

ЧЕРНІВЕЦЬКА МІСЬКА РАДА

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

*За матеріалами V Міжнародної наукової конференції
«Муніципальні читання імені Антона Кохановського»*

Випуск 6

Чернівці
«Букрек»
2019

*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 18 вересня 2019 р.)
та вченою радою факультету історії, політології та міжнародних відносин
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(протокол № 3 від 30 жовтня 2019 р.)*

**Редколегія та автори висловлюють щире вдячність
Представництву Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії,
яке зробило можливим вихід цієї книги у світ**

В 57 **Влада та управління** : Збірник наукових праць. Вип. 6. Чернівці : «Букрек», 2019.
264 с. : іл.

ISBN 978-617-7770-30-4

До збірника наукових праць увійшли доповіді та повідомлення, виголошені на V Міжнародній науковій конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» (14–15 листопада 2019 р.), організованій Чернівецьким регіональним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, кафедрою політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії у партнерстві з Чернівецькою міською радою, що відбулася.

Збірник висвітлює теоретичні й науково-практичні підходи, погляди та результати наукових досліджень з проблематики місцевого самоврядування, державного управління, державної служби, децентралізації влади, соціально-економічного розвитку громад і регіонів, етнопонаціональних процесів.

Матеріали видання розраховані на працівників сфери державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, керівників державних установ, громадських організацій, наукових і педагогічних кадрів, усіх, хто вивчає або досліджує наукові та 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, 2019

© ЧНУ, 2019

© Автори, 2019

© Видавничий дім «Букрек», 2019

ISBN 978-617-7770-30-4

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія 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 науково-дослідного відділу 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.

Гонюкова 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 імені Юрія Федьковича;

Євдокименко Валерій Кирилович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економіки підприємства Буковинського державного фінансово-економічного університету;

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

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

Надолішний Петро Іванович – доктор наук з державного управління, заступник працівник освіти України, професор Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

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 імені Юрія Федьковича;

Федуняк Сергій Георгійович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;

Фісанов Володимир Петрович – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;

Кифак 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.

Рецензенти:

Василевська Т. Е. – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

Фісанов В. П. – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

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,
E-mail: cppkcv@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

ЗМІСТ

Передмова	9
-----------------	---

РОЗДІЛ I

ПРОЦЕС ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

<i>Валентин МАЛИНОВСЬКИЙ</i> Міста в децентралізаційній реформі: проблеми і перспективи	12
<i>Наталія РОТАР</i> Рейтинг як інструмент позиціонування регіональних політичних еліт	21
<i>Марія ППРЕН</i> Наукове та громадянське забезпечення політико-управлінських засад модернізаційної стратегії державотворення в сучасній Україні	42
<i>Людмила РОШКА</i> Міське самоуправління: методологічний підхід	53
<i>Галина МАНЧУЛЕНКО</i> Значення міжнародної підтримки процесу децентралізації в інституціональному забезпеченні реформи в Україні	61
<i>Анатолій КРУГЛАШОВ, Наталія САБАДАШ</i> Публічне управління сферою молодіжної політики у процесі утворення об'єднаних територіальних громад	70
<i>Тетяна МЕДІНА, Сергій ЯРЕМЧУК</i> Особливості ставлення населення Чернівецької області до реформи місцевого самоврядування	83

РОЗДІЛ II

МУНІЦИПАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

<i>Віра БУРДЯК</i> Регіональні практики формування органів влади в ОТГ Чернівецької області	98
<i>Яна ЧЕРНОПИЩУК</i> Труднощі територіального об'єднання на прикладі Одеської області: порівняльно-правовий аналіз ОТГ	109

Богдан СТОРОЩУК	
Механізм формування економічної влади міста Чернівці як урбаністичного центру	116
Віталій ЧЕБАНИК	
Функціонування органів управління освітою в отг чернівецької області	129
Ігор НЕДОКУС	
Місцеве самоврядування в Республіці Білорусь: тенденції розвитку	142
Дан МОРАРУ	
Залучення комунітарного та місцевого партнерства у процесі урбаністичної ревіталізації в муніципії Белць, Республіка Молдова	151

РОЗДІЛ III

ВЗАЄМОДІЯ РІЗНОРІВНЕВИХ СУСПІЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Лілія ГОНЮКОВА	
Консультування влади з громадськістю для прийняття рішень	162
Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА	
Участь громадянського суспільства в підтримці етики в публічному управлінні	174
Дорін-Мірча ДОБРА	
На захист високої етики публічних службовців	187
Микола ЯРМИСТИЙ	
Комунікативна взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства: з українського та румунського досвіду	198
Сергій ГАКМАН	
Ефективне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства у транскордонній взаємодії	210
Людмила ГОЛОВАТАЯ	
Аспект потенціального трансграничного співробітництва в розвитку регіонів Молдови	227
Інна ДУТЧАК	
Мовна політика ЄС і корисний досвід для України та Чернівецької області як окремо взятого регіону	238
Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК	
Міжнетична комунікація в Україні: регіональний аспект (на прикладі Чернівецької області)	247
Відомості про авторів	257

