердження, що надання державою в особі місцевих органів влади громадських послуг „власними силами” неминуче набуває державної форми, в результаті чого це виявляється надзвичайно невідповідним для суспільства і малоефективним для громадян. Інша теза свідчила, що розвиток вільної конкуренції, особливо в сфері державних послуг, є основним стимулом для постійного розвитку інноваційного процесу, поліпшення якості послуг, що надаються, і зниження витрат²⁴.

У рамках проведеної реформи також була введена система визнання заслуг, так звана „відмітка хартії”. Вона отримала подальший розвиток, оскільки суттєвий акцент був зроблений на визнання високої якості роботи органів державної влади і органів місцевого самоврядування, на нових механізмах контролю і управління та на виявленні і розповсюдженні передового досвіду. Такі плани, як „рівняння на кращих”, використовуються в місцевих органах влади, і їх особливість полягає в тому, що визнані „кращими” повинні активно прагнути поширювати свій передовий правовий досвід на інші служби муніципального сектора. На нашу думку, цей практичний досвід не тільки ефективний, а перспективний у контексті реформи з децентралізації управління в Україні.

У рамках імплементації Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, а саме реформи публічної адміністрації та місцевого врядування, що передбачена угодою, серед країн Східного Партнерства успішним став досвід Грузії. Так, законодавчу базу для нинішньої реформи створив новий закон – Кодекс місцевого самоврядування Грузії, підготовлений в тісній співпраці з неурядовими організаціями. Його розробку було покладено на Міністерство Регіонального Розвитку та Інфраструкту-

²⁴ Мащнев А. А. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление. – М.: РАГС, 2007. – С.364.

ри, і відразу була створена Громадська Рада при міністрі. За останні 25 років незалежності жоден законопроект не був підготовлений такою кількістю представників суспільства – в робочих групах Ради було представлено до 60 неурядових організацій та експертів різних областей. Обговорення законопроекту проводились у всіх регіонах, було здійснено більше тисячі зустрічей з населенням. Після палких дискусій та внесення змін до проекту новий Кодекс Місцевого самоврядування був затверджений Парламентом Грузії 5 лютого 2014 року. Крім того, Міністерство Регіонального Розвитку та Інфраструктури внаслідок дискусії з неурядовими організаціями підготувало проект закону „Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні”, де передбачено поліпшення процедур обов’язкового інформування громадськості про проекти рішень органів муніципалітету, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подачі цивільних петицій. Глави громад і мери міст будуть зобов’язані консультуватися з громадськими радами муніципалітету, а села і селища для поліпшення комунікації з місцевою владою зможуть обирати своїх громадських лідерів²⁵.

Вітчизняне законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду. Водночас звернутися до суду з приводу невідповідності чинному законодавству рішень органів місцевого самоврядування можуть органи, що здійснюють перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Такими органами можуть виступати місцеві державні адміністрації, оскільки вони відповідно до ст. 28 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” мають право перевіряти стан дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій. Проте ані зазначений Закон, ані чинне українське законодавство зага-

²⁵ Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит комітету Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

лом не передбачає механізму адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в межах реалізації ними власних повноважень, – зазначає український дослідник А. Каліновський²⁶.

Внесений Президентом України проект закону „Про внесення змін до Конституції України” (щодо децентралізації влади) від 15 липня 2015 р.), передбачає скасування інституту місцевих державних адміністрацій і формування власних виконавчих органів районних, обласних рад. Для нагляду за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, а також тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку²⁷.

Запропонована модель державного контролю у сфері місцевого самоврядування, на думку А. Каліновського, збалансовує інтереси орга-

²⁶ Каліновський А. Правове регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbms.institute/wp-content/uploads/2017/02/Каліновський-А.В.-Правове-регулювання-державного-контролю-у-сфері-місцевого-самоврядування-в-Україні.pdf>.

²⁷ Законопроект „Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади” від 15 липня 2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19#n8>.

нів місцевого самоврядування, яким надається автономія у прийнятті рішень, розширюються повноваження і можливості муніципального управління через власні виконавчі органи, і держави, яка у вигляді префектів, отримує дієвий механізм для збереження унітарності держави, забезпечення територіальної цілісності і незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян. При цьому в Україні пропонується використати французьку модель інституту префектів, яка є „відносно м'якою”, оскільки префекти можуть лише зупинити дію актів місцевого самоврядування, а не скасовувати їх, як в інших європейських країнах (наприклад, у Польщі)²⁸.

Загалом, незважаючи на відкладення конституційних змін у частині децентралізації влади, проблеми державного контролю у сфері місцевого самоврядування не повинні сходити з порядку денного експертного і громадського дискурсу, – вважають більшість українських дослідників. Державний контроль має отримати детальне законодавче закріплення, з вказівкою конкретних процедур, критеріїв оцінки, строків проведення, прав та обов'язків учасників відповідних правовідносин тощо. Тому існує нагальна потреба у вжитті відповідних законодавчих заходів: прийнятті спеціального Закону „Про державний контроль у сфері місцевого самоврядування”, або доповнення відповідними розділами законів „Про центральні органи виконавчої влади”, „Про префектів” та „Про місцеве самоврядування”²⁹.

Таким чином, основною метою подальшого вивчення зарубіжного досвіду організації контролю роботи органів місцевого самоврядування і застосування його в Україні повинен бути пошук способів формування, за допомогою норм права, зацікавленості муніципальних утворень в партнерській взаємодії з органами державної влади. Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє знаходити найбільш оптимальні варіанти вирішення проблем, що виникають і в практиці інших держав.

²⁸ Каліновський А. Правове регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbms.institute/wp-content/uploads/2017/02/Каліновський-А.В.-Правове-регулювання-державного-контролю-у-сфері-місцевого-самоврядування-в-Україні.pdf>.

²⁹ Там само.

Игорь Недокус

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Резюме: В статье освещается зарубежный опыт организации государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Раскрыты особенности нормативно-правового регулирования контроля решений местных властей. Исследуются тенденции в организации надзора и контроля в муниципальной сфере стран мира. Отмечена необходимость разработки нормативно-правовой базы и поиска оптимальных форм государственного контроля системы местной власти в Украине, адаптированных с положениями реформы по децентрализации управления и появления объединенных территориальных общин. Определены возможности заимствования зарубежного опыта организации государственного контроля работы органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное управление, органы местного самоуправления, децентрализация управления, государственный контроль, объединенные территориальные общины, муниципальная сфера.

Ihor Nedokus

**FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZING THE
STATE CONTROL OVER THE OPERATION OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF
DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE**

Summary: The article covers the foreign experience of organizing the state control over the operation of local self-government bodies. The specifics of legal regulation of control over the local authorities' decisions are revealed. The tendencies in the organization of supervision and control in the municipal sphere of the countries of the world are explored. It is emphasized on the necessity to develop the legal framework and to find the optimal forms of state control over the local government system in Ukraine, adjusted to the provisions of the decentralization reform and the emergence of the amalgamated territorial communities. The possibility of borrowing

foreign experience in organizing state control over the operation of local self-government bodies in Ukraine is outlined.

Keywords: local government, local self-government bodies, decentralization, state control, amalgamated territorial communities, municipal sphere.

Bogdan CHIHAI, Ionel BOSTAN

REFORMULATION THROUGH GOVERNMENTAL NORM OF THE STRATEGIC OPTION OF ROMANIA REGARDING THE FINANCIAL – ADMINISTRATIVE DECENTRALISATION

Цією роботою автори привертають увагу читачів до найбільш актуальних правових питань, пов'язаних з початком адміністративної децентралізації Румунії після вступу до Європейського Союзу. Були поставлені необхідні для вступу в ЄС завдання щодо підвищення якості державних послуг і скорочення нерівності в економічному і соціальному розвитку менш розвинених районів, а також стосовно необхідності більш активної участі місцевих органів влади в управлінні справами місцевої громади. Це передбачало передачу нових компетенцій з центрального рівня на користь місцевого, а також додатковий розподіл фінансових ресурсів. Розглядаючи більш тривалий період часу (останній рік – 2016), зазначимо, що були переведені з центрального на місцевий і повітовий рівні компетенції щодо охорони здоров'я, освіти, молоді, захисту дітей, соціальної допомоги, місцевої поліції і т. і., проте необхідні кошти для їх здійснення не були передані. Тому, беручи до уваги й інші проблеми, пов'язані з процесом децентралізації на адміністративно-територіальному рівні, необхідно переосмислити деякі аспекти стратегії децентралізації румунського публічного управління, що актуалізує ухвалену урядом Румунії нову стратегію адміністративної децентралізації.

Ключові слова: *Європейська хартія місцевого самоврядування, ви-
няткові / спільні / делеговані повноваження, фінансові ресурси, адмі-
ністративна спроможність, стратегія децентралізації.*

1. Democracy of proximity through decentralisation.

In any given country, we have to face „two interest categories: some that have a totally general character regarding the totality of citizens, the whole community, and others that are special to the given locale. In order to harmonise the these two interest categories the state created special legal regimes or institutions, each of them maintaining a more or less appropriate resolution for the given situations” (Negulescu, 1934). But, as it is widely known because it became a absolutely common fact, the public authorities are the first and the most able to discover the needs of the communities and they are the most suited to satisfy said needs in the most appropriate way. A democracy of proximity means, between others, the ability to find solutions, where the problems are and not a „central” level. Decentralisation (giving up components from the central state authorities in favour of local public administration authorities) makes the decision closer to the beneficiaries of the public service, shortens the times needed, makes the process less expensive, and promotes the celerity in finding resolutions for local community manners.

It is also needed to emphasise that decentralisation is also a good way to make local authorities more responsible.

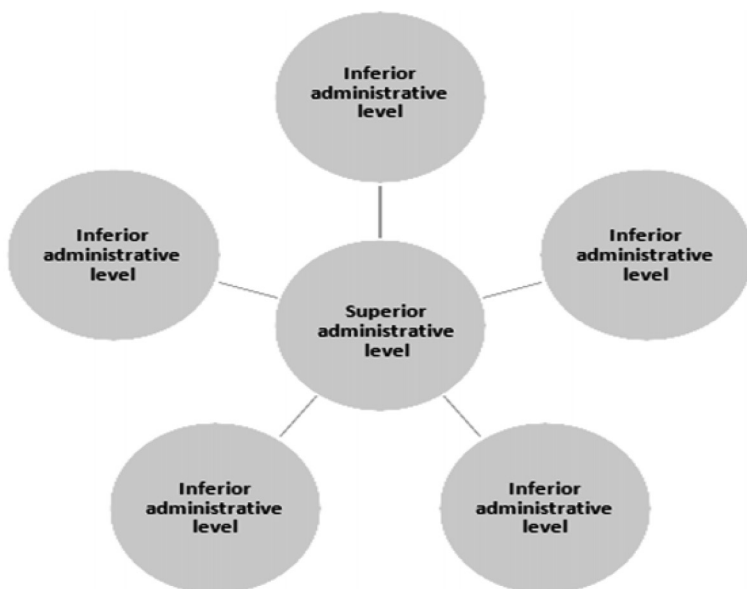
2. Decentralisation of the Romanian public administration as legal objective.

According to the Romanian Constitution and the Local Public Administration Law nr.215/2001 the local public administration authorities benefit from financial and administrative autonomy. The European Chart of Local Autonomy (adopted in Strasbourg at 15 October 1985 and ratified in Romania in 1997) establishes the right of local public authorities to dispose of effective capacity to resolve and manage, in favor of the population, an important part of public affairs. The importance of administrative and financial decentralisation being recognised as essential for the Romanian public administration system (Morariu, 2008; Porfiroiu *et al.*, 2006; Onofrei and Filip, 2004; Onofrei and Bercu, 2005), a law regarding this matter, meant to clarify the principles, rules and institutional framework that would rule the aforementioned process, was adopted even before adhering to the EU.

The abovementioned normative act (PR, 2006a) defined decentralisation as being „the transfer of administrative and financial from the central public administration level to the local public administration”, mentioning the fact that this transfer will be made in accordance with the available financial, institutional and human resources that a territorial-administrative unit has, but also the actions performed for the exercise of the lawfully granted competences.

The process of competence transfer from a greater/central authority, to an authority that is smaller, periferic – institutional and geographical – is shown in **Figure 1**.

Figure 1. Decentralisation Diagram¹



What we aim to point out is: the higher the resource levels, the more numerous will the gained competences be, from this perspective the administrative capacities being decisive. In this context, the principle of

¹ Source: <http://www.scripgroup.com/legislatie/administratie/Principiul-Decentralizarii84777.php>

local autonomy cannot be ignored, being given „by the effective right and capacities of local public administration authorities to lawfully manage and resolve the public affairs in the name and interest of the local communities which it represents” (PR, 2001). In all the cases the financing for the local public administration authorities, in order to ensure it’s functionality, but also for its development, means the allocation of sums (broken down quotas) from the central budget, maintaining a horizontal and vertical balance of local budgets. Under the financial aspect it is also important to keep in mind that „The transfer by the Government towards the financing and administration of local public administrative authorities, of some public expenses, as a result of decentralisation of an activity, al also other new public expenses, is made lawfully only with the provision of the necessary financial resources (...)” (PR, 2006b).

In order to ensure the public services that are of local interest, the local public administration authorities exercise exclusive and shared competences (**Table 1**).

Table 1.
Competences exercised by the local public administrative authorities in order to provide local services of public interest [PR (2006a)]

Exclusive Competences	Shared Competences
• At communal and city level • Administration of the public and private domain of the village or city; • Administration of local interest traffic infrastructure; • Administration of local interest cultural institutions; • Administration of local interest public health units; • Providing running water; • Sewage and cleaning of used waters and rainwater; • Public lighting; • Sanitation;	• Together with central public administration authorities: • Administration of thermal energy produced in central facilities; • Building new social homes and homes for young people; • Pre University public education, exception being the special education facilities; • Public order and safety; • Giving out social aid for people that are in difficult situations; • Primary social assistance services for people with disabilities;

• Primary social services for child protection and for domestic violence victims; • Community medical assistance; • Provide medical assistance in some bed equipped health units; • Public local transportation; • Giving out some authorisations and licenses. • At a county level: • Administration of local interest airport; • Administration of the county's local private and public domain; • Administration of county interest public health units; • Primary social services and specialised for domestic violence victims; • Giving out some authorisations and licenses; • Community medical assistance; • Provide medical assistance in some bed equipped health units.	• Social services for old people; • Community public services for the population registry; • Administration of local interest traffic infrastructure at communal level; • Covering the expenses for the salaries for the doctors and nurses but also expenses for medication and health related materials; • Managing territory and city planning. • Together with county level public administration authorities: • In case of providing public utilities services through regional providers. • County authorities together with central public administration authorities: • Administration of county interest traffic infrastructure; • Special education; • Medical-social assistance services for people with social problems; • Primary social assistance services and specialized for child protection; • Social assistance services for people with disabilities; • Social services for old people; • Public community service for the population registry; • County level agricultural consulting; • Covering the expenses for the salaries for the doctors and nurses but also expenses for medication and health related materials.
--	---

Regarding delegated competences from the central; public administration authorities in favour of the local public administration authorities, this refers to the payment of child allowance and the payment of indemnities for adults with special disabilities. By accelerating the competences of the aforementioned nature, in favour of local authorities, it contributes decisively in raising the independence and flexibility grade of territorial public administration authorities in establishing the priorities in each community.

3. The difficulties of the decentralisation process at the level of territorial administrative units. Financial consequences.

The decentralisation process must be made at the level of all territorial administrative units, with regards to the principle of subsidiarity, which is in fact a principle „of social organisation that enables the adjustment of the exercise of competences in a central legal order (European Union or state) and the local legal order (member states of the European Union or infra statal territories)” (Stratan, 2014). The same principle makes a responsibility to be given to the public administration level that is closest to the citizen/taxpayer and which can be fulfilled with efficiency and efficacy (GR, 2017). The process which we are making reference to is only applicable if measures are applied that are meant to „increase the legitimacy of public authorities in designing and fulfilling some strategic objectives on the financial, social and cultural levels, with the effect of modernising the Romanian society” (MDRAP, 2013). As things have evolved regarding decentralisation, „Theoretically, Romania is already a decentralised state” (Andrei et al., 2006). Thus in order to summarise the professors Tudorel Andrei, Marius Profiroiu and Mihai Turturean, from ASE Bucharest, accounts, they take into consideration arguments like: „the constitution guarantees the free administration of local communities and the lack of tutelage between different levels; successive laws gave to counties and local communities great competences regarding education, health, social assistance, cultural actions and management of local public services.” But, the same authors tell us that „the on field reality seems to be left behind, most of the times due to financial reasons”. Obviously, between the reasons that affect the fluency of decentralisation, bureaucratic elements are to be remembered, their involvement being explained by the simple existence of the special legal regime for public property goods, which states that if a public property good is transferred from the public domain of

the state into the territorial-administrative units, it is to be done at the request of the county/general council of the city Bucharest/local council, through government decision (PR, 1998). We must also keep in mind that, the fact that in time, the transfer of competences between central and local level was not doubled by the corresponding financial resources/funds. All of these reasons made the decentralisation process at the level of all territorial administrative units to be carried out with difficulty, situation that is mainly associated to the lack of transparency and predictability of the local budget financing systems. Through the deficiencies that were identified when analysing the way in which the central public administrative authorities have managed decentralisation figure the following (MDRAP, 2017): (i) inexistent or lacking methodological coordination for the exercise of transferred competences; (ii) the transfer of competences to the local public administrative authorities did not take into account their real financial resources and their ability to generate substantial own income, most of the time public services being decentralised without the proper financial resources; (iii) the transfer of competences did not take into account the ability of small territorial administrative units to efficiently exercise the transferred competences; (iv) some goods from the state's and or territorial -administrative units' are still being caught in an unclear legal situation. Solely from the financial point of view, the Romanian administrative system faces with „the limited financial autonomy of territorial units, while the quota of own income from the local taxes is still low, and the local budgets are dependent on more than 50%, on transfers from the state budget” (MDRAP, 2017).

4. Rethinking the strategic option regarding decentralisation of Romanian public administration.

In any society, decentralisation brings a series of advantages: from „a more active promotion of some local development instruments that can create jobs and stimulate local development, to a simplified relationship between the citizen and the administrative system (which is directly derived from the principle of subsidiarity), and raising the local public administration's ability to react, as a consequence of a shorter decisional chain” (MDRAP, 2015). Then, according to the same sources: advantages like the following are not to be overlooked: „(i) the increased responsibility in spending public funds, through the transfer of several structures of local interest under the local public administration authorities that are chosen directly through the citizens' vote; (ii) attracting

non-repayable european funds by the local public administration authorities, as a result of transferred competences in the process of decentralisation; (iii) the encouragement of competition between local public administration authorities regarding the effects that come from the exercise of new competences; and (iv) a more active involvement of all the local level interest factors in the durable development of local communities, which will lead to the increase of quality in public services”. Because of these advantages alone, Romania is still engaged in a deep process of reforming public administration (MDRAP, 2014), maintaining as main objective the financial and administrative decentralisation. The strategy that was designed specifically for this purpose – preceded by other documents of this type – includes a general objective: „The consolidation of the ability of the local public administration to offer high quality and diversified public services to the citizens, through the transfer of new competences from the central administrative level to public local administration authorities”, and two specific objectives: „Realising the transfer of competences from the central to local level which would enable the consolidation of application of the principle of subsidiarity” and „The efficientization of the exercise of decentralised competences in order to ensure quality public services and the expense of public funds” (GR, 2017). The fact that it is followed by: „amendment/addition/repeal some legal acts of primary level (laws, emergency acts, simple acts) and of secondary level (Government decisions, minister’s orders, etc.) which reglement the competences that are subjected to the decentralisation process”, but also „the elaboration of sectoral laws for the materialisation of the competences’ transfer, partnered with the transfer of funds necessary for exercising these competences”, means that we have to deal with multiple legal implications. These target all the domains included in the decentralisation process, which are: education – extracurricular activities, youth and sports, culture, tourism, environment, health, agriculture, etc. Under the financial aspect, a benefit may be found in the fact that the decentralisation process, as designed, will be defined by following some principles like (GR, 2017): (i) objectivity (the allocation of funds towards local levels needs to be made based on objective factors), (ii) efficiency (the transferred income system needs to be neutral with regard to the options of public local administration authorities regarding the allocation of resources on sectors and activities) and (iii) predictability (the fiscal yield of the transferred income system needs to be stable and to ensure the realisation of mid-term prognosis).

It can be presumed that the strategy objectives may be reached in the proposed times, because from the start a better use of income in relation with responsibilities is taken into consideration, but also meeting the requirements in relation with „ensuring the completion of the funder’s (central administration) objectives, in case of using some conditional transfers and equity (the income transferred to local level varies directly proportional with the financial needs, and indirectly proportional with the fiscal ability)”.

5. Conclusion.

Starting from the fact that the Romanian administrative system still faces issues like reduced autonomy of territorial units, bearing in mind that some of the decentralisation measures are almost two decades old, in present the strategic option in this matter has been rethought. Being the task of the Romanian Executive, The General Strategy of Administration Decentralisation (2017-2020) aims to bring the decisions a lot closer to the beneficiaries of the public service, to shorten the processing times, to facilitate the money economy and the celerity in finding resolutions for local community manners.

Last, but not the least, it aims to increase responsibility of local public authorities. But, in order to reach these targets, deficiencies should not be identifiable regarding the way in which the central public administration authorities manage decentralisation.

In our opinion, the fact that remains important is that the transfer of new competences, from the central administration levels to the local public administration authorities needs to be doubled by a suitable transfer of funds/financial resources, also imposing, other measures to facilitate the decentralisation process at the level of all administrative territorial units, offering transparency and predictability to the financing systems of local budgets.

References:

1. Andrei T., Profiroiu M., Turturean M. (2006). Reforma administrației publice locale. *Cazul României*, Economie teoretică și aplicată, Nr. 2 (497), pp. 55-64, <http://store.ectap.ro/articole/38.pdf>
2. GR (2017). Notă de fundamentare la Hotărârea Guvernului nr. 229/2017 privind aprobarea Strategiei generale de descentralizare, <http://gov.ro/ro/print?modul=subpagina&link=nota-de-fundamentare-hg-nr-229-12-04-2017>

3. MDRAP (2017). Analiza modului de alocare a competențelor la nivelul administrației publice raportat la calitatea serviciilor publice furnizate cetățenilor, efectuată de Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene.

4. MDRAP (2015). Strategia generală de descentralizare (2015-2016).

5. MDRAP (2014). Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 909/2014, http://www.mdrap.ro/userfiles/strategie_adm_publica.pdf

6. MDRAP (2013). Expunere de motive la Proiectul Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe (...), <http://www.mdrap.ro/proiect-de-lege-privind-stabilirea-unor-masuri-de-descentralizare-a-unor-competente-exercitate-de-unele-ministere-si-organe-de-specialitate-ale-administratiei-publice-centrale-precum-si-a-unor-masuri-de-reforma-privind-administratia-publica>

7. Morariu A. (2008). Tendințe europene în managementul funcției publice, Editura Artpress, Timișoara.

8. Negulescu P. (1934). Tratat de drept administrativ, București.

9. Onofrei M., Filip Gh. (2004). Elemente de știința administrației, Editura Junimea, Iași.

10. Onofrei M., Bercu A.M. (2005). Implicații financiare ale descentralizării activității administrative, Analele UAIC, Seria Științe Economice, Tom L/LI, pp. 407-502, <http://anale.feaa.uaic.ro/anale/resurse/70%20Onofrei%20M,Bercu%20A-Implicatii%20financiare%20ale%20descentralizarii%20activitatii%20administrative.pdf>

11. PR (2006a). Legea-cadru nr. 195 din 22 mai 2006 a descentralizării, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/72024>

12. PR (2006b). Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, <https://lege5.ro/Gratuit/ha3tgnjw/legea-nr-273-2006-privind-finantele-publice-locale>.

13. PR (2001). Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.hp_act_text?idt=78841.

14. PR (1998). Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare, <https://legeaz.net/legea-213-1998-proprietatea-publica/>

15. Profiroiu A., Porfiroiu M., Pradeilles A.A. (2006). Considerații privind procesul de descentralizare în România, Administrație și management public, No. 7, pp. 32-37, http://ramp.ase.ro/_data/files/articole/7_04.pdf

16. Stratan V. (2014). Considerații privind influența principiului subsidiarității asupra participării cetățenilor la viața publică locală, *Analele Universității de Vest, Timișoara, Seria Drept*, No. 1, pp. 96-109, <https://drept.uvt.ro/administrare/files/1481048324-7.pdf>

Богдан Кихай, Ионел Бостан

**ПЕРЕФОРМУЛИРОВАНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ВАРИАНТОВ РУМЫНИИ
КАСАТЕЛЬНО АДМИНИСТРАТИВНО-ФИНАНСОВОЙ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Резюме: Этой работой авторы привлекают внимание читателей к наиболее актуальным правовым вопросам, связанным с началом административной децентрализации Румынии после вступления в Европейский Союз. Были поставлены необходимые для вступления в ЕС задачи, касательно повышения качества государственных услуг и сокращение неравенства в экономическом и социальном развитии менее развитых районов, а также относительно необходимости более активного участия местных органов власти в управлении делами местного сообщества. Это предполагало передачу новых компетенций с центрального на местный уровень, а также дополнительное распределения финансовых ресурсов. Рассматривая более длительный период времени (до 2016 года), отметим, что были переведены с центрального на местный и уездный уровни компетенции касательно здравоохранения, образования, молодежи, защиты детей, социальной помощи, местной полиции и т. п., но необходимые средства для выполнения надлежащей работы не были переданы. Поэтому, учитывая и другие проблемы, связанные с процессом децентрализации на административно-территориальном уровне, необходимо переосмыслить некоторые аспекты стратегии децентрализации румынского публичного управления, что актуализирует принятую правительством Румынии новую стратегию административной децентрализации.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, исключительные / общие / делегированные полномочия, финансовые ресурсы, административная способность, стратегия децентрализации.

Bogdan Chihai, Ionel Bostan

**REFORMULATION THROUGH GOVERNMENTAL
NORM OF THE STRATEGIC OPTION
OF ROMANIA REGARDING THE FINANCIAL-
ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION**

Summary: Through the present paper, the authors propose to bring into the reader's attention the most relevant legal aspects that relate to the Romanian problematic of administrative decentralisation after adhering to the European Union. With the declared aim to improve the quality of public services and decrease the differences in the economic and social field of less developed areas, even before adhering to the European Union, the necessity of greater involvement of the local public administration authorities in the management of local interests. This involves the transfer of new powers from the central level in favour of the local level, but it also involves the allocation of additional financial resources. Observing a longer period of time (the last year being 2016), we note that a series of powers concerning health, education, youth, child protection, social assistance, local police, etc. were transferred from the central to the county or local level, but we also note that the funds necessary for proper implementation were not transferred. This is the reason why, by starting from other difficulties of the decentralisation process at the level of territorial – administrative units, we ponder upon the milestones of rethinking the strategic options regarding the decentralisation of the Romanian public administration, referencing the most recent General Strategy of Administrative Decentralisation adopted by the Romanian Government.

Keywords: The European Chart of Local Autonomy, exclusive/shared/delegated competence, financial resource, administrative capacity, decentralisation strategy.

Ionel BOSTAN, Bogdan CHIHAI

DEVIATIONS FROM LEGALITY PRACTICED BY THE BUDGET AUTHORISING AT THE TERRITORIAL OFFICERS AT THE ADMINISTRATIVE LEVEL, AS FOUND BY THE ROMENIAN COURT OF AUDITORS

Завдяки такому підходу ми хочемо зупинитися на текстах, пов'язаних із здійсненням державного аудиту та відхиленням від законності, вчинені бюджетними розпорядниками кредитів на рівні адміністративно-територіальних установ, які Рахункова Палата Румунії виявила останнім часом. Для цього спочатку ми робимо деякі посилання на нормативно-правову базу, яка стосується Рахункової Палати Румунії, а потім представимо види аудиторських місій, що виконуються відповідною установою. Читач помітить, що Рахункова Палата Румунії слідкує за дотриманням економічних, фінансових, фіскальних та бухгалтерських правил, з метою виявлення можливих порушень законності / регулярності з підготовки фінансової звітності, управління державними і приватними адміністративно-територіальними установами для належного та ефективного використання державних коштів. Після дії аудиту часто виявляються відхилення та нерівності, які призводять до втрати додаткових доходів, які не входять до державного бюджету, або збиток бюджету, що впливає на якість економічного і фінансового управління.

Ключові слова: зовнішній державний аудит, повітовий суд аудиторів, фінансові відхилення, територіальні адміністративні одиниці, місцеві бюджети.

1. The legal framework applicable to the Romanian Court of Auditors' activity.

Similar to the models found in other EU states (Boulescu & Ispir, 2009; Ghiță & Mareș, 2002; Hurjui & Bostan, 2015; Bostan 2010ab), the Court of Auditors works based on the provisions from the Romanian Constitution and Law 94/1992 regarding the organisation and operation of the Court of Auditors (PR, 1992). According to art. 140 from the Constitution, „The Court of Auditors exercises control over the ways in which the state's and public sector's financial resources are formed, administered and used”, and „disputes that come from the Court of Auditors' activity, are too be settled

in specialized courts” (PR, 2003). Law number 217/2008 for the amendment and completion of Law 94/1992 regarding the organisation and operation of the Court of Auditors (PR, 2008), brings important transformations to the existing way of carrying out the activities of the institution upon which we focus our attention in our writing. The most important of these, make reference to the fact that now it is clearly stipulated, that the Romanian Court of Auditors as the supreme audit institution represents Romania in INTOSAI and EUROSAI. Furthermore it is also mentioned that „the control function of the Court of Auditors is fulfilled with the use of external audit procedures, referred to in the internal audit standards that are in conformity with the general accepted international audit standards”, and on the other hand more concepts, associated with the specialised activities of the Court of Auditors are defined, such as: control, external public audit, financial audit, performance audit. The institution carries out it's specific activities autonomously, performing financial audit, performance audit, conformity audit (targeted inspection) and other activities based on the competences given by the law, but also external public audit of community funds (**Figure 1**) (PR, 2008).

Figure 1. The components of the Court of Auditors` specific activity¹

Financial Audit	• Activity through which it is verified if the financial situations are complete, real, and in conformity with the laws and regulations that are in power , thus gaining an opinion in this matter.
Perfurmance Audit	• Activity through which an independent evaluation of the way an entity, program, activity or operation is followed, with regards to the economy, efficiency and efficacy.
Targeted Inspection	• Activity through which the compliance with the law regarding the constitution, administration and usage of public funds is followed and verified.
Documentation Actions	• Activity for establishing and introducing external public audit actions in the operational program.
Actions to verify the way in which measures set out by decisions are fulfilled	• Activity through which the fulfillment of measures set out by decisions, recommendations made after a performance audit that are sent to institutions by letter, is verified.
External public audit of community funds	• Activity that is carried out by the Audit Authority regarding community funds according to the european and the national legal framework.

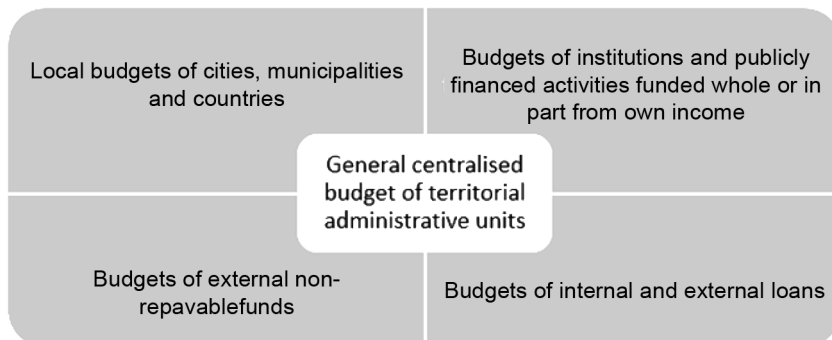
¹ Source: The White Chart of The Romanian Court of Auditors http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Cartea_Alba.pdf

2. Types of audit operations carried out by the Court of Auditors.

The operations carried out by the Court of Auditors materialise in financial audit of the execution accounts of all the components of the consolidated state budget, respectively: „the state budget; the social security budget; the unemployment budget; the Common National Fund of Social and Health Insurance budget; the State Treasury Budget; the general account of state public debt; budgets of authorities and public institutions; budgets of some territorial-administrative units”.

The mapping of the territorial budgetary components accounts that enter under the incidence of the Court’s activity is shown in **Figure 2**.

Figure 2. Budgetary territorial components that enter under the incidence of the Court of Auditors` activity²



In the territorial structure, the institution consists of 42 courts of auditors that, under the coordination and guidance of the departments, verify the national funds of the central public administration, and most of all, the public funds of territorial-administrative units and 8 regional general directorates for verifying European funds. The Court of Auditors carries out missions in order to verify national companies, autonomous administration of local and national interest, companies where territorial-administrative units or the state are the major stake-holder, entities with powers in banking or capital markets and entities with powers in privatisation. To be more specific, under the competence of the Romanian Court of Auditors is a number of 15.564 entities

² Source: http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii_locale.aspx?l=10/30/2013 11:17:57 AM

as follows (CCR, 2017): (i) 3.294 – Main authorising officers; (ii) 199 – Secondary authorising officers; (iii) 10.117 – Tertiary authorising officers; (iv) 80 – National Companies (including subsidiaries); (v) 62 – Companies of national interest; (vi) 97 – Autonomous administrations; (vii) 1.009 – Companies of local interest; (x) 416 – Other public institutions. Mainly, the financial auditing operations represents 63%, conformity auditing operations 25%, performance auditing operations 9% and documentation 3%, from the total actions. In the previous period, through the activities of the institution, „cases of failure to comply with legal provisions were found, consisting of deviations that led to the failure to track and cash in of some budgetary income or damages, but also deviations that did not have any direct financial impact, but distorted the financial situations which as consequence disrupted the function of internal systems (accounting, IT, etc.), or procedures that were accepted at a entity level” (CCR, 2017).

3. Typical findings of budgetary authorising officers form territorial-administrative units, from the 2015 budget exercise.

Through the inspections carried out by the rooms of auditors at different public entities of local interest, the following objectives were followed: „(i) the elaboration of the own budget project, but also the authorization, legality and necessity of the changes that were brought to the initial public budget provisions; (ii) the accuracy and reality of the data shown by the financial situation; (iii) way of establishing, highlighting and tracking of the cash in of budgetary income, in the sums and at the dates provided by the law, and also the identification of the problems that determined their unfulfillment; (iv) the evaluation of the management and control/internal audit systems of the verified entities, the way in which they are implemented, and the link of causality between the results of the evaluation and the deficiencies found by the Court of Auditors in the entity’s activity; (v) the quality of the economical financial management in relationship with the aim, objectives and powers stated in the constitution papers of the given entity, highlighting: (vi) keeping stock and evaluating all available properties, and recording the results in accounting; (vii) the constitution and usage of funds in order to carry out the activities according to the aims, objectives and powers of the entity; (viii) legality of hiring, liquidation and expense payments from public funds; (ix) organizing and deploying the procedures to assign contracts for public acquisitions, their management and finalization” (CCR, 2016). The shown

objectives aim, mainly, towards the elimination of errors any irregularities in order to improve the activities of the verified entities and to examine the managerial responsibilities in respecting the fiscal and financial discipline and the administration of public funds.

But here is how the income and expense components of the general centralized budget of territorial administrative units for the year 2015, accord to the data provided by the consolidated financial situations provided by the MFP and from the MFP web-site, Budgetary Exercise section (**Table 1**).

Table 1.

The summary of income and expense components of the general centralized budget of territorial administrative units (2015)

No.	Budgets	2013	2014	2015
1	Local Budgets of municipalities, cities, counties			
	- Cashed Income	48.093	53.666	61.463
	- Paid expenses	47.380	52.101	59.048
	- Surplus/Deficit	713	1.565	2.415
2	Budgets of institutions and public activities financed partially or fully from own income			
	- Cashed Income	10.661	11.036	11.461
	- Paid expenses	10.549	10.872	11.330
	- Surplus/Deficit	112	164	131
3	Budgets of internal and external loans			
	- Cashed Income	-	-	-
	- Paid expenses	2.337	1.413	4.750
	- Surplus/Deficit	-2.337	-1.413	-4.750
4	Budgets of external non-repayable funds			
	- Cashed Income	116	84	73
	- Paid expenses	129	64	49
	- Surplus/Deficit	-13	20	24
5	General centralized budgets of territorial-administrative units			
	- Cashed Income	56.941	62.371	71.713
	- Paid expenses	58.159	61.932	72.447
	- Surplus/Deficit	-1.218	439	-764

(Source: http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Rapoarte_Locale_2015/SintezaLocale2015.pdf)

At the territorial-administrative unit level, according to the Operational Plan of the Court of Auditors for the year 2016, a number of 1.657 operations were realized (CCR, 2016), of which 1.318 were financial audit actions over the financial situations closed at the end of the year 2015 (79,5%), 59 performance audit actions (3,6%) and 280 conformity audit actions (16,9%). As a follow-up of the audit/control actions, the following audit/control papers were compiled: (i) 1.304 audit reports, (ii) 253 control reports, (iii)

58 performance audit reports, (iv) 1.298 finding reports, (v) 1.948 finding notes, (vi) 134 finding reports of contraventions, breach of obligations and applying of civil fine. The actions of territorial rooms of auditors „made at authorizing officers of local budgets, as well as autonomous administrations and companies of local interest that showed instances of failure to comply with the legal provisions, finding deviations and irregularities that generated either the failure to cash in the supplementary income towards the public budget, or prejudices, or they influenced the quality of the economical-financial management of the checked entity” (CCR, 2016) (**Table 2**).

Table 2.

The Quantification of deviations and irregularities found at authorizing officers of local budgets, as well as autonomous administrations and companies of local interest

	m.u.	Financial Audit	Conformity Audit	Total Actions
1. Income	Mil. Lei	303,18	71,60	374,78
	Mil. Euro*	67,52	15,95	83,47
2. Prejudices	Mil. Lei	853,31	44,80	898,11
	Mil. Euro*	190,05	9,97	200,02
Total Sums	Mil.Lei	1.156,49	116,40	1.272,89
	Mil.Euro*	257,57	25,92	283,49

*the mean exchange rate leu/euro for the year 2016 of 4,49 was used.

(Source: National Prognosis Commission – Autumn prognosis, November 2016)

To the points presented above it should be added that according to Law nr.94/1992 (art.33 alin. (4)), „in situations in which in the audit reports there are findings of the existence of acts that contain clues that they were committed by breaking the penal law, the qualified authorities shall be informed in order to ensure the value of the findings”. In the analyzed year (2016): „the prosecution authorities were informed in 124 cases, following the recorded findings in the audit report of: acts that contain clues that they were committed by breaking the penal law (96 cases); the act of not recovering the prejudice, caused by not imposing and not following the measures given by the rooms of auditors, by the management of the entities (28 cases)” (CCR, 2016).

4. Conclusion.

During of the actions deployed at public entities of local interest, the Court of Auditors, follows the way in which the economic, financial, bookkeeping

and fiscal regulations are met, in order to identify possible deviations from legality/ regularity regarding the drafting of the financial situations, the management of private and public estate of territorial-administrative units, in the correct and efficient use of public funds. The documents made as a result of these actions often highlight the violation of „the 3 E” principle (economy, efficiency, efficacy) in the management of public financial resources or inconsistent operations with the applicable legal/decisional framework.

Strictly from a fiscal perspective, the main violations identified were: (i) the false calculation of taxes; (ii) not establishing, not highlighting and not cashing in of taxes in at the times or in the sums stated by the law; (iii) not following the income from taxes in the legal prescription time which led to losses in the estate (iv) not calculating accessory obligations and not communicating these to the debtors according to the procedure from the Code of Fiscal Procedure, although in the fiscal register there are sums that are meant to be received; (v) illegal authorization of fiscal facilities regarding the payment of taxes; (vi) legal provisions were not fully applied in the process of foreclosure of fiscal debt, meaning that the authorities that were meant to follow the foreclosure procedures did not act upon all foreclosing measures provided by law; (vii) fiscal inspections are not organized as provided by the Code of Fiscal Procedure.

On the other hand, there is no system of indicators that would measure the performance of collecting local taxes, and no analysis is made regarding the cashing in of own income in order to create systems to improve tax collection activities.

References

1. Bostan I. (2010a). *Auditul public extern*, Editura Univers Juridic, București.
2. Bostan I. (2010b). *Proceduri privind auditul public financiar și al performanței*, Editura Tipo Moldova, Iași.
3. Boulescu M., Ispir O. (2009). *Audit public extern – național și european*, Editura Tribuna Economică, București.
4. CCR (2017). *Carta albă a Curții de Conturi a României, 2008-2017*, http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Cartea_Alba.pdf
5. CCR (2016). *Sinteza cu privire la rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2015 întocmite la nivelul județelor*, http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Rapoarte_Locale_2015/SintezaLocale2015.pdf

6. Ghiță M., Mareș V. (2002). Auditul performanței finanțelor publice, Editura CECCAR, București
7. Hurjui I., Bostan I. (2015). Implicații de ordin juridic ale exercitării auditului public extern, Editura ProUniversitaria, București.
8. PR (1992). Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_94_1992_organizare_functionare_curte_de_conturi_republicata.php
9. PR (2003). Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, <https://legeaz.net/constitutia-romaniei/>
10. PR (2008). Legea nr. 217/2008 pentru modificarea si completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea si functionare a Curtii de Conturi, http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege_modificare_functionare_curtea_de_conturi_217_2008.php

Ионел Бостан, Богдан Чихай

ОТКЛОНЕНИЯ ОТ ЗАКОННОСТИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ БЮДЖЕТНЫМИ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ НА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЕ, КАК ЭТО ОПРЕДЕЛЕНО РУМЫНСКИМ СУДОМ АУДИТОРОВ

Резюме: Благодаря такому подходу мы хотим остановиться на текстах, связанных с осуществлением государственного аудита и отклонения от законности, совершенные бюджетными распорядителями кредитов на уровне административно-территориальных учреждений, обнаруженных Счетной Палатой Румынии в последнее время. Чтобы сделать это, сначала мы делаем некоторые ссылки на нормативно-правовую базу, касающуюся Счетной Палаты Румынии, а затем представим виды аудиторских миссий, выполняемых соответствующим учреждением. Читатель заметит, что Счетная Палата Румынии следит за соблюдением экономических, финансовых, фискальных и бухгалтерских правил, с целью выявления возможных нарушений законности / регулярности по подготовке финансовой отчетности, управления государственными и частными административно-территориальными учреждениями для надлежащего и эффективного использования государственных средств. После действий аудита часто выявляются отклонения и неровности, которые приводят к потере дополнительных

доходов, не входящих в государственный бюджет, или ущерб бюджету, влияющим на качество экономического и финансового управления.

Ключевые слова: внешний государственный аудит, уездный суд аудиторов, финансовые отклонения, территориальные административные единицы, местные бюджеты.

Ionel Bostan, Bogdan Chinai

**DEVIATIONS FROM LEGALITY PRACTICED
BY THE BUDGET AUTHORISING OFFICERS AT THE
TERRITORIAL ADMINISTRATIVE LEVEL, AS FOUND
BY THE ROMANIAN COURT OF AUDITORS**

Summary: Through the following proceedings we aim to focus on some milestones regarding the exercise of public audit and the deviations from legality practiced by the budget authorising officers at the territorial administrative level, that were found by the Romanian Court of Auditors in the most recent times. For this purpose, we will make reference to the legal framework that is applicable to the Court of Auditors' activity, and afterwards we will be presenting the types of auditing missions carried out by the aforementioned institution. The reader will be able to take into account that Romanian Court of Auditors tracks the way in which the economic, financial, fiscal, and accounting regulations are met, in order to identify possible violations of legality/regularity regarding the elaboration of the financial statement, in the management of the private and public assets of the territorial-administrative units, in the appropriate and efficient use of public funding. The findings of the audit missions are, most of the times, deviations and irregularities which result in either not receiving some additional income that is meant for the public budget, or affects the quality of the financial-economical management, and also in damages.

Keywords: External Public Audit, county court of auditors, financial deviations, territorial administrative units, local budgets.

Dmitriy SOKOL

INTERMUNICIPAL COOPERATION AS A MIRROR OF PUBLIC ADMINISTRATION PROBLEMS IN BELARUS

У статті зроблена спроба оцінити перспективи міжмуніципального співробітництва через призму аналізу системи державного управління в Білорусі. У той час, як у Західній Європі міжмуніципальне співробітництво (ММС) протягом багатьох десятиліть є прагматичним рішенням для подолання проблем, пов'язаних з ефективністю надання державних послуг на місцях, він все ще знаходиться на ембріональній стадії в Центральній і Східній Європі (ЦСЄ) через недостатню обізнаність, потенціал і досвід. Реформа місцевого самоврядування в європейських пострадянських країнах іноді супроводжувалася територіальною фрагментацією; муніципалітети хотіли бути більш незалежними, особливо щодо колишньої районної влади. Це прагнення до незалежності, як не парадоксально, має тепер бути врівноважено можливостями для взаємного співробітництва. Інша сторона реформ представлена жорстко централізованою системою, в рамках якої міжмуніципальне співробітництво носить формальний характер, що не дозволяє оцінити його ефективність. Оскільки централізовані держави обмежують компетенцію і ресурси муніципалітетів, розвиток міжмуніципального співробітництва можливий лише при певному рівні незалежності і децентралізації місцевого самоврядування.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво (ММС), публічне адміністрування, місцеве самоврядування.

Introduction.

Inter-municipal cooperation (IMC) in Belarus looks like a very new phenomenon that is beyond the scope of actual public administration model. The rigid „presidents’ vertical” provides transparent and manageable hierarchy of responsibilities. Of course, these characteristics could explain the efficiency of the administration mechanism and in some way the Belarusian economic miracle. At the same time, it totally excludes the local and regional authorities as active actors of public administration. Moreover, any activities they would like to show to the community will be considered as a fuss or even contradiction to the central authority. Therefore, it makes

weak background for projects aimed on real acting of local and regional self-government.