CONTENT

Foreword	9
----------------	---

PART I

PROCESSES OF STATE FORMATION AND DECENTRALIZATION OF AUTHORITIES IN UKRAINE

<i>Valentyn MALYNOVSKYI</i> Cities in Decentralization Reform: Problems and Perspectives	12
<i>Nataliia ROTAR</i> Rating as a Tool For Positioning Regional Political Elites	21
<i>Mariia PIREN</i> Scientific and Civic support for the Political and Managerial Foundations of the Modernization Strategy of State-Building in Contemporary Ukraine	42
<i>Ludmila ROSCA</i> Local Autonomy: Methodological Approach	53
<i>Halyna MANCHULENKO</i> The Importance of International Assistance For the Decentralization Process in Institutional Providing of Reform in Ukraine	61
<i>Anatoly KRUGLASHOV, Natalia SABADASH</i> Public Administration of the Youth Policy in the Process of Formation of United Territorial Communities	70
<i>Tatiana MEDINA, Sergey YAREMCHUK</i> Features of the Attitude of the Population of Chernivtsi Region to the Reform of Local Self-Government	83

PART II

MUNICIPAL DEVELOPMENT AND FEATURES OF FUNCTIONING OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES

<i>Vira BURDIAK</i> Regional Practices of Formation of Authorities in the OTG of the Chernivtsi Region	98
<i>Yana CHERNOPYSHCHUK</i> The Difficulties of the Territorial Association on the Example of the Odessa Region: Comparative-Legal Analysis of the UTC	109

<i>Bogdan STOROSHCHUK</i>	
Formation of Economic Power of the City of Chernivets as an Urbanistic Center	116
<i>Vitaly CHEBANYK</i>	
Functioning of Education Management Bodies in the OTG (United Territorial Communities) of Chernivtsi Oblast	129
<i>Ihor NEDOKUS</i>	
Local Self-Government in the Republic of Belarus Development Trends	142
<i>Dan MORARU</i>	
Involvement of Community and Local Partnership in the Process of Urban Revitalization in Municipality Bălți, Republic of Moldova	151

PART III
**MULTILEVEL INTERACTION OF SOCIAL INSTITUTIONS
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Liliia HONIUKOVA</i>	
Advising Public Authorities on Decision-Making	162
<i>Tetiana VASYLEVSKA</i>	
Participation of Civil Society in Support of Ethics in Public Administration	174
<i>Dorin-Mircea DOBRA</i>	
Plea for a Higher Ethics of Civil Servants	187
<i>Mykola YARMYSTYI</i>	
Communicative Interaction of Government Bodies and Civil Society Institutions: from Ukrainian and Romanian Experience	198
<i>Serhii HAKMAN</i>	
Effective Partnership of Authorities and Institutions of Civil Society in Cross-Border Interaction	210
<i>Ludmila GOLOVATAIA</i>	
The Aspect of Potential Cross-Border Cooperation in Developing the Regions of Moldova	227
<i>Inna DUTCHAK</i>	
The Language Policy of the EU and a Useful Experience for Ukraine and Chernivtsi Region as a Separate Region	238
<i>Nataliia NECHAIEVA-YURIICHUK</i>	
Interethnic Communication in Ukraine: the Regional Aspect (on Chernivtsi Oblast' Example)	247
About the Authors	257

ПЕРЕДМОВА

Необхідність постійного вдосконалення та розвитку системи місцевого самоврядування вимагає цілеспрямованої та продуманої регіональної політики. У наш час динамічно змінюються запити суспільства й очікування громадян від влади, що потребує подальшого розвитку наукових підходів та інструментарію досліджень у вивченні функціонування місцевого самоврядування в цілому й муніципального управління зокрема. Такі зміни вимагають своєчасної розробки та втілення у життя нових форм і методів публічного узгодження різнопланових інтересів, врахування різноспрямованих прагнень представників громадянського суспільства, вирішення пріоритетних завдань розвитку територіальної громади міст та інших населених пунктів відповідними органами влади.

У цьому контексті приємно переконуватися в тому, що традиційна науково-практична конференція «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» набуває все більшого визнання серед посадових осіб органів місцевого самоврядування, науковців із різних міст України та європейських держав. Зокрема, у 2018 році до роботи конференції, окрім учасників із Чернівецької області, долучилися представники Києва, Волинської, Івано-Франківської, Одеської та Тернопільської областей, а також зарубіжні гості – з Польщі, Румунії та Молдови. Вони поділилися власними науковими пошуками в царині публічного управління й адміністрування, аналізом вітчизняних і зарубіжних проблем місцевого самоврядування та здійснення його реформування.

Відповідно на основі та в подальший розвиток основних результатів роботи конференції виходить шостий випуск Збірника наукових праць «Влада та управління». У ньому широко висвітлені та науково обґрун-

тововані основні тематичні напрямки, які пройшли через попереднє обговорення під час минулорічної науково-практичної конференції, а саме – в ході пленарного засідання «Роль міст у розвитку місцевої демократії», роботи секцій: «Муніципальний розвиток в умовах формування об'єднаних територіальних громад», «Реформування системи виборів до місцевих рад», «Взаємодія різнорівневих суспільних інституцій у публічному управлінні», «Професійне навчання службовців органів публічної влади», а також під час круглого столу «Ефективна комунікація органів влади та інститутів громадянського суспільства: механізми, практичний досвід та імплементація», проведеного на базі Вижницької райдержадміністрації. Проголошені під час Муніципальних читань імені Антона Кохановського доповіді та наукові повідомлення відображені у наукових статтях видання.

Збірник наукових праць «Влада та управління» виходить з 2010 року. Його позитивною традицією є те, що разом із науковими статтями теоретичного змісту подані публікації, автори яких аналізують та узагальнюють досвід застосування нових підходів і практичної реалізації окремих цільових програм у системі муніципального управління в різних містах та територіальних громадах України. Зокрема розглянуто як певні проблемні питання, так і загалом позитивні тенденції в управлінні міськими територіальними громадами різних областей нашої держави. Заслужовують на увагу дослідників 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, узагальнення досвіду діяльності об'єднаних територіальних громад і окремих напрямків їх сучасного розвитку.

Наш збірник зорієнтовано насамперед на посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, державних службовців органів виконавчої влади. Висловлюємо надію, що опубліковані наукові

праці зацікавлять учених у сфері публічного управління, викладачів і магістрантів, які навчаються за освітнім напрямком «Публічне управління та адміністрування». Переконані, що пропонована збірка наукових праць стане у пригоді також для представників політичних і громадських організацій, зацікавлених в успішному розвитку місцевого самоврядування.

Хочемо подякувати нашим авторам, які надіслали свої статті, які охоплюють досить широкий тематичний спектр прикладних і теоретичних досліджень. Висловлюємо свою глибоку вдячність представництву Фонду Ганса Зайделя в Україні, Молдови, Румунії за всебічну підтримку проведення конференції та видання цього збірника. Запрошуємо вітчизняних і зарубіжних дослідників, а також посадових осіб органів місцевого самоврядування й надалі брати участь у наших наукових заходах і надсилати до редакції нові дослідницькі статті, аналітичні огляди, аналіз ефективних практик розвитку міст та інших територіальних громад для наступного випуску збірника.

Микола Ярмистий, Анатолій Круглашов,
співголови релакційної колегії

РОЗДІЛ I

ПРОЦЕС ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Валентин МАЛИНОВСЬКИЙ

МІСТА В ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІЙ РЕФОРМІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

***Абстракт.** У статті здійснено аналіз стану формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) у містах обласного значення. Зазначений процес став найбільшою проблемою децентралізаційної реформи в Україні. На прикладі міст обласного значення Волинської області висвітлено ситуацію зі створенням ОТГ. Зокрема, серед причин такого стану визначені: ментальна, політична, законодавча, які у варіанті добровільності перебороти фактично неможливо. Зважаючи на європейський досвід, виходом із ситуації є перехід від добровільного об'єднання, яке так і не дало позитивних результатів, до адміністративних методів об'єднання.*

***Ключові слова:** місто обласного значення, ОТГ, децентралізаційна реформа, перспективний план.*

Вступ. Децентралізація влади є ключовою реформою в Україні. Від її результатів залежатиме не лише розвиток місцевого самоврядування, демократії, громадянського суспільства, а й, загалом, успішність нашої держави та її європейська перспектива. Ключовим чинником децентралізаційної реформи є формування ОТГ, спроможних вирішувати всі без винятку питання місцевого значення, надавати якісні та своєчасні послуги населенню. Досвід децентралізаційної реформи 2015–2018 рр. показав, що процес створення ОТГ у містах України став найбільш проблемним. Зокрема, хоча перші ОТГ у містах обласного значення з'явилися ще у 2015 р., по-справжньому цей процес розпочався лише у 2018 році. При-

чин є декілька. На прикладі окремих міст Волинської області спробуємо їх з'ясувати у цій статті.

Основний текст. Історично склалося, що міста завжди були і будуть центрами політичної, економічної, культурної, наукової, бізнесової, соціальної, логістичної активності – своєрідними інноваційними центрами розвитку людської цивілізації. Зважаючи на це, ідеологи децентралізаційної реформи в Україні саме міста визначили безумовними адміністративними центрами спроможних ОТГ, що знайшло своє юридичне закріплення у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України (далі – Методика). Маючи необхідну інфраструктуру (транспортну, медичну, освітню, соціальну, культурну, спортивну) та відповідну бюджетну спроможність, вони повинні були стати центрами розвитку навколишніх територій в радіусі до 20 км¹.