On the other side, we could define the significant gap in the economic and social development planning tradition that leaves space for more intensive cooperation at local level. Regarding the loyal attitude of the Belarusian officials to any technical assistance, we could pretend a good start of IMC in the development of local and regional infrastructures (roads, electricity, including green energy, waste management, etc.). Those start-ups will not be needed in special reformation of legislation, but will be fully dependent on fiscal decentralization.

Concept of Inter-municipal cooperation (IMC).

Local self-government in many European countries is faced with challenges for which IMC offers possible solutions. Inter-municipal cooperation (IMC) refers to two or more neighbouring municipalities working together to perform municipal administrative tasks, deliver public services to citizens and promote local development in a more efficient and effective way than through isolated action. Inter-municipal cooperation (IMC) offers significant advantages to all municipalities, both large and small. However, „Inter-municipal cooperation (IMC) is inherent in a decentralised territorial administrative system. The more autonomous municipalities are, the more they need to cooperate; the more they can cooperate.”¹ Therefore, to study the prospects of IMC is important to analyze the compatibility of the national system of public administration to the principles of decentralization.

Presidential Vertical as a Conscious Model of Public Administration.

According to the „State Program of Development and Revival of the Village”, approximately one third of agro-towns is located in settlements which are not administrative centers of the Village Councils. In separate areas it is carried out (Vitebsk oblast), and in some it is planned some work on optimization of the administrative-territorial structure (Mogilyov oblast), but there is no uniform, officially approved approach to the solution of this task. The method of amalgamation of the cities, areas and village councils reduces the administrative and territorial units. Thus, there were situations when representative bodies (Councils) were abolished, and executive and administrative (executive committees) bodies continued to work (Borisov, Zaslavl).

¹ http://municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf

The process of merger of village councils gathers dynamics. **As a result, since 2006 until 2010 the number of village councils decreased by 97 units, and again since 2014 until 2017 decreased by 170 units!** The administrative-territorial structure of the Republic of Belarus presented in the next table.

Table no. 1

Belarusian Local Authorities in administrative territorial units (01.01.2017)

Levels of local authorities	Kind of administrative territorial units	Number of local councils	Kind of executive body
Regional	Oblast	6	Executive committee
	Minsk	1	Executive committee
	Total	7	Regional Councils
Basic	District	118	Executive committee
	City of oblast submission	10	Executive committee
	Total	128	Basic Councils
Primary	City of rayon submission	14	Executive committee
	Settlement	10	Executive committee
	Rural council	1166	Executive committee
	Total	1190	Primary Councils
	Totally	1325	Councils

As there is this process, what criteria thus whether some scientific organizational and economic researches are considered, carried out, whether this process in scales of the state is unified, whether there are any recommendations or provisions prepared and adopted by appropriate authorities – these and many other questions remain open. At the same time,

on 29.09.2000 the congress of deputies in the Councils of deputies of the Republic of Belarus² adopted the Resolution which provides in item 3: „It is considered necessary, relying on scientific researches on problems of local government and self-government, to provide the development of the Concept of reforming the local government and self-government in the Republic of Belarus...”³

The population density in the areas of Belarus is characterized by significant territorial asymmetry: the smallest level is noted in the northeast areas of the republic (30 people per sq.km in Vitebsk area) and the greatest – in the western areas (42 persons in the Brest and Grodno areas). Thus the largest density on area is in the Gomel, Vitebsk and Minsk areas, 19.2-19.3% of the territory of the country, whereas the specific weight of the Grodno region – 12.1% – falls into the share of each of them. Besides, low birth rate, which does not ensure simple reproduction of the population, and also leads to high death rate and to absolute reduction of population. The demographic landscape of Belarus is very diverse, which is brightly shown at the level of regions. The greatest rates of reduction of the population are noted in rural areas. The specific weight of country people since 2005 was reduced from 27.8% to 22.1% in 2017. The system is very fragmented and could be considered as a lead driver for IMC development or reformation of administrative territorial structure by amalgamation.

In 1995 the so-called „Presidents’ vertical” of executive administrative bodies (executive committees) has been established through „delegation” of powers of Councils to executive committees. The competence of the committees significantly increased, otherwise the influence of Councils on executive committees was reduced in political, economic and HR issues. There were made special amendments to the Constitution and laws for reallocation of executive committee’s subordination from Councils to the President and the Government.

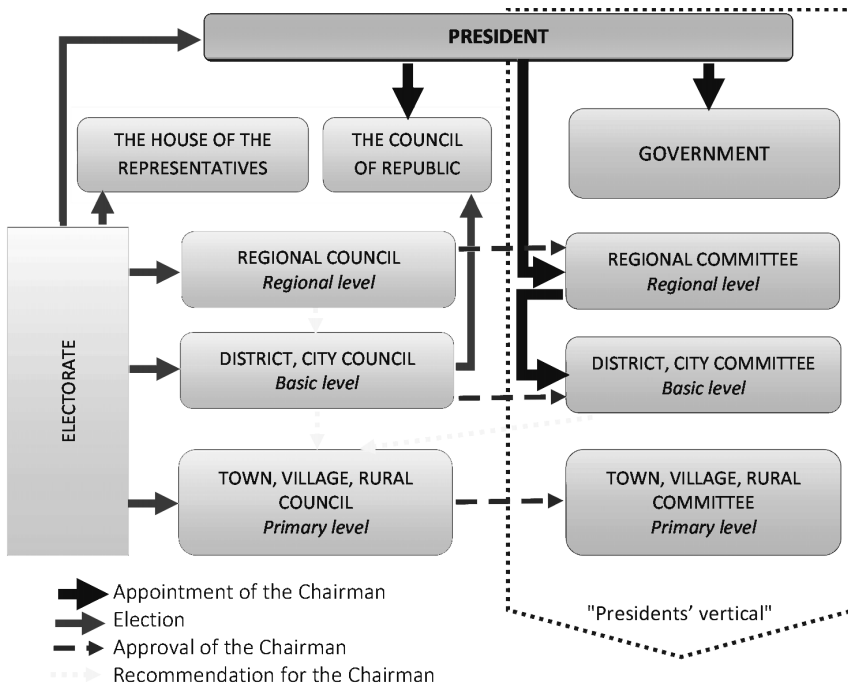
² Constitution of the Republic of Belarus of 1994(with changes and additions adopted at the republican referenda of November 24, 1996* and of October 17, 2004): <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=V19402875e>.

³ Law of Republic of Belarus of January 4, 2010 „About local government and self-government in Republic of Belarus”:<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H110010108&p2={NRPA}>.

Thus, in the Republic of Belarus the system of the local and regional government is based on the principles **of the state theory of local government**. This theory appeared in the works of the German scientists Rudolf Gneyst and Lorenz Stein in the middle of the 19th century. Those principles could be presented as follows:

- the local government is a continuation of the state, and its bodies are local branches of the central authorities in fact;
- the competence areas of local government are national objectives, they cannot have other purpose of activity besides those formulated by the state;
- any public deals are encompassed by central authorities, therefore the real sense of local government existence is subordination to the interests and goals of the government, rather than the promotion of local interests.

Picture no.1 Governmental mechanism



As a result of such reformation, by 1999 it was built and empowered in the next years the „Presidents verticality” of local governing bodies.

The constitutional model of public administration.

The bases of the legal status of local authorities and self-government prescribed in the Constitution of the Republic of Belarus and in the Law of the Republic of Belarus of January 4, 2010 „On local government and self-government in the Republic of Belarus” .

The concept of the Constitution of the Republic of Belarus concerning local democracy assumes the existence of two types of local government (Section 5, article 117-124)1:

- **„Local government”** is understood as the activity of the local executive administrative bodies of authority subordinated and accountable directly to the President of the Republic of Belarus (article 119 of the Constitution of RB).

- **„Local self-government”** is understood as the activity of the local Councils of deputies elected by citizens for the term of 4 years (article 118 of the Constitution of RB).

The Constitution directly establishes top-down hierarchy both for the executive administrative bodies and for Councils, entering the concepts „higher executive administrative body” and „higher representative body” (article 122). Thus the highest level of power for executive administrative bodies is the President of the Republic of Belarus, for representative bodies – the Parliament – the National Assembly of the Republic of Belarus.

Thus, the model of power consisting of two coordinated verticals – the representative and the executive power (see Pic. 1) is constitutionally fixed in the Republic of Belarus. This model on the external signs is close to the Soviet model of organization of local government behind one essential exception. According to the Constitution of the USSR of 1977 (article 149 of the Constitution of the USSR) local executive bodies of the power were formed and controlled by local Councils of People’s Deputies, as well as accountable to them. According to the Constitution of the Republic of Belarus, the President of the Republic establishes local executive bodies by appointing heads of appropriate authorities or settling the order of such appointment. In this part, it is possible to draw a paradoxical conclusion that the Soviet system of organization of local authorities corresponded more to the spirit of the

European Charter of local government, than the system that nowadays exists in the Republic of Belarus.

The principles and legal framework of local government and self-government activity are settled by Section V „Local government and self-government” of the Constitution of the Republic of Belarus. But it is necessary to emphasize, that neither the main legislative document of the country, nor the standard legal base of local government activity in Belarus does not correspond fully to the definition *self-government*. There is no chance for them to realize the *self-government* purposes recognized in the world according to the formulation „*self-government*”. It should be noted that, despite the powers declared by the Law „On local government and self-government in the Republic of Belarus” these bodies are almost deprived of opportunities to pursue independent regional development policy⁴.

Local government or self-government is considered as a form of organization and activity of population living on the territory for the settlement of state interests and interests of citizens taking into account the features of administrative and territorial units’ development. This definition insufficiently, but functionally coincides with a perspective of regional development according to the Charter⁵.

The concepts „local community” and „community” are legally enshrined in all countries of Europe⁶. In world practice the community has the prime right to organize local communities, and delegates part of the rights to the elected Council⁷. In the Belarusian legal practice these terms are not used. Actually, in Belarus there is no community, on which the local government is oriented. Belarus appeared to be the only country of Europe, which was not ratifying the European Charter of local self-government. At the same time we can find in the Belarusian legislation the term „property of the territory”

⁴ Law of Republic of Belarus of January 4, 2010 „About local government and self-government in Republic of Belarus” / <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}>.

⁵ European Charter of Local Self-Government 1985: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

⁶ См.: Jörby, Sofie (2002). „Местная Повестка-21 в четырех шведских муниципалитетах: инструмент продвижения к устойчивости”. Журнал экологического планирования и управления.

⁷ См. Закон Швеции о местном самоуправлении. Компетенция местных властей в Европе, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639>.

that according to the international law is recognized as nonsense because the territory cannot be owner.

It is observed a steady tendency of excessive centralization, mutual imposing of administrative functions of local government at different levels, constant shortage of funds to solve local problems. All those processes are aggravated by the low level of competence, „know-how” and inertness of many local administrations.

The existing weak bodies of territorial self-government are not able to solve key problems of regional development and their inadequate or in general, the non-existent establishments are incapable to carry out properly the often-duplicated functions, despite many laws and decrees adopted by the central authority to increase efficiency⁸.

Moreover, there is not fixed in the legislation the right of territorial communities of citizens on direct implementation of local government at all. The law defines only their rights and duties. However, all decisions made by citizens or their actions in realization of forms of direct democracy have only advisory nature and are not followed by obligatory legally significant consequences.

The role of the Council of the Republic in the formation and changing of the specified direction of state policy is small in comparison with the role of executive authorities. There is a **Council for interaction of local self-governments bodies** in the framework of the Council of the Republic of National Assembly of the Republic of Belarus. It is formed to ensure the unity of actions of republican state bodies and local governments. The activity of this structure has consultative, advisory character.

The main objectives of this Council are an explanation and promotion of a state policy in the field of local government, development of recommendations and offers on its realization; coordination of interaction between the Council of the Republic, local governments and state bodies. It is obvious that this structure is not the spokesman of interests of regions. It only helps with promotion of the central bodies' decisions. It is actually one more body for

⁸ Указ № 432 „О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях”. Указ 220 13 сентября 2005 „О некоторых мерах по упрощению порядка совершения нормативных действий” 12 мая 2005, директива 2, „О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата 27 декабря 2007 г.

promoting the central made decisions „from top to down”.

There is no National association of local Councils of deputies that could represent the interests of local governments both at national and international levels in the Republic of Belarus. The new Law „On Local Government and Self-government” of January 4, 2010 for the first time in the legislative practice of Belarus assigned such opportunity to local Councils of deputies. It is necessary to point to the lack of standard fixed procedure of their creation and activity, and standards on their legal status and competences. But at the same time we could observe the experiment on the creation of regional authorities association in regions Grodno and Mogilev (2 regions among 6). The only principle grounded in the creation of those associations was administrative territorial division that contradicts the idea of freewill association and makes them a pale copy of administrative hierarchy. This experiment was started in May 2015 and unfortunately the only reference in the media on it was the official opening statement.

Belarusian experts have no uniform with all-European conceptual framework and uniform terminology. There is no system and actual information on reforms, passed and still proceeding in the countries of the Central and Eastern Europe (including the CIS countries), about results of reforms, about their progress and failures.

Such situation can create very serious problems in the near future. Especially they will be felt during the modernization of the existing system of local government and its bringing in compliance with the basic requirements of the European Charter of local government. Therefore, the relevance of professional community preparation and development in the sphere of local government on the basis of modern knowledge is highest and demands special attention and amendments.

Perspective of IMC in Belarus.

The legislation of the Republic of Belarus does not refer directly or indirectly to IMC. The only sense of amalgamation mentioned in the law is about the right to create associations of local self-governments. There are no any precise ways to organize IMC prescribed in the Belarusian law. The only specific institutions that provide services on inter municipal level are created and work as institutions of central (or upper level) government. The contracting practice in the Republic of Belarus is also very weak and does not cover long-term services (public transport, garbage collection, etc.). The well-

developed legal framework could be observed in sphere of procurement. The most popular issue discussed is corruption in holding of tenders by central and local governments.

At the same time, based on regulations about planning of development, there were developed and adopted some programs of republican level, *more than 100 programs of oblast level and more than 700 programs of rayon level*. These programs aimed on systematic development of various branches of economy of the republic, social sphere of the region. The selective analysis of such programs show that the achievements of the international practice of planning are not used. The system approach to regional development is also absent.

The majority of programs do not focus on sustainable development, but the economic component of development dominates. Example of priority of economic development over sustainable development is the Decision of the Minsk city Council of deputies #31, 23.06.2010 „On the approval of the program on the main directions and priorities *of sustainable development* of Minsk in 2010-2014”. The program logically developed ideas of the country’s first regional strategy of sustainable development, which was developed for the capital of Belarus. Nevertheless, this decision lose its validity after one year and half, after the adoption of the new decision of the Minsk city Council of deputies #187, 23.12.2011 „On the approval of the program on social and economic development of the city of Minsk for 2011-2015”. It is also worth noting that the adoption of the program for 2011, one week prior to it, could be considered as a sign of imperfection of organizational procedures and/or methodologies of development, consideration and approval of programs.

Actually, these programs are only the tool of the rigid vertical of administrative decisions execution. Its orientation „from top to down” makes easy to track the features connected with rigid vertical position of planning system in Belarus. Apparently, the „down-top” approach is not used. There is only a specification of the tasks set by the central body. The population of regions who very well know the situation in the field is not considered as actors of planning. Subordinate heads of vertical can only assume the raised obligations for the performance of the Decree signed by the President.

Conclusions.

Mostly the problems appeared on local level related to dysfunction of local authority through depopulation of rural settlements. This problem

officially is considered as a technical problem that is resolved accordingly to the particular situation in the concrete village and rayon. Despite of significant degradation of rural units there is no project or approach to the administrative territorial division reform in Belarus. The predominant approach in resolving this problem is amalgamation. Cooperation on inter-municipal levels is considered as a complicated approach that brings more problems, less transparency and hidden agenda of local communities. All this contradicts to the public administration concept of „presidents’ vertical”.

The programs connected with regional development in Belarus are developed on the basis of an outdated methodology. It does not focus regions on system planning of activity taking into account priority of stability of development, and is concentrated on achievement of social and economic development of regions. The inter regional or inter municipal cooperation issues is also out of current agenda. The nearest perspective of IMC in Belarus nowadays is also cloudy. The list of IMC actors is very short. We could take into account national experts, international experts and institutions. There are no clear pro and contra actors’ community in these issues in Belarus.

As the sharing of administrative tasks looks impossible in the Belarusian public administration model, the most reliable sphere for implementation of IMC could be economic development. With regard to loyal attitude of officials to any technical assistance, we could pretend on a good start of IMC in the development of local and regional infrastructures (roads, electricity, including green energy, waste management, etc.). Such kind of projects could be realized on a regular basis under the actual legal framework.

Дмитрий Сокол

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ЗЕРКАЛО ПРОБЛЕМ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В БЕЛАРУСИ

Резюме: В статье предпринята попытка оценить перспективы межмуниципального сотрудничества через призму анализа системы государственного управления в Беларуси. В то время как в Западной Европе межмуниципальное сотрудничество (ММС) на протяжении многих десятилетий является прагматичным решением для преодоления про-

блем, связанных с эффективностью оказания государственных услуг на местах, он все еще находится на эмбриональной стадии в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) из-за недостаточной осведомленности, потенциала и опыта. Реформа местного самоуправления в европейских постсоветских странах иногда сопровождалась территориальной фрагментацией; муниципалитеты хотели быть более независимыми, особенно в отношении бывших районных властей. Это стремление к независимости, как ни парадоксально, должно теперь быть уравновешено возможностями для взаимного сотрудничества. Другая сторона реформ представлена жестко централизованной системой, в рамках которой межмуниципальное сотрудничество носит формальный характер, что не позволяет оценить его эффективность. Поскольку централизованные государства ограничивают компетенцию и ресурсы муниципалитетов, развитие межмуниципального сотрудничества возможно только при определенном уровне независимости и децентрализации местного самоуправления.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество (MMC), публичное администрирование, местное самоуправление.

Дмитро Сокол

INTERMUNICIPAL COOPERATION AS A MIRROR OF PUBLIC ADMINISTRATION PROBLEMS IN BELARUS

Summary: While in Western Europe IMC has for many decades been a pragmatic solution to overcome the local public service delivery efficiency issues, it is still at an embryonic stage in Central and Eastern Europe (CEE) due to lack of awareness, capacity and experience. Local government reform in European post-soviet countries was sometimes accompanied by territorial fragmentation; municipalities wanted to be more independent, especially in respect of the former „rayons” or districts. This desire for independence, paradoxically, must now be balanced by opportunities for cooperation. The other side is represented by a rigidly centralized system under which inter-municipal cooperation has a formal character, which does not allow to evaluate its effectiveness. As centralized states limit the competence and resources of the municipalities, the development of inter-

municipal cooperation is only possible with a certain level of independence and decentralization of local self-government. The article attempts to assess the prospects for inter-municipal cooperation through the prism of the Belarusian public administration system analysis.

Keywords: Intermunicipal cooperation, public administration system, local self-government.

Олексій КАНДЮК

ЗАПРОВАДЖЕННЯ НИЗОВОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ (ВИКОРИСТАННЯ НІМЕЦЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ)

Особливість німецької системи місцевого самоврядування визначається тим, що в Німеччині муніципалітети володіють широкою автономією, а місцеві голови адміністрацій мають значну адміністративну владу. В той же час, раціональна бюрократія дуже міцно укріплена і, хоча ФРН протягом другої половини XX століття перетворилася на високорозвинену демократичну республіку, збереглася ієрархічна жорсткість, що формує переешкоди для реформ муніципального управління. У контексті бюрократичної моделі, що дісталася в спадок від радянської командно-адміністративної системи, досвід Німеччини міг би виявитися вельми корисним в реаліях абсолютно необхідної реформи місцевого управління.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, децентралізація, новий державний менеджмент, муніципальна реформа в Німеччині.*

Беручи до уваги найбільш масштабні та амбітні за часів незалежності спроби української влади до реформування системи адміністративного устрою та управління, очевидно доцільним є вивчення світового, а особливо європейського (в контексті стратегічного прагнення до вступу в ЄС) досвіду муніципальних реформ. Зокрема цікавим для українських реалій міг би виявитись досвід ФРН. Не зважаючи на

відсутність трансформативної (в контексті постсоціалістичних трансформацій) складової у німецькому державному конструкті, німецька модель містить багато цінних для українського досвіду аспектів.

На відміну від англо-саксонських країн, очевидно, що раціональна бюрократія дуже міцно укріплена в Німеччині. Хоча Німеччина протягом другої половини ХХ століття перетворилася на високорозвинену демократичну республіку, ієрархічна жорсткість збереглася. Безумовно, що вміння працювати точно за правилами – це позитивна риса моделі. Але для реформування муніципального управління вона формує перешкоди і проблеми.

Іншою особливістю німецького суспільства є сильні традиції правової держави, засновані на римсько-німецькому праві, де норма закону абсолютна, і правова свідомість дуже розвинена.

І якщо друга особливість для України – це питання бажаного і, очевидно, не надто близького майбутнього, то міццю і неповороткістю бюрократичної машини наша держава цілком може конкурувати на міжнародній арені. Бюрократична модель, що дісталася в спадок від радянської командно-адміністративної системи, виявилася не тільки вкрай живучою, але і здатною гальмувати і гасити всі спроби адміністративного реформування. І в цьому контексті досвід Німеччини міг би виявитися вельми корисним в реаліях абсолютно необхідної реформи місцевого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування організації системи місцевого управління в зарубіжних країнах висвітлювалися в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких Р. Агранофф, Т. Браун, І. Бусигіна, І. Бутко, Р. Вон, А. Курочкін, Е. Маркварт, Ю. Панейко, Д. Садлер, Я. Старцев, А. Ткачук, А. Транін, О. Черкасов, Д. Елерс, О. Яцунська та ін.

Дослідженням зарубіжного досвіду територіальних громад країн-членів ЄС займається велика кількість науковців, серед яких В. Дюран, Б. Дрейфюс, І. Залуцький, В. Руденко та багато інших. Також питання щодо функціонування зарубіжних місцевих громад висвітлені в конституції зарубіжних країн та в багатьох нормативних і правових актах. Водночас більшість праць щодо реформування адміністративно-територіального устрою присвячено сучасним проблемам проведення подібних перетворень в Україні, а також загальним питанням територіальної

організації держави та влади, досліджень, присвячених безпосередньо муніципальним реформам в європейських країнах та використанню європейського досвіду в Україні, сьогодні недостатньо.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні історичних, політичних та правових аспектів адміністративно-територіального реформування у Федеративній Республіці Німеччина з позиції використання досвіду реформування муніципальних структур у процесах адміністративно-територіальних реформ в Україні.

Серед німецьких адміністративних реформ останніх років найбільший інтерес викликає реформування системи місцевого самоврядування. Особливість німецької системи місцевого самоврядування визначається тим, що в Німеччині муніципалітети володіють широкою автономією, а місцеві голови адміністрацій мають значну адміністративну владу.

Важливо підкреслити, що автономія місцевих органів влади склалася в Німеччині не в результаті формалізації їх статусу, а скоріше як продукт системи відносин між федеральними, субфедеральними і місцевими рівнями влади, що історично розвивалися під впливом самоврядних традицій вільних міст.

Місцеве управління з власними особливостями комунального самоврядування Німеччини своїм корінням виходить з часів наполеонівських війн. Його відмінністю є те, що широке місцеве самоврядування було отримано громадами не в результаті революцій або війн, а закріплено владою. У „Прусському положенні про міста” від 19 листопада 1808 р., яке стало вихідним моментом для реорганізації німецького державного устрою, міська громада визнавалася політичним суб’єктом¹, а самоврядування громади розглядалося як форма участі громадян у здійсненні державної влади, і не тільки на місцевому рівні², також було значно обмежено наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. В окремих землях Німеччини громади існують майже з моменту реформи барона фон Штейна, яка проходила у 1808–1818 рр. Прийняті після цього у XIX – на початку XX ст. нові положення про громади діяли

¹ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Юрій Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – С. 52.

² Комунальне самоврядування / уклад. Г. Штімпфль ; пер. з нім. Є. Тимченко. – Мюнхен; Бонн: [б. в.], 1998. – С. 17.

до 1935 р., коли було прийнято єдине німецьке Положення про громади, яке відповідало націонал-соціалістському принципу політичного режиму держави³.

У 1945 році після поразки фашистської Німеччини місцева влада була єдиним інституційним рівнем, який пережив національну катастрофу, в той час як загальнонаціональний рівень (Reich) і його інститути були розпущені, а регіональний рівень і Землі (Länder) були ліквідовані. Саме місцевий рівень був покликаний знову сформувати демократичне управління та подолати військові руйнування, соціальні лиха, нестачу житла, що посилювалася припливом мільйонів біженців зі східних провінцій. Надалі, в 40-х роках були створені нові органи влади Земель (в трьох західних окупаційних зонах) в змінених межах, а в 1949 році, в підсумку, був створений вищий (федеральний) рівень управління в новій ФРН⁴. У процесі формування федерального і регіонального рівня влади органи місцевого самоврядування несли основне навантаження в процесі демократизації, фізичного, соціального та економічного відновлення в Західній Німеччині після 1945-го року.

З 1960-х років в Західній Німеччині модернізація публічного сектора стимулювалася двома основними причинами.

По-перше, цей процес стимулювався урядом соціал-демократів під керівництвом канцлера Віллі Брандта, який прийшов до влади в 1969 році, коли Західна Німеччина проводила цілий ряд „внутрішньополітичних реформ”, що мали на меті подальший розвиток соціальної держави, в першу чергу, за рахунок розширення меж соціальної та інфраструктурної політики. По-друге, загальна модернізація публічного сектора була задекларована як інтегральний елемент „внутрішньополітичних реформ” покликаний забезпечити і гарантувати можливість їх проведення і впровадження такого широкого спектра повноважень соціальної держави.

У повоєнні роки федеральні землі прийняли нові положення про управління на місцевому рівні. Окремі землі до проведення муніци-

³ Боклет Р. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори / Райнгольт Боклет // Місц. та регіон. самоврядування в Україні. – 1994. – Вип. 4 (9). – С. 76.

⁴ Wollmann H. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organizations // Local Government Studies. – 2004. – vol. 30, (4). – pp. 639–666.

пальної реформи 1970-х рр. законами проводили певні територіальні зміни щодо злиття комун. Наприклад, законом від 19 грудня 1967 року у землі Північній Рейн-Вестфалії було замінено 67 комун одного з округів на дев'ять. Під час територіальної реформи 1975 року було проведено укрупнення комун, а також закріплено можливість утворення публічно-правових асоціацій з досить великим обсягом функцій.

З метою оптимізації територіальної структури муніципальних утворень, для забезпечення виконання ними розширених завдань в кінці 60-х і 70-х років землі провели об'єднання муніципалітетів і земельних округів шляхом широкомасштабного злиття окремих одиниць⁵.

Адміністративно-територіальна реформа, яка проходила у ФРН у першій половині 70-х рр. XX ст., тривала близько 10 років, реформи в приєднаних землях колишньої НДР тривали від 2 до 5 років⁶. Особливістю реформування було те, що перетворення проводилися в умовах об'єднання східних та західних земель, а також певного тиску з боку громадян, які вимагали підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.

Протягом більшої частини 80-х років система публічної адміністрації Німеччини значно відставала від загальної для інших країн дискусії щодо основних положень пануючої теорії NPM (New Public Management – Новий публічний менеджмент), що пояснювалося рядом причин⁷.

У ряді ключових сфер публічної адміністрації, наприклад, пов'язаних з наданням соціальних послуг, „аутсорсинг” діяльності зовнішнім виробникам широко практикувався на основі принципу субсидіарності задовго до того, як це було постульовано NPM⁸.

⁵ Wollmann H. The Two Waves of Territorial Reforms of Local Government in Germany // Meligrana, John (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries*, Ubc Press. – 2004.

⁶ Маркварт Э. Местное самоуправление и местная власть в Германии / Э. Маркварт. – Режим доступа: chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=525.

⁷ Wollmann H. Evaluation and Public Sector Reform in Germany: Leaps and Lags // Wollmann, Hellmut (ed.), *Evaluation in Public-Sector Reform*, Edward Elgar: Cheltenham. – 2003. – pp. 118.

⁸ Bönker F., Hill M., Marzanti A. Towards marketization and centralization? The changing role of local government in long-term care in England, France, Germany and Italy // Wollmann H., Marcou, G. (eds.), *The Provision of Public Services in Europe*, Elgar: Cheltenham. – 2010. – pp. 97–120.

У цілому публічні адміністративні органи в Німеччині, в тому числі і місцеві адміністрації, багатьма (також і зарубіжними спостерігачами) оцінювалися як такі, що працюють на рівні міжнародних стандартів, особливо з точки зору правової коректності та операційної надійності.

Однак, з початку 90-х років труднощі публічних бюджетів всіх рівнів управління зросли драматично: величезними були витрати на процес об'єднання Німеччини. Основні ідеї NPM і обіцянки скоротити витрати і підвищити ефективність в підсумку залучили зростаючу загальну увагу, незалежно від приналежності до політичних партій і різних рівнів управління.

Вирішальним актором здійснення різкого повороту в дискусії про необхідність модернізації стало KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – Муніципальне об'єднання адміністративного менеджменту). У 1991 році KGST здійснило радикальний поворот: приєднавшись до міжнародної дискусії з питань NPM і ґрунтуючись найбільшою мірою на сформований в нідерландському місті Тілбурзі концепції модернізації, KGST представило „Нову модель управління” (Neues Steuerungsmodell) як німецький варіант NPM⁹.

Завдяки незаперечному авторитету KGST „нова модель управління” поширювалася в органах місцевого самоврядування як „лісова пожежа”¹⁰. Відповідно до дослідження проведеного до 10-річчя „нової моделі управління”¹¹ практично кожна німецька місцева адміністрація, на території якої проживає більше 10 тис. населення (92%), провела модернізацію з 1990 року, 80% на основі моделі KGST. Незважаючи на концептуальне домінування, якого набула модель KGST в програмі реформ на місцевому рівні, реальне здійснення реформи виглядало суперечливо¹².

⁹ Kuhlmann S., Fedele P. New Public Management in continental Europe: Local government modernization in Germany, France, and Italy // Wollmann H., Marcou G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe, Elgar: Cheltenham. – 2010. – p. 57.

¹⁰ Reichard Ch. Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell” – von der Euphorie zur Ernüchterung // Grunow D., Wollmann H. (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel etc.: Birkhäuser. – 1998. – pp. 5.

¹¹ Ibid.

¹² Kuhlmann S., Fedele P. New Public Management in continental Europe: Local government modernization in Germany, France, and Italy // Wollmann H., Marcou G. (eds.), The Provision of Public Services in Europe, Elgar: Cheltenham. – 2010. – p. 59.

Хоча прихильники цієї моделі часто підкреслювали, що вона повинна застосовуватися послідовно як цілісна концепція, лише абсолютна меншість (15%) демонструє саме такий підхід, в той час як більшість (66%) внесли в свою практику тільки окремі її елементи. Через десять років після розробки моделі KGST більшість місцевих адміністрацій ФРН не застосувало жодного з її елементів.

Незважаючи на те, що модель KGST в її практичному застосуванні не виправдала себе повною мірою, не викликає сумніву, що в результаті інтенсивних дискусій на багатьох місцевих аренах за участю численних місцевих акторів рух залишив значні сліди в інституційній структурі та в адміністративній культурі¹³.

Розглядаючи траєкторію модернізації місцевого рівня управління в Німеччині в порівняльній перспективі, можна відзначити як риси подібності, так і певні відмінності. Основна відмінність траєкторії розвитку в Німеччині є напрямок руху знизу вгору, майже без прямого впливу і втручання вищих рівнів управління. Це відрізняється радикальним чином від Великобританії, де заснований на індикаторах менеджмент ефективності був впроваджений центральним урядом, а також, наприклад, від Італії, де вирішальні моменти модернізації визначалися також національним законодавством. У своїй основі модернізація місцевого рівня в Німеччині спрямована на „неовеберіанський” розвиток, що поєднує принципи правової держави і нову модель управління. Вона істотно відрізняється від англо-саксонської адміністративної модернізації, але демонструє значну схожість з іншими країнами континентальної Європи, чії системи вкорінені в тій же правовій, адміністративній та культурній традиції¹⁴.

Специфіка реформаційних процесів Німеччини полягає в тому, що німецька модель є відмінною від англосаксонської моделі і в дечому має спільні риси зі скандинавською. Метою створення такої моделі було під-

¹³ Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs St. Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model? // *Public Administration Review*. – 2008. – no. 5. – pp. 851–863.

¹⁴ Kuhlmann S., Fedele P. New Public Management in continental Europe: Local government modernization in Germany, France, and Italy // Wollmann H., Marcou G. (eds.), *The Provision of Public Services in Europe*, Elgar: Cheltenham. – 2010. – p. 67.

вищення здатності органів місцевого управління надавати громадянам якісні послуги¹⁵. Основними ознаками проведення німецької реформи була консенсуальність та еволюційність. У процесі проведення перетворень нові реформаторські ідеї поширювались по країні, розроблялись нові методики, до цього процесу залучались різні громадські організації.

Адміністративно-територіальні одиниці Німеччини сьогодні організовані на підставі принципу децентралізації. З одного боку, мова йде про протидію державному централізму, тобто рішення повинні прийматися децентралізовано на місцях, а з іншого – низовий рівень є основою державного демократичного порядку¹⁶.

Таким чином, Адміністративна реформа в Німеччині базувалася на зміні ролі місцевого самоврядування. Реформи йшли в двох напрямках, а саме: в дусі нового державного менеджменту та принципів низової демократії. Новий державний менеджмент спрямований на оптимізацію реалізації соціальних послуг на місцевому рівні, низова ж демократія – на розвиток громадянської і політичної активності населення у вирішенні гострих політичних, соціальних та інших проблем в державі. Німецький менеджеризм був спрямований на поетапне впровадження в практику муніципального адміністрування управлінських засад бізнес-сфери, що відрізняло його від англосаксонської версії. Ставилося завдання відходу від надмірної бюрократизації управлінського процесу і заміни на активну участь громадян за допомогою референдумів і громадської роботи.

Суть державного менеджменту полягала в створенні і заохоченні регіональних асоціацій, надання допомоги в формальному об'єднанні зацікавлених груп і створенні мережевих структур, які зацікавлені у вирішенні конкретних проблем.

Реформа місцевого самоврядування в Німеччині хоча і мала ряд проблем, все-таки відіграла першочергову роль для подальшого розвитку системи державної влади. Центральною проблемою реформи було те, що вона повинна була включити в себе традиції як західних, так і східних земель. Уряд земель, що раніше входили до складу НДР, здійснив до

¹⁵ Курочкин А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. – 2003. – № 3. – С. 92-93.

¹⁶ Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 69.

кінця 1990-х років адміністративно-територіальну і структурну реформу місцевого самоврядування. Мета цих перетворень зводилася до чисельного скорочення чиновницького апарату, підрозділів адміністрації, встановлення нових норм територіального представництва земель на федеральному рівні, а також скорочення кількості муніципальних утворень. Для подальших перетворень виникає потреба в прийнятті нових земельних законів про місцеве самоврядування, що знайшло відображення у прийнятті комунальних конституцій в землях Німеччини.

Крім реалізації реформ в дусі політичного менеджеризму, в Німеччині можна виділити і другу лінію реформ, якої дотримувався уряд Німеччини. Другий напрямок реформ передбачав побудову в державі низової демократії і вимагав відповідних адміністративно-управлінських перетворень. Важливу роль в цьому напрямку відіграло встановлення землями прямих виборів градоначальників: таким чином був різко знижений вплив політичних партій на місцеву політику. Адміністративно-управлінський апарат держави німецький уряд вибудовував „знизу-вгору” намагаючись залучити населення до безпосередньої участі у вирішенні політичних проблем і завдань як на місцевому, так і на федеральному рівні.

Яскравим прикладом було введення інституту місцевого референдуму. Ці новації стали ефективним механізмом прийняття політичних рішень через залучення цільових груп населення.

Адміністративні реформи були націлені на створення нової системи державного управління, яка була орієнтована на зростання ролі земель на міжнародній арені, поліпшення системи перерозподілу повноважень і фінансових взаємин між федерацією і землями в цілому. Виходячи з того, що реформи були в основному спрямовані на нижні рівні влади, центральна влада в державі практично не була зачеплена змінами. Ставилось завдання впровадження принципів управління в стилі „Нового публічного менеджменту”, ідеї якого виключали будь-яку класифікацію влади за рівнями значущості, головною ідеєю концепції вважалася внутрішня єдність влади незалежно від того, на якому рівні вона б не впроваджувалася. Отже, німецький уряд не намагався розділяти загальний управлінський процес і реформування його, в тому числі на самостійні сфери місцевого і федерального значення. Вся адміністративна реформа Німеччини 1990-х – початку 2000-х років зводилася до реформування

місцевого самоврядування як центру всієї державної влади. Варто відзначити, що в Україні, на відміну від Німеччини, система державної влади вибудовувалася „зверху-вниз”, тобто абсолютно протилежно.

Як досягнення, так і помилки муніципальних реформ у ФРН можуть бути враховані і використані у процесі поточного реформування адміністративного управління в Україні. Процес об’єднання місцевих громад, який триває зараз в нашій державі, є безумовно важливою, але лише першою сходинкою до формування ефективної системи адміністративного менеджменту на місцях. Основні принципи реформ місцевого врядування в Німеччині – деполітизація, максимальна децентралізація, модернізація адміністративної системи, та запровадження низової демократії – виражають також і основні тенденції муніципального розвитку ЄС в цілому. Таким чином, використання німецького досвіду в Україні дозволить також наблизити адміністративний устрій нашої держави до сучасних стандартів Європейського Союзу.

Алексей Кандюк

ВВЕДЕНИЕ НИЗОВОЙ ДЕМОКРАТИИ КАК ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ (ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕМЕЦКОГО ОПЫТА В УКРАИНЕ)

Резюме: Особенность немецкой системы местного самоуправления определяется тем, что в Германии муниципалитеты обладают широкой автономией, а местные главы администраций имеют значительную административную власть. В то же время, рациональная бюрократия надежно укреплена и, хотя ФРГ в течение второй половины XX века превратилась в высокоразвитую демократическую республику, сохранилась иерархическая жесткость, которая формирует препятствия для реформ муниципального управления. В контексте бюрократической модели управления, которая досталась Украине в наследство от советской командно-административной системы, опыт Германии мог бы оказаться весьма полезным в реалиях абсолютно необходимой реформы местного управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, новый государственный менеджмент, муниципальная реформа в Германии.

Oleksiy Kandyuk

GRASSROOTS DEMOCRACY AS THE BASIS OF ADMINISTRATIVE REFORM (USING GERMAN EXPERIENCE IN UKRAINE)

Summary: The peculiarities of German local government are determined by the fact that in Germany municipalities have a wide autonomy, and local heads of administrations have significant administrative power. At the same time, the rational bureaucracy has been firmly strengthened, and although the country turned into a highly developed democracy republic during the second half of the twentieth century, hierarchical rigidity that forms obstacles to the reform of the municipal government has been preserved. In the context of the bureaucratic management model, which Ukraine inherited from the Soviet command-administrative system, Germany's experience could be very useful in the realities of an absolute necessity of local government reform.

Keywords: Local government, Decentralization, New state management, Municipal reform in Germany.

Сергій ГАКМАН

ОРГАНІЗАЦІЯ ОСВІТИ ОСІБ, ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО ЕТНІЧНИХ ГРУП, НА УКРАЇНСЬКО-РУМУНСЬКОМУ ПРИКОРДОННІ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

У статті розглядаються нормативно-правові засади та механізми організації системи освіти етнонаціональних меншин у прикордонних багатонаціональних адміністративно-територіальних одиницях України та Румунії. В якості прикладу взяті Чернівецька область, в етнічній структурі якої вагоме місце займає румуномовне населення, та Сучавський повіт, який має на своїй території компактно проживаючих етнічних українців. Автор прослідковує динаміку освітнього процесу національних меншин у цих двох країнах, зокрема у їхніх прикордонних регіонах протягом післявоєнного періоду та їх розвитку у контексті сучасного європейського інтеграційного процесу. У статті наведено

конкретні пропозиції щодо удосконалення механізмів організації освіти етнонаціональних меншин в Україні.

Ключові слова: *система освіти, етнонаціональні меншини, румуномовне населення, етнічні українці.*

Сучасне реформування життєдіяльності суспільства передбачає трансформацію механізмів не тільки матеріального, а й духовного розвитку. Наявність у державі значної кількості національних меншин висуває проблему забезпечення їхніх специфічних прав та свобод, зокрема права на збереження своєї самобутності, яке відповідно до першого пункту Гаазьких рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту, „може бути повністю реалізоване тільки тоді, коли вони добре оволодіють своєю рідною мовою у процесі навчання”¹.

Враховуючи те, що нині у зарубіжних системах освіти народжуються принципово нові явища, суперечливі тенденції, які не мають аналогів у минулому, вивчення і знання тенденцій розвитку освіти за кордоном, модернізація управлінських важелів, стануть реальним кроком до інтеграції української освіти у Європейський освітній простір. На наш погляд, корисно було б звернутись до досвіду саме тих іноземних держав, які мають схоже з Україною історичне минуле та вибрали орієнтиром на майбутнє розбудову демократичного суспільства, заснованого на ринковій основі. У цьому контексті певний інтерес становить румунський досвід, як досвід однієї з постсоціалістичних сусідніх країн, особливо його регіональний вимір.

Проблемі освіти національних меншин, в тому числі на українсько-румунському прикордонні, присвятили свої праці українські та румунські науковці та практики М. Бауер, Д. Пенишкевич, Є. Патраш, Ш. Пурич, Н. Нечасва-Юрійук, А. Круглашов. Разом з тим, майже відсутній порівняльний аналіз задоволення освітніх потреб національних меншин по різні боки кордону.

Метою дослідження є компаративний аналіз системи освіти національних меншин України та Румунії, динаміки їх розвитку, тенденцій та управлінських механізмів щодо їх вдосконалення, що дозволить вирішити принаймні наступні основні завдання. По-перше, краще зрозуміти

¹ Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту та пояснювальна записка. – Фондація міжнаціональних відносин. Жовтень 1996. – 17 с.

їхні основні особливості і риси, сутність, соціальний зміст і призначення. По-друге, чіткіше визначити їхні сильні і слабкі сторони, їхні плюси і мінуси для прогресивного розвитку освітньої теорії і практики, механізмів задоволення специфічних освітніх потреб осіб, які належать до національних меншин. І, по-третє, глибше вивчити ідеологічні основи різних освітніх систем, механізм їхньої адаптації до внутрішнього та зовнішнього середовища, які постійно змінюються, знайти нові можливості взаємовигідної співпраці на цій царині.

Для спроби компаративного аналізу були обрані Чернівецька область України та Сучавський повіт Румунії. Вибір для порівняння саме цих адміністративно-територіальних одиниць України та Румунії обумовлений тим, що вони є прикордонними, суміжними, поліетнічними, мають великою мірою спільну історичну долю. Більша частина Чернівецької області і Сучавський повіт є північною і, відповідно, південною Буковиною. Впродовж кількох століть вони разом складали єдину адміністративно-територіальну одиницю у складі Молдовського князівства, Австрійської монархії та Австро-Угорської імперії, Румунського королівства, і тільки з 1940 р. вони розвиваються в межах різних держав, які мали відмінне ставлення до національних меншин та механізми реалізації їхніх прав. Сучасний український історик В. Фісанов назвав Буковину блукаючою геополітичною точкою, оскільки тільки її північна частина принаймні 5 разів впродовж XX століття змінювала свою державну приналежність². У контексті нашого дослідження також слід зазначити, що у австрійський та румунський періоди край мав спільну систему освіти. В австрійський період, наприклад, серед головних засад, на яких ґрунтувалася діяльність управлінської ланки освіти, був і принцип регіональності, який реалізовувався з урахуванням особливостей організації життя, побуту, діалекту, особливостей міжнаціонального спілкування населення тієї місцевості, в якій знаходилася школа³.

² Фісанов В. Проблема безопасности в условиях подвижных геополитических точек: случай с Буковиной // Пограничные районы на постсо-ветском пространстве: нетрадиционные аспекты безопасности : Материалы семинара (Черновцы, октябрь 1996 г.). – К. : Феникс, 1997. – С. 84.

³ Пенішкевич Д. Управління окремими ланками освіти на Буковині (кінець XVII – початок XX ст. // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 1. – С. 208.

Йдеться також про етнорегіональну обумовленість цих трансформацій, адже за своїми характеристиками Чернівецьку область та Сучавський повіт можна віднести також і до етнорегіонів. Одне з найбільш вдалих визначень сформулював сучасний український дослідник П. Надолішній: „відповідна територія, яка за сукупністю взаємозв'язаних етнічних елементів, характером та інтенсивністю етнічних процесів відрізняється від інших територій і може виступати як окремий (самостійний) об'єкт державної етнонаціональної політики”. Тобто, на його думку, це простір концентрованого вияву етнонаціонального фактору. При цьому етнорегіональний хіатус (розрив, стрибок в низці ознак) визначається ступенем інтенсивності міжетнічних і етнополітичних процесів на основі не формальних, а якісних проблемних показників, до яких слід віднести рівень етнонаціональної самоорганізації, етнокультурну і етнополітичну мобілізованість, демографічну поведінку етнічних спільнот, ступінь міжетнічної толерантності та ін.⁴

При цьому можна навіть припустити, що мова йде не про два різних етнорегіони, а, враховуючи спільну історію, традиції, спільну територіальну ідентичність, – про один, який виходить за межі державних кордонів. Тобто, ці дві суміжні адміністративно-територіальні одиниці відносяться до тих територій, досить характерних для європейського континенту, на яких відбувається поділ кордонами регіонів, етнічних груп, і досить часто – спільних ідентичностей. На певних ділянках вони складають єдиний етнічний масив по обидва боки державного кордону, з одного боку кордону – в якості національної меншини, з іншого – в якості титульної нації.