Аналіз суміжних з містами територій показує, що економічно та інфраструктурно від приєднання виграють навколишні села та їхні жителі. Від розширення своїх меж суттєво виграють й міста. Участь у великих інвестиційних проектах передбачає наявність значних земельних ділянок, яких у межах міст уже немає. Проте в містах є відповідна інфраструктура, комунікації та кваліфіковані працівники. Відповідно, наявність цих трьох факторів – землі, інфраструктури та робочої сили – дає можливість міським ОТГ стати активними гравцями на глобальному інвестиційному ринку та забезпечити економічне зростання відповідних територій. Модель «живу в селі, а працюю в місті» є ефективною та перевіреною в багатьох розвинених країнах. Але для того, щоб вона була збалансованою, села й місто повинні бути однією громадою. В іншому випадку виникатиме ціла низка проблем про які йтиметься нижче.

Однак у процесі децентралізаційної реформи об'єднання міст з навколишніми сільськими територіями стало однією із найгостріших проблем, що загалом негативно впливає на розвиток відповідних громад. Зі 187 міст обласного значення протягом 2015 – першої половини 2018 рр. лише 3 створили ОТГ: міста Балта та Біляївка Одеської області, а також м. Ли-

¹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Каб. Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 // Урядовий кур'єр, 2015, 6 трав, с. 9.

ман Донецької області. Волинська область не стала винятком. Із 4 міст обласного значення жодне не створило ОТГ. А місто Володимир-Волинський вже втратило можливість утворити ОТГ із суміжними сільрадами, адже вони вже створили свої власні ОТГ.

Найближче до створення ОТГ був Луцьк, проте процес зупинився через вето Прилуцького сільського голови на рішення Прилуцької сільської ради. Натомість інших сім суміжних сільських рад: Княгининівська, Жидичинська, Заборольська, Боратинська, Липинська, Підгайцівська, Гіркополонківська утворили власні сільські ОТГ.

У результаті обласний центр Волині має найменшу площу серед обласних центрів Західної України (див. табл. 1). Фактично у міста відсутні вільні земельні ділянки не лише для промислового будівництва, а й для спорудження нових житлових кварталів та інших інфраструктурних проєктів.

Таблиця 1.

Площа міст обласних центрів

№ п/п	Місто	Розмір площі (км ²)	Кількість населення (тис. осіб)
1	Ужгород	41.5	113
2	Луцьк	42	216
3	Рівне	63	246
4	Тернопіль	72	218
5	Івано-Франківськ	83.7	235
6	Чернівці	153	265

У чому ж причини такої ситуації? Власний досвід автора, що ґрунтується на безпосередній участі у проведенні децентралізаційної реформи, дає підстави для таких міркувань. Першою причиною є *ментальна*. Різний спосіб життя міських і сільських жителів, навіть тих, хто працює в місті, став суттєвою перешкодою об'єднання. Період, коли сільські жителі прагнули переїхати до міст чи отримати міську реєстрацію, давно минув. Сьогодні відбуваються зворотні процеси, коли значна частина міських жителів бажала б перебраться до сусідніх сіл. Передбачаючи саме такі

настрої, керівництво міст мало б виявити відповідну ініціативу для того, щоб переконати громади сусідніх сіл у перевагах об'єднання з містом та роз'яснити ризики, які чекають їх у випадку неприєднання до міст. Однак цього не сталося. З початку реформування керівництво та депутати міст не дуже наполегливо шукали шляхів діалогу з навколишніми сільськими радами. Причиною цього було те, що в результаті бюджетної децентралізації у 2015 р. міста обласного значення отримали додаткові бюджетні надходження у вигляді акцизу з пального, алкогольних і тютюнових виробів. У такій ситуації брати на себе додаткові проблеми навколишніх сільських територій керівництво більшості міст не поспішало. Про це, зокрема, свідчить затверджений у 2015 р. Кабінетом Міністрів України перспективний план формування територій громад Волинської області, у якому з 52 ОТГ не було жодної з центром у місті обласного значення².

Згодом запізнілі, непереконливі аргументи та пропозиції міст залишилися без конкретних відповідей з боку сільських рад, якими вже була сформована відповідна громадська думка, що ґрунтувалася на т. зв. синдромі «міської експансії» – домінуванні міста над селом, за якого всі питання місцевого значення вирішуватиме місто (точніше, орган місцевого самоврядування – далі ОМС, сформований в основному з депутатів від міста). Відповідно ці рішення (особливо із земельних питань) будуть не на користь сільських жителів. Зважаючи на це, сільські громади наполегливо шукали варіанти об'єднання не з сусідніми містами (від окремих з них узагалі не отримали пропозицій), а з навколишніми сільськими громадами. При цьому ігнорувався головний підхід децентралізаційної реформи, що передбачав об'єднання сільських громад з містами. Такі дії сільська номенклатура пояснювала принципом добровільності об'єднання територіальних громад, що визначався Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» як основоположний. Таким чином, на першому етапі реформування склалася ситуація, що ні міста, ні суміжні сільради не вбачали сенсу в об'єднанні у спільну ОТГ. У результаті цього до місцевих виборів у жовтні 2015 р. небагато міст створили ОТГ. Зокре-

² *Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області:* затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 23.09.2015 р. № 993-р. // Урядовий кур'єр, 2015, 1 жовтня, с. 5.