Відомо, що головна мета будь-якої освітньої організації, незалежно від рівня управління, на якому вона функціонує, полягає у забезпеченні навчання, виховання і розвитку особистості. Тобто кінцевим „продуктом” функціонування освітньої організації, на який мають працювати всі рівні управління, від найвищого до найнижчого, але, разом з тим, основного, є „живий об'єкт, особистість – соціальна істота, яка включена в суспільні стосунки і є діячем (суб'єктом цих стосунків)”⁵. Буковин-

⁴ Надолішній П. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія. – К. : Одеса: Вид-во УАДУ; Астропрінт, 1999. – С. 149-150.

⁵ Освітній менеджмент : навчальний посібник / За ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. – К. : Шкільний світ, 2003. – С. 35.

ська освіта забезпечує вільне визначення меншин згідно із внутрішнім законодавством та міжнародними зобов'язаннями України та Румунії у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. Із структурної та організаційної точок зору, освіта національних меншин відповідає загальній і містить: дошкільні заклади, початкові та середні загально-освітні школи (гімназії, ліцеї, колегіуми) та вищі навчальні заклади. Безумовно, що освіта національних меншин в регіонах хоча і має свої особливості, але все ж таки є складовою частиною загальної системи освіти своїх держав.

Надзвичайно важливим є питання використання сторонами інструментів державного управління, в першу чергу правового та інституційно-владного забезпечення освітніх прав осіб, що належать до національних меншин. Міжнародні галузеві документи постійно наголошують на необхідності створення сприятливих умов для цього. Такі положення передбачені в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 47/135 від 1992 р. (ст. 4 (3), 4 (4)), в Конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (ст. 2 „b”, 5.1. „c”, у Заключному документі Копенгагенської зустрічі конференції щодо людського виміру ОБСЕ (ст. 34), в Рекомендації 1201 (1993 р.) Парламентських зборів Ради Європи (ст. 14.2) і т. і.

Передбачені ці права внутрішнім законодавством сторін. Громадянам, які належать до національних меншин, Конституція України гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (ст. 53). Водночас, велика закордонна діаспора впливає на ту увагу, яку держава приділяє проблемі українців зарубіжжя у своїй зовнішній політиці, закріпивши відповідні зобов'язання конституційно. Стаття 12 Конституції України зазначає, що „Україна піклується про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, що проживають за межами держави”⁶.

У статті 11 Закону України „Про правовий статус закордонних українців” передбачено, що держава, з метою задоволення національно-культурних і мовних потреб закордонного українця, „під час укладення

⁶ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 року. – К.: ВЕЛЕС, 2003. – С. 19.

міжнародних договорів передбачає забезпечення прав українських меншин за кордоном, створення оптимальних умов та можливостей для задоволення їхніх соціальних, культурно-освітніх, інформаційних та інших потреб”⁷.

Відповідно, стаття 7 Конституції Румунії проголошує: „Держава сприяє зміцненню зв’язків з румунами, які проживають за кордоном, і діє з метою збереження, розвитку і прояву їхньої етнічної, лінгвістичної і релігійної ідентичності, з урахуванням законодавства країни, громадянами якої вони є”⁸.

Найбільш повний обсяг взаємних зобов’язань щодо захисту національних меншин містить стаття 13 базового політичного договору, підписаного Україною і Румунією 2 червня 1997 р. у м. Констанца, яка, до речі, складає біля 1/3 тексту договору. Відповідно до пункту 13 цієї ж статті діє Змішана міжурядова Українсько-Румунська комісія з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, який стає ефективним міждержавним узгоджувальним механізмом⁹.

Важливим механізмом управління освітою національних меншин у прикордонних регіонах є підписання угод, протоколів та інших документів між центральними галузевими органами двох країн, адже вони надають відповідну легітимність співробітництву місцевих органів освіти по різні боки кордону. 25 серпня 1995 р., ще до підписання базового політичного договору між двома державами, між Міністерством освіти та науки України і Міністерством освіти та досліджень Румунії була підписана Угода про співробітництво. Відповідно до статті 15 цієї Угоди, щорічно підписувалися відповідні Протоколи про співробітництво в освітянській галузі між означеними міністерствами, які передбачають надання сторонами на основі взаємності стипендій на здобуття загальної середньої, вищої освіти та навчання в аспірантурі та докторантурі,

⁷ Закон України „Про правовий статус закордонних українців. Прийнятий 4 березня 2004 р. № 1582-IV // *Голос України*. – 2004. – 6 квітня. – № 64 (3314).

⁸ Цит. за: Патраш Е. Вопрос защиты прав национальных меньшинств во взаимоотношениях Украины, Румынии и Республики Молдова // *Україна-Румунія-Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин* : матеріали міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр. – Чернівці : Букрек, 2002. – С. 318-333.

⁹ Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією // *Урядовий кур’єр*. – 1997. – 5 червня. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією // *Урядовий кур’єр*. – 1997. – 5 червня.

для румунських громадян українського походження та, відповідно, для українських громадян румунського та молдавського походження. Щорічний протокол на початковому етапі передбачав надання представникам відповідних меншин на взаємних засадах 15 стипендій для здобуття освіти у навчальних закладах I-II рівнів акредитації, 50 стипендій для здобуття освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації, 6 стипендій для навчання в аспірантурі та докторантурі, 40-місяців-стипендій для наукової роботи терміном від 3 до 9 місяців¹⁰.

Проте якщо українська сторона щорічно направляє на навчання в Румунію обумовлену кількість абітурієнтів, румунська сторона не має таких можливостей, адже рівень знань української мови у абітурієнтів з Румунії нижче, ніж рівень знання румунської мови у абітурієнтів з України. До того ж, румунські дипломи визнані в усіх європейських державах, що не можна стверджувати про українські.

Багато заходів, передбачених у документах центральних властей, здійснюються у контактній прикордонній зоні та за участю регіональних структур. Найбільш інтенсивно та різносторонньо в українсько-румунському сегменті співпрацюють Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича та Сучавський університет „Штефан чел Маре”. На територіях сусідніх країн вони проводять спільні археологічні, географічні та фольклорні експедиції студентських груп, літні школи, обмін науково-методичною літературою, науково-дослідну роботу в бібліотеках партнерів тощо. Не відстає співпраця між Чернівецьким національним університетом ім. Ю. Федьковича та Ясьським університетом „Александру Іоан Куза”. Набирає обертів співпраця ЧНУ з Клузьським університетом „Бабеш – Больйяї”.

З українського боку недостатнє володіння державною мовою представників національних меншин, зокрема румуномовної, та відсутність спеціальних механізмів підтримки під час складання вступних іспитів у вищі навчальні заклади веде до орієнтації випускників на іноземні навчальні заклади, після завершення яких можуть виникнути нові проблеми пов'язані із можливостями працевлаштування випускників.

¹⁰ Протокол про співробітництво в галузі освіти між Міністерством освіти і науки України та Міністерством виховання і досліджень Румунії на 2002-2003 навчальний рік // Поточний архів Управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності Чернівецької обласної державної адміністрації.

12 січня 2018 р. Міністр національної освіти та досліджень Румунії Л. Поп заявив на прес-конференції, що має намір звернутися до правлячої коаліції з пропозицією змінити Закон про національну освіту з тим, щоб дозволити румунам, які проживають за межами Румунії, здавати своєрідний „бакалавреат для румунів зарубіжжя”, що дозволить етнічним румунам отримати доступ до вищої освіти в Румунії¹¹.

Тривалий період серйозною перешкодою на шляху співпраці вищих навчальних закладів двох країн було невизнання дипломів на території сусідньої держави. 19 лютого 1999 р. була підписана Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про взаємне визнання і еквівалентність документів про освіту, наукові ступені, виданих в Україні та Румунії, що дає можливість працевлаштовуватись випускникам навчальних закладів Румунії в Україні і навпаки¹².

Але головною ланкою освіти національних меншин, безумовно, є й залишається загальноосвітня школа. По-різному складалися умови формування національної освіти в Чернівецькій області та у Сучавському повіті.

Ще з радянського періоду в Чернівецькій області існувало 87 шкіл з викладанням „молдавською” мовою, остання з яких була відкрита в останній рік існування СРСР. У 1990-1991 рр. вони без великих труднощів перейшли до латинської графіки.

У 2017–2018 н. р. в області функціонували 422 заклади освіти (в т. ч. 24 гімназії, 14 ліцеїв) та 7 філій, в яких навчалося 99964 учні. З них:

- 340 ЗНЗ та 5 філій (в т. ч. 21 гімназій, 11 ліцеїв) (81%) з українською мовою навчання, в них – 84151 учень;
- 61 ЗНЗ та 2 філії (в т. ч. 2 гімназії, 2 ліцеї) (14%) з румунською мовою навчання, в них – 10636 учнів;
- 1 ЗНЗ (0,2%) з російською мовою навчання (Грубненська ЗОШ І-ІІІ ступенів Сокирянського району), в ній – 144 учні;

¹¹ Liviu Pop vrea să schimbe Legea Educației. Noutăți în ce privește bacalaureatul // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.antena3.ro/actualitate/educatie/liviu-pop-vrea-sa-schimbe-legea-educatiei-noutati-in-ce-priveste-bacalaureatul-450390.html>; *Români din Ucraina au nevoie mai mult decât oricând de susținerea României* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bucpress.eu/social/romanii-din-ucraina-au-nevoie-5830>.

¹² Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про взаємне визнання і еквівалентність документів про освіту, наукові ступені, виданих в Україні та Румунії. – 19 лютого 1999 р. // Поточний архів Міністерства закордонних справ України.

- 19 ЗНЗ двомовних (4,6%) – з румунською та українською мовами навчання (в т. ч. 1 гімназія, 1 ліцей), в них – 4458 учнів;
- 1 ЗНЗ двомовний (0,2%) – з українською та російською мовами навчання (ЗОШ I-III ступенів № 4 м. Чернівців), в ній – 575 учнів¹³.

Загалом по області навчаються (без урахування учнів шкіл-інтернатів) українською мовою – 86266 учнів (86,3%); румунською мовою – 13439 учнів (13,4%); російською мовою – 259 учнів (0,3%)¹⁴.

Також як предмет вивчається польська мова у 3 ЗНЗ (Старокрасношорська ЗОШ I-II ст. – 118 учнів, Сторожинецька гімназія – 190 учнів, Чернівецька ЗОШ I-III ст. № 22 – 75 учнів). Польська мова вивчається також факультативно в 3 ЗНЗ м. Чернівців (гімназія № 3 – 38 учнів, ліцей № 3 – 93 учні, ЗОШ I-III ступенів № 22 – 34 учні)¹⁵.

Сучасна стратегія розвитку системи освіти для осіб, які належать до національних меншин, спрямована на збереження, розвиток мов і культур різних національностей і, водночас, забезпечує високий рівень володіння державною мовою. У цьому аспекті головним завданням вивчення мови і літератури національних меншин в Україні є, зокрема, формування і розвиток національної самосвідомості учнівської молоді, виховання в неї усвідомлення своєї причетності до українського народу, поваги до державної мови.

Щодо освіти української громади Румунії зазначимо, що тільки в перше десятиріччя після Другої світової війни були засновані чисельні школи різного рівня з українською мовою викладання, утверджувалася українська література, преса тощо. Так, у 1958-1959 навчальному році у Румунії діяли 83 початкові школи, 30 семирічок¹⁶, а також 5 теоретичних та педагогічних ліцеїв з українською мовою викладання, в тому числі два – у Сучавському повіті (у Сіреті та Сучаві). У період диктатури Чаушеску практично усі школи, в яких українська мова була основною мовою викладання, або її вивчали як предмет, були змушені виключити

¹³ Забезпечення прав на освіту мовами національних меншин у закладах освіти Чернівецької області // Поточний архів Департаменту освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Аза Л. О., Попок А. А., Швачка О. В. Українці Румунії: сучасний стан та перспективи етнокультурного розвитку. – Київ : Соціс; Рівне : Ліста, 1999. – С. 11-12.

цю дисципліну з учбового плану. Як наслідок, 1 січня 1990 р. у повітах Сучава не існувало жодного учбового закладу, в якому би вивчалася українська мова. За десять років транзитивного періоду завдяки процесам демократизації румунського суспільства, чисельним зверненням жителів української етнічності було поновлено викладання української мови у багатьох населених пунктах повіту. Вже на рівні 2000 р. рідна мова та література, історія та традиції меншин викладалися у 60 школах у Сучавському повіті, в т. ч. у 41 – для української, у 9 – для польської меншини, у 7 – для росіян-липован, у 2 – для ромів та у 2 – для німців, в яких вивчають рідну мову 2600 учнів¹⁷.

Сьогодні організація освіти національних меншин в Румунії відбувається наступним чином. Створена мережа дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів з румунською мовою навчання, в яких українська мова викладається як рідна мова, як предмет. Рідна мова є обов'язковим компонентом базового змісту освіти національних меншин в Румунії, окремим навчальним предметом. Крім української мови, згідно зі Законом № 1 „Про освіту” від 10.01.2011 року, в усіх загальноосвітніх навчальних закладах музика, фізичне виховання та релігія – український православний культ – можна викладати українською мовою¹⁸. Крім загальноосвітніх навчальних закладів з румунською мовою навчання, в яких українська мова викладається як рідна мова, є навчальні заклади, в яких викладання ведеться українською мовою. Тобто батьки дітей, які належать до української громади, можуть обрати дві форми навчання: або вивчення всіх предметів українською мовою, або вивчення української мови як предмет, а також релігії, музики та фізичного виховання, а в VI та VII класах – історії і традицій української меншини.

У Румунії функціонують 17 дошкільних навчальних закладів, в яких навчання проводиться українською мовою, є 7 навчальних закладів, в яких, окрім класів з румунською мовою навчання, є класи з україн-

¹⁷ Пурич Ш. Північнобуковинські румуни та південнобуковинські українці у періоді 1989–2001 років // Етнічні взаємини на території Євроregionу „Верхній Прут” : матеріали Міжнар. наук. конф. / Буковинський політологічний центр та Карінтійський інститут національних меншин. Під ред. А.Круглашова, К.Андервальда, Г.Валентина. – Чернівці : Букрек, 2004. – С. 155.

¹⁸ Legea educației naționale nr. 1/2011 // Monitorul Oficial. – 2011. – Nr. 18. – 10 ianuarie.

ською мовою навчання. Існує також 58 навчальних закладів, в яких українська мова вивчається як предмет. Також в цих закладах музика, фізкультура, релігія, історія і традиції української меншини викладаються українською мовою або викладається українська мова як предмет по групах. Успішно функціонує ліцей імені Тараса Шевченка у місті Сігету-Мармаціей, в якому всі предмети викладаються українською мовою. У Технологічному Коледжі ім. Лацку Воде в місті Сірет Сучавського повіту працюють чотири класи української філології, тобто IX, X, XI, XII, в Національному Коледжі ім. Юлії Гагшеу в місті Лугож Тиміського повіту також є українські відділення¹⁹.

Водночас, як в Україні, так і в Румунії питома вага представників тієї чи іншої національної меншини в державі є більшою, ніж питома вага осіб, які навчаються відповідною мовою або принаймні вивчають її як предмет.

На початку становлення системи освіти у незалежній Українській державі у грудні 1991–лютому 1992 рр. у Чернівцях було проведено соціологічне дослідження з питань мовної політики в сфері освіти. При опитуванні учнів обласного центру з'ясовувалися мови спілкування вдома, з друзями, в школі, а також мову, якою вони хотіли би навчатися. Виявлено, що 55 % учнів міста хотіли би навчатися українською мовою. Такою можливістю користувалися у 45 %. Російською мовою бажали навчатися 41,3 %, фактично ж навчалися 51,2 %. Таким чином, невідповідність між запитами щодо мов навчання (російська та українська) та їх реалізацією була трохи більшою, ніж 10 % і у будь-якому випадку не збігалася із етнічним складом міста. Проте запити щодо навчання румунською мовою в 5 разів перевищували реальні можливості.

Гостроту мовної політики на той період можна прослідкувати за бажанням батьків перевести своїх дітей в інші школи, коли мова виступала основною мотивацією. Із загальної кількості батьків, які виявили такі бажання (5,7 %), мовна мотивація була присутня менш ніж у половини з них (2,2 %). Тобто мовна проблема не була пов'язана з мовою навчання напряму і не носила явного етнічного характеру, хоча в школах з російською мовою викладання відсоток батьків, які бажали перевести

¹⁹ Штірбець Х. Інтерв'ю з радником Міністерства освіти Румунії з питань нацменшин Ельвірою Кодря про освіту українською мовою // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://main2.rrl.ro/uk_uk/Освіта_українською_мовою_в_Румунії-2570339.

свої дітей в іншу школу, з іншою мовою навчання, була трохи вища, ніж в українських. Вірогідно, це було пов'язано з усвідомленням батьками зростаючої ролі державної мови²⁰.

Зрушення у напрямі створення можливостей навчання рідною мовою в Україні відбувалися завдяки Концепції національної освіти в Україні, відповідно до якої принцип етнічної приналежності застосовується рівною мірою щодо представників усіх народів України. Наказом № 123 від 7 вересня 1992 р. Міністерство освіти зобов'язало привести мережу перших класів загальноосвітніх шкіл та дошкільні групи у повну відповідність з етнічним складом населення кожної області України. Це було пріоритетним напрямом реформи загальної середньої освіти, включеної у Державну національну програму „Освіта”²¹. Такі ж заходи передбачалися Державною програмою щодо відродження та розвитку освіти національних меншин України в період 1994-2000 рр., затверджений Постановою Кабінету Міністрів № 25825 (98) від 3 травня 1994 р.²². Регулювання мережі шкіл з тою чи іншою мовою навчання відбувалася відповідно до етнічного складу мешканців тих чи інших населених пунктів. Такий крок, хоча і не дуже демократичний та популярний, був необхідним для підтримки державної мови, її статусу та сфери її застосування на початку становлення нашої держави як незалежної. Водночас, коли кількість учнів недостатня для відкриття звичайних шкіл, на підставі Положення, затвердженого Міністерством освіти та Радою національно-культурних товариств, можуть функціонувати недільні школи.

У Румунії підставою для відкриття класів з тією чи іншою мовою викладання є, в першу чергу, наявність відповідної кількості заяв батьків. Це, з одного боку, досить демократичний спосіб вирішення освітніх потреб населення. З іншого боку, політика денаціоналізації та асиміля-

²⁰ Результаты социологического исследования по вопросам языковой политики в сфере образования города (декабрь 1991 г. – февраль 1992 г.) / Черновицкий социологический центр. Авт. кол. Гакман С., Горбачевский В., Дятлов В., Коварских Л., Струтинский В., Турченков Д., Хоменко Ю., Шапаренко П. – Черновцы, 1992. – С. 7-8.

²¹ Державна національна програма „Освіта”. Україна ХХІ століття. – К.: Райдуга, 1994. – С. 24.

²² Концепція національного виховання / Міністерство освіти України. // Рідна мова. – 1995. – № 6. – С.19.

ції, яка проводилася по відношенню до національних меншин довготривалий період режимом Н. Чаушеску, призвела до втрати багатьма людьми етнічної самосвідомості, в тому числі внутрішньої потреби збереження своєї самобутності. Саме тому досить важко відкривати нові класи з українською мовою навчання, адже багато батьків вважають, що для подальшої долі своєї дитини буде краще, якщо вона навчатиметься державною мовою. Тим більш, що для відкриття цих класів необхідна і нормативна кількість учнів. Зазначимо, що у деяких випадках вчителі вимушені були проводити уроки з 3-4 учнями, що державними органами вважалося фінансовим тягарем і тому приводило до ліквідації цих класів і переведення учнів у школи сусідніх сіл. Легше вирішується проблема введенням в шкільну програму рідної мови в якості навчального предмету.

У 2016-2017 р. був здійснений дослідний проект „Буковина як контактна зона”, який був реалізований спільно ГО „Квадрівіум” (Україна), Центром європейських студій Яського університету ім. А. Й. Кузи (Румунія) та Центром управління та культури Європи Університету Санкт-Галлена (Швейцарія) за підтримки Державного секретаріату освіти, досліджень та інновацій у Швейцарії (SERI). У рамках дослідження в травні 2016 р. проводилося опитування серед респондентів, які самоідентифікують себе як етнічні румуни, проживають у північній частині Буковини і є громадянами України, та серед респондентів, які самоідентифікують себе як етнічні українці, проживають у південній частині Буковини і є громадянами Румунії.

Серед інших питань у дослідженні вивчалось ставлення респондентів до держави свого проживання, яка, як відомо, визначається різними факторами. Одним із найбільш істотних є те, на скільки держава піклується про своїх громадян, про забезпечення їхніх свобод, потреб та інтересів. Допомога держави у забезпеченні матеріальних і соціально-культурних потреб та інтересів етнічних румунів північної частини Буковини та етнічних українців південної частини Буковини оцінюється, хоч із деякими відмінностями, в цілому позитивно. Зокрема, 63,8% етнічних румунів північної частини Буковини та 92,3% етнічних українців південної частини Буковини відзначають, що держава їхнього проживання допомагає чи швидше допомагає їм у вивченні рідної мови. Не погоджуються чи швидше не погоджується з цим твердженням 20,6%

етнічних румунів північної частини Буковини та 7,5 % етнічних українців південної частини Буковини.

Водночас, роль держави свого проживання у створенні можливостей для використання рідної мови у публічній сфері (наприклад, у міській чи сільській радах) позитивно оцінили 66,85% етнічних румунів північної частини Буковини та 73,5% етнічних українців південної частини Буковини, негативно – 19,1% етнічних румунів північної частини Буковини та 25,9% етнічних українців південної частини Буковини.

Таким чином, етнічні румуни північної частини Буковини оцінюють створені умови для використання румунської мови в публічній сфері вище, ніж створені можливості для її вивчення. Натомість етнічні українці південної частини Буковини мають протилежне бачення і створення можливостей для вивчення рідної мови оцінюють вище, ніж наявність можливостей для її використання у публічній сфері²³.

Отже аналіз систем освіти національних меншин в поліетнічних регіонах України та Румунії дає можливість зробити висновок, що вони вирізняються за своїм значенням у загальній системі освіти, об'єктивними умовами, динамікою розвитку. Враховуючи стартовий потенціал, у постсоціалістичний період перед сторонами стояли різні завдання. В Україні існувала досить вагома мережа шкіл з міноритарними мовами викладання, проте існувала недостатня кількість шкіл з українською мовою викладання, а в національних школах українська школа не викладалася. Тому для української сторони завдання полягало у переведенні певної кількості шкіл з російської мови навчання на українську та введення української мови як предмета в національних школах.

У Румунії основна частина шкіл була з румунською мовою викладання. У багатьох навчальних закладах викладання ведеться угорською мовою. Майже були відсутні школи, в яких навчання проводилося мовами національних меншин, зокрема українською. Тому першочерговим завданням для румунських властей у цьому контексті стало відкриття класів, шкіл з українською мовою навчання та введення української мови у шкільні програми як предмет. Безумовно, невелика мережа шкіл

²³ Буковина як контактна зона: аналіз ідентичностей, уявлень та сприйняття в українсько-румунському прикордонні. Інформаційно-аналітичні матеріали / [Бурейко Н., Бостан С., Гакман С., Мора Т.; під ред. Н. Бурейко та Т. Мора]. – Ясси – Чернівці, 2017. – С. 20-21.

з українською мовою навчання, відсутність підручників та кваліфікованих кадрів не вдовольняють усі потреби українських громад Сучавського повіту, проте демократична правова база забезпечує необхідні важелі для позитивного вирішення освітніх запитів етнічних меншин. І хоча можливості утвердження національної ідентичності української меншини в Румунії здаються досить скромними, оцінка цього повинна відштовхуватися не тільки від запитів, а й від відправної точки на шляху до самоідентифікації, а також усвідомленні посткомуністичного соціального та економічного потенціалу Румунії, який ще не в змозі миттєво задовольнити усі національно-культурні запити етнічних меншин.

На жаль, в Україні питання освіти національних меншин вступило в певну фазу загострення після ухвалення нового закону „Про освіту”, зокрема її, вже відомої на всю Європу, 7-ї статті. Саме ця стаття не тільки стала приводом для внутрішньополітичного конфлікту, а й спровокувала серйозну кризу міжнародного рівня, наслідки якої ми відчуваємо й зараз.

Справа у тому, що декілька країн, зокрема Румунія, Польща, Болгарія, Молдова, Греція заявили свої застереження щодо приписів цієї статті закону. Скористалася нагодою й Росія. Найбільш жорстку позицію зайняла Угорщина, керівник зовнішньополітичного відомства якого заявив про намір ініціювати економічні санкції та перегляд Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.²⁴

Справа в тому, що на момент ухвалення цього Закону законодавство України гарантувало своїм громадянам право на отримання освіти державною мовою і регіональними мовами або мовами меншин на всіх рівнях освіти в державних і комунальних закладах, мережа яких утворювалась відповідно до потреб громадян; встановлено порядок визначення потреби громадян у мові навчання; стимулювалося або забезпечувалися умови для підтримання нечисленних мовних груп; в усіх загальних середніх навчальних закладах забезпечувалися вивчення державної мови та однієї з регіональних мов або мов меншин, а в навчальних закладах із навчанням регіональними мовами вивчення предметів велося регіональними мовами/мовами національних мен-

²⁴ Ставнійчук М. Мовна пастка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/internal/movna-pastka-256969_.html.

шин. З появою нового закону про освіту обсяг гарантій був звужений. Тому, виходячи з формально-правових підстав, правомірно ставилися питання про зменшення обсягу мовних прав національних меншин, корінних народів, що заборонено статтями 22, 24, 64 Конституції України²⁵.

Представники урядових структур України апелювали з приводу Закону до Венеційської комісії. Проте, на відміну від давніх стратегічних домовленостей України з Комісією, якими передбачено, що всі складні, спірні конституційні питання, а також ті, що стосуються забезпечення імплементації європейських стандартів у законодавстві, передаються на експертизу до європейських інституцій перед їх ухваленням у парламенті, а не після.

9 жовтня 2017 р. Бюро ПАРЕ ухвалила рішення про проведення термінових дебатові щодо статті 7 українського закону про освіту, а вже 12 жовтня вони відбулися. У своїй Резолюції 2189 (2017) „Новий український закон про освіту: головна перешкода для навчання національних меншин рідними мовами” ПАРЕ висловила своє категоричне невдоволення тим, що українська влада не подала закон до Венеційської комісії до його прийняття, а також безпрецедентну вимогу дотримуватися висновків Комісії після їх надання в повному обсязі.

Згодом Міністерство освіти і науки України заявило, що Закон України про освіту є рамковим і розробляється закон про середню освіту. Після розробки проекту відповідного закону Міністерство відповідно до рекомендацій Венеційської комісії організувало консультації з громадськістю. Зокрема, 11 травня 2018 р в Чернівцях були організовані консультації з керівниками румунських національно-культурних спільнот. Обговорювалося питання про імплементацію статті 7 Закону України „Про освіту”, а також стаття 5 проекту закону „Про загальну середню освіту”. На жаль, конструктивний діалог між представниками системи освіти і представниками румунських національно-культурних спільнот і на цей раз не відбувся, оскільки після прийняття першого закону між ними сформувалося певна ситуація взаємної недовіри. Можливо, тому з самого початку лідери на-

²⁵ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 року. – К.: ВЕЛЕС, 2003. – 64 с.

ціонально-культурних спільнот вважали, що представники системи освіти проводять його формально. Вони вважали, що подібного роду консультації мали б сенс до публікації статті 5 проекту нового закону, який на їхню думку є розвитком статті 7 Закону про освіту, оскільки пропозиції щодо проекту закону представники міністерства повинні були б взяти до уваги при розробці проекту закону²⁶.

На наш погляд, в умовах, коли не визначено концептуальної мовної стратегії в державі, нам важливо обпертися на підхід, що не підлягає жодному сумніву, й наділити інтеграційним та комунікаційним значенням саме українську мову як державну. При цьому, ми маємо зважити на те, що світові та європейські підходи вимагають гармонійного і стандартизованого поєднання, балансу співвідношення державної мови та мов національних меншин, корінних народів, адже це загальновідома європейська аксіома.

При цьому здається неприпустимою позиція деяких українських політиків та дослідників, які вважають, що з метою „здорової асиміляції” необхідно поступово переводити школи з румунським, як і з іншою мовою національних меншин, на українську мову з переходом до вивчення рідної мови тільки як предмет, посиляючись на таку практику в Румунії²⁷. На наш погляд, з метою інтегрування осіб, які належать до національних меншин, у більш широке українське суспільство через належне володіння державною мовою необхідно, у першу чергу, забезпечити її якісне викладання у відповідних населених пунктах. Перехід же до викладання усіх предметів державною мовою є, на наш погляд, передчасним, адже більша частина викладачів не володіють українською мовою, оскільки в радянський період в місцях компактного проживання національних меншин навчання проводилось рідною мовою мешканців і в якості другої мови викладалася лише російська. Прискорення цих процесів може призвести, по-перше, до значного падіння якості викладання основних предметів, по-друге, може бути сприйнятий особами, які належать

²⁶ Toma N. Cei din învățământ ne-au jucat din nou festa // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zorilebucovinei.com/news/show/2263/>

²⁷ Баглей Б. Становище національних меншин у Північній і Південній Буковині. Інтеграція чи конфронтація // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2. – Ч. I. – С. 287.

до національних меншин як звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, що відповідно до статті 22 Конституції України є неприпустимим²⁸. Перехід до викладання тих чи інших предметів з рідної на державну мову можливий тільки за умови добровільності цього переходу і збереження альтернативності вибору учнями або їх батьками.

Вивчення існуючої ситуації у школах для національних меншин України та Румунії підкреслює необхідність змін деяких концептуальних засад. Хоча у великій кількості населених пунктів громади двомовні, традиційні пропозиції школи не повністю відповідають цій ситуації, внаслідок чого навчання дітей веде до уніфікації та до відмови від іншої культури (іноді навіть від власної). Для усунення деяких забобон та стереотипів відносно меншин, реалізації щирого спілкування, яке ґрунтується на повазі до цінностей інших, необхідно впроваджувати в освітній галузі міжкультурне виховання та міжкультурні інформаційні центри, які здатні пропагувати позитивний досвід у галузі міжкультурної освіти, міжкультурні кабінети у зонах проживання носіїв щонайменше двох культур. Відкритість до культур, історії, ремесел, традицій, які формуються відповідними шкільними програмами, підручниками, дидактичними матеріалами сприятимуть не тільки внутрішній стабільності, а й створенню позитивного іміджу країни.

Сергей Гакман

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ЛИЦ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ЭТНИЧЕСКИМ ГРУППАМ, НА УКРАИНСКО- РУМЫНСКОМ ПРИГРАНИЧЬЕ: КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Резюме: В статье рассматриваются нормативно-правовые основы и механизмы организации системы образования этнонациональных меньшинств в приграничных многонациональных административно-

²⁸ Штірбець Х. Інтерв'ю з радником Міністерства освіти Румунії з питань нацменшин Ельвірою Кодря про освіту українською мовою // http://main2.rrt.ro/uk_uk/Освіта_українською_мовою_в_Румунії-2570339

территориальных единицах Украины и Румынии. В качестве примера взяты Черновицкая область, в этнической структуре которой важное место занимает румыноязычное населения и Сучавский уезд, который имеет на своей территории компактно проживающих этнических украинцев. Автор прослеживает динамику образовательного процесса национальных меньшинств в этих двух странах, в частности в их приграничных регионах, в течение послевоенного периода и их развитие в контексте современного европейского интеграционного процесса. В статье приведены конкретные предложения по совершенствованию механизмов организации образования этнонациональных меньшинств в Украине.

Ключевые слова: система образования, этнонациональные меньшинства, румыноязычное население, этнические украинцы.

Serhii Hakman

ORGANIZATION OF EDUCATION OF PERSONS WHO BELONG TO ETHNIC GROUPS AT THE UKRAINIAN- ROMANIAN FRONTIER: COMPARATIVE ANALYSIS

Summary: The article deals with the normative and legislative basis and mechanisms of organization of the educational system among ethnic and national minorities in the cross-border multi-ethnic administrative and territorial units of Ukraine and Romania. As the examples the author took Chernivtsi region, where a lot of Romanian-speaking people live, and Suceava County with the ethnic Ukrainians on its territory. The dynamic of national minorities' educational process in these two countries is analysed in the article, especially in their cross-border regions during after-war period and its development in the context of modern European integration process. Specific suggestions for improvement the educational organization mechanisms of national minorities in Ukraine are given in the article.

Keywords: system of education, ethno-national minority, Romanian-speaking population, ethnic Ukrainians.

Інна ДУТЧАК

ФОРМУВАННЯ ПОЛІКУЛЬТУРНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ У СУЧАСНОМУ ОСВІТНЬОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ

Проблема мирного співіснування різних культур є необхідною умовою розвитку цивілізації, її виживання. Вирішення цієї проблеми неможливе без застосування нових наукових підходів, концепцій. У статті визначено сутність полікультурності, проблеми формування полікультурних компетенцій у закладах освіти, представлено розуміння поняття в сучасній науковій літературі, означено теоретичні аспекти формування згадуваних компетенцій в навчальному процесі. Запропоновані підходи до формування полікультурних компетенцій є теоретичною базою для створення освітнього середовища, яке сприяло б розкриттю та розвитку всіх можливостей особистості в освітньому просторі, активізації полікультурної поведінки учасників навчального процесу.

Ключові слова: полікультурність, полікультурний підхід, компетентність, полікультурні компетенції.

Проблема міжкультурної взаємодії перебуває сьогодні в центрі уваги не лише політиків, філософів, культурологів, а й педагогічної спільноти. У зв'язку з цим у багатьох країнах світу необхідність полікультурної освіти стає стратегією особливої ваги. У численних документах ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи акцентується, що однією із найважливіших функцій сучасної освіти є завдання навчити людей жити разом, допомогти їм перетворити зростаючу взаємозалежність держав і етносів в усвідомлену солідарність. З цієї метою освіта має сприяти тому, щоб, з одного боку, людина усвідомила своє коріння і тим самим могла визначити власне місце, яке вона посідає у світі, а з іншого – прищепити їй шанобливе ставлення до інших культур.

Проблеми полікультурності та питання реалізації полікультурних освітніх проєктів, що формують глобальний контекст для розробки сучасних освітніх стратегій, особливо актуальні для України.

Україна – поліетнічна, поліконфесійна, багатомовна й полікультурна країна, яка тісно пов'язана із інтенсивним розвитком світових інтеграційних процесів. Тут мешкають представники понад 130 націй

і народностей, які мають свої культурні традиції, національну самобутність та релігійну віру. До того ж, в Україні, як і у всьому світі, відбувається масштабний процес ускладнення механізмів ідентифікації. Національна ідентичність тепер співіснує тут з професійною, гендерною, релігійною, регіональною тощо. А найголовніше, на українську соціокультурну арену виходять етнічні групи, які раніше не мали шансів бути поміченими й почутими. Їх самобутність стає цінністю, а, отже, культурним ресурсом соціуму, з яким мусить рахуватися держава. Тому питання полікультурності слід розглядати як один із важливих напрямів у розвитку української системи освіти, яка орієнтується на вироблення виховної моделі, відкритої до впливів різних культур та готової до діалогу з ними.

Полікультурність як внутрішнього, так і зовнішнього суспільного середовища вимагає від кожного громадянина нашої країни здатності до міжетнічної і міжкультурної комунікації та толерантного ставлення до культурних цінностей інших народів. Тому дедалі гостріше постає необхідність підготовки підростаючого покоління до життя в культурно гетерогенному і мінливому світі. Визначальна роль у вирішенні цього завдання належить полікультурній освіті учнівської і студентської молоді у закладах системи освіти, що є однією із наймасовіших соціальних інституцій сучасності.

Ідея полікультурності не виникла ізольовано, як винайдена фахівцями теоретична конструкція в сфері педагогіки. Полікультурність є одним з основних стандартів сучасної освіти, що базується на основних цінностях демократичного суспільства: права людини, рівність, мир, соціальна справедливість, демократія, свобода, безпека громадян, взаємозалежність, плюралізм, культурне розмаїття, відкритість, відповідальність, партнерство, повага до навколишнього середовища¹.

Сьогодні у світі існує принаймні чотири основні концепції полікультурної освіти: власне мультикультуральна освіта, яка зосереджує увагу не на міжкультурному обміні та взаємовпливі, а на збереженні культури існуючих етнічних меншин; інтеркультуральна освіта,

¹ Багатокультурність і освіта. Перспективи запровадження засад полікультурності в системі середньої освіти України. Аналітичний огляд та рекомендації / За ред. О. Гриценка. – К. : УЦКД, 2001. – С. 36.

спрямована на забезпечення активного, позитивного діалогу культур, їх взаєморозуміння та взаємозбагачення; транскультуральна освіта, що орієнтується на систему цінностей, яка формується на наднаціональному (транснаціональному) рівні; культурпліуралістична освіта, стрижневою ідеєю якої є повага і підтримка усіх існуючих у суспільстві культурних потреб та способів життя (не лише культур етнічних, мовних, релігійних, а й регіональних, корпоративних, статевих тощо)².

Сучасна людина знаходиться на „межі” культур, взаємодія з якими вимагає від неї діалогічності, розуміння, поваги до культурної ідентичності інших людей. І йдеться тут не про етнічні групи, нації, релігії, а про конкретних їх представників. Адже не важко зрозуміти, що дружать не народи, а люди, які їх репрезентують. Тобто сучасна модель полікультурної освіти спрямована на людину і орієнтована на культуру, є культурологічною. Її мета – людина, яка пізнає і творить власний культурний світ шляхом діалогічного спілкування із внутрішнім і зовнішнім культурним середовищем. Міжкультурна комунікація, побудована на цій життєдайній основі, зумовлює особливе комунікаційне поле смислового перетину. У процесі спілкування з „іншим” і його культурою проявляється взаємодія індивіда із соціально певними ролями, цінностями, нормами і звичаями, установками та очікуваннями, які особистість повинна вибирати і репродукувати, щоб досягти ідентичності в складному процесі взаємного визнання. Соціальний запас знань, отриманий людиною у процесі міжкультурної комунікації, виступає умовою прийняття і розуміння „іншого”, спілкування з ним та надає в її розпорядження схеми типізації, необхідні для більшості щоденних справ повсякденного життя, і як наслідок, обумовлює формування її особистісного „я” на основі балансу між індивідуальною й громадянською ідентичністю³. А це означає, що модель полікультурної освіти має ґрунтуватися, по-перше, на принципах діалогічності, відкритості і толерантності. Сьогодні ми маємо навчити людину цінувати багатоманіття культур і здійснювати це радше шляхом діалогу, аніж синтезу, в якому прихована небезпека втрати можливостей для їх

² Сластенин В. А., Палаткина Г. В. Этнопедагогические факторы мультикультурного образования: монография. – М., 2004. – С. 14.

³ Дмитриев Г. Д. Многокультурность как дидактический принцип // Педагогика. – 2000. – № 10. – С. 5.

подальшого розвитку. А головне, через діалог ми отримаємо можливість здійснювати реальну взаємність, і разом з тим маємо можливість уникнути „панування – підкорення”, негативні наслідки якого є такими очевидними сьогодні. По-друге, вона має спиратись на особистісно-центричний принцип, який орієнтує не на штучну консервацію способу життя того чи іншого народу, а дає кожному індивідові (а не тільки народові загалом) право на вільне культурне самовизначення. Культура чим далі, тим більше розвиватиметься у напрямку вже не стільки національних, скільки індивідуальних відмінностей та особливостей, що живляться культурними надбаннями усіх народів світу. Хоч би як комусь не хотілось сьогодні расової, культурної чи релігійної „чистоти”, ми приречені у майбутньому жити в „єдиному домі”, заклавши фундамент життєдайного міжкультурного співіснування.

Для того, щоб модель полікультурної освіти була життєдайною, вона має будуватись, принаймні на таких важливих методологічних стратегіях.

Перша – це опора на націоконсолідуючі цінності. Розуміння цінностей різними етнічними групами може відрізнятися і часто досить суттєво. Але в тканині духовності, як відомо, завжди існують значущі для усіх цінності, які не тільки не викликають суперечностей між представниками різних національностей, а й знаходять серед них розуміння і підтримку, а саме: відраз до несвободи, захист гідності і прав кожної людини, прагнення до самореалізації тощо⁴. Лише на цій основі можуть вибудовуватися механізми смислової доповнювальності, взаємного обміну цінностями й порозуміння. Від ефективності реалізації таких цінностей залежить здатність людства стати дійсною людською спільнотою, об’єднаною не лише спільністю глобальних небезпек, але й спільністю солідарних дій і спільним смисловим полем, яке можна було б назвати глобальним світоглядом.

Другою методологічною стратегією полікультурної освіти є критично-аналітичне відношення до культурно-історичної пам’яті як репрезентативної форми дійсності. Культура, як світ нашого існування, прониза-

⁴ Присакар В. В. Виховання міжетнічної толерантності у структурі морально-духовного розвитку школяра // Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді : збірник наукових праць. – К. : Інститут проблем виховання АПН України, 2002. – Кн. I. – С. 138.

на пам'яттю, що органічно вплітається в тканину сучасності. Будь-яка соціокультурна трансформація пов'язана зі зверненням до минулого. Кожне таке звернення збагачує сучасність, по-своєму розуміє її, формуючи необхідне підґрунтя для руху вперед. Звернення кожного народу до свого національного минулого, якщо воно не було зумовлене прагненням відмежуватися від інших народів та їх культурного досвіду, було плідним, оскільки збагачувало, урізноманітнювало, розширювало його власні культурні обрії. Але не слід забувати, що некритичний й занадто прискіпливий погляд в глибини історії часто-густо негативно впливає на процес міжкультурної взаємодії, надмірне захоплення минулим, його ідеалізація, спроба будувати життя в стилі „Future in the Past” (майбутнє в минулому) є небезпечною політико-культурною стратегією⁵.

Третьою цінною методологічною стратегією полікультурної освіти є викорінення культурно-етнічного нарцисизму, який обумовлює культурно-освітню ізоляцію. На жаль, у більшості сучасних концепцій полікультурної освіти, що практикуються, є характерною, так би мовити, західна політкоректність, яка несе домінанту нав'язування певних стандартів. Ключова метафора цих стандартів – це метафора не „іншого”, а метафора меншин. У ефективній освітній взаємодії важливо розуміти, бачити і чути не меншого, а „іншого”. Якщо ми не бачимо „іншого”, тоді культивуються умови для продукування центру і периферії⁶. На цій основі не може бути ефективної полікультурної освіти.

Четвертою методологічною стратегією полікультурної освіти є індивідуалізація навчання. За цієї умови освіта постає як стан відкритих можливостей для самореалізації особистості. В сучасній освіті всі учасники освітнього процесу повинні стати „трансгресорами”: і викладачі, і школярі, і студенти. Акт трансгресії означає подолання межі між можливим і неможливим, вихід за межі свого культурно-смыслового поля і таким чином наближення до розуміння „іншого”. У результаті транс-

⁵ Васютенкова И.В. Современные проблемы поликультурного образования // Образование в эпоху перемен : сборник научных трудов. Выпуск 2 / отв. ред. А.А. Макаренко, Н. Н. Суртаева, С. В. Кривых. – СПб. : ГНУИОВ РАО, 2006. – С.85-87.

⁶ Присакар В. В. Виховання міжетнічної толерантності у структурі морально-духовного розвитку школяра // Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді : збірник наукових праць. – К. : Інститут проблем виховання АПН України, 2002. – Кн. I. – С. 140.

гресії створюються спільні когнітивні поля, де відбувається взаємне порозуміння, перевизначення знаків, демістифікуються стереотипи і утворюються зони толерантності⁷.

П'ятою важливою фундаментальною стратегією полікультурної освіти є поєднання теорії і практики. Зв'язок між проектами полікультурної освіти і політикою держави є дуже важливим для забезпечення рівності й справедливості для різних груп населення. Полікультурна освіта поєднує навчальні матеріали і процеси з імперативами демократичного суспільства⁸. Долучення учасників процесу полікультурної освіти до діяльності соціальних рухів, волонтерських об'єднань, недержавних організацій допомагає зрозуміти себе та інших краще, подивитися на речі очима інших людей. Поєднання теорії з практикою, знання з діями дає можливість на власному досвіді відчуття шляхи впливу суспільства на людей і взаємозв'язки таких культурних ідентифікаторів, як раса, національність, релігія, гендер, сексуальна орієнтація, соціальний клас, мова, (не) дієздатність, вік і багато інших у режимі реального життя. Полікультурна освіта є лише тоді успішною, коли розширює права і можливості людей та трансформує суспільство.

Звісно, така модель може стати реальною політикою міжкультурної взаємодії суб'єктів освітнього процесу за умов: сформованості „ядра” титульної нації й розвиненого громадянського суспільства; стрункої нормативно-правової бази, яка відповідає соціокультурним запитам населення й вибудована на демократичній політиці держави; удосконалення навчальних програм початкової, середньої і вищої освіти та поповнення навчальних планів такими дисциплінарними курсами, як „міжкультурна комунікація”, „етнопсихологія”, „педагогіка співробітництва”, „громадянська освіта”, „народознавство” тощо; створення нових підручників і вдосконалення існуючих, виключивши будь-які прояви пропаганди національної або культурної вищості та розпалювання ксенофобії; впровадження нових методів навчання, що базуються на прак-

⁷ Васютенкова И. В. Сущностные аспекты и актуальность поликультурного образования в современных условиях //Личность, общество и образование в современной социокультурной ситуации : межвуз.сб.науч.тр. – СПб. : ЛОИРО, 2007. – С. 365.

⁸ Рудь М. Формування громадянських якостей старшокласників у навчально-виховному процесі загальноосвітньої школи в умовах полікультурного регіону : дис. канд. пед. наук. – Л., 2002. – 154 с.

тико-орієнтувальній діяльності (інформаційно-пошуковій, регулятивно-спонукальній, культурно-ролевій, партнерсько-міжкультурній тощо).

Полікультурна компетентність – інтегративна якість особистості, що формується в процесі навчання, та включає систему полікультурних знань, умінь, навичок, інтересів, потреб, мотивів, цінностей, якостей, досвіду, соціальних норм і правил поведінки, необхідних для повсякденного життя й діяльності у сучасному полікультурному суспільстві⁹.

Узагальнюючи різноманітні погляди науковців щодо структури полікультурної компетентності, у ній, на нашу думку, варто виокремити наступні компоненти: когнітивний, мотиваційно-ціннісний, діяльнісний. Когнітивний компонент передбачає сформованість системи полікультурних знань, що виступають орієнтовною основою діяльності особистості у полікультурному суспільстві. Мотиваційно-ціннісний компонент представляє собою систему мотиваційно-ціннісних утворень: мотивів, цінностей, інтересів, потреб, полікультурних якостей, що регулюють повсякденне життя й діяльність особистості у полікультурному суспільстві. Діяльнісний компонент відображає сформованість полікультурних умінь і навичок щодо дотримання соціальних норм і правил поведінки у полікультурному суспільстві, наявність досвіду позитивної взаємодії із представниками різних культур. Перераховані компоненти є тією базою, на якій відбувається подальший розвиток полікультурної компетентності. Когнітивний компонент є ведучим у структурі полікультурної компетентності, тому що на його основі формуються й розвиваються наступні компоненти структури.

Діти шкільного віку та студентська молодь характеризуються відкритістю до навколишнього світу, єдністю емоційно-вольових та пізнавальних аспектів діяльності. Саме тому в цей період слід спрямовувати зусилля на полікультурне виховання, яке забезпечує культурно-соціальну ідентифікацію особистості, відкрити іншим культурам, національностям, віруванням. Виходячи з цього, зміст полікультурного виховання підростаючого покоління варто вибудовувати навколо чотирьох орієнтирів: соціокультурна, етнічна ідентифікація особистості, поступове

⁹ Воротняк Л. І. Особливості формування полікультурної компетенції магістрів у вищих педагогічних навчальних закладах // Вісник Житомирського державного університету (Педагогічні науки). – 2008. – № 39. – С. 105.

засвоєння системи понять та уявлень про полікультурне середовище, виховання позитивного ставлення до культурного оточення, розвиток навичок міжнаціонального спілкування¹⁰.

Формування полікультурної особистості є складним та насиченим процесом, вимагає не лише знань про особливості розвитку особистості, а й усвідомлення неминучості її існування в багатокультурному, різноетнічному світі, необхідності виховання в неї готовності до спілкування з представниками різних країн, етносів, з людьми, які відрізняються не лише кольором шкіри чи мовою, а й звичками, традиціями, щоденними ритуалами. Воно передбачає формування в молоді розуміння важливості та своєрідності кожної окремої культури, в тому числі своєї власної; вміння вести діалог з представниками іншої культурної групи, поважливого та толерантного ставлення до їхніх традицій, переконань, цінностей.

Полікультурне виховання передбачає спрямованість зусиль педагога на нагромадження в учнів, студентів позитивних інформаційно-теоретичних знань про свій народ та інші етноси; виховання позитивних емоційно-чуттєвих уявлень у ставленні до свого та інших народів; формування толерантних світоглядних установок, орієнтацій до представників інших народів та етнічних груп¹¹. Сьогодні існує велике різноманіття підходів до організації полікультурного виховання молоді, вибору форм і методів його ефективної реалізації. Помітне місце посідають активні та інтерактивні їх різновиди, які дають змогу перевести учня, студента в позицію активного суб'єкта навчально-виховного процесу. Але полікультурне виховання молоді не повинно обмежуватися лише здійсненням виховної роботи, вираженням й обміркованим проведенням виховних заходів. Нові ідеї та підходи насамперед мають закладатися до навчальних програм і підручників, у зміст навчальних предметів.

Отже, полікультурна освіта та полікультурне виховання учнівської і студентської молоді привертають сьогодні особливу увагу, бо полікуль-

¹⁰ Олійник М. Полікультурне виховання як процес формування етнічної ідентичності та толерантності у дітей дошкільного віку // Вісник Прикарпатського університету. Серія : Педагогіка. – Івано-Франківськ, 2010. – Випуск XXXI. – С. 52.

¹¹ Солodka А. Полікультурне виховання та освіта – крок до інтеграції освіти України в єдиний загальнокультурний простір // Науковий вісник Миколаївського державного університету : зб.праць. – Миколаїв : МДУ, 2005. – С. 213.

турність є реакцією на такі гострі проблеми, як міжособистісні, міжгрупові й міжетнічні конфлікти, різні дискримінаційні явища, класові, політичні й релігійні протиріччя в сучасному світі, а також обумовлена самою суттю процесів демократизації й гуманізації суспільного життя, прагненням створити суспільство, у якому культивуються поважне відношення до особистості, захист гідності й прав кожної людини.

Полікультурна освіта як соціальна інновація пов'язана не стільки з питанням „хто ми є?“, або „звідки ми прийшли?“, а з відповіддю на питання „ким і якими ми маємо стати?“. Практична реалізація такого проекту можлива на основі демократичної політики держави, яка відстоює не тільки збереження різноманіття культур за допомогою втручання держави, а й максимально розширює участь людей у процесах міжкультурного діалогу і спілкування. Принцип самозбереження будь-якої національної культури, та й людства загалом, лежить у площині самозміни людини. І йдеться тут навіть не про загальнолюдські цінності, а про людськість як таку, яка передбачає повагу, довіру, любов. Цінності усіх ідеологій, політичних доктрин й навіть релігій в кінцевому рахунку відносні. Не відносною є лише цінність самого життя. Лише по відношенню до цієї фундаментальної цінності вони набувають валідності для кожної конкретної особистості, лише через її опосередкування вони можуть сприйматися і переживатися людиною. Лише такий підхід здатен інкорпорувати усі соціокультурні групи в громадянське суспільство.

Інна ДУТЧАК

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИКУЛЬТУРНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ В СОВРЕМЕННОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ УКРАИНЫ

Резюме: Проблема мирного сосуществования разных культур – необходимое условие развития цивилизации, ее выживания. Решение этой проблемы невозможно без применения новых научных подходов, концепций. В статье определены сущность поликультурности, проблемы формирования поликультурных компетенций в заведениях образования, представлено понимание понятия в современной научной литературе, отмечены теоретические аспекты формирования данных компетенций

в учебном процессе. Предложенные подходы к формированию поликультурных компетенций являются теоретической базой для создания образовательной среды, которое способствовало бы раскрытию и развитию всех возможностей личности в образовательном пространстве, активизации поликультурного поведения участников учебного процесса.

Ключевые слова: поликультурность, поликультурный подход, компетентность, поликультурные компетенции.

Inna DUTCHAK

FORMING OF MULTICULTURAL COMPETENSES IN MODERN EDUCATIONAL SPACE OF UKRAINE

Summary: A problem of peaceful coexistence of different cultures is a necessary condition of development of civilization, its survival. The solution of this problem is impossible without the application of new scientific approaches and concepts. In the article is given the definition of multiculturalness, problems of multicultural competences forming. There is a certain establishment of education, understanding of scientific concepts. The theoretical aspects of these competences are marked in an educational process. Offered approach of multicultural competences forming are a theoretical base for educational environment creation, that would assist opening and development of all personality possibilities in the educational space, the activation of participants multicultural behavior in educational process.

Keywords: multiculturalness, multicultural approach, competence, multicultural competences.

Розділ II

РЕФОРМА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД, УРОКИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Микола Ярмистий

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті розглядаються організаційно-правові засади діяльності об'єднаних територіальних громад в системі публічного управління як концептуальна тенденція реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Увага акцентується на тому, що публічне управління – найбільш ефективна система щодо вирішення проблем територіальної громади. Завдання об'єднаних територіальних громад полягає у широкому використанні нормативно-правової бази щодо залучення громадськості у вирішенні місцевих проблем. Одночасно назріла проблема удосконалення нормативної бази щодо формування певних громадських інституцій у функціональній структурі об'єднаних територіальних громад та надання їм реальних повноважень з питань формування та реалізації публічної політики на місцевому рівні.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, функціональна структура, комунікативна взаємодія, організаційно-правові акти.

Європейська та вітчизняна система управління державними та місцевими справами все більше орієнтована на взаємодію органів влади з інститутами громадянського суспільства з метою вирі-

шення суспільно важливих проблем на загальнодержавному та локальному рівнях. Спостерігається процес трансформації і переходу державного управління до моделі публічного управління. Сутність такої трансформації полягає в тому, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування змушені підвищувати свою управлінську ефективність шляхом перерозподілу владних повноважень та застосовуючи нові форми і методи співпраці. Використання різноманітних форм і методів співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування з інститутами місцевої демократії та громадськістю в цілому створює концептуально нову управлінську модель на засадах публічності та народовладдя. Суспільні ініціативи щодо розгляду та вирішення певних проблем потребують консолідації управлінських зусиль не тільки зі сторони органів влади, але й зі сторони громадськості.

Нова модель управління трактується науковцями як „нове суспільне управління”, як „належне врядування”, „глобальне врядування”, „новий публічний менеджмент”, „новий державний менеджмент” тощо. Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що „публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов’язана з політикою, законом та громадянським суспільством”¹. Українські науковці А. Мельник та О. Оболенський визначали, що публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних інтересів і включає такі складові як державне управління і громадське управління². Різні аспекти проблеми формування та розвитку публічного управління розглядали О. Базарна³, О. Босак⁴,

¹ Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002.

² Оболенський О. Ю. Державне управління : підручник / О. Ю. Оболенський, А. Ф. Мельник // Вища освіта ХХ століття. – Київ : Знання, 2009. – 582 с.

³ Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О. В. Базарна // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля : збірник наукових праць. – Луганськ, 2012. – № 1, ч. 2. – с. 59-64.

⁴ Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / О. З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : K.I.C., 2009. – 240 с.

А. Грицяк⁵, М. Міненко⁶, С. Телешун⁷. Публічне управління як умова демократичного розвитку держави з використанням інноваційних методів і технологій управління, модернізації публічної адміністрації вивчали К. Колесникова⁸, Л. Колодій⁹, М. Лахижа¹⁰, Л. Титаренко¹¹.

Сучасне розуміння поняття „публічне управління” передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Публічне управління кардинально відрізняється від державного управління. Ці відмінності стосуються головним чином суб’єктів управлінської діяльності, механізмів формування та реалізації публічної (державної) політики. Так, система державного управління при прийнятті управлінських рішень та формуванні державної політики опирається головним чином на знання, уміння і бачення самого чиновника. Тому державна політика іноді не відповідає інтересам широких верств населення або окремих соціальних груп. В той же час публічне управління передбачає взаємодію державних органів влади, органів місцевого са-

⁵ Грицяк А. І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / А.І. Грицяк. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciak.htm#_ftn1

⁶ Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства [Електронний ресурс] / М. А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне фахове вид. – Режим доступу : <http://www.du.nauka.com.ua/?op>.

⁷ Телешун С. О. Публічна політика і управління в перехідних суспільствах нової демократії [Електронний ресурс] / С. О. Телешун. – Режим доступу : <http://www.civicua.org>

⁸ Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / Катерина Колесникова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во „ДокНауКДержУпр”. – Вип. 3 (15). – Вересень, 2013. – 222 с.

⁹ Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] / А. Колодій. – Науковий вісник „Демократичне врядування”. – 2012. – Вип. 10. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>

¹⁰ Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

¹¹ Титаренко Л. М. Органи влади в контексті реформування публічного управління / Л. М. Титаренко // Взаємозв’язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект : матеріали круглого столу / за заг. ред. С.О. Шевченка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С.143-145.

моврядування, представників інститутів громадянського суспільства та різних соціальних груп у вирішенні суспільної проблеми (рис. 1).

Суб'єкти публічного управління (Рис. 1)



Основою взаємодії суб'єктів публічного управління є врахування інтересів всіх сторін на основі консенсусу та спільного вирішення існуючої проблеми. Така взаємодія потребує комунікації та спільної співпраці за напрямками:

- моніторинг, аналіз і прогнозування ситуацій та проблем у різних сферах діяльності;
- розроблення та реалізація цільових програм і заходів, спрямованих на вирішення загальнодержавних та місцевих проблем;
- підготовка інформаційних та аналітичних матеріалів, внесення пропозицій відповідним органам, а також міжнародним організаціям;
- проведення масових та публічних заходів (конференції, круглі столи, збори, громадські слухання, фестивалі тощо).

Новий підхід управління суспільними процесами, на відміну від системи державного управління, формує багаторівневу та взаємопов'язану функціональну структуру публічного управління. Така структура характеризується створенням нових процедур і правил взаємодії

у виробленні та реалізації управлінських рішень, поєднанням державного (владного) та громадського управління, посиленням аналітичних можливостей та інформаційно-комунікаційними ресурсами. За цих умов змінюються пріоритети діяльності центральних та місцевих органів влади. Система публічного управління ґрунтується на комунікативній взаємодії, яка передбачає використання різних форм і методів співпраці. Деякі постанови Кабінету Міністрів України (надалі КМУ) закладають основи системи публічного управління в контексті комунікативної взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства. Постанова КМУ „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”¹² передбачає налагодження консультації з громадськістю та залучення громадян до участі в управлінні державними справами. Важлива роль щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органу та врахування органом влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики належить громадським радам. Постанова КМУ „Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”¹³ затвердила порядок проведення громадської експертизи щодо оцінки діяльності та ефективності виконання управлінських рішень органами виконавчої влади. Форми і методи комунікативної взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства визначає Постанова КМУ „Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”¹⁴. Зокрема, публічне громадське обговорення передбачає проведення конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, „круглих столів”, зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій,

¹² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. – Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

¹³ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. – Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

¹⁴ Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. – Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 р. № 1378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-%D0%BF>

діалогів, інтерв'ю, телефонних „гарячих ліній”, вивчення громадської думки.

Достатньо близьким до системи публічного управління є діяльність органів місцевого самоврядування. Виборність посад, функціонування депутатського корпусу, делегування виборцями повноважень органам місцевого самоврядування щодо вирішення місцевих проблем закладає основи публічного управління. Сучасні процеси реформування системи місцевих органів влади передбачають посилення публічності в діяльності та організації влади на місцях. Відповідно до розпорядження КМУ „Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”¹⁵ почався процес децентралізації. Становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад, задоволення інтересів громад в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території – основна мета розпочатої реформи. Закон України „Про добровільне об’єднання територіальних громад”¹⁶ заклає основи самодостатності органів місцевого самоврядування зокрема для об’єднаних територіальних громад (надалі ОТГ) в управлінні місцевими справами.

Концептуальні засади діяльності ОТГ передбачають підвищення ефективності надання адміністративних послуг населенню та вирішення локальних проблем територіальних громад. Відповідно до чинного законодавства ОТГ, включаючи і депутатський корпус, безпосередньо відповідальні за стан справ в населених пунктах, що об’єдналися. Для успішного вирішення місцевих проблем керівництво і депутати громад змушені не тільки знати і прислуховуватися до думки населення, але й залучати їх до прийняття рішень щодо формування та реалізації місцевої політики. Важливим аспектом публічного управління є активізація громадськості та залучення її до реалізації управлінських рішень, формування публічної політики. Зокрема, Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”¹⁷

¹⁵ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Розпорядження КМУ [Електронний ресурс].

¹⁶ Про добровільне об’єднання територіальних громад. – Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні. – Закон України № 280/97-вр з доповненнями та змінами, редакція від 02.08.2017, підстава 2119-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

передбачає право громадян проводити місцеві референдуми шляхом прямого волевиявлення, ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, що належить до компетенції місцевого самоврядування, проводити загальні збори громадян за місцем проживання у вирішенні питань місцевого значення та створювати органи самоорганізації населення. Разом з тим, практика діяльності органів місцевого самоврядування та новостворених ОТГ засвідчує про низький рівень їх взаємодії з представниками інститутів громадянського суспільства та територіальною громадою зокрема. Очевидно, що новостворені ОТГ повинні налагоджувати ефективну комунікацію та відпрацьовувати форми і методи взаємодії з центральними та місцевими органами влади, територіальними громадами та представниками громадянського суспільства з метою формування публічної політики, завдяки якій буде забезпечуватися систематична та цілеспрямована робота щодо вирішення проблем людини і громади.

Одним із головних напрямів роботи ОТГ в системі публічного управління повинен бути комунікативний напрям, який передбачає агрегацію інтересів соціальних груп. Комунікативний напрям роботи спрямований на взаємодію та співпрацю керівників, працівників, депутатів ради з територіальною громадою, представниками громадських об'єднань, ЗМІ, експертами тощо з метою формування дієвої місцевої політики в різних сферах діяльності територіальної громади. В цьому контексті важливим в діяльності ОТГ, зокрема і щодо формування місцевих політик, є інноваційно-аналітична діяльність, яка спрямована на виявлення пріоритетних напрямів розвитку громади та потреб різних соціальних верств населення, творче осмислення локальних і загальнодержавних процесів, вироблення інноваційних підходів у вирішенні суспільно значимих проблем. Очевидно, що для налагодження ефективної співпраці працівників ОТГ з територіальною громадою потрібна певна функціональна структура з відповідними повноваженнями.

Відповідно до Закону України „Про добровільне об'єднання територіальних громад”¹⁸ структура ОТГ передбачає створення відділів

¹⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад. – Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

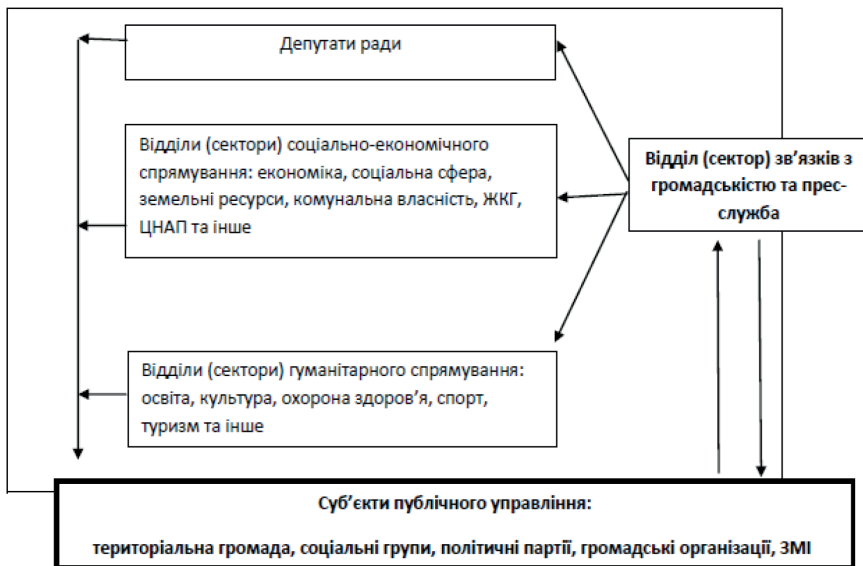
(секторів) соціально-економічного спрямування для оперативного управління в економічній, соціальній сферах, земельними ресурсами та гуманітарного спрямування у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, туризму тощо.

Очевидно, що структурні підрозділи ОТГ соціально-економічного та гуманітарного спрямування у вирішенні та розробці концептуальних програм потребують тісної співпраці з представниками громадянського суспільства та публічного обговорення основних напрямів розвитку територіальних громад. У цьому процесі важливу роль відіграє посада прес-секретаря та відділ (сектор) інформації та зв'язків з громадськістю. Завдяки налагодженню зв'язків з різними суб'єктами публічного управління (територіальна громада, соціальні групи, політичні партії, громадські організації, ЗМІ, профспілки, наукові та навчальні заклади, бізнес структури) та розробленню концептуальних засад місцевих політик підвищиться ефективність діяльності структурних підрозділів та депутатів ОТГ (рис. 2).

Метою діяльності відділу (сектору) інформації та зв'язків з громадськістю є формування громадських зв'язків із засобами масової інформації, політичними партіями, громадськими організаціями, вищими навчальними закладами, державними структурами, науковими установами, іноземними партнерами. Відповідно до мети своєї діяльності відділ (сектор) інформації та зв'язків з громадськістю в установленому порядку: сприяє посадовим особам ОТГ у налагодженні контактів із суб'єктами публічного управління; направляє запити до установ, підприємств та організацій незалежно від форм власності з метою отримання інформації та матеріалів для формування концептуальних засад розвитку територіальної громади; організовує наради, зустрічі, конференції інші заходи для обговорення питань, проблем і результатів діяльності ОТГ; надає організаційно-методичну та інформаційну допомогу структурним підрозділам та депутатам ОТГ у вирішенні питань, що стосуються формування і реалізації громадських зв'язків. Інформаційне забезпечення діяльності ОТГ, зокрема щодо оприлюднення у ЗМІ офіційної інформації, підготовки текстів привітань, доповідей, виступів тощо, покладається на прес-секретаря.

Рис. 2

Функціональна структура ОТГ та взаємодія з суб'єктами публічного управління



Запровадження системи публічного управління в ОТГ вимагає від структурних підрозділів соціально-економічного та гуманітарного спрямування тісної співпраці з різними соціальними групами та представниками громадянського суспільства. Така співпраця передбачає розробку місцевих програм на засадах відкритості, прозорості, публічності, консенсусу з урахуванням спільних інтересів у вирішенні локальних проблем. Разом з тим, система публічного управління передбачає не тільки комунікативну взаємодію між ОТГ та територіальною громадою, але й залучення представників громади до безпосереднього управління місцевими справами. Повноваження територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, які здійснюються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, визначаються ст. 143 Конституції України. До них належать: управління майном, що є в комунальній

власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції.

На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування залучення представників громадянського суспільства до управління місцевими справами практично існують на рівні делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Сучасна ж модель публічного управління вимагає від органів влади широкого та дієвого залучення громадян до прийняття управлінських рішень. У цьому контексті не достатньо регламентувати роботу існуючих при органах влади громадських рад, пропозиції яких носять тільки рекомендаційний характер. У системі публічного управління важливо, щоби ці громадські ради або інші новостворені структури (комітети, комісії тощо) мали реальні повноваження а з ними і правову відповідальність щодо прийняття управлінських рішень. Зокрема мова йде про те, що певні структури з числа представників громадськості мали можливість реально впливати на ситуацію у певній сфері розвитку територіальної громади. Наприклад, щоб вирішити питання у сфері культури потрібно створити на базі ОТГ громадський комітет з питань культури з повноваженнями: розгляд та погодження бюджету ОТГ в частині розвитку культури; погодження кандидатів на керівні посади закладів культури; погодження концепцій, програм, заходів та інше. Форми співпраці ОТГ з територіальною громадою можуть бути різноманітні, але головне, що вони потребують чітких нормативних критеріїв. Система публічного управління вимагає нормативно-правової регламентації з питань взаємодії органів місцевого самоврядування та представників громадянського суспільства; регламентацію нових обов'язків і відповідальностей посадових осіб об'єднаних територіальних громад та представників громадськості в процесі забезпечення інтересів різних соціальних груп.

У цьому контексті формування функціональної структури об'єднаних територіальних громад, діяльність якої була б наближена до ефективного вирішення місцевих проблем, потребує нормативно-правового забезпечення та впровадження методології публічного управління. Відповідно до пункту 5 частини першої статті 26 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання як затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів. Європейська Хартія місцевого самоврядування також передбачає, що органи місцевого самоврядування самі визначають власний штатний розпис. Отже, органи місцевого самоврядування самостійно затверджують загальну чисельність апарату ради, структуру виконавчих органів ради та мають всі можливості запроваджувати систему публічного управління на місцях. Разом з тим, для ефективної співпраці між суб'єктами публічного управління потрібна законодавча регламентація самодостатньої інституціональної системи комунікативної взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства, перерозподіл та надання відповідних повноважень між органами влади та представникам інституціональної системи. Реформування органів місцевого самоврядування потребує організаційного та нормативно-правового удосконалення щодо створення оптимальної структури виконавчих органів територіальних громад, передачі деяких управлінських та наглядово-контролюючих функцій інститутам громадянського суспільства на рівні територіальної громади.

Николай Ярмистый

РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СИСТЕМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ (ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Резюме: В статье рассматриваются организационно-правовые основы деятельности объединенных территориальных общин в системе публичного управления как концептуальная тенденция развития местного самоуправления в Украине. Внимание акцентируется на

том, что публичное управления наиболее эффективна система по решению проблем территориальной громады. Задача объединенных территориальных общин состоит в широком использовании нормативно-правовой базы по привлечению общественности в решении местных проблем. Одновременно назрела проблема усовершенствования нормативной базы по формированию определенных общественных институтов в функциональной структуре объединенных территориальных общин и предоставление им реальных полномочий по вопросам формирования и реализации публичной политики на местном уровне.

Ключевые слова: публичное управление, децентрализация, объединенная территориальная община, функциональная структура, коммуникативное взаимодействие, организационно-правовые акты.

Mykola Jarmysty

REFORMING LOCAL GOVERNMENT ORGANS AND SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION (ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS)

Summary: The article deals with the organizational and legal principles of the activity of the united territorial communities in the system of public administration as a conceptual trend of development of local self-government in Ukraine. Attention is drawn to the fact that public administration is the most effective system for addressing the problems of the territorial community. The task of the united territorial communities is to broadly use the regulatory framework for involving the public in solving local problems. At the same time, the problem of improving the regulatory framework for the formation of certain public institutions in the functional structure of the united territorial communities and giving them real powers on the issues of formation and implementation of public policy at the local level has risen.

Keywords: public administration, decentralization, united territorial community, functional structure, communicative interaction, organizational and legal acts.

Ольга Чепель

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

У цій статті розкрито особливості децентралізаційних процесів в Україні та Польщі, зокрема висвітлено концептуально-правові підходи до формування системи органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України та Польщі на основі порівняльно-правового дослідження. Також розкрито український партиципативний процес передачі повноважень від центральних органів влади органам на місцях, які об'єднались добровільно та утворили базову одиницю – об'єднану громаду. Висвітлено правовий механізм формування системи органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в ході здійснення реформи з децентралізації влади в Україні. Досліджено польську специфіку децентралізації влади, зокрема в Польщі цей процес був більш адміністративним та довготривалим, що вплинуло на кінцевий результат реформи з децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація влади, орган місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, принцип субсидіарності, партиципація.

Реформа місцевого самоврядування закінчиться успіхом лише тоді, коли є підтримка людей, готових саме таким чином організовувати своє життя¹. Євроінтеграційний вектор України вимагає реального втілення принципів деконцентрації, децентралізації та субсидіарності в системі управління на місцях, зокрема через запровадження нових моделей взаємовідносин між центральними органами та регіонами. Регіональні диспропорції розвитку території України, неспроможність реалізації реформи на місцях в конкретних адміністративно-територіальних одиницях, поширення корупційних схем – все це наслідки неефективної моделі місцевого самоврядування та державно-

¹ Історія, принципи та етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до поталу // <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya>.

го управління регіональним розвитком, які дісталися нам у спадок від радянсько-комуністичної системи².

Сьогодні для України існує нагальна потреба змінити механізм функціонування органів місцевого самоврядування і системи адміністративно-територіального устрою, оскільки централізована модель управління на місцях показала низьку якість публічних послуг, а також економічну неспроможність громад, представницькі органи яких є фактично дотаційними на 90 %. І тих ресурсів, що вони мають, не вистачає на розвиток, а лише на утримання адміністративного апарату ради. Така ситуація потребувала і потребує змін, оскільки Україна, ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, погодилась на виконання вимог цієї Угоди для того, щоб в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу. Саме тому Стратегією сталого розвитку „Україна – 2020”, яка була схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації³.

Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.,⁴ а саме: принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Тому 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) та затверджено План заходів для її

² Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Польщі: вертикально-рівнева система управління // З. О. Сірик // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 6. – С. 7.

³ Проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу: <http://w.lc.l.rada.gov.ua>.

⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу: http://www.zakon.rada.gov.ua/go/994_036.

реалізації (розпорядження КМУ №591-р від 18.06.2014), яким передбачається побудова трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: базовий рівень – громада; середній рівень – район та вищий рівень – регіон (область). Система органів місцевого самоврядування на базовому рівні включає сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, які здійснюють представництво об'єднаних громад в межах відповідної території; на середньому рівні – районні ради та їх виконавчі комітети, які охоплюють значно більшу кількість громад, орієнтовно близько 150 тисяч жителів і на вищому рівні, так само як і на середньому, планується сформувати регіональні ради та їх виконавчі комітети, що діють в межах області. Тобто місцеві державні адміністрації планується реорганізувати в інститут префектури, де префект буде здійснювати наглядові функції за законністю рішень органів місцевого самоврядування та координаційні функції за діяльністю територіальних органів виконавчої влади.

Отже, прийняті акти заклали підвалини для проведення нинішньої реформи з децентралізації влади в Україні. Децентралізація – термін, що означає передачу владних повноважень органами центральної влади органам місцевого самоврядування. Іншими словами, децентралізація забезпечує право громади мати більшу кількість делегованих повноважень у вирішенні питань місцевого значення, бути економічно спроможними їх реалізовувати, а отже, розвивати свою територію⁵.

На виконання Плану заходів з реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено стимулювання до формування базового рівня – громад, зокрема передачі 60% податку з доходів фізичних осіб громаді та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом по здійсненні делегованих повноважень, однак зміни до Конституції України в частині децентралізації влади були розглянуті лише в першому читанні і через відсутність політичної волі парламентарів України, так і до нині ще не прийняті, в силу неоднозначного розуміння положення проекту змін до Конституції України в частині

⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 01.04.2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу: <http://www.zakon0.rada.gov.ua>

децентралізації влади щодо особливостей статусу в окремих районах Донецької і Луганської областей.

05 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України „Про добровільне об'єднання територіальних громад” (№ 157-VIII від 05.02.2015 р. – далі Закон №157)⁶, яким регулюються відносини, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Кабінетом Міністрів України для забезпечення реалізації Закону України „Про добровільне об'єднання територіальних громад” затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р. – далі Методика)⁷.

Ці акти визначали, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними, тобто в основу формування об'єднаних територіальних громад був закладений принцип добровільності, але він не був абсолютним, а обмеженим, і громади, які виявили бажання об'єднатися чи приєднатися, повинні відповідати вимогами, визначеним Законом № 157 та Методикою, зокрема об'єднуватися в межах однієї області, бути суміжними, приєднуватися до вже об'єднаних територіальних громад в межах перспективного плану формування територій області.

У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не бажають брати участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу, не мають прямих міжбюджетних відносин і відповідного фінансування на інфраструктуру, яка розраховується відповідно до кількості сільського населення та площі громади, а також 60% податку з доходів фізичних осіб не залишається на місцевому рівні.

Можна сказати, що децентралізація влади в Україні фактично стартувала, починаючи з 2015 р., за результатами якого було утворено 159 громад, і по Україні, – це приблизно 8 %; в 2016 р. – 366 громад та в жовтні 2017 р. – 665 громад⁸. Такий показник є досить високим, враховуючи

6 Закон України „Про добровільне об'єднання територіальних громад” від 05.02.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2015 р. – № 13. – Ст. 91.

7 Методика формування територіальних громад затверджена постановою Кабінету Міністрів України №214 від 08.04.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015>.

8 Моніторинг децентралізації станом на жовтень 2017р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу : <http://decentralization.gov.ua/>

нинішню геополітичну ситуацію нашої держави. Однак, темп реформи децентралізації в Україні був би швидшим, якби не ряд негативних факторів, зокрема: корупція на різних рівнях влади; відсутність політичного консенсусу між центральною та регіональними політичними елітами щодо реформування системи розподілу влади; низька якість законодавчого забезпечення проведення відповідної реформи; відсутність активності населення до самоорганізації.

Адже баланс розвитку територій та висока активність населення ментально змінюватись та бути готовими до самоорганізації мають бути вихідними засадами реформування системи територіального устрою та системи організації місцевої влади в Україні. І в цьому питанні варто звернути увагу на досвід адміністративно-територіальної реформи Польщі.

На думку Н. Л. Шпортюк, основна мета польської адміністративно-територіальної реформи полягала в демократизації суспільного життя й децентралізації державного управління як основи для розбудови локальної демократії, протилежної соціалістичній представницькій системі вирішення місцевих справ⁹.

Зокрема, Єжи Регульський (один з авторів польської реформи місцевого самоврядування) вказав, що реформа адміністративно-територіального устрою для Польщі була досить успішною, хоча і довготривалою. Цьому сприяли такі фактори: по-перше, політична воля керівників держави; по-друге, знання експертів, які повинні розуміти, що робити і як; по-третє, підтримка суспільства, без неї реформа не може бути успішною. І тут потрібна дуже велика підтримка та професіоналізм ЗМІ. По-четверте, кваліфіковані кадри, тільки їм під силу впровадити реформу і їх слід навчати. Вони мусять розуміти сенс і необхідність реформи¹⁰.

27 травня 1990 р. реформа в Польщі набула чинності разом із першими виборами до місцевих органів влади. Відповідно до норм Конституції та згідно із принципами унітарності, субсидіарності,

⁹ Шпортюк Н. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Н. Л. Шпортюк. – Дніпропетровськ, 2013. – С. 16-17.

¹⁰ Історія, принципи та етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до поталу. – <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya>.

децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен був: а) складатися з трьох ланок, а саме гміни, повіти і воєводства; б) відповідати принципів, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень.

5 червня 1998 р. Сейм Польщі ухвалив три закони, які встановили принципи організації територіальної адміністрації: про самоврядування повіту; про самоврядування воєводства; про урядову адміністрацію у воєводстві. Зміст цих законів відповідав основним принципам реформ та нормам Конституції.

Місьцеве самоврядування після реформи в Польщі включало регіональні, повітові спільноти і спільноти гмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Між трьома рівнями самоврядування немає організаційної залежності. Вони є рівноправними і різняться за поставленими перед ними завданнями. У результаті реформи було змінено головний принцип організації польського суспільства: „Місьцеве самоврядування організує людей навколо їхніх місць проживання, а не навколо робочих місць”¹¹.

Сьогодні кількість територіальних одиниць першого рівня місцевого самоврядування Польщі становить 2479 гмін, у кожній із яких живуть у середньому близько 15 тис. людей. Гміна (громада) виконує всі державні функції місцевого характеру, які не належать до компетенцій інших органів (у сфері територіального порядку, комунального господарства, соціальної допомоги, початкової освіти, охорони здоров'я тощо). Рада гміни – орган, що обирається прямим голосуванням, – приймає рішення й контролює їх виконання на території гміни. Керує виконавчим органом гміни війт (президент гміни). Повіт (район) – другий рівень місцевого самоврядування. Всього їх у Польщі 314, живуть у повіті в середньому по 81 тис. громадян. Крім того, у Польщі є 65 міст, які мають статус повіту. Чисельність їх жителів перевищує 190 тис. У повіті також реалізується самоврядування локального типу, тобто він виконує завдання надмуніципального

¹¹ Історія, принципи та етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу : <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya>

рівня (боротьба з безробіттям, громадський порядок та безпека, середня освіта, захист прав споживачів, охорона здоров'я на рівні спеціалізованих госпіталів тощо). Обирається рада повіту, яка приймає рішення з питань місцевого значення. Рада ж обирає правління повіту – його виконавчий орган, який очолює староста. Воєводство (область) – це одиниця адміністрації третього, регіонального рівня. У Польщі 16 воєводств, у кожному з яких у середньому живе 2 млн. 400 тис. людей. Воєводство – це подвійний урядово-самоврядний тип державної адміністрації на рівні регіону. Самоврядування воєводства виконує завдання у сфері регіональної політики (визначення напрямів розвитку воєводства, створення умов для економічного розвитку та інвестицій, розвиток суспільної й технічної інфраструктури). Органи воєводського самоврядування – сеймик воєводства (рада, що обирається на прямих виборах) і правління воєводства (виконавчий орган на чолі з маршалком), яке обирається сеймиком. Державне управління у воєводстві здійснює воєвода. Він – представник уряду в регіоні¹².

Таким чином, польська модель адміністративно-територіального устрою, яка є своєрідним синтезом французької та англосаксонської моделей місцевого самоврядування, характеризується надзвичайно широкими повноваженнями для одиниць субрегіонального рівня, але в цю модель закладається високий рівень політичної активності та самосвідомості громади, високий рівень розвитку громадянського суспільства. Втім, певні моменти проведеної реформи все ще викликають справедливую критику. По-перше, це – система виборів до органів місцевого самоврядування. Як і на загальнонаціональному рівні, депутати тут обираються за пропорційною виборчою системою, тобто за списками партій, блоків або виборчих комітетів, що сприяє „партизації” виборів, по-друге, польська система публічних фінансів надалі залишається досить централізованою, а нові одиниці місцевого самоврядування і надалі фінансуються прямими трансферами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації). Більша частина майна,

¹² Шпортюк Н. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Н. Л. Шпортюк. – Дніпропетровськ, 2013. – С.10.

що було передано державою у комунальну власність, належить тепер гміні, тоді як повіти та воєводства є майже повністю залежними від коштів, що надходять із центрального бюджету. Ані повіт, ані воєводство не отримують доходів з податків, окрім мінімального відсотка державних податків.

Польський досвід показує, що зробити державне управління ефективним без децентралізації не є реальним у сучасній Європі. Тобто в Польщі відбулась зміна всієї державно-управлінської парадигми, що стало свого роду відповіддю на проблеми, пов'язані із пошуком оптимальних механізмів взаємовідносин між регіонами та політичним центром. Це й досвід частково варто використати й Україні, адже модель польської регіональної політики, яка з'явилася за результатами адміністративно-територіального реформування, характеризується яскраво вираженим принципом партиципації, що пронизує всі ланки управління на місцях. Місцеві органи громад мають здійснювати та впроваджувати заходи для створення соціально-економічних процесів, які впливають на розвиток територій, заснований на тісному і постійному контакті з діловими колами та неурядовими організаціями, з використанням найкращих місцевих ресурсів. Якість управління українських місцевих органів влади в основному впливає на шанси соціально-економічного розвитку та підприємництва, громадську довіру до державного управління і робить свій внесок у зміцнення розвитку вітчизняного громадянського суспільства.

Ольга Чепель

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В УКРАИНЕ И ПОЛЬШЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Резюме: В этой статье раскрыты особенности децентрализационных процессов в Украине и Польше, в частности освещены концептуально-правовые подходы к формированию системы органов местного самоуправления и административно-территориального устройства Украины и Польши на основе сравнительно-правового исследования. Также раскрыто украинский партиципативный процесс передачи полномочий от центральных органов власти органам на местах, которые

объединились добровольно и образовали базовую единицу объединенную общину. Освещены правовой механизм формирования системы органов местного самоуправления и административно-территориального устройства в ходе осуществления реформы по децентрализации власти в Украине. В статье раскрыто польскую специфику децентрализации власти, в частности в Польше этот процесс был более административным и долговременным, что повлияло на конечный результат реформы по децентрализации власти.

Ключевые слова: децентрализация власти, орган местного самоуправления, объединенная территориальная община, принцип субсидиарности, партиципации.

Olga Chepel

DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE AND POLAND: COMPARATIVE LEGAL STUDY

Summary: In this article, the peculiarities of decentralization processes in Ukraine and Poland are revealed, in particular, the conceptual and legal approaches to the formation of the system of local self-government bodies and administrative-territorial organization of Ukraine and Poland on the basis of comparative legal research are described. Also disclosed is the Ukrainian participative process of transferring authority from central authorities to local authorities, which voluntarily united and formed the unit of the united community. The legal mechanism of the formation of the system of local self-government bodies and administrative-territorial structure during the implementation of the reform of the decentralization of power in Ukraine is highlighted. The Polish specificity of decentralization of power was investigated, in particular in Poland, this process was more administrative and long-term, which affected the final result of the reform of decentralization of power.

Keywords: decentralization of power, local self-government body, united territorial community, principle of subsidiarity, partying.

Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА

ДЕПУТАТСЬКА ЕТИКА: ЦІННОСТІ, СТАНДАРТИ ТА ВИКЛИКИ

У статті характеризуються виклики, що стоять перед депутатською етикою, визначаються її цінності і стандарти. До традиційних викликів депутатської етики (розпорядження значною владою, необхідність пошуку компромісів і корупційних ризиків при здійсненні депутатської діяльності) нині приєднуються ризики, що пов'язані з процесами швидких змін й ускладненням сучасного суспільства, інформатизації та глобалізації, втрати моральних орієнтирів, труднощі визначення наслідків дій, зміни ставлення до громадян як до абстрактної величини тощо. Базовими цінностями депутатської етики є пріоритет громадського блага та інтересів територіальної громади, виборців, загально-визнані норми моралі, верховенство права, чесність, цілісність, повага, безпристрасність і неупередженість, незалежність, відповідальність, відкритість, ретельність і сумлінність, ініціативність, результативність та ефективність. Норми депутатської етики регламентують виконання депутатських обов'язків; публічну поведінку; поведінку на засіданнях ради, при роботі в комітетах і комісіях; відносини з виборцями і ЗМІ; питання депутатського імунітету; відносини з органами, що представляють інші гілки влади; міжфракційні відносини; відносини депутатів з їх політичними партіями; антикорупційну поведінку; зустрічі з іноземними громадянами, перебування в інших державах; організацію роботи та повноважень комісій з питань депутатської етики тощо.

Ключові слова: депутатська етика, цінності, стандарти і виклики депутатській етиці.

Вступ.

Пов'язаність діяльності з владою та управлінням покладає на депутатів особливі моральні зобов'язання. Депутати приймають важливі рішення в суспільних справах та розпоряджаються громадськими коштами та майном. Становище депутата, на відміну від політика, що не пройшов у Ради, вирізняється значно ширшими можливостями для впливу на формування суспільної ситуації. У той же час, ця позиція

характеризується надзвичайним ступенем відповідальності, що визначається тим, що депутатам довірено вирішувати долю своєї громади, регіону, країни. Тому громадяни пред'являють до депутатського корпусу найвищі вимоги.

Основний текст.

Значний потенціал для дослідження етики влади мають розробки з політичної етики західних (К.-О. Апель, Х. Арендт, П. Бурдьє, М. Вебер, О. Гьофе, Н. Луман, С. Мендус, П. Рікер, Дж. Ролз, Б. Сутор, Ю. Хабермас та ін.) та пострадянських (В. Гур, А. Гусейнов, Є. Дубко, А. Єрмоленко, Б. Капустін, В. Малахов, М. Попович, А. Прокоф'єв, С. Рябов, О. Шинкаренко, Я. Яскевич та ін.) дослідників. Нині українські дослідники розпочали розробляти й питання депутатської етики. Так, у публікаціях Н. Грушанської, Д. Ковриженко, О. Климович, Я. Ковальчука, С. Лінецького, С. Светової, П. Шейко розглядаються певні аспекти формування етики депутатів. Ми у своїх публікаціях прагнули здійснити аналіз сутнісних характеристик депутатської етики, виявити її аксіологічні аспекти, здійснити аналіз суперечливого взаємозв'язку парламентської етики та партійної дисципліни¹. Проте проблема цінностей, стандартів та викликів депутатської етики потребує своєї подальшої розробки.

Метою цієї статті є виявлення викликів, що стоять перед депутатською етикою, чітке формування її цінностей та стандартів.

Дотримання депутатської етики демонструє повагу до зрозумілих та чітких правил поведінки в повсякденному політичному житті, у відносинах з громадянами, колегами, публічними службовцями, ЗМІ, показує прагнення до чесної гри в політичних кампаніях, бажання запобігти конфлікту суспільних та приватних інтересів та виявляти толерантність, відсутність дискримінації та невинуватих привілеїв. Етична поведін-

¹ Василевська Т. Виборча кампанія та цінності й настанови депутатської етики: досвід західних демократій // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2010. – № 6 (50). – С. 307–317; Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання. – 2013. – №2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/03.pdf>; Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / Толкованов В. В., Щербак Н. В., Василевська Т. Е., Удовиченко В. П. – К. : Центр дос-нь питань місц. і регіон. розвитку та сприяння адмін. реформі, 2008. – 112 с.

ка депутатів – необхідний чинник справжньої демократизації політичного життя на місцевому та центральному рівнях.

Поява в радах найбільш гідних представників суспільства стає можливою при існуванні високих критеріїв добору та сформованій громадянській позиції виборців. Прозоре та чесне проходження виборів залежить від багатьох факторів, у тому числі від ступеню розвитку в суспільстві демократичної політичної культури, готовності громадян протистояти впливові маніпулятивних механізмів.

Але варто не забувати, що навіть кращі люди, приходячи у сферу, де установлені свої „правила гри” (які іноді ігнорують певні моральні імперативи), здатні під їхнім впливом змінюватися. „Влада є найбільш активною та постійною силою серед того, що веде до деградації та деморалізації”, – попереджав лорд Актон. „Хто прагне займатися політикою взагалі і зробити її своєю єдиною професією, той мусить усвідомлювати... етичні парадокси і свою відповідальність за те, що під їхнім впливом станеться з ним самим. Він, повторюю, сплутається з диявольськими силами”, – зазначав М. Вебер, тим самим описуючи виклик, що завжди стоятиме перед політиками².

Особа, яка не підкоряється твердим установленням мікро-середовища, може відкидатися за його межі або випробувати на собі його певний „деформуючий” вплив. Однак, і в таких умовах існує можливість відстояти власні принципи та спробувати змінити задані встановлення. У подібному становищі найбільше повно виражаються особистісні риси депутата, виявляється ступінь засвоєння ним моральних цінностей і норм.

Однак, якщо політик керується традиційними доброчинностями, що прийняті в його оточенні, – це може призвести до домінування моральних устоїв якоїсь соціальної, етнічної або національної спільноти, до клановості та корпоративності³. Моральні устої групи в цьому випадку сприймаються як єдино вірні та загальні для всіх встановлення й група розпочинає нав’язувати своє бачення „правильної” поведінки й

² Вебер М. Избранные произведения ; пер. с нем. М. И. Левиной, А. Ф. Филиппова, П. П. Гайденко ; общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.

³ Етика і політика: проблеми взаємозв’язку / В. А. Малахов, А. М. Єрмоленко, О. О. Кисельова та ін. ; відп. ред. В. А. Малахов. – К. : Стило, 2000. – С. 77.