ма, у Волинській області такою стала лише одна Устилузька міська рада (не районний центр).

Натомість, навколо міст ситуаційно формувалися сільські ОТГ, у багатьох випадках невеликі, що кардинально суперечило меті децентралізаційної реформи, соціально-економічним розрахункам, Методиці, позбавляючи міста перспектив територіального розвитку та інвестиційної привабливості. Ці громади потребували величезних капіталовкладень не лише в інфраструктурні проекти, а й у будівництво адміністративних приміщень. Натомість такі приміщення і необхідна інфраструктура є у сусідніх містах, у яких розміщені райдержадміністрації, районні ради та міські (селищні) ради. Крім цього, суттєву частку місцевих бюджетів витрачалися на утримання управлінського апарату таких ОТГ, орієнтовна чисельність якого становить від 30 до 50 працівників. Таким чином, замість спрямування коштів місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури та потреб закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, їх витрачають на утримання чиновників. Відповідно, замість очікуваного в результаті реформи зменшення управлінського апарату ОМС, відбувається його суттєве зростання.

Ще більше загострилися суперечності між містами та сільськими ОТГ щодо використання міської інфраструктури, транспортного сполучення, використання земель тощо. Наприклад, у школах м. Луцька навчається 2500 школярів, а дитячі садочки відвідують 490 дітей з навколишніх сіл. Зважаючи на існуючу чергу міських дітей у дитячі садки, влада Луцька почала вимагати від сільських ОТГ перераховувати частину освітньої субвенції до міського бюджету. Виникли суттєві проблеми у транспортному обслуговуванні сільських жителів, адже міська влада забезпечує таке обслуговування лише у межах міста.

Очевидно, якби навколишні села об'єдналися з містом в одну ОТГ, то цих питань взагалі б не виникало. Будучи членами однієї ОТГ, вони б залишалися сільськими населеними пунктами. При цьому для сільських жителів відкриваються можливості доступу до міської інфраструктури на рівні з міськими жителями (школи, лікарні, дитсадки, позашкільні заклади, транспорт, соціальне забезпечення). Територія ОТГ стає цілісною логістичною системою, що дає змогу оптимально забезпечити усі населені пункти громади необхідним транспортним сполученням. Не виникало б

непорозумінь щодо сплати податків з великих підприємств, які фактично перебувають у місті. Маючи величезний бюджет, можна було б суттєво «підтягнути» віддалені сільські населені пункти. Також вдалося б уникнути спірних питань: утилізації побутових відходів, каналізаційних систем, очисних споруд тощо.

Другою причиною стала *політична*. Об'єднати місто хоча б з однією сільською радою в ОТГ означало проведення нових виборів міського голови і депутатського корпусу. Зрозуміло, що пройшовши складні, фінансово затратні вибори 2015 р., наважитись на нову виборчу кампанію було небагато охочих, а у великих містах – нікого. Супротив об'єднанню сільських громад з містами обласного значення чинили окремі голови РДА і навіть ОДА, які не хотіли допустити виходу з територій району зазначених сільських рад. Якщо до цього додати, що проти об'єднання виступали окремі політичні партії, що не сприймали децентралізаційної реформи, а також народні депутати і великі землевласники, то можна уявити, яка потужна антиреформаторська сила протистояла об'єднувачому процесу.

Ще однією причиною, доволі несподівано, виявилася *законодавча*. Лише протягом 2015–2017 років Центральна виборча комісія 10 разів відмовляла містам обласного значення в призначенні перших виборів. Причина – відсутність правових підстав призначення перших виборів через входження території ОТГ до складу кількох адміністративно-територіальних одиниць. Через таку позицію ЦВК найбільш спроможні ОМС були «за бортом» процесу створення ОТГ. Багато міст не розпочинали об'єднавчий процес, розуміючи його безперспективність. За цей час навколо багатьох міст встигли створитися «приміські сільські» ОТГ, що дуже негативно позначається на розвитку цих територій.

З метою вирішення цього питання 1 травня 2018 р. вступив у дію Закон України, що відкрив можливість містам обласного значення об'єднати навколо себе сусідні сільські та селищні ради і стати центром ОТГ без зайвих бюрократичних процедур, зокрема, без проведення виборів міського голови і депутатів міськради³. У такій ОТГ до проведення чергових місцевих

³ Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 3.04.2018 р. № 2379 // Урядовий кур'єр, 2018, 12 травня, с. 4.

вих виборів (жовтень 2020 р.) повноваження виконують діючі міські голови і депутати міської ради. Відповідно сільські, селищні ради, що ввійшли до міської ОТГ, припиняють свою діяльність. Сільські, селищні голови отримують статус в.о. старости і членство у виконкомі міської ради. Таким чином цей закон позбавив на значний період сільські громади, що приєдналися до міст, представництва у міській раді. Лише присутність старости у виконавчому комітеті не зовсім адекватно представлятиме інтереси сільських громад в новоутвореній ОТГ. Не додає оптимізму ініціаторам приєднання не сприятлива для сіл виборча система – пропорційна в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Вона, на відміну від мажоритарної, не гарантує обов'язкове депутатське представництво від усіх сільських населених пунктів у міській раді.