оцінювати інших з точки зору групових цінностей та часткових інтересів, присвоюючи собі роль головних суддів та стражів моралі, нехтуючи загальнолюдським розумінням добра, порядності, гідності. Така ситуація робить необхідним вироблення етичних стандартів депутатської діяльності, які б базувалися на загальнолюдських цінностях та виходили з соціального призначення цієї діяльності і при цьому, в свою чергу, враховували соціокультурні особливості країни, регіону, міста тощо.

Етичну проблематику управлінської діяльності загострюють процеси швидких змін та ускладнення сучасного суспільства, інформатизації та глобалізації, які призводять до втрати моральних орієнтирів, утруднюють сприйняття наслідків дій і відчуття відповідальності, провокують ставлення до громадян як до абстрактної величини тощо.

Сучасні соціологи звертають увагу на те, що процеси глобалізації супроводжуються появою незалежності глобальних еліт від територіально обмежених суб'єктів політичного й культурного впливу й, як наслідок, обезвладнення останніх. Мобільність надає владі „свободу від обов'язку брати участь у повсякденному житті й розвитку співтовариства. Виникає нова асиметрія між екстериторіальною природою влади і досі територіальним „життям у цілому”, що її влада, яка знялася з якоря і якій до снаги пересуватися миттєво й без попередження, може вільно використовувати, а потім залишити наодинці з наслідками цього використання”⁴.

При цьому, „ніщо так не збурює моральні почуття як несправедливість та конфліктність політичної ситуації. Бо саме в цій сфері наочною стає залежність людей, їх добробуту від прийняття рішень, що стосуються кожного. В сучасних умовах зростає роль моральних критеріїв і координат політики, в силу того, що стократно збільшується „ціна” багатьох політичних рішень, підвищується значення впливу суспільної думки на політику і політиків”⁵.

Зниження рівня довіри до депутатства свідчить про серйозні проблеми в суспільстві, про відрив влади від народу, його проблем та інтересів.

⁴ Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства ; пер. з англ. І. Андрушенка ; за наук. ред. М. Винницького. – К. : Вид. дім „Києво-Могилянська академія”, 2008. – С. 8, 12.

⁵ Шинкаренко О. В. Політична етика // Прикладна етика: навч. посіб. / За наук. ред. Панченко В. І. – К. : „Центр учбової літератури”. – С. 187.

сів. Суттєвим кроком для встановлення суспільної довіри до вибраних представників є слідування етичним принципам та нормам поведінки в депутатській діяльності.

Посилення уваги до етичної проблематики в депутатській діяльності значною мірою обумовлюється необхідністю *протистояння корупції*. Депутати мають звернути увагу суспільства на ті загрози, які несе корупція, та на необхідність її подолання. Однак, починати вони мають з того, що наведуть лад у власному середовищі.

Реалізація управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю зловживання владою та повноваженнями. Корупція визначається як незаконне використання службового положення заради отримання особистої вигоди. Корупція серед вищих прошарків суспільства (велика корупція) створює у суспільстві атмосферу цинізму, аномії, всездозволеності, підживлює ґрунт, дає „санкцію” на існування корупції серед чиновників (повсякденної, звичаєвої корупції).

Ефективні антикорупційні заходи не обов’язково пов’язані з демократичними процесами у суспільстві. У деяких державах, які важко віднести до демократичних, йде досить результативна боротьба з корупційною поведінкою можновладців за допомогою жорстких правових засобів. Проте „корупцію краще всього розвінчувати й боротися з нею при демократії”, оскільки „за визначенням, абсолютизм та диктатура обмежені набагато меншою кількістю моральних бар’єрів, ніж демократія” (Оскар Аріас Санчес).

На депутатах лежить делегований виборцями обов’язок контролю за відповідністю дій виконавчої влади суспільним потребам і за ефективністю діяльності бюрократії. Безумовно, такі „контролери” самі мають уособлювати кращі зразки поведінки та відповідати покладеній на них місії. Вузьким місцем контролю стає недостатня „моральна стійкість” деяких представників депутатського корпусу, яка створює небезпеку корупційних дій. У разі виникнення ситуації, коли політичний клас і чиновництво прикривають порушення та незаконну діяльність один одного, взаємні механізми контролю перестають діяти. У „Європейському кодексі поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів” у Статті 13 „Заборона на корупцію” зафіксовано: „При виконанні своїх функцій народні об-

ранці утримуються від будь-якої поведінки, що може кваліфікуватися чинним національним чи міжнародним законодавством як хабарництво або як пропонування чи вимагання хабара”⁶. Депутатський корпус має ініціювати та підтримувати боротьбу з корупційними діями.

Усі перелічені виклики спонукають до звернення серйозної уваги на необхідність впровадження цінностей, принципів, норм та стандартів депутатської етики.

Зазначимо, що депутатська етика:

- це система (а не проста сукупність) не просто моральних, а саме етичних (оскільки вони виробляються свідомо, фіксуються в кодексах або інших документах та їхнє дотримання контролюється суспільством та самими депутатами) норм поведінки;
- окрім етичних норм, включає також цінності, принципи, які орієнтують діяльність депутатів;
- регулює не лише спілкування, але й відносини та діяльність депутатів;
- включає в себе і норми „позапарламентських” відносин, в які депутати вступають в процесі виконання депутатських повноважень, розповсюджує свою дію не тільки на стосунки між депутатами, але й на відносини депутатів з виборцями, органами влади, посадовими особами, ЗМІ, представниками іноземних делегацій;
- регулюється і правовими, і етичними засобами.

Завдання депутатської етики – „змити тавро „брудної справи” з політики як інституту та з депутатства як одного з видів політичної діяльності, посилити залучення в неї порядних людей, зробити політику тим, чим вона є за своїм призначенням: захист вищих загальних (а не просто часткових) інтересів”⁷.

Саме депутатська етика формулює етичні цінності та норми поведінки депутата, що визначаються пред’явленими суспільством, виборцями вимогами до морального та професійного обличчя депутата.

⁶ Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів / Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи / Conseil de l’Europe, March 2016. – С.21.

⁷ Бакштановский В. И., Согомонов Ю. В. Создание кодекса парламентской этики: „сизифов труд” и/или Труд Сизифа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.cc/actual.html> – Назва з екрану.

Етичні принципи та норми депутатської етики впливають з призначення депутатської діяльності, соціальних функцій, які вона виконує. Кінцева мета депутатської діяльності фіксується в її місії, яка задає ціннісно-нормативний і функціональний зміст цієї діяльності.

Професійне призначення формує розуміння місця професії у суспільстві та відповідних вимог до працівників, не просто закладаючи поведінкові стандарти, а утворюючи особливий життєвий світ, світоглядні установки, спосіб життя професіонала. Місія подається як ясна, стисла та добре сформульована заява про призначення професійної діяльності, в якій фіксується сутність професії, адресат професійних зусиль і часто – основні принципи, на яких вона базується. Це дозволяє стати їй „доконечним” критерієм оцінювання професійної діяльності, зберегти критичність у ставленні до розповсюджених професійних практик.

Суспільна місія депутатської діяльності стає основою для побудови всієї системи депутатської етики та фактором ствердження моральних відносин між владою та громадянами. За Законом України „Про статус народного депутата України” згідно зі Статтею 1 народний депутат України є представником Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України⁸. Приходячи в парламент, депутат має орієнтуватися в своїй діяльності на задоволення інтересів та потреб народу, громадян як гармонійної цілості. Місією народного депутата України є *служіння Українському народу*.

Основне призначення діяльності депутатів місцевих рад зафіксоване в Законі України „Про статус депутатів місцевих рад”. За Законом України „Про статус депутатів місцевих рад” згідно зі Статтею 2: депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад; депутат місцевої ради зобов’язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у

⁸ Про статус депутатів місцевих рад : Закон України прийнятий 11 червня 2002 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.

здійсненні місцевого самоврядування⁹. Із цього Закону випливає місія депутатів місцевих рад. Суспільною місією депутатів місцевих рад є *служіння інтересами суспільства, територіальної громади, виборців свого виборчого округу*.

Із суспільної місії депутатської діяльності можемо виокремити основні цінності та принципи цієї діяльності.

Вважається, що базовими *цінностями депутатської діяльності* є прозорість, підзвітність, орієнтація на консенсус, спільна робота громадян і влади, чуйність реагування, оперативність.

До базових цінностей та принципів депутатської етики відносять:

- пріоритет суспільного блага (для депутатів місцевих рад – інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу);
- верховенство права;
- чесність;
- цілісність;
- повага (практичне визнання гідності громадян, інших депутатів, посадових осіб, власної гідності);
- цінування загальноновизнаних норм моралі, етичних норм суспільного життя;
- безпристрасність та неупередженість;
- незалежність (непідкорення зовнішнім впливам та натискам, керованість у своїй діяльності тільки національними, громадськими інтересами, спроможність вільно формувати й висловлювати свою позицію);
- відповідальність;
- відкритість;
- ретельність та добросовісність;
- ініціативність;
- результативність та ефективність.

Комітет зі стандартів публічної сфери Великобританії в своїй Першій доповіді (1995) виділив сім основних принципів поведінки в публічній сфері: безкорисність, принциповість, безпристрасність, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство.

⁹ Про статус народного депутата України : Закон України прийнятий 17 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 18.

Норми, стандарти поведінки депутатів є конкретизацією цінностей та принципів депутатської етики, конкретними вказівками, вимогами до депутатського корпусу. Важливо зазначити, що вони включають:

- загальновизнані моральні норми;
- норми депутатської етики.

За Законом України „Про статус народного депутата України” згідно зі Статтею 1 при виконанні своїх повноважень народний депутат керується Конституцією України, законами України та загальновизнаними нормами моралі¹⁰. За Законом України „Про статус депутатів місцевих рад” згідно зі Статтею 8 „Депутатська етика” депутат місцевої ради повинен керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності¹¹.

Щодо суто норм депутатської етики, то ними регламентується:

- виконання депутатських обов’язків;
- публічна поведінка;
- поведження на засіданнях ради, при роботі в комітетах і комісіях;
- стосунки з виборцями та ЗМІ;
- питання депутатського імунітету;
- відносини з органами, що представляють інші гілки влади;
- міжфракційні відносини;
- стосунки депутатів з їхніми політичними партіями;
- антикорупційна поведінка (включаючи управління конфліктом інтересів);
- зустрічі з іноземними громадянами, перебування в інших державах;
- організація роботи та повноважень комісій з питань депутатської етики тощо.

Антикорупційний блок норм депутатської етики включає в себе норми щодо:

- несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, фінансового декларування;
- привілеїв, послуг та подарунків;
- реагування на неправомірні пропозиції;
- заборони зловживання посадовим становищем.

¹⁰ Про статус депутатів місцевих рад : Закон України прийнятий 11 червня 2002 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.

¹¹ Про статус народного депутата України : Закон України прийнятий 17 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 18.

Стосовно чітко зафіксованих етичних норм діяльності українських парламентарів, то вони містяться в Законі України „Про статус народного депутата України”. Тут йдеться про те, що:

1. У своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загальноновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу.

2. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальноновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави.

3. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях¹².

За Законом України „Про статус депутатів місцевих рад” депутат місцевої ради повинен: не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях; не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв’язку з його участю в депутатських перевірках; не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад; не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов’язані зі здійсненням ним депутатських повноважень¹³.

Серед конкретних обов’язків депутатів, зафіксованих в „Європейському кодексі поведінки з політичної доброчесності народних об-

¹² Про статус депутатів місцевих рад : Закон України прийнятий 11 червня 2002 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.

¹³ Про статус народного депутата України : Закон України прийнятий 17 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 18.

ранців місцевого та регіонального рівнів”, є заборона прихильного ставлення, заборона використання службового становища на власну користь, заборона корупції, заборона збереження окремих посад. Крім цього, в кодексі прописуються правила щодо проведення передвиборчої кампанії, конфлікту інтересів, обмеження на суміщення двох або більше посад, виконання дискреційних повноважень, дотримання бюджетної та фінансової дисципліни. В документі прописуються норми щодо обмеження та декларування витрат на передвиборчу кампанію, декларування інтересів, дотримання порядку внутрішнього та зовнішнього контролю. Фіксуються також норми відносин з громадянами, з працівниками органів місцевого самоврядування, ЗМІ, поширення кодексу серед народних обранців, громадян, працівників органів місцевого самоврядування та ЗМІ¹⁴.

Етика депутатської поведінки передбачає здійснення дій в режимі постійного врахування інтересів і потреб виборців, в межах етичного кодексу, законодавчих та регламентних норм, традицій депутатської діяльності.

Висновки.

Демонстрація депутатами на власному прикладі гідного поведіння задає модель поведінки для представників публічного адміністрування та стає сильним аргументом проти корупції. Опора на етичні принципи, чіткі правила та прозорі процедури депутатської діяльності дозволяє змінювати етичний клімат в організації, регіоні, в країні в цілому. Тому етичні встановлення, які відображають вимоги, що висуваються суспільством до своїх обранців, мають бути чітко зафіксовані та виробленні механізми контролю за їх дотриманням. Без фіксації таких норм депутати позбавленні „керівництва до дій”, а громадяни втрачають шкалу для оцінки поведінки тих, хто представляє їхні інтереси у рада^х¹⁵.

Перспективи подальших досліджень даної проблеми пов’язані з необхідністю пошуку ефективних інструментів моніторингу та впровадження етичних цінностей, принципів та норм в депутатську діяльність.

¹⁴ Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів / Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи / Conseil de l’Europe, March 2016. – С. 18 – 28.

¹⁵ Парламентская этика: сравнительный анализ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ndi.ru/ARCHIVE/Russian/Parlament_Ethic/Parl_Ethic_2.shtml-SKK – Назва з екрану.

Татьяна Василевская

ДЕПУТАТСКАЯ ЭТИКА: ЦЕННОСТИ, СТАНДАРТЫ И ВЫЗОВЫ

Резюме: В статье выявляются вызовы, стоящих перед депутатской этикой, определяются ее ценности и стандарты. К традиционным вызовов депутатской этики (распоряжение значительной властью, необходимости поиска компромиссов и коррупционным рискам при осуществлении депутатской деятельности), ныне присоединяются риски, что связаны с процессами быстрых изменений и усложнения современного общества, информатизации и глобализации, потери нравственных ориентиров, затруднения определения последствий действий, изменения отношения к гражданам как к абстрактное величине и тому подобное. Базовыми ценностями депутатской этики есть приоритет общественного блага и интересов территориальной общины, избирателей, общепризнанные нормы морали, верховенство права, честность, целостность, уважение, бесстрашие и беспристрастность, независимость, ответственность, открытость, тщательность и добросовестность, инициативность, результативность и эффективность. Нормы депутатской этики регламентируют выполнение депутатских обязанностей; публичное поведение; поведения на заседаниях совета, при работе в комитетах и комиссиях; отношения с избирателями и СМИ; вопрос депутатского иммунитета; отношения с органами, представляющими другие ветви власти; межфракционные отношения; отношения депутатов с их политическими партиями; антикоррупционное поведение; встречи с иностранными гражданами, пребывание в других государствах; организацию работы и полномочий комиссий по вопросам депутатской этики и тому подобное.

Ключевые слова: депутатская этика, ценности, стандарты и вызовы депутатской этики.

Tetiana Vasylevska

DEPUTY ETHICS: VALUES, STANDARDS AND CHALLENGES

Summary: The article reveals the challenges facing the deputy ethic, determines its values and standards. To the traditional challenges of parliamentary

ethics (the disposal of considerable power, the need to search for compromises and corruption risks in the implementation of deputy activities), risks now join that are associated with the processes of rapid changes and complications of modern society, informatization and globalization, loss of moral guidelines, changes in attitudes toward citizens as an abstract magnitude and the like. The basic values of the deputy ethic are the priority of the public good and the interests of the territorial community, the voters, the generally recognized norms of morality, the rule of law, honesty, integrity, respect, dispassion and impartiality, independence, responsibility, openness, thoroughness and integrity, initiative, effectiveness and efficiency. The norms of deputy ethics regulate the performance of deputy duties; public behavior; behavior at meetings of the council, when working in committees and commissions; relations with voters and the media; the issue of deputy immunity; relations with bodies representing other branches of government; inter-factional relations; relations of deputies with their political parties; anti-corruption behavior; meetings with foreign citizens, stay in other states; organization of work and powers of commissions on matters of deputy ethics and the like.

Keywords: deputy ethics, values, standards and challenges of deputy ethics.

Богдан СТОРОЩУК

МУЛЬТИПАТРИЗМ ЯК ВІДОБРАЖЕННЯ СУПЕРЕЧНОСТІ НАСЛІДКІВ ПОСТАВТОРИТАРНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ЕКОНОМІЧНОЇ ВЛАДИ В ТРАНСКОРДОННИХ УМОВАХ¹⁶

Розглядається зміст економічної влади як способу узгодження інтересів та подолання суперечностей в умовах перманентних

¹⁶ Публікація містить результати досліджень, проведених за грантової підтримки Держаного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф77/38991 „Соціокультурні та соціополітичні процеси у прикордонні України–Румунії–Молдови: історична пам'ять, міжнетнічні контакти, потенціал”.

трансформацій вітчизняної економічної системи. Економічна влада в поставторитарний період часто розвивається в одному з двох напрямків: максимальне збереження наявного стану або розвиток імпортозамінної економіки. Тривале існування цих моделей вимагає ще більш тривалого часу на подолання їх негативних наслідків. Одним із таких наслідків є масове поширення фактично напівлегального мультипатризму. Аналіз причин виникнення факторів розвитку та наслідків цього явища дає підстави стверджувати про реальну можливість забезпечення ефективного регулювання процесів з боку держави. Основою ефективною економічної політики держави в такому випадку має стати ліберальний підхід.

Ключові слова: економічна влада, авторитаризм, поставторитаризм, хредний ефект, мультипатризм.

Постановка проблеми. В умовах сучасної економічної науки все більшу і більшу вагу набуває проблема влади, її економічної природи, формування та розподілу. Окремим популярним контекстом цієї проблеми стали закономірності трансформації економічної влади в поставторитарних умовах. Важливим фактором актуалізації даної проблеми є, безумовно, продовжувані процеси децентралізації влади, перш за все економічної, та роздержавлення економіки. Безумовно, в умовах сучасного світу сильна економічна влада центральних органів в особі уряду і центрального банку є ключовою складовою ефективного розвитку національних економік. У розвинутих демократичних країнах воно однозначно виступає запорукою успішного функціонування системи трансформаційного суспільства в цілому. Тим не менше в умовах сучасної України ми можемо спостерігати ще досить багато складних, неоднозначних і далеко не завжди позитивних процесів в динаміці трансформацій економічної влади. Особливо цікавим і актуальним об'єктом досліджень є транскордонний простір тих країн, які початково маючи приблизно однакові вихідні умови, у підсумку отримали суттєво різні остаточні результати.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У дослідженнях проблематики функціонування системи влади в цілому фаворитами виступають наукові школи на чолі

з професорами В. В. Дементьєвим¹⁷ та А. І. Ігнатюк¹⁸. Тим не менше, на нашу думку, в даних дослідженнях недостатньо уваги приділялося саме закономірностям поставторитарних трансформацій економічної влади.

Мета і завдання дослідження. У сучасних умовах особливої актуальності набуває проблема забезпечення швидкого і успішного формування ефективної системи економічної влади в умовах перманентних ринкових трансформацій. Відповідно до цього метою нашого дослідження буде з'ясування тенденцій та закономірностей формування та функціонування економічної влади в поставторитарний період, зокрема в контексті визначення ефективних пріоритетів та засобів їхньої реалізації в умовах розвитку прикордонного регіону та його взаємодії з процесами транскордонного середовища в цілому.

Виклад основного матеріалу. Важливою особливістю економіки як науки є відсутність чисто абстрактної форми, тобто усі опубліковані і доступні для нас міркування представників різних епох, які ми сприймаємо в контексті історії економічної науки, завжди були реакцією їхніх авторів на конкретні реалії оточуючого повсякденного життя. Така особливість зумовлює ряд важливих методологічних наслідків. З одного боку, це означає, що економічна наука не є наукою у класичному розумінні. Проте з іншого боку така риса зумовлює особливу привабливість економічної науки як специфічної сфери досліджень, безпосередньо пов'язаної з усіма особливостями динаміки нашого повсякденного життя. Очевидно, що в такій ситуації постійні зміни у функціонуванні економічних механізмів повсякденного життя об'єктивно повинні зумовлювати неминучу зміну предмета досліджень економічної науки.

Раніше ми уже розглядали проблему трансформації предмета економічної науки в контексті концепції економіки влади, зокрема влади економічної. Поставторитарні трансформації національних економік, особливо це стосується України, є достатньо чітким і яскравим при-

¹⁷ Дементьєв В. В. Проблема власти и политическая экономия // Європейський вектор економічного розвитку. – 2012. – № 2 (13). – С.183-189.

¹⁸ Ігнатюк А. І. Формування мережових зв'язків між суб'єктами економіки в умовах глобалізації // Теоретичні та прикладні питання економіки : зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 27, Т.2. – С. 12-19.

кладом для ілюстрації проблем економіки влади, підходів до їхнього тлумачення та перспектив їхнього розв'язання¹⁹.

Влада має здатність впливати на реалізацію інтересів різних економічних суб'єктів. Суб'єктом влади у нашому випадку є держава в цілому, тобто всі органи державної влади і управління. Основним завданням влади є забезпечення ефективного розв'язання суперечностей економічних інтересів суб'єктів національної економіки про втілення таких форм, методів і засобів узгодження інтересів, які, по суті, є механізмами функціонування національної економіки. Найголовніше у вирішенні суперечностей, які випливають із суті трансформаційної економіки, полягає в знаходженні форм їхнього руху, шляхів поєднання протилежних сторін. Головною формою вирішення суперечностей економічних інтересів є удосконалення існуючих або застосування нових, більш раціональних механізмів економічної влади, які сприяють підвищенню її ефективності. Це виступає об'єктивною основою узгодження всієї системи економічних інтересів сучасного суспільства. Такий підхід дає змогу забезпечити оптимальне поєднання особистих інтересів, інтересів колективів, різних соціальних груп, регіонів та країни в цілому і, таким чином, використати їх як рушійну силу зростання національної економіки.

Найпростіша модель економічної влади як системи узгодження інтересів передбачає їх підпорядкування панівному інтересу, наприклад, введення жорсткого державного контролю за економічною діяльністю різних суб'єктів, зокрема за перерозподілом ресурсів. Даний перерозподіл в колишньому СРСР здійснювався з метою якнайміцнішого „зв'язування” економік окремих регіонів через забезпечення максимальної кількості економічних взаємозв'язків між окремими регіонами, особливо найбільш віддаленими. Очевидно, що дані взаємозв'язки далеко не завжди відповідали вимогам раціональності. Водночас таке рішення сприяло накопиченню нерозв'язаних суперечностей. Наприклад, на думку деяких авторів соціалістична економіка розвивалась відносно незалежно від рішень державних органів, бо вже в 30-ті роки народне

¹⁹ Сторощук Б. Д. Діалектика трансформації предмета економічної науки в контексті парадигми економічної влади // Парадигмальні зрушення в економічній теорії XXI ст. : Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2015. – С.154-156.

господарство було надто складним для оптимального управління з єдиного центру, внаслідок чого внести корективи у пропорції економічної системи країни в цілому та на менших економічних рівнях можна лише шляхом довготривалих цілеспрямованих зусиль²⁰.

На жаль, незважаючи на це, в сучасних умовах як на рівні національної економіки, так і на рівні економік окремих регіонів, в тому числі і Буковини, досить часто спостерігається бажання зберегти і, при можливості, розвивати національну економіку в тому стані, який склався у попередній період, зокрема, і в часи панування командної економіки, тобто зберегти статус-кво. Такий напрям розвитку економічної влади передбачає повільний перехід до ринкової економіки з максимально можливим збереженням теперішнього стану речей. Формування такої моделі трансформації економічної влади базується на припущенні, що владні органи можуть підтримувати сформовану структуру власності та контролю, зберігати соціальні блага авторитарного режиму і водночас забезпечувати рух в напрямку до ринкової економіки. Аби зменшити закриття неефективних структур та звільнення працівників, їм надається відчутна підтримка, завдяки якій вони далі функціонують, забезпечують робочі місця, незважаючи на низький обсяг збуту та збитки, тобто підтримка підприємств неефективного сектора здійснюється за рахунок перекачування ресурсів від ефективних виробників через бюджетну систему. До таких високодохідних секторів часто, відносять розробку природних ресурсів, металургію (особливо кольорову), банківську справу, розпорядження земельними ресурсами (перш за все в містах і близько розташованих до них зонах), нерухомість (контроль за ринками, ліцензування відповідної діяльності), торгово-посередницьку діяльність (особливо можливість відкриття мережі магазинів з тими чи іншими монополіями правами на локальному рівні), виробництво ряду товарів народного споживання, конкурентноздатних у порівнянні з імпортом, і з широким ринком збуту (в сьогодишніх умовах це товари з низьким коефіцієнтом еластичності по ціні і, як правило, захищені від імпортової конкуренції значними митними тарифами). Дана підтримка існує у вигляді прямих субсидій та податкових пільг неефективним підприємствам.

²⁰ Абрамов Н. М. Циклы в развитии экономики СССР / Под ред. З. И. Георгадзе. – Мн. : Наука и техника, 1990. – С.9.

Існує мінімум дві причини, що сприяють розвитку такої стратегії реалізації економічної влади на національному та регіональному рівнях: по-перше, підприємства неефективного сектора досить часто мають значний політичний вплив і користуються великими симпатіями зі сторони властей – адже до цього сектора відносяться підприємства, які ще недавно вважалися предметом гордості вітчизняної промисловості (багато підприємств машинобудування, ВПК), і, по-друге, в цьому секторі досить часто зосереджена значна частина трудових ресурсів і немала частина соціальної сфери. Щоб зберегти такий рівень витрат стосовно ВВП, необхідно або підтримувати великий дефіцит бюджету, або збільшувати ставки податків.

До переваг такої стратегії реалізації економічної влади належить підтримка стабільного рівня офіційної зайнятості в короткотривалому періоді. Субсидування підприємств дає змогу уникнути тимчасового різкого спаду виробництва, яке сталося б внаслідок ліквідації пільг. Відповідно така політика дає змогу уникнути масштабних звільнень державних службовців і зберегти робочі місця на нежиттєздатних підприємствах. Крім того, збереження статус-кво зменшує соціальну напругу і політичний тиск. Проте можна сказати, що підтримка даного рівня добробуту здійснюється за рахунок майбутнього економічного зростання. Розвиток економічної влади шляхом збереження „статус-кво” „при всій впертості і наполегливості прихильників його проведення міг лише відсунути в часі системно-критичний стан економіки. Підтримка неефективного виробництва, а також фінансування великого державного споживання зумовлюють погіршення довгострокових перспектив економічного зростання. Зокрема, офіційний рівень зайнятості може вводити в оману. Зростання заборгованості із заробітної платні означає, що підприємства неспроможні платити своїм працівникам. За таких обставин зайнятість не є таким вже благом для працівника. Якщо підприємства, які користуються пільгами, не можуть оплачувати найману працю, то такі працівники наврядчи створюють велику додану вартість. Підтримуючи зайнятість у непродуктивних галузях, економічна влада перешкоджає переміщенню працівників у ті сфери діяльності, де вони можуть створювати значно більшу додану вартість.

Звичайно, що в цій моделі економічна влада може в тій чи іншій мірі, прямо чи не прямо підтримувати і ефективний сектор, зокрема за допо-

могою сприятливої бюджетної політики, заходів в області приватизації, певної секторальної підтримки конкуренції, стимулювання розвитку інфраструктури. Проте забезпечення довготривалої стабільності та зростання буде досягнуто тільки тоді, коли, по-перше, до ефективного сектора будуть відносити підприємства, які здатні забезпечити виробництво продукції, конкурентноздатної у віддаленій перспективі як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках, і, по-друге, перестане існувати підтримка неефективних підприємств.

Отже, можна сказати, що стратегії реалізації економічної влади, орієнтовані на збереження статус-кво представляють інтереси підприємств, а не людей, і, крім того, лише в короткотривалому періоді. Кошти, які можна було б спрямувати на захист найвразливіших груп населення, потрапляють до рук тих, хто має політичний вплив. Субсидії і податкові пільги, які держава надає неефективним підприємствам, вигідні лише їхнім власникам та керівникам. Таке привілейоване становище підприємств не допомагає робітникам, які не отримують платні, хоч і не припиняють працювати. Так само субсидії та пільги шкодять споживачам, які не можуть купити потрібні їм товари і послуги, оскільки ресурси надходять до збиткових підприємств. Не одержують користі від такої економічної влади і власники та працівники прибуткових підприємств, які змушені платити високі податки за утримання своїх збиткових сусідів. Одним із ключових довготривалих наслідків такого розвитку економічної влади, як ми це можемо добре побачити на прикладі цілого ряду регіонів України в цілому в пострадянський період, особливо в останні роки, є наростання, поширення і ускладнення потенціалів сепаратистських тенденцій, зокрема на кордонах з Росією, Румунією, Угорщиною, Словаччиною²¹. Причому дані тенденції, як це не парадоксально, спрямовані, перш за все, проти такої стратегії реалізації економічної влади.

На фоні невисокого рівня ефективності таких стратегій реалізації економічної влади в умовах поставторитарних трансформацій в Україні, як на національному, так і на регіональному рівнях значного поширення набувають стратегії реалізації економічної влади, орієнтовані на фор-

²¹ „Потенціальні загрози регіонального сепаратизму в Україні?”. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1478/>

мування в максимальній мірі самодостатньої економіки. Такі стратегії реалізації економічної влади можна було б назвати імпортозамінними.

Імпортозаміщуючі стратегії реалізації економічної влади передбачають створення підприємств з виробництва якнайбільшої кількості видів продукції. Формування такої моделі економічної влади базується на трьох основних припущеннях. По-перше, вважається, що чим більше виробляється необхідної для внутрішнього споживання продукції, тим меншою буде залежність від зовнішньої ситуації, наприклад, деякі автори стверджують, що необхідно, щоб промисловість і сільське господарство „були в змозі задовольнити потреби населення в основних продуктах харчування і щоб частка... у виробництві продовольчих ресурсів постійно зростала.”²² По-друге, при споживанні місцевої продукції зменшуються витрати на транспортування, а отже, зменшується ціна. По-третє, всі світові ринки на сьогоднішній день є чітко поділеними, і вступ нових виробників на них є майже неможливим, а тому реалізація інтересів імпортозамінного розвитку є єдино можливим засобом розширення виробництва і зайнятості.

Звичайно, що в таких умовах виникатиме необхідність в захисті окремих підприємств від конкуренції зовнішніх виробників, тобто в протекціонізмі. Захист від зовнішньої конкуренції можна забезпечити різними способами, зокрема впроваджуючи тарифні та нетарифні обмеження, реалізовані фіскальними (податкові пільги та субсидії), квазіфіскальними (допомога в отриманні банківських кредитів) та нефіскальними (складна та заплутана система контролю та регулювання) інструментами. Одним із найяскравіших прикладів проблеми є все ще створювані на сьогоднішній день безпрецедентні перешкоди для ввозу легкових автомобілів за існуючими в сусідніх країнах Європи цінах. Це породило як на рівні національної економіки, так і особливо на рівні соціально-економічної системи Чернівецької області небезпечний прецедент масового використання громадянами легкових автомобілів з іноземною реєстрацією²³.

²² Маршалова А. С., Новоселов А. С. Основы теории регионального воспроизводства : курс лекций / НГАЭиУ. – М. : ОАО Издательство „Экономика”, 1998. – с.91.

²³ „Євробляхи”: чи будуть усі рівними перед законом // Урядовий кур'єр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yevroblyahi-chi-budut-usivnimi-pered-zakonom/>

Отже, реалізація імпортозамінної моделі економічної влади на першому етапі в значній мірі спрямована на захист національного виробництва. Тому в початковому періоді вона досить часто є успішною. Стимулюються інвестиції, зокрема і іноземних інвесторів, які хочуть проникнути за тарифну стіну, відновлюють діяльність старі заводи, з'являються нові підприємства і створюються робочі місця. Тарифне та імпортне мито стають важливим джерелом дохідної частини бюджету.

Проте внаслідок неефективності внутрішнього виробництва та високих імпортних тарифів це благо може легко перекрити вища ціна споживчих товарів. Крім того, збільшення виробництва не завжди трансформується в економічне зростання. Збільшення виробництва, яке неефективно використовує виробничі ресурси, не можна вважати зростанням. Протекціоністські заходи (особливо щодо захисту від внутрішньої, міжрегіональної конкуренції), що їх чиновники зазвичай здійснюють на власний розсуд, перетворюють такий фактор фінансового успіху підприємства, як доступ до посадових осіб та спеціальні пільги на набагато важливіший, порівняно з ефективністю виробництва та збуту. Створення неформальних зв'язків з владними елітами, які можуть забезпечити захист від конкуренції шляхом надання пільг, стає найважливішим завданням керівників. Однак відсутність конкуренції призводить до зниження ефективності виробництва та погіршення якості благ, що вимагає дедалі більшого захисту, ціна якого невпинно зростає, тобто зростає навантаження на державний бюджет і збільшується його дефіцит.

Така модель економічної влади може спрацювати в короткотерміновому періоді, але її негативні наслідки з часом обов'язково виявляться. Протекціонізм досить швидко вичерпує свій потенціал, а підприємства стають збитковими, оскільки місцеві дрібні виробники з часом, по мірі розвитку інфраструктури і зовнішньої торгівлі, будуть витіснені крупними спеціалізованими виробниками з інших країн, що є звичайним результатом зростання продуктивності внаслідок спеціалізації. Внаслідок цього виникає заборгованість із заробітної плати, скорочується пропозиція нових робочих місць, зростає безробіття. У такій ситуації країна швидко перетворюється в звичайний сировинний придаток. Отже, реалізація імпортозамінної моделі економічної влади лише відсуває в часі вирішення проблем зайнятості і може дорого коштувати працівникам.

На жаль, скасування протекціоністських заходів, які вже запроваджено, вимагає великих затрат. Наприклад, оскільки інвестиції в захищені підприємства вже зроблено, перетворення цих підприємств на конкурентоспроможні на національному та світовому ринках вимагатиме багато часу та коштів, що призводить до зниження життєвого рівня населення, тому програми структурної перебудови часто перетворюються на болісні та непопулярні. Проте розподілена між споживачами ціна реалізації імпортозамінної моделі економічної влади, зазвичай, є вища від переваг, які отримують захищені підприємства та їхні працівники. Зрештою цих працівників можна було б захистити набагато дешевше шляхом здійснення виплат з безробіття і забезпечення їх навчальними програмами, які допомогли б знайти нову роботу.

Прихильники реалізації імпортозамінної моделі економічної влади називали навіть „цифри у 70-75 % – таким, нібито, повинен бути рівень автономності вітчизняного виробництва, щоб воно твердо стало на власні ноги”²⁴. Проте з часом стало цілком очевидно, що це абсурд і що без відновлення економічно ефективних в умовах ринку господарських зв’язків нам не обійтися, тому що не можна забувати, що сама імпортозамінна модель економічної влади ефективно нереалізовувана в рамках відкритої економіки. Тому ми вважаємо, що поширювані погляди на самозабезпечення у всіх основних напрямках виробництва і споживання з цієї причини не можна вважати раціональними.

У цих умовах виникає логічне запитання про наслідки таких трансформацій економічної влади для її дієвості, тобто здатності суттєво впливати на динаміку процесів та явищ в національній економіці. Такий вплив, зважаючи на універсальність системного підходу як міждисциплінарного методу дослідження, можна описати на основі ряду системних ефектів (використання яких, зокрема, недавно дало можливість здійснення в Україні цікавих інноваційних технологічних відкриттів)²⁵.

Очевидно, що економічна влада держави в значно меншій мірі піддається впливу трансформаційних процесів в реальному секторі економіки. Внаслідок цього економічна влада в поставторитарних умовах,

²⁴ Симоненко В. К. Регионы Украины: проблемы развития. – К. : Наукова думка, 1997. – с.86.

²⁵ Золотий запас України. Трансформатор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.youtube.com/watch?v=4ES0iDsokdg>.

у більшості випадків будучи фактично нездатною відчути зміну ринкових умов і тому не зважаючи на неї, продовжує впливати на економіку старими методами, які, що цілком логічно, не дають ніяких наслідків у реальній економіці і тому потребують неминучих змін. Тому економічну кризу можна розглядати як фіаско сформованих на даний час механізмів економічної влади та державного регулювання економіки. Мінімальну величину цих змін можна описати за допомогою досить поширеного в технічних науках терміну „люфт”. Люфт – це величина мінімальної зміни характеру впливу керуючої системи на керовану²⁶ (в нашому випадку впливу економічної влади на процеси і явища в реальній економіці), що приводить до позитивних змін в національній економіці. Якщо ж величина змін є меншою від величини люфту, ніяких змін не відбувається. Одним із прикладів таких люфтів у сучасних умовах можна вважати облікову політику Національного банку, яка фактично не впливає на реальний сектор, про що ми вже писали раніше^{27, 28}.

Причиною існування люфтів є шаблонний підхід до формування економічної політики без врахування об’єктивно перманентного характеру виникнення нових і трансформації існуючих інститутів та інституцій. Раніше ми вже аналізували²⁹ різноманітні проблеми правильного та своєчасного вибору моделі економічної влади, оскільки неефективні рішення в процесі цього вибору можуть мати дуже далекосяжні наслідки. Це підтверджується можливістю утворення так званого хреодного (наперед визначеного) ефекту³⁰, відповідно до якого система може протягом тривалого часу продовжувати розвивати-

²⁶ ЛЮФТ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%8E%D1%84%D1%82>.

²⁷ Сторошук Б. Д. Грошово-кредитна система // Економічна теорія : навч. посіб. для студ. неекон. спец. вищ. навч. закл. / За ред. З. І. Галушки. – Вид. 3-тє, доповн. – Теми 4, 13. – Чернівці : ДрукАрт, 2012. – С. 195-217.

²⁸ Сторошук Б. Д. Монетарні фактори економічного розвитку сучасної України // Генезис інституційної системи транзитивних економік : матеріали XVIII міжнародної науково-практичної конференції (7-8 травня 2008 р.). – Чернівці : Рута, 2008. – С. 53-54.

²⁹ Сторошук Б. Д. Системний підхід як основа забезпечення ефективного регіонального розвитку / В кн. Трансформація економіки України у глобальному економічному середовищі / За ред. д.е.н., проф. І. Ф. Комарницького. – Чернівці : Рута, 2006. – Розділ VII. – С. 145-170.

³⁰ Шевченко В. А. Институциональный механизм системной нестабильности экономики. – С.-Пб. : О-во „Знание” Санкт-Петербурга и Ленингр. обл., 1999. – с. 20-47.

ся неоптимальним шляхом, але при цьому величина люфтів зростає в геометричній прогресії. Тобто „при здійсненні процесу в одному певному напрямі зворотний рух може бути лише однією з ланок більш складного процесу”³¹, тобто чим довше існує хреодний ефект, тим важче звернути з траєкторії через наростання інерційного середовища, виникнення і розвитку різних неформальних, „тіньових” інституційних утворень. Проте ці процеси не тільки не сповільнюють, але й стають додатковим фактором розвитку хреодного ефекту. У залежності від реального стану справ досягнення об’єктивно обумовленого рівня розвитку системи вимагатиме або значно більших витрат ресурсів, або оплатиться тривалою нестабільністю економіки.

Одним із найяскравіших проявів хреодного ефекту на прикладі формування індивідуальних стратегій поведінки громадян у відповідь на описані вище неефективні стратегії реалізації економічної влади на національному та регіональному (особливо в прикордонному регіоні Чернівецької області) рівнях, стало масове отримання громадянами паспортів інших, як правило сусідніх країн.

Для розгляду проблеми спочатку необхідно скоригувати сам термін, оскільки термін „подвійне громадянство”, зважаючи на прецедент з трьома паспортами одного з наших олігархів, є не зовсім вдалим. Тому більш коректним було б використання терміну „множинне громадянство” або „мультипатризм”.

Далі для розгляду цієї проблеми доцільно було б усіх, хто може мати до неї відношення, поділити на декілька груп і підгруп за різними ознаками в залежності від наявних інтересів та фактичного статусу стосовно досліджуваної проблеми.

У першу чергу усі причетні до даної проблеми поділяються на володіючих паспортом(ами) іноземної держави і плануючих отримати такий паспорт. Стосовно першої групи стратегії реалізації економічної влади держави можуть передбачати отримання максимально повної інформації про її склад, а також стимулювання зниження її чисельності. Для отримання інформації про її склад можуть бути використані наступні інструменти:

³¹ Єрохін С. А. Структурна трансформація національної економіки. Теоретико-методологічний аспект. – К. : Світ знань, 2002. – С. 105-106.

– співставлення дат „в’їзду-виїзду” стосовно території України у іноземних паспортах. Для більшості іноземних громадян логічно будуть характерними більш значні проміжки часу між виїздами і в’їздами, ніж між в’їздами і виїздами, оскільки вони проживають за межами України. А для володіючих іноземними паспортами громадян України ситуація буде протилежною;

– співставлення даних в документах про місце проживання, прикордонні відмітки в закордонних паспортах, право власності і акт купівлі продажу автомобілів з іноземною реєстрацією;

– співставлення паспортних даних про перетин кордону осіб з іноземними паспортами з паспортними даними мешканців прикордонних територій.

Для певного скорочення чисельності цієї групи доцільно протягом короткого періоду часу до певної дати запровадити амністуючу відмову, а потім – посилення відповідальності. При цьому слід чітко розділяти два підходи до аналізу проблеми *ex post* і *ex ante*, тобто ми можемо говорити про мінімізацію, можливо, навіть до нуля, видачі нових паспортів, проте повне вилучення виданих паспортів є неможливим.

Стосовно індивідуальних стратегій плануючих отримати такий паспорт доцільно розглянути можливості покращення реалізації тих їхніх інтересів, які внаслідок наявності певних проблем планувалося реалізовувати за допомогою іноземного паспорта.

У залежності від переслідуваних цілей доцільно (у випадку Буковини) виділити дві групи: етнічні румуни і не румуни. Група етнічних румунів при цьому поділяється на такі підгрупи:

– мешканці прикордонних територій, що мають родичів в Румунії (проблеми цієї групи, стимулюючи до другого громадянства, в значній мірі вирішує так званий малий прикордонний рух);

– радикально налаштовані румунські націоналісти (одна з найменш чисельних, проте найбільш небезпечних груп, яка є основним джерелом саме політичних проблем множинного громадянства; для мінімізації її чисельності доцільно сприяти розвитку толерантності та поміркованості у націоналістично налаштованих представників усіх етнічних груп).

Групу не румунів (представники цієї групи в більшості випадків не мають ознак, необхідних для отримання румунського паспорта згідно із встановленими вимогами і тому вдаються до послуг відповідних фірм,

фальшуючих необхідні документи) в контексті даної проблеми можна поділити на такі підгрупи:

- автолюбителі, схильні користуватися вигодами дуже простого і дешевого розмитнення і реєстрації вживаних імпортних автомобілів у Румунії, чи у сусідній з Румунією Болгарії, тобто яскравий приклад так званих „євроблях”³², для чого їм необхідні можливості простого, дешевого і безпроблемного перетину території Румунії для попадання в Болгарію (проблеми цієї підгрупи майже повністю вирішуються при ліквідації досить значного українського акцизу на іноземні автомобілі);
- підприємці, як правило дрібні, яким потрібно часто виїжджати за кордон, зокрема в Румунію як по справах бізнесу так і в якості мандрівників (проблеми цієї підгрупи, як і всіх попередніх в значній мірі вирішує запровадження безвізового режиму з ЄС);
- унікаючі призову на військову службу;
- потенційно претендуючі на кримінальне переслідування за підозрою у скоєнні різних зловживань і злочинів.

Основні проблеми мультипартизму можна викласти в такому переліку:

- невизначеність із сплатою податків;
- загроза зовнішнього впливу під час виборів;
- можливість зловживання іноземним громадянством при наявності на території України майна із проблемним статусом;
- загроза зовнішнього впливу при виникненні соціально-політичних заворушень;
- загроза зовнішнього впливу для осіб, зайнятих на державній службі.

Слід також зазначити, що такі проблеми значно легше контролюються при наявності повної інформації про множинне громадянство. Можливість такого обліку дає легалізація множинного громадянства. І тут, мабуть, варто було б всебічно вивчити досвід сусідньої Польщі, яка недавно провела легалізацію³³.

³² „Євробляхи”: чи будуть усі рівними перед законом // Урядовий кур’єр. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yevroblyahi-chi-budut-usi-rivnimi-pered-zakonom/>.

³³ Польща дозволила подвійне громадянство // iPress.ua. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ipress.ua/news/polshcha_dozvolyla_podviyne_gromadyanstvo_6312.html

Але в цьому випадку (а насправді говорити про це треба було вже давним-давно) для забезпечення паритетності органам державної влади, і перш за все, міністерству закордонних справ та міністерству інформації (якщо воно збережеться), необхідно кардинально активізовувати і міняти всі механізми роботи із представниками українських діаспор в усіх країнах світу (і тут теж можна брати приклад із сусідніх країн, і чи не в першу чергу з Польщі).

Крім того, а можливо, навіть і в першу чергу, як на національному так і на регіональному рівнях основою стратегій реалізації економічної влади повинна стати орієнтація на швидке повсюдне втілення та наступний еволюційний розвиток ринкового механізму. В умовах ринковоорієнтованих стратегій реалізації економічної влади всі проблеми реалізації індивідуальних стратегій бізнесу та окремих індивідів вирішуються на основі поділу праці, що базується на теорії порівняльних переваг, через вільне, нічим не обмежене, переміщення ресурсів, так як в даній системі проблема ув'язки індивідуальних стратегій різних економічних суб'єктів, що претендують на деякий обмежений об'єм наявних у суспільства (на національному, регіональному чи локальному рівні) ресурсів, вирішується через механізм внутрішньогалузевої та міжгалузевої конкуренції.