Незважаючи на згадані проблемні аспекти, зазначений Закон, нарешті, зрушив з мертвої точки процес створення ОТГ на базі міст обласного значення в Україні. Улітку-восени 2018 р. було створено шістнадцять таких міських ОТГ, серед яких два обласних центри – Вінниця, Житомир, а також Буча, Березань, Ржищів Київської, Вараш Рівненської, Вознесенськ Миколаївської, Гадяч Полтавської, Коломия Івано-Франківської, Лозова Харківської, Нова Каховка Херсонської, Новгород-Сіверський Чернігівської, Новоград-Волинський Житомирської, Новодністровськ Чернівецької, Славута Хмельницької, Шостка Сумської областей.

Однак у цьому процесі з'явилася ціла низка проблем: з 30 міст, що розпочали процедуру приєднання, 12 не відповідають перспективним планам. За даними Асоціації міст України, загалом 87 міст обласного значення обмежені перспективними планами на приєднання. Змінити ситуацію можуть обласні державні адміністрації спільно з обласними радами шляхом внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, зокрема – Вінницької, Закарпатської, Київської, Львівської, Миколаївської, Полтавської та Черкаської⁴.

Варто наголосити ще на одній причині, що ускладнює зазначений процес, – самодостатність окремих сільських громад, які межують з мі-

⁴ Зростає кількість об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення. Децентралізація. URL: (дата звернення: 12.11.2018).

стами обласного значення. На їхніх територіях розташовані потужні бюджетоутворюючі підприємства, які є головними наповнювачами місцевих бюджетів. Наприклад, на території Боратинської сільської ОТГ Луцького району функціонують підприємства зі 100 % іноземних інвестицій: «Кромберг енд Шуберт Україна», на якому працює більше 1000 осіб тут виготовляють електричні бортові кабельні системи для автомобілів світового класу (Mercedes, Volkswagen, BMW, Audi)), Гнідавський цукровий завод, низка невеликих підприємств. За підсумками першого півріччя 2018 р. у групі з чисельністю від 5 до 10 тис. осіб Боратинська ОТГ стала найуспішнішою ОТГ в Україні (власні доходи на одного мешканця склали 7497 грн, а реверсна дотація у 2018 р. становитиме 24 млн грн). На землях Підгайцівської сільської ради Луцького району функціонує міжнародний холдинг «Модерн-Експо» – провідний виробник і постачальник торговельного обладнання в Центральній та Східній Європі, на території якого функціонує найпотужніша митна структура Волині – митний пост «Луцьк» Ягодинської митниці. Зрозуміло, що, маючи серйозні доходи, ці громади, користуючись принципом добровільності, не збиралися об'єднуватися з Луцьком, шукаючи вигідних партнерів серед сусідніх сілрад.

Висновки

Підсумовуючи, треба наголосити, що без кардинального вирішення зазначеної проблеми Україна матиме спотворений територіальний устрій, що потребуватиме повторного реформування, яке згодом зробити буде надзвичайно складно і фінансово затратно. На думку автора, усунути причини, про які йшлося вище, у варіанті добровільності фактично неможливо. Це показав досвід європейських країн (Данії, Естонії, Латвії), які після багаторічного добровільного реформування, яке так і не дало позитивних результатів, були змушені перейти до примусових методів об'єднання⁵. Тому, незважаючи на певні успіхи реформування (за добровільної моделі – це найвищі показники в Європі), все ж необхідно вносити суттєві корективи до методів реформування вже у 2019 р., адже велика кількість

⁵ Валентин Малиновський *Об'єднання територіальних громад: добровільність чи примусовість?* // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Луцьк. 2018. № 1. С. 171–173.

територіальних громад (як сільських, так і міських) зайняла відверто очікувальну позицію. Чи наважиться український уряд на примусовий варіант, як це зробили Данія чи Естонія, покаже час, якого стає все менше.

Valentyn MALYNOVSKYI

CITIES IN DECENTRALIZATION REFORM: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Abstract. *The article analyzes the state of formation of amalgamated hromada (further – AH) in cities of oblast significance. The mentioned process became the biggest problem of decentralization reform in Ukraine. On the example of cities of oblast significance of Volyn region, the situation with the creation of AH is highlighted. In particular, the reasons for such a state are defined: mental, political, legislative, which in the option of voluntarism, it is virtually impossible to overcome. Given the European experience, the transition from a voluntary association, which has not yielded any positive results, to the administrative methods of association is a way out of the situation.*

Key words: *city of oblast significance, AH, decentralization reform, perspective plan.*

Валентин МАЛИНОВСКИЙ

ГОРОДА В ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННОЙ РЕФОРМЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье осуществлен анализ формирования объединенных территориальных общин (далее – ОТО) в городах областного значения. Указанный процесс стал самой большой проблемой децентрализационной реформы в Украине. На примере городов областного значения Волынской области показана ситуация с созданием ОТО. В частности, среди причин такого положения определены: ментальная, политическая, законодательная, которые в варианте добровольности преодолеть фактически невозможно. Учитывая европейский опыт, выходом из ситуации является переход от добровольного объединения, которое так и не дало положительных результатов, к административным методам объединения.