Ринковоорієнтовані стратегії реалізації економічної влади можна назвати експортно-орієнтованими. Експортно-орієнтовані моделі реалізації економічної влади націлені на спрямування ресурсів у виробництво тих товарів і послуг, щодо яких виробники даного регіону мають переваги перед конкурентами на національному та світовому ринках. Реалізація цієї моделі зменшить вартість товарів і послуг для споживачів, підвищить шанси на успіх на світових ринках, максимізує економічне зростання, зайнятість та добробут.

Проте варто зазначити, що глибока спеціалізація далеко не завжди є прогресивною. Зокрема, коли ця спеціалізація є дуже вузькою, або відноситься до видобутку чи первинної переробки сировини, первинних напівфабрикатів, заготівлі і первинної переробки сільськогосподарської продукції, регіону загрожує небезпека стати звичайним сировинним придатком. Зокрема, в Чернівецькій області дана проблема досить гостро проявляється у сфері лісового господарства та деревообробної про-

мисловості³⁴. Крім того, експортний сектор може розширюватися і без розвитку інших сфер економіки, оскільки він стимулюється зовнішнім попитом. При всій його значимості, зовнішній попит не в стані досягати цілей становлення господарського цілого і внутрішнього ринку і пізніше може бути надзвичайно складно усунути замкнуте коло експортної залежності, коли імпорт капіталу обслуговує експорт товарів, виробництво яких не зачіпає інші галузі економіки.

Отже, слід застерегти від сподівань або ілюзій щодо можливостей ринку швидко оптимізувати розміщення продуктивних сил і, особливо, забезпечити створення цілісних регіональних систем, зокрема, в умовах переходу від старих і неефективних до ринковоорієнтованих стратегій реалізації економічної влади і глибокої економічної кризи. Ринкові механізми очевидно не забезпечуватимуть досягнення цілей, реалізація яких має довготерміновий характер. Проте саме за такою моделлю прийшли до сучасного стану більшість розвинутих країн Європи зокрема і світу в цілому.

Богдан Сторощук

МУЛЬТИПАТРИЗМ КАК ОТРАЖЕНИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ ПОСТАВТОРИТАРНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В ТРАНСГРАНИЧНЫХ УСЛОВИЯХ

Резюме: Рассматривается содержание экономической власти как способ согласования интересов и преодоления противоречий в условиях перманентных трансформаций отечественной экономической системы. Простейшую модель такой власти демонстрирует авторитаризм. Но данная модель полностью игнорирует объективные характеристики потребностей и ресурсов. Реализация данной модели означает постоянный рост количества и масштабов хронически не решаемых противоречий. Вследствие накопленных за этот период проблем субъекты экономической власти часто направляют экономическое развитие страны в пост-авторитарный период в одном из двух направлений: максимальное сохра-

³⁴ Наталія Патрікеєва. Як рубають і продають український ліс // ВВС Україна. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/business/2016/03/160229_ukrainian_wood_ms

нение существующего положения или развитие импортозамещающей экономики. Данные модели могут иметь определенные положительные последствия и быть действенными только в кратковременном периоде. Длительное существование этих модели требует еще более длительного времени на преодоление их негативных последствий. Одним из таких последствий является массовое распространение фактически полулегального мультипартизму. Анализ причин возникновения, факторов развития и последствий данного явления дает основания утверждать о реальной возможности обеспечения эффективного регулирования данных процессов со стороны государства. Основой такого регулирования и экономической политики государства в целом должно стать либеральный подход. При этом первоочередные результаты такой экономической политики государства возможно будут не очень существенными и не всегда положительными. Но со временем положительные результаты будут только расти.

Ключевые слова: экономическая власть, авторитаризм, поставторитаризм, хредний эффект, мультипартизм.

Bogdan Storoshchuk

MULTICITIZENSHIP AS A REFLECTION OF CONTRADICTION OF THE CONSEQUENCES OF POST- AUTHORITARIAN TRANSFORMATIONS OF ECONOMIC POWER IN THE CROSSBORDER CONDITIONS

Summary: The content of economic power as a way of coordinating interests and overcoming of contradictions in the conditions of permanent transformations of the domestic economic system is considered. The simplest model of such power is authoritarianism. But this model completely ignores the objective characteristics of needs and resources. Implementation of this model means the constant growth of the number and scale of chronically unsettled contradictions. As a result of the problems accumulated during this period, the subjects of economic power often direct economic development of the country in the post-authoritarian period in one of two directions: maximum preservation of the existing position or development of the import-substituting economy. These models can have some positive effects and be effective only in the short-term. The long-term existence of this model requires even more

time to overcome their negative effects. One such consequence is the massive spread of virtually semi-legal multicitizenship. The analysis of the causes, developmental factors and consequences of this phenomenon gives grounds to assert about the real possibility of ensuring the effective regulation of these processes by the state. The basis of such regulation and economic policy of the state as a whole should be a liberal approach. At the same time, the immediate results of such an economic policy of the state may not be very substantial and not always positive. But over time, the positive results will only grow.

Keywords: economic power, authoritarianism, post-authoritarianism, the predetermined effect, multicitizenship.

Наталія БАК

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ: ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті узагальнені переваги, яких набули територіальні громади в ході реалізації політики децентралізації управління місцевими фінансами в Україні. Розкрито зміст найбільш вагомих ризиків, які властиві цьому процесу: погіршення структури доходів місцевих бюджетів (висока частка міжбюджетних трансфертів, незначна питома вага місцевих податків і зборів, велика залежність від одного податкового джерела доходів); нестабільний і незбалансований стан Державного бюджету України, що призводить до ухвалення змін у бюджетному та податковому законодавстві з наступним перерозподілом бюджетного ресурсу на його користь і перенесенням відповідальності за фінансування ширшого кола зобов'язань на органи місцевого самоврядування; недостатньо ефективного використання ними акумульованих ресурсів. Обґрунтовано можливі способи упередження таких ризиків або мінімізації їхніх негативних наслідків.

Ключові слова: територіальні громади, децентралізація, місцеві бюджети, переваги, ризики.

У продовж останніх трьох років в Україні інтенсивно реалізуються передбачені законодавчо-нормативними актами¹ заходи з територіальної реформи та об'єднання територіальних громад. Посиленню їхньої результативності прогнозовано сприяють процеси децентралізації управління фінансовими ресурсами держави, які базуються на відповідних змінах у бюджетному законодавстві². Отримані перші, найбільш наочні результати формування бюджетних ресурсів територіальних громад є безумовним аргументом на користь слушності ухвалених рішень і впроваджуваних заходів. Адже за даними Державної казначейської служби України, приріст доходів місцевих бюджетів у 2015 р. становив 27,1% до попереднього року, що еквівалентно 62,7 млрд грн, в 2016 р. цей показник склав +24,3%, або 71,6 млрд грн, а в 2017 р. – +37,1%, або 136,0 млрд грн.

Такі кардинально позивні зміни у фінансовому забезпеченні потреб територіальних громад, насамперед тих, що об'єдналися, вже стали предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Серед них Т. Кізима та З. Лободіна, які провели оцінку впливу бюджетної, податкової та адміністративно-територіальної реформ на бюджетну політику як вагомого інструменту стимулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів³. Особливості міжбюджетних відносин у контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад та узагальнення перших результатів реформи розкриті Г. Возняк⁴ і В. Погорелю.

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>; Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Мін. України від 1.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

² Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс] : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

³ Кізима Т. Проблеми вдосконалення бюджетної політики держави в контексті фіскальної децентралізації / Тетяна Кізима, Зоряна Лободіна // Світ фінансів. – 2016. – № 4. – С. 7-19.

⁴ Возняк Г. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад / Галина Возняк // Світ фінансів. – 2017. – Вип. 2. – С. 17-28.

вим⁵. Дослідженню механізму організації місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації для визначення основних результатів цих нововведень і вироблення рекомендацій щодо вдосконалення цієї системи проведене Ю. Раделицьким⁶. Окремі перспективні напрямки фіскальної децентралізації в Україні на основі кількісної оцінки фіскального простору місцевих бюджетів виявив М. Хом'як⁷.

Проте одержані в минулому фінансові результати господарювання територіальних громад не є запорукою однозначно успішного розвитку останніх і надалі. Особливо ця теза набуває ваги в умовах законодавчого поля, яке постійно змінюється. Тому метою статті є виявлення та узагальнення переваг, яких набули територіальні громади в ході реалізації політики децентралізації управління місцевими фінансами, а також розкриття змісту найбільш вагомих ризиків, які властиві цьому процесу з наступним обґрунтуванням можливих способів їх упередження або мінімізації негативних наслідків.

Відповідно до тлумачення, наведеного в сучасному вітчизняному енциклопедичному джерелі, термін „ризик” трактується як усвідомлена можливість небезпеки, а також можливість збитків або неуспіху в якійсь справі⁸. Тому недосягнення мети політики у сфері децентралізації, а саме: відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування⁹, слід вважати тим стратегічним всеохоплюючим ризиком, реалізації якого необхідно уникнути всіма прийнятними методами.

⁵ Погорелов В. С. Організація міжбюджетних відносин в умовах фіскальної децентралізації / В. С. Погорелов // Економіка України. – 2017. – № 7. – С. 64-73.

⁶ Раделицький Ю. Проблеми наповнення місцевих бюджетів в Україні в контексті фінансової децентралізації / Юрій Раделицький // Світ фінансів. – 2017. – Вип. 2. – С. 29-41.

⁷ Хом'як М. Оцінка фіскального простору місцевих бюджетів у контексті розвитку регіонів України / Мирослав Хом'як // Світ фінансів. – 2017. – Вип. 1. – С. 69-81.

⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ „Перун”, 2007. – 1736 с.

⁹ Про Стратегію сталого розвитку „Україні – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Функціонування вітчизняної системи місцевих фінансів донедавна характеризувалося, крім усього іншого, абсолютно недостатнім рівнем забезпечення поточних потреб і потреб розвитку територіальних громад, особливо за рахунок власних джерел фінансування. Тому вже згадане різке зростання обсягу ресурсу місцевих бюджетів однозначно слід вважати основним кількісним позитивним результатом процесу децентралізації. Його отриманню сприяла дія різних факторів, які можна згрупувати таким чином:

1) макроекономічний фактор: не прогнозовано високий рівень інфляції (143,3% – в 2015 р., 112,4% – у 2016 р., 113,7% – у 2017 р.), який забезпечив зростання номінальних доходів підприємств, установ, організацій і населення, як наслідок, номінальних доходів бюджетів усіх рівнів;

2) зміни в податковому законодавстві:

- запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів;

- розширення бази оподаткування та підвищення ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

- підвищення ставок екологічного податку;

- віднесення до платників єдиного податку сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий рік дорівнює або перевищує 75% (аналогом цієї складової єдиного податку був фіксований сільськогосподарський податок);

- збільшення кількості платників єдиного податку – фізичних осіб і суб'єктів малого підприємництва;

3) зміни в механізмі регулювання міжбюджетних відносин:

- зарахування до місцевих бюджетів, крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, 10% податку на прибуток підприємств;

- скасування дотації вирівнювання / вилучення коштів і запровадження базової / реверсної дотації;

- запровадження освітньої субвенції, медичної субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів (тільки в 2015 р.), субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру.

Вплив зазначених чинників сукупно проявився не тільки в отриманні абсолютного результату, але й у структурі доходів місцевих бюджетів, динаміка якої наведена в таблиці 1.

Її оцінка дозволяє виявити такі потенційні ризики:

1) висока частка міжбюджетних трансфертів – понад 52,0% усього обсягу доходів місцевих бюджетів – відображає значну залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади; це певною мірою нівелює переваги фінансової децентралізації щодо формування фінансової самодостатності й самостійності територіальних громад; при зміні правил бюджетної взаємодії органи місцевого самоврядування можуть опинитися в жорстких фінансових умовах господарювання (до речі, така перспектива проявляється при оцінці параметрів Державного бюджету України на наступний рік, особливо щодо умов надання та використання субвенцій);

2) незначна (менша за 10% усього обсягу доходів місцевих бюджетів) питома вага місцевих податків і зборів, різке зростання якої з 2015 р. забезпечене включенням плати за землю до складу податку на нерухомість, – з одного боку, засвідчує низький рівень використання потенціалу методу місцевого оподаткування в рамках чинного законодавчого поля, отже, недостатнє задіяння власних фінансових резервів територіальних громад; з іншого, – заохочує органи місцевого самоврядування до маніпулювання потенційними джерелами місцевих зборів (запроваджуючи цільові внески до місцевих бюджетів), що не сприяє посиленню прозорості бюджетного процесу;

3) велика залежність від одного податкового джерела доходів – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) (особливо на територіях, де функціонує обмежений перелік бюджетоутворюючих суб'єктів господарювання). З одного боку, переважання ПДФО в доходах місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) є стимулюючим чинником для органів місцевого самоврядування інтенсивно й результативно займатися вирішенням проблем зайнятості, офіційного працевлаштування й легальної оплати праці на підприємствах і в організаціях, податкова адреса яких зареєстрована на відповідній території. Це активізує їхню роль як суб'єкта державної політики доходів.

З іншого боку, обернена залежність розміру базової / реверсної дотацій від обсягу надходжень ПДФО зменшує інтенсивність стимулюючого

Таблиця 1

*Структура надходжень місцевих бюджетів України
в 2011-2017 рр., %*

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів	52,2	55,3	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3
Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4	40,1	40,0
Частка в доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %:							
• податкових надходжень, у т. ч.:	84,2	85,1	86,7	86,4	81,6	86,1	87,6
• податки на доходи, податки на прибуток, у т. ч.:	62,7	61,0	62,1	62,1	49,2	49,7	51,0
– податок на доходи фізичних осіб	62,3	62,3	61,4	61,9	45,6	46,3	48,2
• податки на власність	0,8	0,7	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
• рентна плата / збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	14,9	15,1	14,2	14,4	1,8	1,5	1,1
• внутрішні податки на товари та послуги	1,0	1,2	1,3	0,2	6,4	6,8	5,7
• місцеві податки	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4	24,8	22,9
• інші податки та збори	1,9	1,7	1,6	1,3	1,8	3,3	6,9

Джерело: розраховано за ¹⁰.

¹⁰ Державна казначейська служба України. Виконання Державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

впливу останнього на органи місцевого самоврядування (у випадку запланованого скорочення або недостатнього в порівнянні із середніми по Україні показниками росту надходжень ПДФО воно буде компенсоване зростанням розміру базової дотації). Проте джерелом отримання нецільової фінансової допомоги є Державний бюджет України, кількісні параметри наповнення якого теж є змінною, залежною від впливу різних чинників. Стан центрального бюджету країни в останні роки не можна охарактеризувати як стабільний і збалансований (таблиця 2), йому загрожують численні ризики, зумовлені прямими та умовними, явними та неявними зобов'язаннями держави¹¹.

Таблиця 2

*Узагальнені показники стану Державного бюджету України
в 2011-2017 рр. (розраховано за¹²)*

Показник	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходи, млрд грн	214,6	346,1	339,2	357,0	534,7	616,3	793,3
Видатки, млрд грн	333,4	395,7	403,5	430,1	576,9	684,9	839,2
Сальдо, млрд грн	-18,8	-49,6	-64,3	-73,1	-42,2	-68,6	-45,9
Рівень виконання плану, %:							
– по доходах	+0,4	-9,6	-5,8	-5,5	+0,5	-2,4	-0,4
– по видатках	-6,2	-7,3	-6,8	-7,0	-3,8	-3,3	-3,5

Відсутність реального збільшення обсягу валового внутрішнього продукту країни у необхідних для економічного зростання розмірах загрожує збалансованості Державного бюджету України, в цілому – бюджетній системі країни. Це може мати своїм наслідком перегляд положень бюджетного законодавства. Відповідно, для системи місцевих фінансів вірогідним ризиком є неврахування потенційно можливих змін

¹¹ Луніна І. О. Ризики довгострокової платоспроможності держави / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2017. – № 4. – С. 7-21.

¹² Державна казначейська служба України. Виконання Державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

у законодавстві щодо регулювання міжбюджетних відносин, яке буде зорієнтоване на перерозподіл коштів на користь центрального бюджету країни. Це може набувати форми перерозподілу між ланками бюджетної системи надходжень від загальнодержавних податкових платежів, унесення змін до формул розрахунку розмірів офіційних трансфертів, які надаються по вертикалі державного управління тощо.

Як наслідок, не відбуваються якісні зміни в структурі бюджетної системи України по її дохідній складовій (таблиця 3).

Таблиця 3

Частка доходів місцевих бюджетів в акумульованих бюджетною системою України коштах у 2011-2017 рр., % (розраховано за¹³)

Статті видатків	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Податкові надходження, в т. ч.:	21,8	23,8	25,8	23,8	19,5	22,6	24,3
• податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	47,2	49,7	51,3	54,4	42,6	42,6	45,2
• рентна плата / збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	87,2	86,9	52,0	43,3	5,2	5,4	4,8
• внутрішні податки на товари та послуги	0,6	0,7	0,8	0,1	3,0	3,5	3,0
Неподаткові надходження, в т. ч.:	18,2	15,6	14,3	15,2	14,4	17,4	16,8

¹³ Державна казначейська служба України. Виконання Державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=14647>.

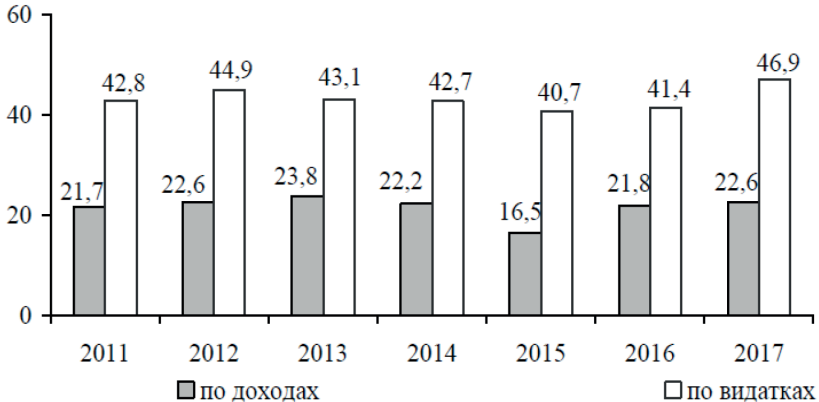
• доходи від власності та підприємницької діяльності	2,3	1,9	1,4	1,2	0,7	3,4	31,7
• адміністративні збори та платежі	42,7	24,2	27,2	23,0	15,9	29,3	27,6
• власні надходження бюджетних установ	26,2	27,8	23,4	30,3	36,5	30,1	32,3
Доходи від операцій з капіталом, у т. ч.:	78,0	58,8	84,4	56,0	90,5	88,0	86,7
• надходження від продажу основного капіталу	94,5	94,8	95,0	93,4	95,7	92,8	93,8
• кошти від продажу землі і нематеріальних активів	89,4	89,9	95,6	97,5	96,3	96,2	95,1
Трансферти від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій	-	0,1	0,0	0,0	4,4	2,1	1,5
Цільові фонди	80,0	69,2	69,9	70,2	72,3	63,2	2,0

Частка податкових надходжень місцевих бюджетів в акумульованих бюджетною системою країни коштах упродовж останніх семи років перебувала в межах 19,5-25,8%, неподаткових надходжень – 14,3-18,2%, доходів від операцій з капіталом – 56,0-90,5%, цільових фондів – 63,2-80,0% (показники цільових фондів у 2017 р. не є порівнюваними з огляду на створення в складі Державного бюджету України цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави з наступним його наповненням за рахунок конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованою за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення).

Незважаючи на оголошений політиками курс на децентралізацію, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України не перевищувала 22,0%, залишаючись навіть меншою, ніж у дореформений період (рисунок 1). Одночасно коефіцієнт децентралізації бюджетної системи України по видатках не опускався нижче за 40,7%, що складало практично двократний розмір коефіцієнта децентралізації по доходах.

Тому можна констатувати, що фінансова самодостатність органів місцевого самоврядування сьогодні ще не має стабільної та прогнозованої основи.

Рис. 1. Рівень децентралізації бюджетної системи України в 2011-2017 рр., % (розраховано за¹⁴)



Структура доходів місцевих бюджетів, яка склалася, також визначає можливості територіальних громад з використання бюджетних ресурсів. Зрозуміло, вони зросли, через що виникають такі ризики:

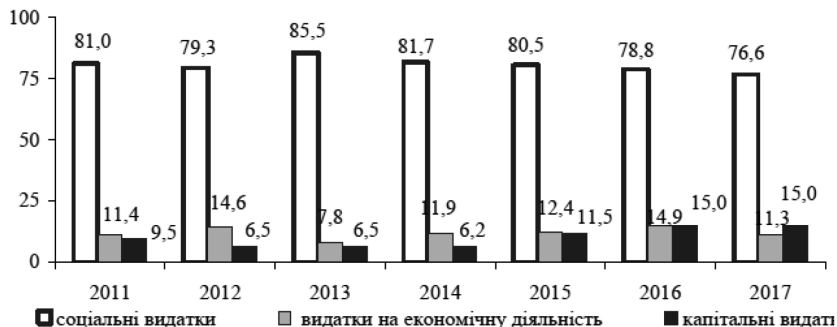
1) ймовірність перенесення на рівень органів місцевого самоврядування відповідальності за ширше коло зобов'язань, які донедавна перебували у сфері компетенції органів загальнодержавної влади. Зауважимо, що цей ризик, уже ставши реальністю бюджетної практики в Україні (його конкретику автором розглянуто в попередній роботі¹⁵), й надалі залишається актуальним;

¹⁴ Державна казначейська служба України. Виконання Державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

¹⁵ Бак Н. А., Кіндрат В. Р. Фінансові можливості участі об'єднаних територіальних громад у транскордонному співробітництві // Транскордонне співробітництво: ключові ідеї та перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20-22 травня 2016 р.). – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2016. – С. 65-67.

2) загроза недостатньо ефективного та раціонального (хоча й законного) використання територіальними громадами закумульованих коштів. Підвищення рівня наповнюваності місцевих бюджетів, яке дозволяє поліпшити фінансовий стан територіальних громад, часто призводить до реалізації суто поточних завдань без урахування перспектив і потреб розвитку територій. На це є як об'єктивні, так і суб'єктивні причини. Одні з них лежать у площині тих завдань і повноважень, які покладені законодавством на органи місцевого самоврядування. Так, у структурі видатків місцевих бюджетів домінують потреби фінансування установ і заходів у галузях освіти, охорони здоров'я, духовного та фізичного розвитку особи, а також соціального захисту й соціального забезпечення громадян (соціальні видатки) (рисунк 2), які на 85-90% є захищеними, тобто першочерговими щодо їх виконання в запланованому розмірі.

Рис. 2. Динаміка частки окремих груп видатків місцевих бюджетів України в загальному їх обсязі в 2011-2017 рр., %



З іншого боку, звітні дані за минулі роки свідчать про те, що в місцевих бюджетах поволі зростає частка видатків капітального характеру. Такому результату, крім усього іншого, посприяло запровадження субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, обсяг якої в 2016 р. становив 945,56 млн грн, у 2017 р. – у півтора рази більше (1434,1 млн грн).

Ефективне використання цієї субвенції та інших джерел бюджету розвитку, на наш погляд, повинно відбуватися в контексті реалізації

комплексної соціально-економічної політики, зорієнтованої на майбутній розвиток територіальних громад. На жаль, більшість із них не мають відповідних програмних документів власного розвитку. Відсутність стратегічного бачення перспектив комплексного розвитку територій у різних напрямках (економічному, інфраструктурному, містобудівному, архітектурному, соціальному, культурному, тощо) загрожує розосередженням, розпорошенням коштів (наприклад, для створення так званих депутатських фондів), нецільовим (з погляду колективних територіальних інтересів) використанням фінансових ресурсів, а також матеріальних активів (земельних ділянок, комунального майна). Наприклад, нецільове використання земельних ділянок, самовільна забудова, насамперед, житлова, за відсутності генерального плану розвитку території закладає основу для соціальних конфліктів між особистими та громадськими, територіальними та загальнодержавними інтересами, які перешкоджатимуть спокійному та планомірному функціонуванню територіальних громад.

Саме комплексне бачення розвитку територій, на наш погляд, повинно лежати в основі прийняття рішень при об'єднанні територіальних громад. Проте, на жаль, сьогодні часто домінує суто фінансовий інтерес (об'єднання дозволить суттєво наростити обсяг бюджетних ресурсів територіальних громад). Натомість прогноз і план їх цільового використання для збалансованого задоволення соціальних та економічних потреб різних учасників об'єднання тривалий час залишаються розмовами та політичними обіцянками.

Схваленим же комплексним планам розвитку часто властиві недостатня обґрунтованість показників через відсутність глибокого аналізу та оцінки впливу різномірних чинників на майбутній результат; орієнтованість на середню, а не довгострокову перспективу функціонування господарського комплексу та соціальної сфери території. Це посилює ризик декларативності прийнятих документів і рішень, превалювання форми над змістом, що також загрожує безрезультативним використанням фінансових ресурсів територіальних громад.

Вважаємо, що перспектива розвитку територіальних громад повинна базуватися на усвідомленні такого факту. У сучасній системі економічних взаємозв'язків максимізації можливостей акумулювати фінансові ресурси сприяє виокремлення та підкреслення існуючих

конкурентних переваг (територіальне розташування, кліматичні та інші географічні особливості, історичні, культурні та архітектурні відмінності, інтелектуальні, інноваційні та інші ресурсні винятковості). Якщо така унікальність не характерна для території сьогодні, тоді її потрібно цілеспрямовано створювати. У цьому випадку перед органами місцевого самоврядування постає завдання формувати максимально сприятливе середовище для реалізації підприємницької та інших ініціатив громадян як за рахунок цілеспрямованого використання власних бюджетних ресурсів (на соціальну сферу, інфраструктуру), так і шляхом надання фінансових ресурсів на засадах співфінансування, пілг (що означає тимчасову втрату реальних доходів бюджету), а також створення комфортних дозвільних умов для діяльності суб'єктів господарювання.

Ще однією перевагою процесу фінансової децентралізації є формування засад для появи реально дієвих органів місцевого самоврядування. Зовсім нетривалий досвід функціонування територіальних громад у нових умовах уже містить приклади досить успішної фінансово-господарської діяльності органів їх управління як у міській, так і в сільській місцевості. При цьому треба визнати очевидний факт: як правило, такі успіхи є результатом використання знань, умінь, досвіду, а також проявом ініціативи керівників органів місцевого самоврядування і сформованих ними команд фахівців. Тому ризиком при досягненні цілей децентралізації вважаємо відсутність в очільників територіальних громад бажання діяти в інтересах останніх, нести відповідальність за ухвалені рішення, а також схильність до декларацій і гасел (політиканство) багатьох представників народного волевиявлення.

Отже, в ході реалізації політики децентралізації управління місцевими фінансами територіальні громади отримали додатковий обсяг бюджетного ресурсу, який дозволяє підвищити рівень самофінансування потреб їхнього розвитку, поліпшити поточний фінансовий стан і закладає основу для активізації господарської діяльності, реалізації місцевих ініціатив і, зрештою, стає одним з інструментів побудови громадянського суспільства в Україні.

Проте цьому процесу характерні ризики, які прямо та опосередковано можуть зумовити зміни в базових показниках фінансового забезпечення функціонування територіальних громад – доходах і, як наслідок,

видатках місцевих бюджетів. До них належать зміни в бюджетному та податковому законодавстві, ухвалені через економічні чи політичні обставини, відсутність або декларативність програм стратегічного розвитку територій, орієнтація на задоволення поточних потреб територіальних громад, недостатньо ефективне розміщення чи використання матеріальних і фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а також недосвідченість, безвідповідальність або безініціативність окремих місцевих керівників. Зменшенню ймовірності реалізації таких ризиків, на наш погляд, сприятиме:

- налагодження тісної та рівноправної співпраці між усіма суб'єктами системи місцевих фінансів;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях;
- безпосереднє залучення жителів населених пунктів до процесу використання фінансових ресурсів територіальних громад, зокрема, шляхом упровадження відомих практик („Бюджет участі”, „Бюджет громадських ініціатив” тощо);
- максимізація зусиль по виявленню внутрішніх фінансових резервів територіальних громад, більш вигідного використання належних їм об'єктів спільної (комунальної) власності з метою створення нових джерел доходів у майбутньому (формування так званої „фінансової подушки безпеки”);
- активізація участі органів місцевого самоврядування у вітчизняних і міжнародних проектах надання грантової допомоги, пільгового кредитування проектів розвитку територіальних громад;
- підвищення рівня фахових знань представників органів місцевого самоврядування в галузі економіки, фінансів, права.

Наталія Бак

ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ ДЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Резюме: В статье обобщены преимущества, которые получили территориальные общины в процессе реализации политики децентрализации управления местными финансами в Украине. Раскрыто содержание

наиболее весомых рисков, которые присущи этому процессу: ухудшение структуры доходов местных бюджетов (высокая доля межбюджетных трансфертов, незначительный удельный вес местных налогов и сборов, большая зависимость от одного налогового источника); нестабильное и несбалансированное состояние Государственного бюджета Украины, которое приводит к внесению изменений в бюджетное и налоговое законодательство с последующим перераспределением бюджетного ресурса в его пользу и перенесению ответственности за финансирование более широкого круга обязательств на органы местного самоуправления; недостаточно эффективное использование ими аккумулированных ресурсов. Обоснованы возможные способы предупреждения таких рисков или минимизации их негативных последствий.

Ключевые слова: территориальные общины, децентрализация, местные бюджеты, преимущества, риски.

Natalia Bak

DECENTRALIZATION OF LOCAL FINANCE' MANAGEMENT: BENEFITS AND RISKS FOR TERRITORIAL COMMUNITIES

Summary: The benefits acquired by territorial communities in implementing the policy of fiscal decentralization in Ukraine are summarized in the article. The content of the most important risks inherent in this process is disclosed. They include: worsening the structure of the local budgets' revenues (a high proportion of intergovernmental transfers, a small proportion of local taxes and fees, a large dependence on one tax source of income); unstable and unbalanced state of the State Budget of Ukraine, which leads to the changes in the budget and tax legislation with the subsequent redistribution of the budget resource in his favor and transferring responsibility for funding a wider range of commitments to local self-government bodies; insufficiently efficient use of accumulated resources by them. Possible ways of preventing such risks or minimizing their negative consequences are substantiated.

Keywords: territorial communities, decentralization, local budgets, benefits, risks.

Лілія ГОНЮКОВА

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті описано проект, спрямований на підтримку децентралізації, який реалізовувався у Кіровоградській області за підтримки Посольства Королівства Нідерландів та сприяння Національної академії державного управління при Президентові України. Проект проводився у кілька етапів – від опитування до тренінгів для громад. Були вивчені проблеми, що виникли під час створення перших об'єднаних громад. Були з'ясовані потреби у необхідних знаннях та навичках для успішної децентралізації. На базі вивчених проблем та виявлених потреб була розроблена стратегія створення умов для успішної децентралізації.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, спроможність громади, навчання, агенти змін, готовність до реформ, лідерство.

Постановка проблеми.

Добровільне об'єднання територіальних громад передбачає широкую участь громадськості в ході усього процесу об'єднання. Експерти з реанімаційного пакету реформ та урядовці називають децентралізацію найуспішнішою українською реформою. Але в Україні всі обговорюють питання децентралізації, розглядаючи її в загальному контексті для області, регіону, держави і не задумуються про життя кожної особи в місцевій громаді. Усі обговорюють економічні та політичні питання. При цьому про соціальні проблеми згадують побіжно. Хоча саме соціальні програми є важливим інструментом для задоволення потреб особистості з метою подальшого захисту прав людини, розвитку бізнесу, економіки, демократії та участі в політичних процесах. Децентралізація дає реальні можливості та інструменти реалізації важливих секторальних реформ у галузі медицини, освіти, культури і соціального захисту. Експерти наголошують, що створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення тому, що люди не розуміють сам процес децентралізації. Крім

того, створення об'єднаних територіальних громад також стикається з супротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад¹.

Метою статті є дослідження готовності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування до реформування (на прикладі Кіровоградської області).

Важливою складовою успішної децентралізації є спроможність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування до реформування. Децентралізація та місцеве самоврядування є складними, багаторівневими процесами, які потребують системного організаційного реформування, змін та розвитку. Місцеві лідери отримують нові обов'язки, включаючи визначення стратегічних цілей, багаторічне планування та щорічний цикл планування та контролю. Принцип субсидіарності передбачає передачу компетенцій на обласні, районні та місцеві рівні.

У 2016 році Державний навчальний заклад „Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської обласної державної адміністрації” за підтримки Посольства Королівства Нідерландів та сприяння Національної академії державного управління при Президентові України провели дослідження у рамках обласного проекту „Спроможна громада” для визначення потреб області у процесі децентралізації. Дослідження, які раніше проводились на рівні області, не містили інформації, за якою можна було би зробити портрет області чи аналіз потреб для початку процесу децентралізації. Метою дослідження було вивчення думок, позицій і досвіду ключових учасників і зацікавлених осіб щодо реформи децентралізації на місцевому рівні. У дослідженні брали участь такі категорії респондентів: державні службовці; посадові особи місцевого самоврядування; депутати місцевих рад. На відміну від ситуації, яка існувала до децентралізації, ця цільова група раптово в значній мірі стала відповідати за політику на місцевому рівні, її розробку та впровадження. Їх роль як основних суб'єктів децентралізації та міс-

¹ Кузуб В. П'ять проблем децентралізації, або як стати господарем у своєму місті // Українська правда, 16 листопада 2017 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/>

цевого демократичного врядування не варто недооцінювати. Дані цієї цільової групи надають важливу інформацію про ставлення, можливості та виклики щодо поточного стану децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Всього було опитано 800 осіб методом формалізованого інтерв'ю.

Опитування складалося з наступних блоків:

- реформування місцевого самоврядування та децентралізація (обізнаність, особиста позиція, очікувані результати);
- процес об'єднання територіальних громад (актуальний стан, рівень здійснення державою підтримки процесу об'єднання, перешкоди, що заважають об'єднанню, фактори, що прискорять процес об'єднання);
- визначення місцевих лідерів, що мають вплив на громаду;
- аналіз особливостей території (проблеми, сильні сторони, ризики, загрози, пріоритетні напрями розвитку);
- оцінка рівня співпраці громадських організацій та органів місцевого самоврядування (соціальна мобілізація, стратегічне та оперативне планування, фінансовий моніторинг).

Проведене дослідження дозволило з'ясувати думки зацікавлених сторін, прослідкувати динаміку змін, виявити суперечності у розумінні процесів децентралізації. Так, значна частина опитуваних підтримує цю реформу. Але вагома частина (а саме спеціалісти місцевих рад та депутати сільських рад) займають протилежну позицію як до реформування, так і до процесу об'єднання територіальних громад, що є підставою для продовження інформаційно-роз'яснювальної роботи. Також досить неоднозначними є очікування опитуваних від реформи місцевого самоврядування: з одного боку, респонденти впевнені в тому, що реформа підвищить професійність та ефективність влади, а з іншого – не зменшить проявів корупції. З одного боку – покращить добробут громад, а з іншого – не поліпшить якості послуг.

Для прискорення процесу об'єднання територіальних громад, на думку опитуваних, необхідно: активніше презентувати позитивний досвід вже створених ОТГ (41,8%); посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед громад (35,9%); ініціювати зміни в законодавстві щодо процесу об'єднання (35,1%). Більшість респондентів вважають, що пришвидшить процес об'єднання підвищення кваліфікації кадрів, які безпосередньо будуть займатися реалізацією процесу.

Результати опитування дають підстави зробити висновок, що суб'єкти реформи децентралізації не мають глибокого розуміння сенсу реформи та переконання у її необхідності, відповідних навичок для її проведення. А громадянам також бракує знань та ініціативи, досвіду об'єднання громад. Все це дало підстави нашим голландським колегам стверджувати, що область не готова до децентралізації. Вони порадили змінити стратегію створення об'єднаних громад. Не зразу приступати до реформи, а підготувати мешканців області та її керівництво до змін. Розпочати широку інформаційну і навчально-просвітницьку кампанію, вивчивши та врахувавши негативний попередній досвід.

Перші кроки децентралізації в області дали такий негативний досвід:

1. Великий управлінський апарат обтяжує бюджет зростанням видатків на його утримання. Функції залишились ті самі: надання розпоряджень місцевим громадам, контроль за їх виконанням. Дублювання функцій районних структур (терцентр, відділи освіти та культури тощо).

2. Необґрунтоване збільшення місцевих податків та зборів (збільшення земельного податку у 11,3 рази, збільшення орендної плати за землю) дає не однозначні очікувані результати.

3. Бюджетні кошти витрачаються не на створення успішної громади (відкриття нових комунальних підприємств і таке інше), а на розваги (концерти, шоу, виставки...).

4. За різними видами довідок необхідно їхати до міської ради, тому що в.о. старости не мають таких повноважень.

5. За нотаріальне посвідчення документів раніше жителі платили копійки і посвідчували їх у сільській раді, а зараз необхідно їхати у районний центр, звертатись до нотаріуса і платити близько 300 грн.

6. Фактично розвивається тільки районний центр, або центр об'єднаної громади (сквери, площа, парк, ремонт доріг), а не населені пункти, як було обіцяно у процесі об'єднання громад.

Як наслідок, ініційовані Києвом галузеві децентралізаційні заходи не мають реального розуміння серед працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Вони не повною мірою розуміють, що має на увазі децентралізація на місцевому рівні, як діє принцип субсидіарності і тому ці децентралізаційні заходи не дають бажаного результату. Подальша робота показала, що більшість керівників та праців-

ників органів місцевого самоврядування мають елемент вигорання, їм бракує лідерських якостей, а без цих якостей децентралізаційні процеси не будуть розвиватися. На тренінгах більшість керівників висловлювалося так: „Закричип, заматюкаєшся – всі слухаються, а спокійно – на тебе всі плюють”, що також свідчить про відповідний тип політичної культури населення та її рівень.

Отже, дослідження попередніх умов для децентралізації та її перших кроків показало: існує величезний попит на інформацію про те, що означає децентралізація та місцеве демократичне управління, поширення кращих практик, які пояснюють конкретні випадки децентралізації.

Для успішної децентралізації спочатку потрібно підготувати агентів змін, показати їм децентралізацію в дії. З цією метою була організована навчальна поїздка до Королівства Нідерланди групи з Кіровоградської області, члени якої мали стати у подальшому агентами впливу для успішної реалізації децентралізації. Команду обирали на основі проведеного дослідження, знайомства з учасниками навчальних програм та порадами керівництва області.

Для ефективного навчання необхідно було виявити потреби управлінців місцевого рівня під час децентралізаційних процесів. Ще один захід, що було додано до реалізації проекту, – це проведення ще одного дослідження і тренінгу за його результатами. Дослідження було ініційовано самими учасниками тренінгів та тими, хто вивчав досвід децентралізації Голландії. Таким чином, спільно з Центром підвищення кваліфікації вирішено було провести ще одне дослідження, яке би відрізнялося від проведеного у 2016 році (перед початком проекту) і базувалося би на досвіді, отриманому учасниками проекту під час поїздки до Голландії і на тренінгах.

Під час роботи з опитуваними виявилось, що більшість не вміла працювати з інформацією, обробляти її, зокрема не розуміла, для чого треба поділяти інформацію за статтю, як формулювати питання і що дослідження вимагає робити висновки та рекомендації. Так, після поділу інформації за статтю виявилось, що у більшості проти децентралізації саме жінки, які є головами сільських та селищних рад. Дослідження показало, що учасники з областей не вміють збирати інформацію, не розуміють, для чого взагалі потрібні дослідження і не вміють їх опрацьовувати та використовувати. Після вимоги зробити висновки дослідження

та сформулювати рекомендації, група, яка опрацьовувала дослідження, виявила, що багато питань, які задавались в анкеті, були сформульовані не правильно і не є важливими, вони не дають можливості зробити коректні висновки. Результати роботи продемонстрували, що управління доволі швидко вчиться на власних помилках.

Дослідження показало, що основний фокус, на якому потрібно зосередитись при підготовці управлінців місцевого рівня, наступний:

- знання з організації та проведення аналітичних досліджень (вимоги до статистичних форм);
- технології системного аналізу публічного управління та адміністрування, зокрема кількісні та якісні методи;
- етичні аспекти сучасної культури управління;
- етика комунікації, культура комунікації та мовлення;
- проектна методологія та її організаційно-процедурні аспекти в управлінні проектами;
- соціально-психологічні особливості лідерів громад;
- взаємодія з громадянським суспільством: моделі та методологія;
- індикатори ефективності діяльності публічного управління.

У проекті планувалось, що буде відібрана одна група з 20 осіб, яка пройде два тренінги для тренерів за темами, що важливі для децентралізаційних процесів. У подальшому ці навчені тренери проводитимуть тренінги за схемою рівний-рівному і охоплять територію всієї області. Після проведеного дослідження стало зрозуміло, що 20 осіб – це дуже мало для області. Окрім того, процес децентралізації вже розпочався, громади створюються, є перспективний план з об'єднання громад, уряд вимагає подання проектів від нових громад, а люди не знають нічого про проектний менеджмент та як необхідно вибирати, вивчати та аналізувати проблеми для їх вирішення. Для допомоги області у цьому процесі вирішено було провести тренінг для 40 тренерів. Протягом 4 днів навчання відбувалося за темами: командна робота і компетенції лідерів, проектний менеджмент. Планувалось, що команда, яка вивчала досвід децентралізації в Голландії, буде допомагати у проведенні тренінгів. Але виявилось, що вони так само не володіли знаннями з проектного менеджменту та лідерства. У межах проекту було проведено тренінги у місті Кропивницькому та в районах області: Добровеличківському районі на

прохання голови району (низький за рейтингом район по всіх показниках (відсутні інвестиції, менше всього громадських організацій, власників бізнесу);

– Гайвороновському районі, віддалений район в області (його називають „самим відсталим” районом).

Кожен захід мав більшу кількість учасників, ніж планувалось на початку проекту. Хочу навести відгуки учасників навчання – голів сільських рад – після завершення тренінгів: „Вся область гуде, що тут навчають голландці проектному менеджменту для успішної децентралізації, мені передали, що дуже цікаво, я взяла і приїхала, і я в захваті”. „Я спочатку думала, що звичайні викладачі з Києва з лекціями, і записала свою заступницю, а мені передали, що дуже корисно, тепер ми вдвох вчимося”. „Ви так все розжовуєте, всю інфо доносите, так би нас вчили років 10 тому, ми би вже давно працювали би інакше”.

Учасниками навчальних та інформаційних заходів стало 233 особи Кіровоградської області (було заплановано 122 особи): з них 45 голів сільських та селищних рад, 28 заступників голів районів, 46 депутатів сільських та районних рад, 28 лідерів громадських організацій та працівники органів влади і місцевого самоврядування, викладачі, соціальні працівники. У межах проекту зроблено 5 телевізійних та 3 радіопрограми. Окрема увага приділялась роботі з журналістами. Вони запрошувались на всі заходи за проектом і одна із журналістів, яка пройшла тренінг для тренерів, в анкеті написала: „Я тепер знаю, які теми висвітлювати треба з децентралізації і які питання задавати”. Проект намагався долучити учасників до інших проектів, що реалізувалися партнерами у межах проектів з децентралізації. Голландські партнери постійно надсилали нам інформацію про нові проекти та події. У межах інших проектів з децентралізації ми висвітлювали діяльність нашого проекту. Однак ініціативи були відносно ізольованими та залежними від випадкових місцевих коаліцій, а не від довгострокової перспективи.

Досвід роботи у Кіровоградській області дає підстави сформулювати загальні пропозиції для успішної децентралізації.

1. Вчити представників місцевих громад аналізувати проблеми та писати стратегії розвитку району, села. З 2018 року уряд планує виділяти кошти громадам, які мають стратегії розвитку, але цими знаннями мало

хто володіє. Вже є багато випадків, що наймають експертів з регіонів, які кошти беруть, але не роблять якісно роботу.

2. Необхідно вдосконалювати навички персоналу (сучасні навчальні можливості та знання у державному секторі). Це, ймовірно, призведе до більш інноваційних та різноманітних методів навчання, які використовуються для розкриття потенціалу щодо децентралізації. Управління персоналом, що базується на продуктивності, включаючи розвиток кар'єри для децентралізації державного управління та місцевого самоврядування.

Уряд вимагає довгострокового формування політики та стратегічного планування. Отже, основна вимога – це компетентність персоналу через навчання та розвиток для децентралізації та розробки і впровадження політики місцевого управління. Сучасна система навчання базується на основі традиційної методології оцінки потреб в навчанні і не завжди встигає за суспільним розвитком. Це не дивно тому, що цільові групи мають труднощі у формулюванні своїх потреб.

3. Підтримка організаційного та інституційного розвитку громад шляхом кращого розуміння ролей різних рівнів влади, аналізуючи вплив на організаційні цілі та продуктивність, розвиток місцевого потенціалу. Розвиток потенціалу груп реформ. Місцевим командам реформ варто запропонувати розвивати компетенції на основі власних ресурсів. Важливо також місцевим громадам надати навички управління та розширення повноважень зацікавлених сторін на основі різноманітності та консультативних навичок (навчання, розробка, тренінги).

Висновки.

Концепція децентралізації стверджує, що повноваження можуть бути передані лише тим, хто може їх виконувати, бути спроможними. Для цього спільноти повинні бути здатними – в інституційному, фінансовому та персональному плані. Тому в ході децентралізації громади стають більшими, отримують більше повноважень щодо розпорядження своїми ресурсами, стають багатшими та розвиваються краще. З огляду на це, у нестабільному політичному та адміністративному контексті це може призвести до інституційної конкуренції між ОГС та районами. Тому необхідно надалі проводити спільні навчання, що сприятимуть порозумінню та набуттю нових сучасних, необхідних для децентралізації навичок.

Лилия Гонюкова

ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН (НА ПРИМЕРЕ КИРОВОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Резюме: В статье описан проект, направленный на поддержку децентрализации, который реализовывался в Кировоградской области при поддержке Посольства Королевства Нидерландов и содействии Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. Проект проводился в несколько этапов – от опроса к тренингам для общин. Были изучены проблемы, возникшие при создании первых объединенных общин. Были выяснены потребности в необходимых знаниях и навыках для успешной децентрализации. На базе изученных проблем и выявленных потребностей была разработана стратегия создания условий для успешной децентрализации.

Ключевые слова: Объединенное территориальное сообщество, возможности сообщества, обучение, агенты изменений, готовность к реформам, лидерство.

Liliya Goniukova

ACTUAL PROBLEMS OF ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES (FOR EXAMPLE, KIROVOGRAD REGION)

Summary: The article describes a project aimed at supporting decentralization, which was implemented in the Kirovohrad region with the support of the Embassy of the Kingdom of the Netherlands and the promotion of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. The project was conducted in several stages – from surveys to trainings for communities. The problems that arose during the creation of the first united communities were studied. The needs for the necessary knowledge and skills for successful decentralization were identified. Based on the problems studied and the identified needs, a strategy was developed to create conditions for successful decentralization.

Keywords: United local community, Capable community, Studies, Agents of changes, Readiness to reforms, Leadership.

Ірина Цікул

ОПТИМІЗАЦІЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ)

У статті здійснено аналіз комунікативної політики органів місцевого самоврядування та визначено напрямки її оптимізації. Важливою умовою демократизації держави, функціонування громадянського суспільства, основою утвердження демократичних норм і правил у відносинах органів влади та громадськості виступає відкритість влади. Слід зауважити, що інституалізація демократії вимагає створення таких умов діяльності органів державної влади, за яких вони матимуть організаційні та професійні можливості для здійснення ефективної комунікації з громадськістю.

Аналізуючи комунікацію в системі публічного управління, зауважимо, що розуміння державної комунікації, як одностороннього процесу впливу комунікатора на аудиторію за допомогою різних засобів, змінилося акцентуванням уваги на зворотному зв'язку, що забезпечує стійкість існування й ефективність розвитку політичної системи. У підсумку можна констатувати, що будь-яка соціальна система, у тому числі й політична, є продуктом людської взаємодії, заснованої на досягненні взаєморозуміння та згоди, що стає можливим, в першу чергу, в результаті комунікативної взаємодії. При цьому слід зазначити, що системний аналіз основних аспектів комунікації органів місцевого самоврядування й громадськості дозволяє стверджувати про необхідність оптимізації комунікативної політики органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадськість, комунікація, комунікативна політика, комунікативна взаємодія, публічне управління, місцеве самоврядування.

Вступ.

Відкритість влади виступає важливою умовою демократизації держави, функціонування громадянського суспільства, основою утвердження демократичних норм і правил у відносинах органів влади

та громадськості. Слід зауважити, що інституалізація демократії вимагає створення таких умов діяльності органів державної влади, за яких вони матимуть організаційні та професійні можливості для здійснення ефективної комунікації з громадськістю. При цьому слід зазначити, що даний аспект комунікативної взаємодії влади і громадськості, спрямований на формування постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності існуючого порядку та надання йому стабільності, практично не досліджений.

Вагомий внесок у розвиток уявлень про механізм і складові елементи політико-комунікаційних процесів зробили представники таких методологічних підходів, як біхевіористський (Г. Лассуелл, П. Лазарсфельд), кібернетичний (Н. Вінер, К. Дойч), структурно-функціональний (Г. Алмонд, Дж. Коулман) і власне комунікативістський (Ю. Габермас, Х. Арендт, М. Фуко). Проблемами масової комунікації займалися Д. Макквейл, Г. Тард, Е. Роджерс, А. Бандура та ін.

Аналізуючи поступальний процес розвитку поглядів на комунікацію в системі публічного управління, можна констатувати, що аналіз державної комунікації, як одностороннього процесу впливу комунікатора на аудиторію за допомогою різних засобів, змінився акцентуванням уваги на зворотному зв'язку, що забезпечує стійкість існування й ефективність розвитку політичної системи. У підсумку дослідники прийшли до висновку, що будь-яка соціальна система, і політична в тому числі, є продуктом людської взаємодії, заснованої на досягненні взаєморозуміння та згоди, що стає можливим, в першу чергу, в результаті комунікативної взаємодії. У зв'язку з цим метою статті є аналіз комунікативної політики органів місцевого самоврядування та визначення напрямків її оптимізації.

Основна частина.

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС і прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні,¹ активізували необхідність перебудови комунікативного діалогу влади і громадськості, починаючи з місцевого рівня. Оскільки

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

успіх розпочатих реформ безпосередньо залежить від залучення до процесу змін активних членів громади, саме налагоджена взаємодія з громадою на місцях сприятиме ефективній співпраці та результативності. Системний аналіз основних аспектів комунікації органів місцевого самоврядування й громадськості дозволяє стверджувати про необхідність оптимізації комунікативної політики органів місцевого самоврядування.

Відповідно до здійснюваного аналізу слід констатувати незадовільний стан взаємодії органів влади із громадськістю на всіх рівнях – національному, регіональному та локальному. Зокрема, відбувається підміна комунікативної взаємодії влада–громадянин інформаційною складовою, коли громадськість є „слухняним” об’єктом споживання інформації. Однак, слід відмітити, що певні позитивні зрушення відбулися після Революції гідності, коли населення і третій сектор відчули силу народовладдя. Сьогодні саме завдяки активістам і громадським організаціям здійснюється контроль за владою, реалізуються проекти, спрямовані на відкритість та прозорість політичних рішень.

Ключовою проблемою на сьогодні залишається відсутність системності у виробленні комунікативної політики, що, на нашу думку, спричинено прогалинами у законодавстві. Основні нормативно-правові акти, що стосуються взаємодії із громадськістю, створення громадських рад, засад інформаційної політики, зорієнтовані переважно на органи виконавчої влади, а відповідно до декларованих реформ головними суб’єктами локального політичного процесу повинні стати саме місцеві органи. Тобто, чинне законодавство та більшість державних процедур не відображають сучасних потреб. Таким чином, ми можемо констатувати відсутність єдиних правових основ комунікативної взаємодії та рекомендаційний характер законодавчих актів, які стосуються органів місцевого самоврядування. Також варто відзначити виключення інформаційних служб із процесу підготовки, обговорення й прийняття управлінських рішень; нечіткість внутрішньої структури інформаційних служб і, як наслідок, розпорошеність їх функцій; правова невизначеність функціонального статусу інформаційних служб та їх керівників. Загалом відсутні налагоджені внутрішні комунікації та співпраця між відділами, деякі управління не йдуть на комунікацію

й співпрацю з іншими відділами чи департаментами.² Усе це негативно віддзеркалюються на іміджі країни, яка прагне стати повноцінним членом ЄС.

Серед проблемних питань слід відмітити і небажання органів влади та їх представників співпрацювати з населенням; відсутність довгострокових програм дослідження й аналізу стану громадської думки в умовах перехідного суспільства; відсутність прогнозування й стратегічного планування, які базуються на запиті від громадськості; незадовільний стан просвітницько-виховної роботи серед різних цільових груп населення. Крім того, немає загальної функції стратегічних комунікацій, більшість функціоналу спеціалістів зводиться до тактичних дій, які частіше реактивні й направлені на вирішення поточних проблем.

Реформування системи публічного управління та зміни у сфері публічних послуг призвели до докорінної заміни гасла „громадськість як клієнт” (public as a client) на „громадянин як зацікавлена сторона” (citizen as a stakeholder). Для клієнта публічної послуги сьогодні визначено п’ять ролей: замовник (customer); співрозробник (codesigner); особа, яка залучена до прийняття рішення (co-decision-maker); співпродюсер і постачальник (coproducer and provider); співоцінювач (coevaluator).³ Таким чином, діяльність місцевої влади не повинна зводитись до формального виконання законодавчих приписів, а покликана стати дієвим інструментом для забезпечення взаємодії громади та органів місцевого самоврядування, залучення громадян і громадських інституцій до вирішення місцевих питань. Пряма взаємозалежність відкритості влади й довіри до неї є вагомим причиною для того, щоб приділяти постійну увагу партнерській взаємодії в діяльності місцевої влади.

Досвід європейських країн свідчить про необхідність інституціоналізації громади, як невід’ємної складової налагодження комунікативної взаємодії між владою на місцях і громадськістю. Оскільки тільки інституалізуючи громаду, ми зможемо перейти з масового рівня на рівень

² Якимюк Б. Роль комунікативної стратегії у формуванні та реалізації антикорупційної політики України / Б. Якимюк // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 333.

³ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 57.

соціально-групового спілкування. Як приклад, обрана поляками модель прозорості, відкритості й транспарентності, вирішення більшості політичних питань на місцевому рівні вилилася у відносно швидкі темпи формування й розвитку приватного сектору, здійснення ефективних перетворень на місцевому рівні та вступ до ЄС.⁴ Тому будь-який нормативно-правовий акт, що регулює комунікаційні відносини в державі, має передбачати існування певних громадських структур, які й забезпечать соціальне спілкування. Якщо цього не врахувати, всі розмови щодо прозорості, відкритості залишаться просто гаслом.

На думку В. Мазур, оптимізація комунікативної політики органів місцевого самоврядування повинна відбуватися з урахуванням специфіки їх комунікативної діяльності, а саме:

- комунікації органів місцевого самоврядування у більшості випадків мають обов'язковий характер і процеси їх здійснення визначаються впливом внутрішніх, зовнішніх факторів та нормативними актами чи розпорядженнями вищих організацій;

- комунікативні процеси на місцях споживання публічних послуг є складовими елементами процедури використання цих послуг (управлінських/адміністративних, громадських, соціальних та ін.);

- через налагодження комунікативних процесів органи місцевого самоврядування здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем;

- органи місцевого самоврядування повинні задовольняти не лише власні інформаційно-комунікативні потреби, зумовлені завданнями й необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень, а й потреби фізичних, юридичних осіб.⁵

Таким чином, вважаємо, що розвиток програмних аспектів комунікативної взаємодії влади та громадськості повинен включати п'ять послідовних етапів. *Перший етап* – розроблення концепцій й створення програм розвитку системи комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості.

⁴ Лендшел М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія / М. Лендшел. – Ужгород : Мистецька Лінія, 2011. – С. 345.

⁵ Мазур В. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні [Електронний ресурс] / В. Мазур. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_8_9.

Другий етап – розроблення нормативно-правових положень щодо забезпечення дієвого прямого зв'язку між владою та громадськістю, у тому числі включення в положення всіх структурних підрозділів виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування завдань щодо надання громаді міста повної, достовірної й актуальної інформації.

Третій етап – забезпечення дієвого зворотного зв'язку між владою та громадськістю, у тому числі вирішення питань щодо механізмів урахування громадської думки під час прийняття управлінських рішень, відстеження результатів діяльності влади та імплементації рішень громадських слухань, круглих столів тощо; залучення експертного потенціалу із компетентним внеском у формування змісту місцевої політики, аналітично-експертного середовища, профспілкових організацій, організацій роботодавців.

Четвертий етап – створення умов для вільного й прозорого доступу до публічної інформації, що передбачає: уточнення положень законодавства про діяльність органів влади в частині визначення інформування громадян про поточну діяльність; впровадження сучасних форм забезпечення прозорості й відкритості через удосконалення інструментів, основних процедур та врахування результатів он-лайн консультацій, електронних петицій у процесі прийняття політичних рішень; забезпечення надання он-лайн послуг органами місцевої та державної влади, щоб громадяни змогли вільно шукати й отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами.

П'ятий етап – налагодження інтегрованої інформаційної системи, яка забезпечить ефективну роботу органів місцевого самоврядування завдяки вдосконаленню процесу надання публічних послуг.

Одним із інструментів формування політики, втілення практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності та якості роботи підрозділів зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування та технологією, якою мають володіти всі державні службовці, є консультації з громадськістю. Основними функціями управлінь (відділів) зв'язків з громадськістю є: методичне забезпечення проведення консультацій із пріоритетних питань політики та здійснення їх координації, вивчення громадської думки, організація реагування органу влади на інформацію від суспільства та її врахування при

формуванні й реалізації державної політики, сприяння внутрішнім комунікаціям.¹

У структурі Чернівецької міської ради функціонує відділ інформації та зв'язків з громадськістю. Основними напрямками роботи відділу визначено:

- забезпечення прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування м. Чернівців, висвітлення питань роботи Чернівецького міського голови, міської ради та її виконавчих органів, їх позицій з актуальних питань перед територіальною громадою міста;

- експертне, аналітичне та організаційне забезпечення впровадження інформаційної політики Чернівецької міської ради;

- забезпечення організації постійних і ділових зв'язків міської ради та Чернівецького міського голови з засобами масової інформації, громадськими організаціями й установами, політичними партіями, релігійними конфесіями;

- формування позитивного сприйняття м. Чернівців, сприяння у популяризації міста, поширення позитивних знань про Чернівці в Україні та за кордоном, просування іміджу міста в глобальному інформаційному середовищі;

- запровадження сучасних методик співпраці з громадськістю, реалізація інноваційних механізмів залучення неурядових організацій до вирішення проблем життєдіяльності міста;

- формування та реалізація комунікаційної політики міської ради;

- підготовка офіційних повідомлень для засобів масової інформації стосовно життєдіяльності територіальної громади міста;

- здійснення моніторингу висвітлення засобами масової інформації діяльності органів місцевого самоврядування, організація оперативного реагування на публікації, виступи, повідомлення тощо;

- аналіз та прогноз розвитку ситуації в інформаційному просторі з метою найбільш повного задоволення інформаційних потреб громадян щодо діяльності органів місцевого самоврядування;

¹ Дніпроenko Н. К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект 2005 року : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 „Механізми державного управління” / Н. К. Дніпроenko. – Дніпропетровськ, 2005. – С. 14.

- узагальнення громадської думки та реагування різних верств населення щодо діяльності органів місцевого самоврядування, оцінка можливих наслідків прийнятих ними рішень;

- залучення представників засобів масової інформації до вивчення громадської думки стосовно шляхів розв'язання проблем життєдіяльності міста та його територіальної громади;

- підготовка для засобів масової інформації привітань та звернень міського голови, інформаційних матеріалів про заходи, що проводяться Чернівецькою міською радою;

- організація зустрічей міського голови з представниками місцевих, регіональних та центральних засобів масової інформації щодо обговорення актуальних проблем розвитку інфраструктури міста;

- забезпечення оперативного інформування міського голови про головні події в житті територіальної громади з метою адекватного реагування на проблемні питання;

- підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням позитивного досвіду інших регіонів.²

Аналіз положення „Про відділ інформації та зв'язків з громадськістю” показує, що інформаційно-комунікативна складова є основним напрямком діяльності відділу. Слід також зауважити, що досить високий рівень оперативного інформування про діяльність Чернівецької міської ради є свідченням реалізації моделі стратегічних комунікацій.

До чинників, які забезпечують ефективність комунікативної політики органів місцевого самоврядування, варто віднести діяльність консультативно-дорадчих органів, що забезпечує громадський контроль. Постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики виступає громадська рада.³

² Чернівецька міська рада. Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernivtsy.eu/portal/7373-2/1165-2>

³ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

Постанова Кабінету Міністрів України „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 3 листопада 2010 року зобов’язала місцеві органи виконавчої влади протягом 3-х місяців вжити заходів для проведення установчих зборів з метою створення громадських рад, затвердивши Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації.⁴

Положенням „Про Громадську раду при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради” визначено, що метою діяльності Громадської ради є забезпечення права громадян брати участь у вирішенні питань місцевого значення, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчих органів місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації місцевої політики.⁵ Засідання Громадської ради, що проводяться не рідше одного разу на квартал (остання середа останнього місця кварталу).⁶ Відповідно до плану роботи Громадської ради при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради на 2017 рік, було проведено чотири чергових засідання.⁷ Для забезпечення ефективності діяльності та своєчасного реагування на запити громадськості консультативно-дорадчий орган при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради намагається використовувати комунікативні ресурси соціальних мереж. Так, зокрема у мережі Facebook

⁴ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

⁵ Положення „Про Громадську раду при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chernivtsy.eu/portal/polozhennya-pro-gromadsku-radu>

⁶ Положення „Про Громадську раду при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chernivtsy.eu/portal/polozhennya-pro-gromadsku-radu>

⁷ План роботи Громадської ради виконавчого комітету Чернівецької міської ради на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chernivtsy.eu/portal/dokumenty-gromadskoyi-rady>

створена сторінка Громадської ради.⁸ Однак аналіз наповнення сторінки засвідчує, що вона не використовується навіть як інструмент інформування.

Для досягнення мети необхідний зворотний зв'язок, який, проте, є функцією суб'єкта дії, тому обмежуватися тільки громадським контролем не можна.⁹ Вважаємо, що при органі місцевого самоврядування повинна функціонувати служба, основним завданням якої буде моніторинг реакції громадськості на певні посили, повідомлення, фрази та висловлювання. Оскільки громада теж інституалізується, вона повинна відстежувати як влада реагує на дії громадських організацій. Це й називається громадським контролем, бо контроль є функцією суб'єкта дії.¹⁰

Також, на нашу думку, слід уникати дублювання, перетинання функцій і повноважень, формування механізмів „перекладання відповідальності”. У кожному разі проблема уніфікації і проблема організації ефективної взаємодії органів влади, повинні розглядатись як основоположні під час вирішення складних соціально-економічних, соціально-культурних, техніко-технологічних завдань, пов'язаних із правовим механізмом публічного управління.¹¹

Висновки.

Вирішення зазначених проблем знаходиться у площині формування спроможності громадянського суспільства на системну конструктивну взаємодію з органами місцевого самоврядування, які, у свою чергу, повинні стратегічно реформувати свою діяльність, спрямовану на поліпшення якості життя громадян. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти зовнішньої комунікації повинні активно вбудовувати свою діяльність в закриту систему владних структур, таким чином підтримуючи стан готовності управлінців до модернізації суспільства. Оскільки саме інформованість, своєчасне передбачення тен-

⁸ Громадська рада при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/gromrada.cv/>

⁹ Ротар Н. Політичні ідентичності в сучасній Україні: міська громада Чернівців / Н. Ротар. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. – С. 27

¹⁰ Запровадження комунікацій у суспільстві / за заг. ред. Н. К. Дніпренко, В. В. Різуна – К. : Вістка, 2009. – С. 42

¹¹ Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / О. І. Карий, Я. В. Панас // Асоціація міст України – К. : ПІДПРИЄМСТВО „ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. – С. 64

денцій, використання наукових досліджень і моніторингу громадської думки дає змогу досягти порозуміння в суспільстві та прийняття зважених управлінських рішень.

Підсумовуючи зауважимо, що для позитивних результатів комунікативної взаємодії влади з громадськістю потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління. Покращання репутації органу місцевого самоврядування насамперед залежить від поглиблення переконаності представників громадськості про легітимність діяльності цього органу, свідченням чого є позитивна громадська думка та підвищення довіри до інституту. Тому важливим є постійна підтримка двостороннього потоку комунікацій, що вимагає стратегічного курсу політики з урахування громадських запитів і проблем.

Ірина Цикул

ОПТИМИЗАЦИЯ КОММУНИКАТИВНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕРНОВИЦКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА)

Резюме: В статье осуществлен анализ коммуникативной политики органов местного самоуправления и определены направления ее оптимизации. Важнейшим условием демократизации, функционирования гражданского общества, основой утверждения демократических норм и правил в отношениях органов публичной власти и общественности выступает открытость власти. Следует отметить, что институционализация демократии требует создания таких условий деятельности органов государственной власти, при которых им будут предоставлены организационные и профессиональные возможности для осуществления эффективной коммуникации с общественностью.

Анализируя коммуникацию в системе публичного управления, отметим, что понимание государственной коммуникации, как одностороннего процесса воздействия коммуникатора на аудиторию с помощью различных средств, изменилось акцентированием внимания на обратной связи, обеспечивающей устойчивость существования и эффективность развития политической системы. В итоге, можно констатировать, что любая социальная система, в том числе и политическая, является продуктом человеческого взаимодействия, основанной на достижении

взаимопонимания и согласия, что становится возможным, в первую очередь, в результате коммуникативного взаимодействия. При этом системный анализ основных аспектов коммуникации органов местного самоуправления и общественности позволяет утверждать о необходимости оптимизации коммуникативной политики органов местного самоуправления.

Ключевые слова: гражданское общество, общественность, коммуникация, коммуникативная политика, коммуникативное взаимодействие, публичное управление, местное самоуправление.

Iryna Tsikul

OPTIMIZATION OF THE COMMUNICATIVE POLICY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES (ON THE EXAMPLE OF THE CHERNIVTSI CITY COUNCIL)

Summary: The article analyzes the communicative policy of local self-government bodies and determines the directions of its optimization. The most important condition for democratization, the functioning of civil society, the basis for the establishment of democratic norms and rules in relations between public authorities and the public is the openness of power. It should be noted that the institutionalization of democracy requires the creation of such conditions for the activities of public authorities, in which they will be given organizational and professional opportunities for effective communication with the public.

Analyzing communication in the public administration system, we note that the understanding of public communication as a unilateral process of communicating the communicator to the audience through various means has changed by emphasizing the feedback that ensures the sustainability of existence and the effectiveness of the development of the political system. As a result, it can be stated that any social system, including political one, is a product of human interaction based on the achievement of mutual understanding and consent, which becomes possible, first of all, as a result of communicative interaction. At the same time, a systematic analysis of the main aspects of communication between local governments and the public allows one to assert that it is necessary to optimize the communicative policy of local government bodies.

Keywords: civil society, public, communication, communicative politics, communicative interaction, public administration, local self-government.

Сергій БІЛОРУСОВ

ПРАКТИКА ПІДГОТОВКИ ОСІБ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Аналізується стан законодавства та досвід функціонування органів місцевого самоврядування, в тому числі європейський, щодо перерозподілу повноважень в межах децентралізації влади, створення структур підрозділів правоохоронної спрямованості – муніципальної варті. Визначено основні завдання щодо забезпечення охорони правопорядку, профілактики правопорушень, охорони майна, надання окремих видів правової та соціальної допомоги, контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, нагляду за благоустроєм територій. Наголошується на необхідності опрацювання основних правових засад щодо формування поліції місцевого самоврядування з метою забезпечення самодостатності діяльності окремих територіальних громад, прав і свобод людини і громадянина в межах території юрисдикції окремої ради або декількох рад, надання правової і соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам та організаціям тощо. Робиться висновок щодо необхідності розвитку правової бази функціонування повноправної моделі муніципальної варті в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, реформування, муніципалітет, поліція, вартя, шериф.

Постановка проблеми.

Серед завдань сучасного розвитку української державності пріоритетом є вдосконалення законодавства, в тому числі в контексті реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади та нової по суті правової системи.

Проблеми охорони громадського порядку на місцевому рівні і боротьби зі злочинністю є злободенними для населення територіальних громад України і потребують відповідних ресурсів та правового забезпечення. Їх вирішенню може сприяти процес реформування МВС, функціонування новоствореної Національної поліції, утворення в тому чи іншому вигляді муніципальної варти, яка має забезпечити громадську безпеку й профілактику більшості видів злочинів на місцевому рівні.

Крім того, мають знайти вирішення питання встановлення партнерських стосунків між органами внутрішніх справ і суспільством, а на місцевому рівні з конкретними громадами, розроблення нових дієвих моделей компетенції місцевого самоврядування в галузі охорони правопорядку та забезпечення дієвого громадського контролю за їх діяльністю.

Цьому може сприяти урахування позитивного іноземного досвіду щодо формування муніципальних органів поліції.

Вивчення проблем створення місцевої поліції серед численних досліджень системи ОВС у науковій літературі є не достатнім, потребує систематизації в контексті опрацювання конкретних проєктів та досвіду.

Загальні проблеми здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі в охороні громадського порядку та окремі аспекти організації та діяльності муніципальної поліції (міліції), аналізувалися у роботах В. Б. Авер'янова, К. С. Бельського, О. Г. Бухтіярова, Г. Зубка, Л. М. Долі, А. В. Губанова, Т. І. Гудзь, В. Б. Дубовика, Я. М. Когута, О. М. Кононова, В. А. Орлова, О. М. Попова, К. В. Сесемка, Ю. П. Солов'я, Є. Ю. Шихова та ін. Децентралізація влади є однією з важливих реформ європейського типу, вона дозволить збільшити фінансові надходження на місцях і надасть право громадам розпоряджатися ними на власний розсуд. Також реформа повинна створити умови поступової передачі повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить покращити ефективність прийняття та реалізації рішень у багатьох питаннях.

Водночас динаміка розвитку України в повній мірі залежить від конкурентоспроможності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування має забезпечити розвиток самодостатніх територій

регіонів, створити умови для покращення життєдіяльності територіальних громад.

Під час робочого візиту на Херсонщину голова КМ України Володимир Гройсман повідомив про основні пріоритети в роботі Уряду України на 2017 рік. За словами Прем'єр-міністра України, в більшості місцевих рад не буде дотаційних бюджетів. Він зацентрував увагу на потребі визначення подальших кроків щодо проведення децентралізації в Україні. За його словами, „це – надзвичайно системна реформа, яка має проводитися постійно, і люди мають відчувати, що в конкретному селі, місті, районі, області можна вирішити нагальні соціальні питання, які сьогодні їх хвилюють. Це є системна реформа і її потрібно достатньо послідовно впроваджувати. І дуже важливо, щоб на цьому шляху органи місцевого самоврядування відчували свою відповідальність, а люди відчували достатньо конкретні кроки, які змінюють у кращий бік їхнє життя”.

У Херсонській області теж активізувався процес об'єднання територіальних громад, поштовхом якому став затверджений урядом перспективний план формування територій громад Херсонщини.

Перспективи, які відкриваються перед громадами, що об'єднуються:

- по-перше, новостворені об'єднані громади отримують статус місця обласного значення;
- по-друге, таке об'єднання надає право мати прямі міжбюджетні стосунки з державним бюджетом, отримання субвенцій безпосередньо громадою;
- по-третє, громада, об'єднана в межах плану, має право на отримання державної субвенції на розвиток інфраструктури.

Необхідна складова ефективного самоврядування – це знання, досвід, бажання працювати на громаду. Недосконале законодавство, брак знань та досвіду в керівників і службовців місцевого самоврядування зазвичай гальмують розвиток територій.

Сьогодні на перший план висуваються питання професіоналізму кадрів, що увійшли до складу місцевого самоврядування, їх спроможності ефективно управляти власністю і фінансами місцевого самоврядування, бюджетними установами, об'єктами інфраструктури та соціальної сфери, вміння працювати з усіма суспільними верствами населення, громадськими групами, забезпечувати правопорядок та спокій. По суті, їм необхідно оволодіти мистецтвом муніципальної

політики, сучасними муніципальними технологіями і методами муніципального менеджменту¹.

У процесі реформ виникає декілька головних проблем, серед яких можна назвати: недостатня цілісність нормативного забезпечення, не прийняті зміни до Конституції України, що „підвищує” прийняття багатьох важливих законодавчих та нормативних актів. Одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, їх багатоплановість.

Концепції реформ вимагають узгодження дій з боку різних секторів, міністерств та відомств, зокрема, Міністерства освіти та науки, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства внутрішніх справ тощо.

У даний час формується нове бачення організації охорони громадського порядку щодо забезпечення діяльності муніципальної (місцевої) поліції європейського зразка та визначення оптимальних шляхів її розбудови в умовах внутрішніх та зовнішніх загроз.

Наразі з'явилися позитивні зрушення в такій координації, але про справжню зваженість у роботі говорити однозначно передчасно.

Громадянське суспільство, яке активно формується, має забезпечити необхідний зустрічний рух для реформ в контексті її децентралізації та реалізації збалансованої регіональної політики, що потребує широкого обговорення та швидкого запровадження нововведень в усіх сферах місцевого розвитку. Мають бути стимульовані розвиток інфраструктури та ініціативи громад.

Реформа місцевого самоврядування має забезпечити самодостатність регіонів та окремих громад, створити умови для покращення життєдіяльності територіальних громад, а саме: формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Реформування має підвищити

¹ Білорусов С. Г. Реформа місцевого самоврядування: практика підготовки персоналу щодо планування місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток. – № 2 (6). – 2014. – С. 36.

рівень якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечити доступність жителів громади до адміністративних, соціальних, безпекових та інших послуг.

Зараз відбувається активне опрацювання основних правових засад щодо формування муніципальної варти. У комітетах Верховної Ради України відпрацьовуються механізми та правові норми щодо надання органам місцевого самоврядування можливості створювати місцеві органи муніципальної варти, які в жодному разі не дублюватимуть функції поліції, проте матимуть механізм забезпечення функції охорони справляння адміністративних штрафів за незаконно встановлені МАФи, припинення незаконних забудов, парковки, запобігання побутових конфліктів та з інших питань. З одного боку, це розвантажить нову Національну поліцію від дріб'язкових функцій, а з іншого – нові підрозділи займатимуться питаннями, які належать до забезпечення наповнення місцевих бюджетів.

У 2015 році активно обговорювався проект Закону України „Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)” та в 2017 році він був трансформований в проект Закону України „Про муніципальну варту” і включений 3 жовтня цього року до порядку денного 2 сесії VIII скликання № 2149-VIII.

Муніципальна варта визначена як спеціальний правоохоронний орган в системі місцевого самоврядування, що створюється міською, районною радою з метою виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Серед основних пріоритетів діяльності муніципальної варти є: завдання, що передаються від органів Міністерства внутрішніх справ України в процесі децентралізації управління у сфері охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод людини і громадянина в межах території юрисдикції ради; надання правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, організаціям та установам, що здійснюють свою діяльність на території юрисдикції

ради; забезпечення виконання рішень відповідної ради та її виконавчих органів (прийнятих в межах самоврядних повноважень); сприяння органам Міністерства внутрішніх справ України іншим правоохоронним органам у їх діяльності на території юрисдикції ради щодо забезпечення громадської безпеки.

Особи, прийняті на службу до муніципальної варті, за рішенням міського голови, голови районної ради можуть на договірній основі направлятися в заклади освіти Міністерства внутрішніх справ України або до інших закладів освіти для проходження спеціальної професійної підготовки або для підвищення кваліфікації, яка здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Крім того, передбачена базова підготовка працівника муніципальної варті. Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації яких здійснюється в межах повноважень органів Міністерства внутрішніх справ України.

В окремих регіонах України йде апробація основних засад функціонування муніципальної варті. Наприклад, при територіальних громадах міст Вінниця, Дніпро, Житомир та ін. створені комунальні підприємства „Муніципальна поліція” або „Муніципальна варта”, на які покладені завдання взаємодії з органами виконавчої влади, департаментами та іншими виконавчими органами міської ради, правоохоронними органами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, об’єднаннями громадян, співпрацює з засобами масової інформації, проводить прес-конференції, видає інформаційний бюлетень та інші матеріали.

Міське самоврядування повинно отримати разом із фінансовою децентралізацією автономію щодо реалізації своїх функцій, шляхів і засобів їх здійснення, а, найголовніше – ресурсів, необхідних для ефективного функціонування. Значне місце має бути приділено формування дієвих підрозділів муніципальної варті, їх фаховій підготовці. Потребує зусиль розробка сучасних технологій організації управління та взаємодії при виконанні покладених на муніципальну варту завдань в межах Закону України „Про співробітництво територіальних громад”.

Муніципальна варта планується як спеціалізований підрозділ в системі органів місцевого самоврядування, який забезпечуватиме на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради або декількох рад, охорону громадського порядку, законності, прав, свобод та інтересів

громадян і має утримуватися за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Основні завдання: забезпечення охорони порядку; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені злочини, або дії які несуть загрозу населенню громади; охорона майна, що перебуває у комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги. Також муніципальній варті довірять контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, нагляд за благоустроєм території, дотримання чистоти вулиць, парків, скверів та прибудинкових ділянок, паркування автотранспорту, охорону пам'яток, упорядкування організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування тощо.

Муніципальна варта, відповідно до проекту закону, створюється у містах обласного значення, а також на території юрисдикції об'єднаної територіальної громади за рішенням відповідних рад. Положення про Муніципальну варту та дисциплінарний статут ще потрібно затвердити КМУ, тому уявити повну картину того, як виглядатимуть муніципальні вартові наразі також неможливо. Муніципальна варта буде діяти згідно Закону України „Про участь громадян в охороні громадського порядку”.

Запропонований законопроект покликаний реформувати одразу дві сфери життя: роботу правоохоронних органів та місцеве самоврядування Муніципальна варта не належатиме до підрозділів МВС. Це буде структура, чії працівники будуть відповідальні, підзвітні і підконтрольні територіальній громаді і відповідній раді, яка прийняла рішення про її створення.

Вона має діяти у містах обласного значення, на території юрисдикції об'єднаних територіальних громад за рішенням відповідних рад. У межах однієї ради може бути створена лише одна муніципальна варта.

Крім того, в суспільстві приділяється значна увага обговоренню стратегії попередження злочинів засобами окремих громад, створення систем місцевої відповідальності та взаємодії з органами правопорядку тощо.

Загалом мова йде про правоохоронну діяльність на рівні територіальних громад в межах повноважень органів місцевого самоврядування з елементами поліцейського обслуговування за допомогою членів громад.

В Україні в умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування доречно використання позитивного досвіду

поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за різними напрямками.

Органи місцевого самоврядування повинні стати організатором охорони громадського порядку, як це здійснюється в інших країнах Європи та світу, а варта, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності. В 2015 році МВС презентувала окремі пріоритети програми „Український шериф”, яка має бути реалізована в межах реформи та забезпечить оптимізацію витрат на забезпечення відповідних фахових функцій. Крім того, планувалося, що громади отримують універсальних охоронців порядку, які володіють інформацією за всіма напрямками та можуть швидко реагувати на правопорушення.

Муніципальні поліцейські формування функціонують у поліцейських системах більшості розвинених країн Європи, наприклад, в Австрії, Великобританії, Естонії, Німеччині, Польщі, Франції та Чехії. Їх структура, організація, обсяг компетенції є достатньо різноманітними і залежать, перш за все, від організації державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій. У кількісному та якісному відношенні муніципальні органи поліції найбільш розвинені в країнах з децентралізованими системами управління, які побудовані на принципах місцевого самоврядування. Аналіз організаційно-правових засад, стратегії і тактики поліцейської діяльності за кордоном сприятиме якісному розвитку національних та місцевих органів правопорядку. Безсумнівно, що позитивний світовий досвід буде використаний в Україні.

Підходи до формування муніципальної варті, її структури і завдань різні, але є й спільні, характерні ознаки. Практично всюди муніципальна варта включає в себе так звану „зовнішню службу”, тобто варта, яка в основному займається патрулюванням на відповідних територіях, подекуди до даної служби входять, наприклад, кінні підрозділи або оснащені велосипедами.

На сьогодні в Україні активно діє муніципальна поліція в Луцьку, Тернополі, Житомирі та інших містах, а, наприклад, в Дніпрі створена муніципальна варта. Кожна з цих служб має свій спектр роботи. У Луцьку, наприклад, вона контролює несанкціоновану забудову, стихійну торгівлю, паркування автомобілів. У Житомирі – відповідає за

охорону комунальних об'єктів. У місті Вінниця муніципальна поліція створена за досвідом прибалтійських міст, і в першу чергу дбає про порядок і чистоту, а також виконує повноваження щодо заходів із зупинення самовільних робіт, контролю виконання планових чи аварійних робіт, встановлення захисних огорож у зв'язку з будівництвом. Вона виявляє факти самовільного зайняття земельних ділянок, визначає якість вихідних матеріалів для дорожніх робіт тощо.

У Херсонській області Збурівська сільська рада вже більше 10 років має „шерифів” – інспекторів сільської ради з питань правопорядку, які працюють на громадських засадах та завдяки профілактичній роботі яких тут вже давно забули, що таке тяжкі злочини. Новокаховською міською радою рішенням XVII сесії від 10.10. року було створено комунальне підприємство „Муніципальна охорона”, крім того у співпраці з міською поліцією діє громадське формування „ніхто крім нас”. Які за графіком стежать за порядком в місті¹.

Протягом 6 років триває робота соціально спрямованого проекту щодо запобігання порушень громадського порядку. За цей період 1140 безробітних осіб були працевлаштовані на спеціально створені тимчасові робочі місця для участі в оплачуваних громадських роботах інструкторами з інформування населення, так званими „Шерифами”.

Сьогодні на Херсонщині за підтримки Ради оборони регіону спільно з Головним управлінням національної поліції в області, обласною державною адміністрацією та обласним центром зайнятості реалізується новий соціальний проект „Шерифи”, який передбачає підготовку 150 ветеранів АТО в якості „шерифів” для патрулювання у трьох прикордонних із Кримом територіях, а саме: Каланчацькому, Генічеському, Чаплинському районах Херсонської області. На сьогодні вже 63 колишні учасники АТО отримали оплачувану роботу шерифів та разом з поліцією забезпечують охорону правопорядку в населених пунктах області. Фінансування громадських робіт в рамках діючого соціально направленного проекту здійснюється протягом 2016 року за рахунок коштів місцевих бюджетів

¹ Білорусов С. Г. Законодавчі ініціативи та практика створення поліції місцевого самоврядування // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : збірник матеріалів 7-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції ; за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. – Херсон : ХНТУ, 2016. – 201 с.

та Фонду загальнообов'язкового державного страхування в Україні на випадок безробіття².

З серпня поточного року Проект почав працювати у новому форматі, виникла нагода в активізації цієї роботи у прикордонних районах області: Чаплинському, Каланчацькому та Генічеському. Адже з'явилась потреба у формуванні стабільної та якісної системи профілактики адміністративних порушень, порушень громадського порядку та запобігання протиправній діяльності на кордоні.

Потенційні учасники Проекту – громадяни із складу демобілізованих учасників АТО та інші категорії громадян. Під час підготовки вони проходять професійний відбір, інструктажі, де вчать, як спілкуватися з людьми та знаходити шляхи мирного врегулювання конфліктів. Фінансування таких видів робіт здійснюється за кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та місцевих рад.

Висновки.

Створені відповідно до Закону України „Про Національну поліцію” правоохоронні органи відносяться до системи державних органів виконавчої влади і прямо пов'язані з децентралізацією та реформою управління, які характеризуються майбутнім перерозподілом повноважень на користь відповідних формувань системи місцевого самоврядування.

Місцеві органи самоврядування повинні мати право та можливість визначати, за допомогою яких сил і засобів вирішувати завдання у сфері охорони громадського порядку, забезпечення відповідними фінансовими ресурсами та якісними комунікаціями, що сприятиме реальній незалежності в межах визначеної компетенції з питань організації та забезпечення громадського порядку. А тому в сучасних умовах наявність ефективного законодавства, дієвої практичної організації та діяльності підрозділів муніципальної варті набуває все більшої ваги.

Відпрацьовуються моделі побудови муніципальних правоохоронних структур. Ці моделі розрізняються за порядком утворення, джерелами та способами фінансування, здійсненням кадрової політики, формами

² Общественный порядок в трех приграничных районах Херсонской области будут обеспечивать „шерифы” // Информационное агенство Украинский национальные новости [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ru/news/1594767-gromadskiy-poryadok-u-trokh-prikordonnikh-rayonakh-khersonschini-zabezpechivatimut-sherifi>

й методами службової діяльності, правовим статусом, показниками несення служби, за характером взаємовідносин з іншими організаціями та кращі практики мають бути в подальшому систематизовані з метою обрання ефективної моделі соціального-правового обслуговування та захисту населення територіальних громад.

У жовтні поточного року в Херсонській міській раді почався процес жвавого обговорення щодо створення КП „Муніципальна варта” та змісту окремих положень Статуту, розглядаються альтернативні варіанти з урахуванням різних точок зору.

Сергей Белорусов

ПРАКТИКА ПОДГОТОВКИ ЛИЦ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Резюме: Анализируется состояние законодательства и опыт функционирования органов местного самоуправления, в том числе европейский, о перераспределении полномочий в пределах децентрализации власти, создания структур подразделений правоохранительной направленности – муниципальной стражи. Определены основные задачи по обеспечению охраны правопорядка, профилактики правонарушений, охраны имущества, предоставление отдельных видов правовой и социальной помощи, контроля за соблюдением земельного и природоохранного законодательства, надзора за благоустройством территорий.

Подчеркивается необходимость разработки основных правовых основ по формированию стражи местного самоуправления с целью обеспечения самостоятельности деятельности отдельных территориальных общин, прав и свобод человека и гражданина в пределах территории юрисдикции отдельной совета или нескольких советов оказание правовой и социальной помощи гражданам, органам местного самоуправления, предприятиям и организациям тому подобное. Делается вывод о необходимости развития правовой базы функционирования полноценного модели муниципальной стражи в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, реформирование, муниципалитет, полиция, стража, шериф.

Serhiy Bilorusov

THE PRACTICE OF TRAINING INDIVIDUALS TO ENSURE THE PROTECTION OF LAW AND ORDER IN TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER

Summary: The state of the law and experience of local governments, including European, concerning the redistribution of powers within the decentralized authorities, creating divisions enforcement agencies orientation – municipal guard. The main task of safeguarding public order, crime prevention, protection of property, the provision of certain types of legal and social assistance, enforce land and environmental legislation, supervision over land improvement. The necessity of elaboration of the basic legal framework for the formation of the police local government to ensure the sustainability of individual local communities, human rights and freedoms and citizens within the area of jurisdiction of a separate board or multiple boards to provide legal and social assistance to citizens, local governments, businesses and organizations etc. The conclusion on the need for development of the legal framework of the model of a full-fledged municipal guard in Ukraine.

Keywords: decentralization, local government, reform, municipality, police, guard, sheriff.

Галина КУЗУБ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ: ЛЮДСЬКИЙ ФАКТОР У ВПРОВАДЖЕННІ РЕФОРМИ

У дослідженні проаналізовано особливості впровадження децентралізації в Чернівецькій області у контексті проявів людського фактору та їх впливу на успішність процесу реформування. У результаті зауважено про його неоднозначний вплив на реалізацію децентралізації

лади в регіоні. На основі досвіду об'єднання окремих населених пунктів та функціонування створених об'єднаних територіальних громад автором виділено позитивні та негативні тенденції, спричинені даним фактором. Окремо було зауважено про проблему прозорості діяльності працівників створених об'єднаних громад.

Ключові слова: децентралізація влади в Україні, місцеве самоврядування, людський фактор, суб'єктивний чинник реформи, регіональний вимір реформи.

Вступ.

Децентралізація влади є однією з найактивніше впроваджуваних реформ в Україні, що зумовлено нагальністю цього питання для суспільства. Широка фінансова, методична та інформаційно-аналітична підтримка держави стимулює завершення першого етапу реформи – процесу добровільного об'єднання громад. З цією метою проводиться регулярний моніторинг результатів децентралізації серед областей України.

Ціллю нашого дослідження є аналіз результатів реалізації процесу децентралізації у межах Чернівецької області. Оскільки офіційні статистичні дані та порівняння показників різних регіонів є досить розробленою темою, ми зупинимось на суб'єктивних обставинах впровадження реформи на Буковині. Під людським фактором у процесі децентралізації влади ми розуміємо ціннісні орієнтири, рівень знань і поінформованості мешканців та посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування Буковини про реформу.

Проводячи дослідження, ми виходили з припущення про важливу роль людського фактору в реалізації децентралізації влади на регіональному рівні, який може проявлятися як у прискоренні реалізації реформи на певній території, так і в її уповільненні. Проаналізувавши процес об'єднання громад на Буковині та діяльність вже діючих, ми знайшли підтвердження гіпотези щодо ключової ролі суб'єктивного фактору в децентралізації влади у регіоні.

Основний текст.

Станом на січень 2018 р. у Чернівецькій області створено 28 об'єднаних територіальних громад (у 2 з них призначено вибори), які займають 34,32% території регіону. Хоча ця кількість об'єднаних громад є досить невеликою, порівняно з іншими областями України (найбільше у Дні-

пропетровській – 60), проте Чернівецька область на 8 місці серед інших регіонів за їх загальною площею (на першому Житомирська – 56,35%)¹. Темпи об'єднання громад у Чернівецькому регіоні стабільні: у 2015 р. – 10 громад, а у 2016-2017 рр. було сформовано 6 та 12 громад відповідно.

Не тільки швидкість об'єднання громад, але й результати соціологічних опитувань підтверджують зацікавленість мешканців регіону у децентралізації влади. Згідно з соціологічним опитуванням населення, проведеним Інститутом соціології НАН України на замовлення Асоціації міст України в рамках проекту „Пульс”, в 2016 р. реформу децентралізації в Чернівецькій області підтримувало 76,6% населення. За цим показником область опинилась на 4 місці по всій Україні (середній показник підтримки реформи в усіх регіонах становив 62%, а в попередньому 2015 році 58%). На думку регіонального консультанта з питань комунікації Асоціації міст України у Чернівецькій області Тараса Халавки, цей високий показник був забезпечений зусиллями експертів, активістів, депутатів та представників виконавчої влади регіону².

У контексті останньої позиції наведемо також високу оцінку місцевих експертів цьогорічної діяльності голови обласної державної адміністрації О. Фищука щодо підтримки децентралізації у рамках проекту Комітету виборців України. Так, в 2017 р. оцінка становить 0,8 з максимального 1 бала³, а в попередньому 2016 р. вона була лише 1,5 з максимальних 5⁴.