Ключевые слова: *город областного значения, ОТО, децентрализационная реформа, перспективный план.*

Наталія РОТАР

РЕЙТИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОЗИЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ ЕЛІТ

У статті здійснено комплексне політологічне дослідження застосування рейтингів як інструменту позиціонування регіональних політичних еліт на прикладі Чернівецької області. Встановлено, що вплив регіональних політичних еліт на результати політики є асиметричним в різних регіонах України та має різні організаційні механізми, тому оцінка їх ефективності мусить здійснюватися в рамках стандартизованих інструментів, одним з яких є рейтинг. Доведено, що чернівецька регіональна еліта добре обізнана з рейтинговою позицією Чернівецької області, у якій відображено динаміку соціально-економічного розвитку регіону. Однак у сфері публічного дискурсу вона артикулює тільки ті рейтингові показники, які вказують на ефективність її діяльності, тоді як інші, що визначають перспективні напрями діяльності, публічно не оприлюднюються.

Ключові слова: рейтинг, політичне позиціонування, регіональна політична еліта, регіональний політичний процес.

Вступ. Сьогодні дослідницьку увагу привертає процес становлення і поступової інституціоналізації нового інструменту політичного впливу і потенційної форми влади, який можна назвати «владою рейтингу». Попри те, що рейтингові проекти, як правило, дистанціюються від політики, насправді вони часто використовуються як інструменти м'якої сили політичних акторів та суб'єктів політики. Популяризовані ЗМІ, рейтинги впливають на прийняття політичних рішень, орієнтири державної політики, на мотивацію і діяльність еліт, інституціональний розвиток політичних систем та експертне середовище. Формується навіть особливий тип мислення – рейтингове мислення, засноване на беззастережній довірі до порівняльних індексів як зручного, визнаного і достовірного інструменту вивчення та інтерпретації не тільки економічної, але і політичної реальності.

Основний текст. Зважаючи на те, що вплив регіональних політичних еліт на результати політики є асиметричним в різних регіонах України та має різні організаційні механізми, оцінка їх ефективності має здійсню-

ватися в рамках стандартизованих інструментів, одним з яких, на нашу думку, є рейтинг. Відповідно, метою даної статті є визначення особливостей застосування рейтингів як інструменту позиціонування регіональних політичних еліт на прикладі Чернівецької області.

S&P Global Ratings визначають рейтинг, з одного боку, як певну концентровану оцінку результатів роботи суб'єктів політики / груп інтересів, з іншого – як інструмент впливу на об'єкти політики в процес здійснення конкретної соціально-економічної політики¹. Таке позиціонування суті рейтингу дозволяє використовувати конкретні рейтинги, які сьогодні активно розробляються та використовуються для визначення та порівняння успіхів реформ регіонів України, в процесі оцінки рівня та характеру ефективності діяльності регіональних політичних еліт, насамперед, у соціально-економічній сфері.

У цьому дослідженні ми послуговуватимемося, по-перше, системою рейтингів, які використовує Кабінет Міністрів України для моніторингу діяльності соціально-економічного розвитку регіонів² та процесу реформ, зокрема децентралізації влади³. По-друге, рейтингами, що розробляються агентами публічної політики з метою оцінки регіонального прогресу реформ та їх відповідності євроінтеграційній стратегії України (Рейтинг легкості ведення бізнесу «Regional Doing Business»⁴, Рейтинг прозорості міст України⁵, Громадський моніторинг енергоефективності⁶).

За результатами вимірювання результативності реалізації державної регіональної політики, яке відображає моніторинг та оцінку досягнення цілей,

¹ *Understanding ratings*. URL: <https://www.spglobal.com/ratings/en/about/understanding-ratings>

² *Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики*. Постанова Кабінету Міністрів України № 856 від 21 жовтня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>

³ *Моніторинг процесу децентралізації*. URL: https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info

⁴ *Рейтинг ведення бізнесу у регіонах*. URL: REGIONAL DOING BUSINESS RANKING. Методологія. <http://rdb.brdo.com.ua/DB2018.pdf>

⁵ *Динаміка прозорості українських міст: як змінилися міста за два роки?* URL: <https://drive.google.com/file/d/13Wc51rZ7ViNq7nNCSkJkTvPPu9II2t6M/view>

⁶ *Громадський моніторинг енергоефективності: європейський вектор регіонального розвитку*. URL: http://institute.lviv.ua/doc/Broshura%20fin_6.02.2019_uk.pdf

визначених комплексом нормативно-правових актів, що регулюють державну регіональну політику, Чернівецька область за період 2015–2018 рр. опустилася в офіційному рейтингу регіонів з 3 на 6 місце (див. табл. 1).