Отже, перший етап нашого дослідження продемонстрував, що активна діяльність місцевих експертів, політологів і представників органів державної влади та місцевого самоврядування і підтримка буковинцями реформи децентралізації здійснюють позитивний вплив на темпи об'єднання громад в регіоні. Проте, незважаючи на наявні позитивні оцінки

¹ Реформа децентралізації влади – офіційний сайт реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/areas>

² Друга хвиля об'єднання громад на Буковині: стан та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/709/>

³ Комітет виборців України: Рейтинг діяльності голів ОДА за 2017 р. [Електронний ресурс]. – С. 63. – Режим доступу: http://www.cvu.org.ua/uploads/РЕЙТИНГ_ДІЯЛЬНОСТІ_ГОЛІВ_ОДА_В_І_КВАРТАЛІ_2017.pdf

⁴ Комітет виборців України: Рейтинг діяльності голів ОДА за 2016 р. [Електронний ресурс]. – С. 55. – Режим доступу: http://cvu.org.ua/uploads/589b8e5a-657c-4062-8377-5cec0a0ad19-%D0%9A%D0%92%D0%A3_%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82.pdf

у реалізації процесу децентралізації, людський фактор також чинить і негативний вплив у Чернівецькій області.

На підставі існуючих проблем реалізації процесу децентралізації влади на території Чернівецької області ми виділили три негативні тенденції, спричинені дією людського фактору. По-перше, пасивність громадян у процесі добровільного об'єднання територіальних громад; по-друге, активна протидія деяких представників місцевої еліти такому об'єднанню та, по-третє, формула об'єднання „один район – одна громада”, ідею якої наразі можна вважати відкинutoю в умовах Буковини.

Перша тенденція підтверджується повною мірою на прикладі Кельменецького району, де до цього часу не створено жодної об'єднаної громади. Зауважимо, що цього року здійснили кроки на шляху до децентралізації мешканці Кіцманського і Заставнівського районів, які донедавна також вважалися „проблемними”. У першому було утворено дві об'єднані громади: Кіцманську міську та Мамаївську сільську, в яких відбулись перші вибори 29 жовтня 2017 р. А в Заставнівському районі утворено Вікнянську і Юрковецьку сільські, а також Кострижівську селищну об'єднані територіальні громади, де вибори відбулись 24 грудня 2017 р. Окрім цього, ЦВК призначено орієнтовну дату виборів до новоствореної Заставнівської сільської об'єднаної громади.

Друга тенденція стосується насамперед Сокирянського району, де рішенням районної ради від 5 травня 2016 р. було прийнято рекомендаційне рішення про винесення на розгляд сесії Чернівецької обласної ради питання про перегляд перспективного плану та утворення на території Сокирянського району однієї громади. Це при тому, що ще 25 жовтня 2015 р. відбулись перші вибори до двох новоутворених об'єднаних громад на території району – Сокирянської міської та Вашковецької сільської. Тиск на новоутворені громади також відбувався впродовж опалювального сезону 2016-2017 рр., коли працівниками Сокирянської РДА умисно затягувався процес нарахування субсидій для їх мешканців. Існуюча проблема, розглянута на прикладі Сокирянського району, підтверджує наявність протистояння регіональної політичної еліти ідеї та практиці втілення децентралізації влади в Україні.

Щодо третьої тенденції, то активні дискусії навколо формули об'єднання „один район – одна громада” точились в 2016 – початку 2017 рр. Наприклад, у Кіцманському районі, який донедавна залишався поза

процесом децентралізації, влада пропонувала об'єднання саме за такою формулою^{5, 6}. Не ставлячи під сумнів доцільність формули „один район – одна громада” для окремих регіонів (наприклад, Кіровоградської, Миколаївської і Чернігівської областей, де щільність населення менше 50 людей на кв. км), зауважимо, що для Чернівецької області з показником більше 110 людей на кв. км⁷ така формула об'єднання є малоефективною. Очевидним був негативний вплив цього дискурсу на процес децентралізації в регіоні. Можливо також припустити, що виділена нами третя тенденція безпосередньо пов'язана з другою та була засобом окремих представників місцевої еліти протистояти ідеї реалізації реформи.

Таким чином, другий етап нашого дослідження підтвердив прояви негативного впливу людського фактору на реалізацію децентралізації влади в окремих районах Чернівецької області. У цьому аспекті найбільша увага медіа та місцевих експертів була прикута до Кельменецького, Кіцманського, Заставнівського та Сокирянського районів. Найбільш проблемним до цього часу можна вважати Кельменецький район, де процес децентралізації фактично не відбувається.

Аналіз дії людського фактору на реалізацію децентралізації на Буковині, на нашу думку, не обмежується лише процесом об'єднання територіальних громад, але й стосується функціонування новостворених об'єднаних громад.

Наприклад, він проявляється у висвітленні працівниками діяльності ОТГ. Ідея про необхідність такого аналізу була викликана наявністю рейтингу прозорості, започаткованому Інтернет-сервісом „Світ громад”, за яким оцінюються об'єднані територіальні громади усієї України. Він включає 25 критеріїв, що стосуються відкритості діяльності ОТГ: офіційний сайт громади; сайт зручний, зрозумілий, наповнений; сайт регулярно оновлюється; на сайті реалізовано модулі залучення громади; громада присутня хоча б в одній соціальній мережі; громада активна в

⁵ Кіцмань пропонує всьому району об'єднатися в одну громаду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/4324>

⁶ Ламати інфраструктуру району недоцільно, – губернатор Фишук про об'єднання громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/5775>

⁷ Щільність населення в Україні по регіонах, 1989 – 2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uafrontier.com/shilnist-naselennja-v-ukrajini-po-regionah-1989-2014>

соціальних мережах; у громади є сформульоване бачення свого розвитку; у громади є розроблена стратегія (перспективний план) розвитку; влада звітує про виконання стратегії; оприлюднено місцевий бюджет; оприлюднено звіт про виконання минулорічного бюджету; оприлюднено проект бюджету на наступний рік; минулорічний бюджет подано у зручному вигляді з інфографікою; проект бюджету на наступний рік подано у зручному вигляді з інфографікою; реалізовано можливість громадського обговорення з питань бюджетної політики; розписано детально витрати по усіх розпорядниках бюджетних коштів; публікуються рішення сесій місцевої ради; реалізовано можливість громадського обговорення проектів рішень; публікуються результати поіменного голосування за рішення сесій; чітко розписано функції, контакти, години роботи апарату місцевої ради; оприлюднено склад місцевої ради; діє система електронних петицій; реалізовано систему відкритих електронних закупівель за кошти місцевого бюджету; поточний бюджет подано у зручному вигляді з інфографікою; оприлюднюються проекти рішень найближчої сесії місцевої ради⁸. Ми скористалися критеріями рейтингу для опису поточної ситуації, оскільки на сайті стосовно ОТГ Чернівецької області зазначено застарілі дані⁹.

У результаті проведеного моніторингу в мережі Інтернет виявлено, що з 28 створених об'єднаних територіальних громад власний сайт мають лише 14. У більшості випадків причиною відсутності інтернет-представництва є нещодавнє створення самої громади, адже у 8 ОТГ перші вибори були проведені в жовтні та грудні 2017 р. (Вікнянська, Кіцманська, Кострижівська, Магальська, Мамаївська, Новоселицька, Острицька, Юрковецька), а до двох ОТГ вибори призначені ЦВК на 29 квітня 2018 р. (Герцаївська, Заставнівська). Відсутніми в мережі Інтернет є електронні сайти Вижницької та Сторожинецької міських ОТГ (перші вибори відбулись 18 грудня 2016 р.), а також Конятинської та Селятинської сільських ОТГ (перші вибори – 30 квітня 2017 р.).

Проаналізовані 14 Інтернет-сайтів ОТГ містять приблизно однакову структуру, що включає розділи: „документи”, „публічна ін-

⁸ Woc – Світ громад. Інтернет-сервіс для громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://woc.org.ua/rating>

⁹ Рейтинг прозорості серед ОТГ Чернівецької області / Woc – Світ громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://woc.org.ua/rating?region=23&stars=-1>

формація”, „план соціально-економічного розвитку громади”, „план держзакупівель”, „місцеві податки та збори”, „освіта”, „медицина”, „культура”; також наявна система електронних петицій. Зауважимо, що інший підхід до побудови сайту у Глибоцької селищної ОТГ, Мамалигівської ОТГ, Сокирянської міської ОТГ та Усть-Путильської ОТГ. У Глибоцькій ОТГ перераховані розділи відсутні, проте наявна нормативно-правова база реформи та актуальні новини стосовно децентралізації в громаді; наявні розділи „Енергоефективність у громадах”, „Новини децентралізації” та „Проекти і гранти” не містять достатнього інформаційного наповнення¹⁰. Сайт Мамалигівської ОТГ містить структуровані дані про діяльність громади, що містяться у розділах „Робота ради”, „Населені пункти”, „Обговорення стратегії”, „Проекти рішень”, проте розділ „Бюджет” не містить жодних публікацій¹¹. Багато рубрик містяться на сайті Усть-Путильської ОТГ, який вміщує як перераховані типи, так і „Очищення влади”, „Проекти рішень” тощо. На відміну від сайту Мамалигівської ОТГ в Усть-Путильській ОТГ розділ „Бюджет громади” містить як затверджені проекти, так і звіти по їх виконанню (12 публікацій)¹². Також інформативним є сайт Сокирянської ОТГ, що містить актуальну інформацію як для мешканців громади, так і для інших відвідувачів сайту¹³.

Намагаючись об’єктивізувати оцінку прозорості діяльності ОТГ наведемо результати власного аналізу 14 наявних інтернет-сайтів (рисунк 1) за критеріями прозорості „Світу громад” (максимальний показник – 25).

Результати аналізу сайтів за 25 критеріями, які були перераховані вище, продемонстрували, що висвітлення діяльності ОТГ в інтернет-представництвах поки що недостатнє. Причиною невисоких результатів є те, що серед критеріїв рейтингу питання висвітлення бюджету

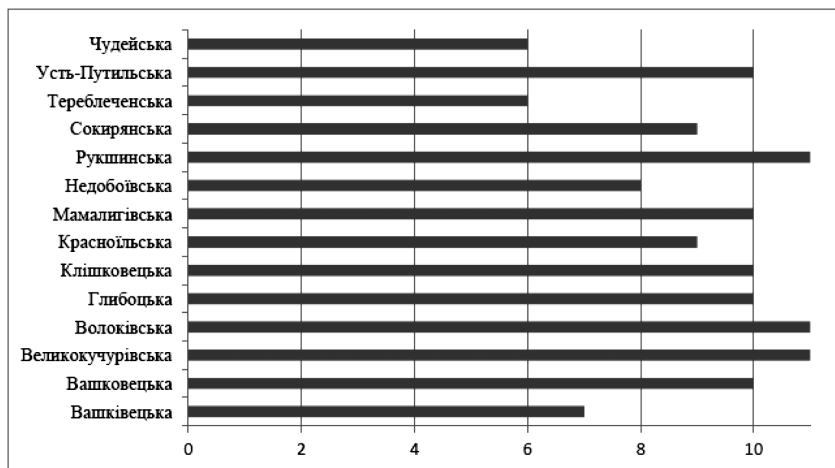
¹⁰ Інтернет- сайт Глибоцької селищної ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hliboka.chv.ua/>

¹¹ Інтернет-сайт Мамалигівської сільської ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mamalyha.com.ua/>

¹² Інтернет-сайт Усть-Путильської громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ustputylska-gromada.gov.ua/>

¹³ Інтернет-сайт Сокирянської міської ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sokyryanska-gromada.gov.ua/>

Рис. 1. Рейтинг прозорості діяльності ОТГ Чернівецької області.



громади (як на стадії проекту, так і звіту про його виконання та зрозумілість подання інформації) є одним з ключових – 7 позицій з 25, а вони відсутні на більшості проаналізованих сайтів. До типових недоліків наповненості сайтів також належать відсутність плану соціально-економічного розвитку громади та звіту про його виконання (3 позиції у рейтингу) та механізмів залучення громадян до обговорення питань громади. Серед 14 перерахованих ОТГ 6 не представлені в жодній соціальній мережі, тому 2 позиції у поданому рейтингу втратили Клішківська, Красноільська, Сокирянська, Теребелеченська, Усть-Путильська та Чудейська ОТГ.

Отже, аналіз прозорості діяльності ОТГ на території Чернівецької області, що полягав у об'єктивній оцінці поданої інформації на їх сайтах, продемонстрував недостатню роботу працівників вказаних громад у даному напрямку. Підкреслимо, що ця проблема є значною в контексті реалізації децентралізації, адже саме дотримання принципу транспарентності представниками об'єднаних громад стане свідченням якісних змін після реформи. У даному контексті вплив людського фактору на процес децентралізації в регіоні можна вважати здебільшого негативним.

При обмеженому аналізі суб'єктивного впливу на функціонування ОТГ Чернівецької області також виявлено позитивні тенденції. Наприклад, це проявляється в укладанні договорів співробітництва, які є, на нашу думку, свідченням усвідомлення проблем представниками громади та бажанням їх швидкого і ефективного усунення. Поки що в регіоні укладено два таких договори: про позашкільну освіту, укладений між Сокирянською міською та Вашковецькою сільською ОТГ; про ефективне поводження з побутовими відходами, укладений між Рукшинською і Недобоївською ОТГ та містом Хотин. Оскільки нормативне врегулювання даного механізму відбулось нещодавно, очікуваним є подальше поглиблення співпраці між громадами за окремими напрямками.

Висновки.

Таким чином, результати аналізу децентралізації в Чернівецькій області засвідчили, що вказаний процес йде у межах загальнодержавних тенденцій. Цілком очевидним стало підтвердження нашої гіпотези про важливу роль людського фактору в реалізації реформи в регіоні, яка є неоднозначною як на етапі формування об'єднаних громад, так і їх подальшого існування.

Позитивною тенденцією є підвищення рівня обізнаності і підтримки реформи децентралізації серед мешканців регіону; активна робота місцевих експертів, депутатів і посадових осіб органів державної влади щодо її просування; використання представниками ОТГ інституційних механізмів реформи для покращення життя мешканців населених пунктів. Виявленими негативними проявами людського фактору в процесі децентралізації стала пасивність у залученні до процесу об'єднання мешканців окремих районів (зокрема Кельменецького, а донедавна також Кіцманського і Заставнівського), активна протидія місцевої еліти об'єднанню (Сокирянський район), а також проблеми прозорості діяльності об'єднаних громад.

Насамкінець варто зауважити, що окреслена в статті проблема потребує подальшого наукового аналізу, зокрема на регіональному рівні. Також важливим є нормативно-правове та інституціональне забезпечення децентралізації влади, що унеможливило б потенційні прояви негативного впливу проаналізованого суб'єктивного чинника.

Halyna Kuzub

FEATURES OF DECENTRALIZATION IN THE CHERNIVTSI REGION: HUMAN FACTOR IN APPLICATION OF REFORM

Summary: The study analyzed the peculiarities of the decentralization process in the Chernivtsi region. Since official statistics and comparisons of indicators in different regions are a well-developed theme, we have focused on the actual circumstances of the implementation of the reform in Bukovina. Under the human factor in the process of power decentralization, we understood value orientations, level of knowledge and awareness of residents and officials public authorities and local self-government of Bukovina on this reform. As a result of the study, it was noted that the human factor has a multiplier effect on the process of decentralization in the Chernivtsi region. In addition, we drew attention to the problem of the transparency functioning communities and analyzed existing community sites according to the criteria of transparency of the „World of Communities”.

Keywords: the decentralization of power in Ukraine, local government, the human factor, the subjective factor of reform, the regional dimension of reform.

Галина Кузуб

ОСОБЕННОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ: ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР ПРИ ВНЕДРЕНИИ РЕФОРМЫ

Резюме: В исследовании проанализированы особенности процесса децентрализации в Черновицкой области. Поскольку официальные статистические данные и сравнение показателей регионов достаточно разработанная тема, мы остановились на фактических обстоятельствах внедрения реформы на Буковине. Под человеческим фактором в процессе децентрализации мы имели ввиду ценностные ориентиры, уровень знаний и поинформированность, а также установки жителей и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. В результате исследования было отмечено неоднозначное влияние человеческого фактора на реализацию процесса децентра-

лизации в Черновицкой области. Отдельно мы обратили внимание на проблемы прозрачности деятельности функционирующих ОТГ, проведя анализ существующих сайтов общин по критериям прозрачности „Світу громад”.

Ключевые слова: децентрализация власти в Украине, местное самоуправление, человеческий фактор, суб'єктивний фактор реформи, регіональне вимірювання реформи.

**Ольга КМЕТЬ, Оксана КУШНІР,
Наталія ФУНДЮР, Оксана ІФТОДА**

ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДІВ АНДРАГОГІКИ У ПРОЦЕСІ УДОСКОНАЛЕННЯ ВАЛЕОЛОГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державним службовцям належить важлива роль у процесі планування, розробки і впровадження різноманітних проєктів, спрямованих на покращення здоров'я населення. Тому необхідною умовою підвищення кваліфікації посадових осіб є розширення їх валеологічної компетентності. Андрагогічна модель організації освітнього процесу з використанням інтерактивних методів навчання сприяє актуалізації та поглибленню знань слухачів щодо факторів ризику розвитку захворювань, усвідомленню переваг здорового способу життя, засвоєнню основ профілактики хронічної неінфекційної патології. У статті наведені основні напрями формування валеологічної компетентності державних службовців, розкрито специфіку методів андрагогіки, які сприяють удосконаленню навчального процесу.

Ключові слова: державні службовці, підвищення кваліфікації, валеологічна компетентність, профілактика, здоровий спосіб життя, навчальний процес, методи андрагогіки.

Одним із важливих чинників удосконалення системи охорони здоров'я є ефективна управлінська діяльність. Держава

визначає і формує політику охорони здоров'я в Україні, забезпечує її реалізацію, гарантує громадянам отримання якісної медичної допомоги¹.

Реформа місцевого самоврядування, а саме децентралізація влади, повинна створювати умови для покращення життєдіяльності територіальних громад. І, як свідчить досвід Європи, місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись винятково на регіональному рівні. Саме органи державної влади здійснюють зовнішнє регулювання медичної галузі, що передбачає надзвичайно важливу роль державних службовців різних рангів у процесі планування, розробки, впровадження і координації зусиль при розбудові різноманітних проєктів, спрямованих на покращення здоров'я населення. Ця роль потребує розуміння феномена громадського та індивідуального здоров'я, розширення діапазону знань щодо здоров'язберігаючих технологій та профілактики захворюваності. Тому необхідною умовою підвищення кваліфікації посадових осіб є удосконалення їх валеологічної компетентності. З урахуванням особливостей слухацької аудиторії (віку, рівня підготовки тощо), актуальним є пошук шляхів оптимізації освітнього процесу.

Здоров'я нації є одним із показників соціального-економічного розвитку держави. Усвідомлення на державному рівні значущості профілактики для збереження здоров'я нації передбачає підвищення рівня валеологічної компетентності держслужбовців, формування у них відповідального ставлення до власного здоров'я та здоров'я населення, як найвищих суспільних та індивідуальних цінностей. На сьогодні, в умовах реформування системи охорони здоров'я, проблема стану здоров'я населення набуває особливої значущості, оскільки кризова соціально-економічна ситуація обтяжується високими показниками захворюваності, зниженням якості медичного обслуговування, відсутністю у багатьох людей мотивації до ведення здорового способу життя як провідного чинника збереження і зміцнення здоров'я.

¹ Вакуленко О., Жаліло Л., Комарова Н., Левін Р., Солоненко І., Яременко О. Теоретико-методологічні засади формування здорового способу життя// Режим доступу: <http://www.health.gov.ua/Publ>

У вересні 2011 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила історичне рішення – політичну декларацію^{2, 3} щодо первинної та вторинної профілактики хронічних неінфекційних захворювань (ХНІЗ), таких як атеросклероз, цукровий діабет, захворювання серцево-судинної та дихальної систем, органів травлення, онкологічна патологія. Первинна профілактика включає заходи з попередження виникнення захворювання шляхом ліквідації ризик-факторів. Метою вторинної профілактики є попередження загострення та прогресування хронічних захворювань, що досягається завдяки усуненню дії факторів ризику та систематичному диференційованому лікуванню хворого.

На сьогодні фахівцями України розроблена програма „Здоров'я – 2020: український вимір”, в основі якої використано Європейську стратегію „Здоров'я – 2020”. Основним пріоритетом цієї програми є профілактика захворювань, створення умов для збереження та зміцнення здоров'я населення, формування відповідального ставлення кожної людини до особистого здоров'я^{4, 5, 6}. Актуальність прийняття даної програми обумовлена тим, що ХНІЗ спричиняють глобальні соціально-економічні втрати населення багатьох країн світу, включаючи й Україну. Саме вони на 82,8 % визначають рівень загальної смертності населення нашої країни і на 62,4 % – смертність людей

² План дій з реалізації Європейської стратегії профілактики та боротьби з неінфекційними захворюваннями 2011-2016 рр. / ВООЗ, Європейське Регіональне Бюро. – Копенгаген, 2011. – 124 с.

³ Review of the commitments of Member States for Europe between 1990 and 2010: analysis in the light of the Health 2020 strategy. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2012.

⁴ Закон України „Про затвердження Загальнодержавної програми „Здоров'я – 2020: український вимір” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20120316_1.

⁵ „Здоров'я–2020: український вимір” – здоров'я та добробут громадян України. Редакція журналу „Український медичний часопис” за матеріалами www.moz.gov.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.umj.com.ua/article/19404/zdorov-ya-2020-ukrainskij-vimir-zdorov-ya-ta-dobrobut-gromadyan-ukraini>.

⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми „Здоров'я – 2020: український вимір”, Концепція від 31.10.2011 № 1164. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80>.

працездатного віку⁷. У рейтингу країн Європи Україна посідає четверте місце за величиною стандартизованих показників смертності населення працездатного віку внаслідок онкологічних хвороб, п'яте – за відповідним показником смертності від хвороб системи кровообігу та споживання алкоголю на душу населення, дев'яте – за поширеністю куріння серед чоловіків. Водночас, за такими показниками здорового способу життя, як рівень фізичної активності, споживання овочів і фруктів на людину в день, Україна посідає 32 місце серед європейських країн⁸.

На сьогодні визначені наступні фактори ризику, що обумовлюють до 75 % смертності від ХНІЗ: підвищений артеріальний тиск, високий рівень глюкози та холестерину в крові, нераціональне харчування (надмірна калорійність їжі, надмірне споживання солі і тваринних жирів, недостатнє споживання фруктів і овочів), низький рівень фізичної активності, ожиріння, надмірне вживання алкоголю, куріння⁹.

Досвід багатьох країн показав, що реалізація науково-обґрунтованих профілактичних і лікувальних заходів дозволяє упродовж 15-20 років знизити смертність від ХНІЗ у два і більше разів. При цьому профілактичні заходи, порівняно з лікувальними, набагато дешевші та ефективніші¹⁰. У реалізації заходів профілактики виділяють наступні напрямки дій: формування здорового способу життя населення та рання діагностика ХНІЗ і факторів ризику їх розвитку з подальшою своєчасною корекцією.

У рамках реалізації програми „Здоров'я – 2020: український вимір”, забезпечення інформаційного супроводу діяльності галузі

⁷ Горбась І. Профілактика хронічних неінфекційних захворювань – реальний шлях поліпшення демографічної ситуації в Україні // Український кардіологічний журнал. – 2009. – №3. – С 6-11.

⁸ Давиденко Н. Динаміка особливостей харчування та серцево-судинні захворювання (15-річне дослідження) [Електронний ресурс] // Проблеми харчування. – 2006. – №6. – Режим доступу: http://www.medved.kiev.ua/arh_nutr_2006/n06_3_3.htm

⁹ Медведовська Н., Криштопа Б., Кутуза А. Загальні закономірності стану здоров'я населення України // Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію. 2010 рік. – К., 2011. – С. 34-41.

¹⁰ Голод Н. Хронічні неінфекційні захворювання як визначний фактор зниження рівня здоров'я української нації // Сучасні проблеми здоров'я та здорового способу життя у педагогічній освіті. – Вісник № 139. – Том II. – 2016. – С. 35-39.

охорони здоров'я покладено на медичних працівників сумісно з органами місцевого самоврядування міст та районів. Тож з огляду на вищезазначене, працівники органів державної влади, посадові особи органів місцевого самоврядування мають бути обізнаними з питань впливу чинників ризику на виникнення захворювань, значення здорового способу життя для збереження та зміцнення здоров'я людини, поінформованими про шляхи профілактики захворювань.

Валеологічна компетентність формується на основі позитивного ставлення до здорового способу життя, характеризується активною і свідомою пропагандивно-просвітницькою діяльністю, здатністю нести особисту соціальну та правову відповідальність за прийняті рішення щодо вибору стратегії поведінки у суспільстві стосовно збереження свого здоров'я та здоров'я інших¹¹.

З метою підвищення рівня валеологічної компетентності державних службовців облдержадміністрації та райдержадміністрації, посадових осіб районних, міських, селищних рад, які вперше прийняті на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування, викладачами Вищого Державного Навчального Закладу України „Буковинський державний медичний університет” було прочитано цикл лекцій з основ валеології на базі Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Для підвищення ефективності засвоєння знань слухачами, навчальний процес здійснювався з урахуванням основних положень андрагогіки – науки про навчання дорослих.

Андрагогічна модель організації освітнього процесу враховує специфіку навчання дорослої людини з урахуванням її віку, освітніх та життєвих потреб, реальних можливостей, індивідуальних особливостей і досвіду. Основне положення андрагогіки, на відміну від традиційної педагогіки, полягає в тому, що провідну роль у процесі навчання відіграє не той, хто навчає, а той, кого навчають, тож навчальний процес ґрунтується на активній співпраці обох сторін.

¹¹ Оржеховська В. Кроки становлення валеологічної політики в Україні та шляхи її розвитку// Збірник науково-практичних статей: „Валеологічна освіта та виховання: сучасні підходи, доступність і шляхи їх розвитку в Україні”. – К.: Марістр, 1999. – № 8 – С. 5-9.

Функцією викладача є надання допомоги тому, хто навчається, з метою виявлення та систематизації особистого досвіду, коригування та поповнення знань, стимуляції до зростання освітніх потреб та прагнення до саморозвитку та самовдосконалення¹². Зважаючи на особливості слухачів (вік, рівень підготовки, професійний та життєвий досвід), відбувається зміна пріоритетів основних методів навчання. Використання інтерактивних методів у освітньому процесі дозволяє підвищити інтерес до навчальної теми, перетворити аудиторію пасивних слухачів на активних учасників заняття. Організація інтерактивного навчання передбачає розвиток вміння доказово міркувати, висловлювати свою точку зору стосовно тієї чи іншої проблеми, спільно вирішувати питання на основі аналізу ситуації. При цьому створюється атмосфера співпраці та взаємодії, яка сприяє заохоченню слухачів ставити питання та шукати відповіді, спонукає бути демократичними, критично мислити, поважати думку колег, приймати продумані рішення.

Для ознайомлення слухачів з основами валеології було використано лекцію-бесіду, яка сприяла безпосередньому спілкуванню викладача з аудиторією та дозволяла у достатньо короткий проміжок часу в доступній формі викласти сутність певної проблеми, розглянути найбільш важливі питання теми. Особливу увагу було акцентовано на основних складових здорового способу життя, що включає в себе правильну організацію праці та відпочинку, створення сприятливих санітарно-гігієнічних умов праці, раціональне харчування, достатню фізичну активність, відмову від шкідливих звичок. Жваву дискусію в аудиторії викликали питання щодо індивідуальної та суспільної профілактики хронічної неінфекційної патології, немедикаментозних методів лікування, причин різноманітних побічних ефектів, які виникають внаслідок нераціонального використання ліків у процесі самолікування, досвіду впровадження здоров'язберігаючих технологій в містах України та за кордоном.

Використання в навчальному процесі інтерактивних методів андрагогіки сприяло актуалізації та поглибленню знань слухачів про

¹² Вдовиченко Ю. Реалізація андрагогічних принципів у професійному розвитку особистості / Ю. Вдовиченко // Медична освіта, 2014. – № 4 – С. 18-20.

загрози і ризики для здоров'я, усвідомленню переваг здорового способу життя, засвоєнню основ профілактики ХНІЗ, створенню адаптивного освітнього середовища для розкриття особистісних ресурсів в аспекті подальшої здоров'язберігаючої діяльності.

Визнання високої соціальної значущості індивідуального здоров'я та необхідність формування позитивного ставлення громадськості до здорового способу життя зумовлює потребу в розширенні сфер і напрямків діяльності на державному рівні щодо збереження здоров'я населення. Тому, необхідною умовою підвищення кваліфікації посадових осіб є вивчення основних принципів формування здорового способу життя та профілактики захворювань. Використання у навчальному процесі інтерактивних методів андрагогіки підвищує результативність курсової підготовки державних службовців та створює передумови для їх подальшого професійного розвитку.

**Ольга Кметь, Оксана Кушнір,
Наталія Фундюр, Оксана Ифтода**

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОВ АНДРАГОГИКИ В ПРОЦЕССЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВАЛЕОЛОГИЧЕСКОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Резюме: Государственным служащим принадлежит важная роль в процессе планирования, разработки внедрения различных проектов, связанных со здоровьем населения. Поэтому, необходимым условием повышения квалификации должностных лиц является расширение их валеологической компетентности. Андрагогическая модель организации образовательного процесса с использованием интерактивных методов обучения способствует актуализации и углублению знаний слушателей о факторах риска развития заболеваний, осознанию преимуществ здорового образа жизни, усвоению основ профилактик и хронической неинфекционной патологии.

В статье обозначены основные направления формирования валеологической компетентности государственных служащих, раскрыта специфика методов андрагогики, которые способствуют совершенствованию учебного процесса.

Ключевые слова: государственные служащие, повышение квалификации, валеологическая компетентность, профилактика, здоровый образ жизни, учебный процесс, методы андрагогтики.

**Olga Kmet, Oksana Kushnir,
Natalia Fundyur, Oksana Iftoda**

ANDRAGOGY METHODS USED IN THE PROCESS OF VALEOLOGIC COMPETENCE FORMATION OF LOCAL MUNICIPALITY OFFICIALS

Summary: State officials have an important role in the process of planning, working out, implementation and coordination of efforts at the development of diverse projects associated with public health. So, a necessary condition for officials' certification training is the extension of their valeological competence. The andragogical model for the educational process organization, using interactive teaching methods, contributes to the listeners' updating and profound knowledge of health threats and risks, awareness of a healthy lifestyle benefits, to mastering the foundations of chronic non-infectious pathology prevention; creating an adaptive educational environment for personal resources disclosure in the aspect of further health preserving activity.

Keywords: state officials, certification training, valeologic competence, prevention, healthy lifestyle, educational process, andragogy methods.

Розділ III

З ДОСВІДУ РОБОТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Богдан ВОЛОШИНСЬКИЙ

ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ НІМЕЦЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ „СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ДОБРОВІЛЬНИХ ПОЖЕЖНИХ ДРУЖИН (КОМАНД) У ГРОМАДАХ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ”

Стан пожежної безпеки є важливою складовою загальної проблеми безпеки життєдіяльності населення у територіальних громадах. У державах Європейського Союзу (ЄС) щорічно здійснюються значні інвестиції в інфраструктурні об'єкти державних і комунальних закладів пожежної охорони, проводяться загальнодержавні і місцеві організаційно-технічні заходи з питань запобігання надзвичайним ситуаціям, зокрема пожежам. У зв'язку із проголошеними урядом намірами щодо реформування пожежної охорони в Україні з урахуванням досвіду організації систем пожежної безпеки у державах-членах ЄС, актуальним є виконання окремих регіональних проектів міжнародної технічної допомоги, орієнтованих на пошук нових моделей пожежної безпеки у територіальних громадах, зокрема з використанням потенціалу добровільних пожежних формувань.

Один з таких проектів під назвою „Сприяння розвитку добровільних пожежних дружин (команд) у громадах Івано-Франківської області” реалізовано в Івано-Франківській області протягом 2016-2017 років за підтримкою і сприянням Фонду Ганса Зайделя (ФРН) на базі Івано-Франківського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, при підтримці Івано-Франківської обласної ради, Івано-Франківської обласної державної адміністрації та спільно з Управлінням Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Івано-Франківській області. Проект було розроблено за участю референтів Фонду Ганса Зайделя доктора Юргена Вальхсхьофера і керівника окружної пожежної служби у відставці Вальтера Шваба, які перед цим проводили у центрі окремі семінари такої тематики протягом 2014-2015 років.

4 квітня 2016 року в м. Івано-Франківську було підписано протокол намірів щодо реалізації цього проекту між Фондом Ганса Зайделя та зазначеними партнерами в області.

Метою проекту було надання консультаційної допомоги і сприяння посадовим особам місцевого самоврядування, керівникам місцевої пожежної охорони, керівникам і членам добровільних пожежних дружин (команд) у громадах з питань розвитку та удосконалення діяльності у територіальних громадах добровільних пожежних формувань, які діють відповідно до Порядку функціонування добровільної пожежної охорони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 564.

Учасниками зазначеного проекту стали сільські та селищні голови, працівники місцевої пожежної охорони – організатори добровільних пожежних формувань, громадські активісти – члени добровільних пожежних формувань.

Реалізація проекту „Сприяння розвитку добровільних пожежних дружин (команд) у громадах Івано-Франківської області” відбувалася протягом березня 2016 року – лютого 2017 року такими етапами:

1. Відбір учасників проекту здійснено протягом березня 2016 року.
2. У квітні проведено для учасників проекту перший настановчий навчально-практичний семінар „Створення добровільних пожежних дружин (команд) у сільських і селищних громадах”.

3. Протягом червня проведено сім виїзних семінарів у територіальних громадах з наданням експертами Фонду у громадах консультаційної допомоги і сприяння посадовим особам місцевого самоврядування та громадським активістам з питань розвитку та удосконалення діяльності добровільних пожежних формувань.

Одночасно проводився моніторинг успішності розвитку добровільних пожежних дружин (команд) у громадах. 10 червня експерти Фонду також взяли участь у проведенні змагань між районними командами членів добровільних пожежних формувань на базі спортивного комплексу Аварійно-рятувального загону спеціального призначення у м. Івано-Франківську.

4. Восени, у вересні відбувся підсумковий навчально-практичний семінар „Удосконалення організації діяльності добровільних пожежних дружин (команд) у сільських і селищних громадах” з оцінкою стану та обміну досвідом розвитку добровільних пожежних дружин (команд) у громадах. Для учасників проекту було проведено виїзне практичне заняття з питань формування добровільної пожежної команди та створення підрозділу місцевої пожежної охорони на базі Вишківської сільської ради Долинського району. Для ознайомлення з досвідом реалізації проекту участь у семінарі взяли представники Київської та Чернігівської областей.

За підсумками цього семінару було здійснено відбір учасників проекту для навчальної поїздки до Федеративної Республіки Німеччини.

У рамках проекту було видано і розповсюджено в усіх місцевих радах області збірник методичних рекомендацій та матеріалів „Створення підрозділів добровільної пожежної охорони”.

5. Протягом 12-17 грудня 2016 року було проведено навчальний візит групи учасників проекту до Федеративної Республіки Німеччини для ознайомлення з практикою діяльності добровільних пожежних команд у громадах землі Баварія та ознайомлення зі Школою для членів добровільних пожежних команд.

6. У лютому 2017 року проект було завершено і проведено підсумковий навчально-практичний семінар „Удосконалення організації діяльності добровільних пожежних дружин (команд) у сільських і селищних громадах” з презентацією результатів навчального візиту у ФРН і підбиттям підсумків виконання проекту „Сприяння розвитку добровільних пожежних дружин (команд) у громадах Івано-Франківської області”.

Одночасно з метою поживлення роботи щодо створення добровільних пожежних формувань у 2016 році Івано-Франківською обласною радою при оголошенні сьомого обласного конкурсу проектів

та програм розвитку місцевого самоврядування було визначено апробаційними проекти та програми розвитку у територіальних громадах пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони. Протягом квітня – червня того ж року у центрі проводилися заняття з посадовими особами місцевого самоврядування щодо написання і подання таких проектів.

У 2016 році було розроблено і подано на конкурс 3 проекти розвитку команд добровільної пожежної охорони. У результаті проведення конкурсу переможцем визнано проект „Сприяння розвитку добровільної пожежної дружини у громаді села Хриплин Івано-Франківської міської ради”. Проект реалізований у 2017 році. Загальна вартість проекту 750 тисяч гривень, у тому числі: 240 тисяч гривень з сільського бюджету, 300 тисяч гривень співфінансування на проект з обласного бюджету, 210 тисяч гривень від партнерських організацій. Проект розроблено сільським головою села Хриплин Романом Соколик, який проходив навчання на семінарах у рамках цього проекту. У жовтні 2017 року у селі вже працювала добровільна пожежна команда, очолена місцевим підприємцем Сергієм Присяжнюком. За кошти проекту придбано тракторний причіп-цистерну, генератор, механізований ручний інструмент і пожежний інвентар. Здійснюється цілодобове телефонне чергування. Планується спорудження пожежного депо з гаражем і кімнатою для чергування добровольців.

При оголошенні восьмого обласного конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування у 2017 році окремим пріоритетним напрямом подання проектів було визначено „Розвиток добровільної пожежної охорони”. За цим напрямом на конкурс було подано 15 проектів, 7 з яких у листопаді 2017 року визнано переможцями конкурсу.

Слід відзначити, що для належного стану пожежної безпеки у громадах важливо налагодити ефективну взаємодію трьох суб’єктів: підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, підрозділів добровільної пожежної охорони (МПО) і підрозділів добровільної пожежної охорони – дружин і команд.

Важливим елементом системи пожежної безпеки є підрозділи МПО, які утримуються у громадах за кошти місцевих бюджетів.

В Івано-Франківській області створення мережі підрозділів добровільної пожежної охорони розпочато у 2001 році, на час початку роботи над проектом у вересні 2014 року вже діяли 23 підрозділи, а сьогодні мережа налічує 29 підрозділів МПО у громадах. Актуальним, зокрема, є створення підрозділів МПО в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

Реалізація зазначеного проекту міжнародної технічної допомоги в області та створення можливості підтримки з обласного бюджету на конкурсних засадах у 2017 і наступних роках проектів щодо функціонування у територіальних громадах підрозділів добровільної пожежної охорони і розвитку їх матеріально-технічного забезпечення створили добру основу для поліпшення стану пожежної безпеки у громадах області. Зокрема, за даними Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Івано-Франківській області протягом 2017 року підрозділи добровільної пожежної охорони взяли участь у ліквідації 187 пожеж.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Бак Наталія Андріївна – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів і кредиту економічного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів – проблематика розвитку державних і місцевих фінансів. E-mail: baknatali25@gmail.com

Білорусов Сергій Георгійович – кандидат технічних наук, доцент, директор Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, заслужений працівник освіти України. Сфера наукових інтересів: вивчення та удосконалення механізму реалізації кадрової політики в органах державного регіонального управління і місцевого самоврядування; дослідження інноваційних освітніх технологій, сучасних методик з підвищення кваліфікації керівних кадрів органів публічної влади; планування розвитку територіальних громад. E-mail: ks.cppk@ukr.net

Бостан Іонел – доктор права, почесний доктор, професор, науковий керівник докторантури факультету права і адміністративних наук Сучавського університету „Штефан чел Маре”. E-mail: ionel_bostan@yahoo.com

Бурдяк Віра Іванівна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні, правові та духовні проблеми суспільного розвитку, зокрема специфіка трансформаційних змін, становлення партійних систем і політичних еліт, етнічних взаємин у країнах ЦСЄ, зв'язок країн з глобальними міжнародними організаціями. E-mail: vira.burdjak@gmail.com

Василевська Тетяна Едуардівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та

публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України. Коло наукових інтересів: професійна етика, депутатська етика, етика державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. E-mail: tvasilevs@ukr.net

Волошинський Богдан Іванович – магістр державного управління, директор Івано-Франківського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. E-mail: bogdan.voloshynskyu@gmail.com

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора – начальник відділу наукової та міжнародної діяльності Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Сфера наукових інтересів: історія міжнародних відносин, історія Буковини; українсько-молдовсько-румунські відносини на сучасному етапі; транскордонне співробітництво; етнополітика та міжетнічні відносини; проблеми міграції та біженців. E-mail: hakman61@gmail.com

Гонюкова Лілія Василівна – доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України. Сфера наукових інтересів: управлінські технології, політичний менеджмент, громадські об'єднання і політичні партії, гендерна політика. E-mail: gonyukova@ukr.net

Добра Дорін-Мірча – доктор, асистент професора факультету європейських студій Клузького університету “Бабеш-Бойяї”. Сфера наукових інтересів: європейські студії, європейська інтеграція, європейська політика сусідства, історія міжнародних відносин. E-mail: dorin_dobra@yahoo.com

Дутчак Інна Григорівна – кандидат історичних наук, доцент, старший науковий співробітник Чернівецької філії ДНУ „Інститут

модернізації змісту освіти”. Сфера наукових інтересів: інноваційні технології навчання і викладання; інтерактивні технології у науковій діяльності; перспективи і досвід упровадження мультилінгвальної освіти. E-mail: innadutchak76@gmail.com

Іфтода Оксана Миколаївна – асистентка кафедри гігієни та екології Вищого державного навчального закладу України „Буковинський державний медичний університет”. Сфера наукових інтересів: профілактична медицина, гігієна дітей і підлітків, генетика, екологія.

Кандюк Олексій Богданович – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: європейські інтеграційні процеси, євроатлантична безпека, зовнішня політика США. E-mail: akandyuk@gmail.com

Кіхай Богдан – магістр права, асистент кафедри факультету права і адміністративних наук Сучавського університету „Штефан чел Маре”. E-mail: chihai.bogdan@gmail.com

Кметь Ольга Гнатівна – кандидат медичних наук, доцент кафедри фармакології Вищого Державного Навчального Закладу України „Буковинський державний медичний університет”. Сфера наукових інтересів: фармакологічна корекція ішемічних пошкоджень центральної нервової системи, генетика, екологія, валеологія. E-mail: kmet.olga@bsmu.edu.ua

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління, директор НДІ європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, член Групи незалежних експертів з питань Європейської Хартії місцевого самоврядування Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Сфера наукових інтересів: історія та теорія політичної науки, процеси європейської інтеграції, демократичні процеси в Україні та країнах ЦСЄ, політична регіоналістика, етнополітологія

та публічна політика, питання розвитку місцевого самоврядування.
E-mail: akruglas@gmail.com

Кузуб Галина Дмитрівна – аспірант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: децентралізація влади, місцеве самоврядування. E-mail: halyna.kuzub@stud.chnu.edu.ua

Кушнір Оксана Василівна – кандидат медичних наук, старший викладач кафедри гігієни та екології Вищого державного навчального закладу України „Буковинський державний медичний університет”. Сфера наукових інтересів: профілактична медицина, нутриціологія, аліментарна токсикологія, генетика, екологія, валеологія. E-mail: oksankakushnir@ukr.net

Недодук Ігор Степанович – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, координатор магістратури за спеціальністю „Публічне управління та адміністрування” Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні трансформаційні процеси та проблеми реформування органів державної влади пострадянських країн. E-mail: igornedokus@yahoo.com

Орлов Марія – доктор права, президент ГО „Інститут політичних та адміністративних наук Республіки Молдова”, доцент Белцького державного університету „Алеку Руссо”. E-mail: orlovmg@yahoo.fr

Ротар Наталія Юрївна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політична участь громадян в умовах трансформаційних процесів; принципи формування електоральної, протестної та дискурсивної моделей політичної участі; проблеми становлення демократії в Україні. E-mail: nata_rotar@ukr.net

Сокол Дмитро Володимирович – кандидат економічних наук, доцент кафедри управління та соціальної роботи Мінського філіа-

лу Російського державного соціального університету. Сфера наукових інтересів: публічне адміністрування, місцеве самоврядування, публічні фінанси, місцеві фінанси, державний і місцевий бюджети, бюджетування, економічне зростання та сталий розвиток. E-mail: disok@tut.by

Сторощук Богдан Дмитрович – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії, менеджменту та адміністрування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: економіка влади; економічна політика держави; системний підхід. E-mail: storbd@gmail.com

Струтинський Владислав Євгенович – кандидат філософських наук, доцент кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, голова Координаційної ради університетського Центру „Східна школа польських студій імені Антона Кохановського”; голова Громадської організації „Обласне Товариство польської культури ім. Адама Міцкевича”. E-mail: strukvl@gmail.com

Фундюр Наталія Миколаївна – кандидат медичних наук, доцент кафедри гігієни та екології Вищого державного навчального закладу України „Буковинський державний медичний університет”. Сфера наукових інтересів: профілактична медицина, нутриціологія, гігієна праці, екологія, валеологія.

Цікул Ірина Василівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: проблеми та перспективи становлення паритетної демократії в Україні, політична комунікація, взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства. E-mail: irina.cikul@outlook.com

Чепель Ольга Дмитрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри Європейського права та порівняльного правознавства Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, адвокат, консультант з правових питань регіонального відділення

Асоціації міст України в Чернівецькій області. Сфера наукових інтересів: конституційне, муніципальне, виборче право, порівняльна адвокатура, захист прав осіб в Європейському суді з прав людини. E-mail: o.chepel@chnu.edu.ua

Ярмистий Микола Васильович – кандидат наук з державного управління, директор Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Сфера наукових інтересів: проблеми розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; питання професійного росту та підвищення кваліфікації в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. E-mail: jarmusty@gmail.com

Наукове видання

Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ та організацій

Кафедра політології та державного управління
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії

Влада та управління

Збірник наукових праць

Випуск 5

Наукові редактори – *М. В. Ярмистий, А. М. Круглашов*

Заступник наукових редакторів – *С. М. Гакман*

Технічний редактор – *С. П. Шарагова*

Коректор – *І. Криворук*

Комп'ютерна верстка – *А. Андреева*

Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 17,67.

Наклад 300 прим. Зам. № 1350



Верстка, редагування та друк

видавничий дім
publishing house

Свідоцтво про внесення
до Державного реєстру суб'єкта
видавничої справи ЧЦ №1 від 10.07.2000 р.



телефони
[0372]

Приймальня	552 943
Друкарня	526 353
Реалізація	526 956
Бухгалтерія	527 049



адреса
58000, м. Чернівці,
вул. Радищева, 10



e-mail
info@bukrek.net



факс
[0372] 552 943



web-сайт
www.bukrek.net