Таблиця 1.

**Результати моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів
України, Чернівецька область 2016–2018 рр.**

Критерій рейтингу	Місце у рейтингу			
	2015	2016	2017	2018
Економічна та соціальна згуртованість	9	5	6	7
Економічна ефективність	13	20	7	11
Інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця	17	23	24	19
Фінансова самодостатність	4	5	24	14
Розвиток малого та середнього підприємництва	2	3	7	3
Ефективність ринку праці	15	5	2	7
Розвиток інфраструктури	3	6	3	1
Відновлювана енергетика та енергоефективність	18	21	17	19
Доступність та якість послуг у сфері освіти	16	7	8	16
Доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я	3	3	2	2
Соціальний захист та безпека	5	14	13	12
Рациональне природокористування та якість довкілля	19	8	15	6
Загальний рейтинг за рік	3	5	5	6

Джерело: Складено за: Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за 2018 р. за переліком показників оцінки, наведених у додатку 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/Reytingova-otsinka-za-2018-rik-prezentatsiyni-materiali.pdf>; Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за 2017 р. за переліком показників оцінки, наведених у додатку 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики». URL: <http://ndo.lg.ua/ru/filereader/index/155/691a17c10b4d324441ef>

82446cf3deec; Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за 2016 р. за переліком показників оцінки, наведених у додатку 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2017/05/Reytingova-otsinka-za-2016-rik-prezentatsiynimateriali.pdf>; Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за 2015 р. за переліком показників оцінки, наведених у додатку 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» / Департамент регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, К., 2015, 90 с.

Дані таблиці 1 вказують, по-перше, що, попри достатньо високе місце Чернівецької області в загальному рейтингу соціально-економічного розвитку регіонів України, традиційно низькі позиції вона займає за такими напрямками оцінки як «інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця» та «відновлювана енергетика та енергоефективність» (у 2018 р. 19 рейтингова позиція серед усіх регіонів України та найнижча позиція за усіма параметрами вимірювання). Зауважимо, що під час презентації успіхів регіональної політичної еліти на засіданні Ради регіонального розвитку Чернівецької області, яка відбулася під головуванням Президента України Петра Порошенка 23 березня 2019 р., в. о. Голови Чернівецької облдержадміністрації М. Павлюк наголосив тільки на показниках узагальненого рейтингу за результатами моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів: «за результатами моніторингу соціально-економічного розвитку областей протягом 2015–2018 років знаходиться у першій п'ятірці кращих регіонів України»⁷, оминаючи увагою ті аспекти регіонального розвитку, що потребують особливої уваги та зусиль регіональної політичної еліти.

По-друге, дані таблиці 1 засвідчують, що незважаючи на позитивну динаміку, діяльність регіональної політичної еліти у напрямі інвестиційно-інноваційного розвитку Чернівецької області та зовнішньоекономічної співпраці є недостатньою. Зокрема, Стратегію розвитку Чернівецької області на період до 2020 року⁸ [16] за програмою «Розвиток підприємни-

⁷ Михайло Павлюк розповів про досягнення та План перспективного розвитку Чернівецької області на 2019–2021 роки [23.03.2019]. URL: <https://bukoda.gov.ua/new/4037>

⁸ Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2020 року. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/1307>

цтва на інноваційній основі як основа сталого економічного розвитку» включено 89 проектів загальною вартістю 4.4 млрд. грн. З них на 1 січня 2019 р. реалізовано 14 загальною вартістю 447.6 млн. грн.; на стадії реалізації перебували 19 проектів загальною вартістю 604.1 млн. грн.; на стадії підготовки – 20 проектів загальною вартістю 972.8 млн. грн.⁹ [17]. Оцінюючи залучення прямих іноземних інвестицій в економіку Чернівецької області в парадигмі створення сприятливих умов для стабільного розвитку зовнішньоекономічної діяльності та пошуку нових ділових партнерів, виходу суб'єктів підприємництва регіону на нові зовнішні ринки реалізації продукції, представники регіональної політичної еліти з сегменту виконавчої влади вказують на те, що «загальний обсяг залучених з початку інвестування (рік не уточнюється – *Прим. авт.*) в економіку області прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) на 01.10.2018 становив 44.0 млн. дол. США... З початку 2018 року надійшло акціонерного капіталу нерезидентів у сумі 3974.5 тис. дол. США за рахунок інвестування у підприємства області (у т. ч. з країн ЄС – 3364.6 тис. дол. США та 609.9 тис. дол. США – з інших країн світу) та зменшення курсової різниці в сумі 708.0 тис. дол. США»¹⁰. Проте несуттєве зростання інвестицій у 2018 р. (на 3.3 %, порівняно з 2017 р.) не може оцінюватися як значне підвищення функціональної ефективності регіональної політичної еліти. Зауважимо, що означене питання розвитку регіону розглядається на нарадах та колегіях Чернівецької ОДА, за результатами яких приймаються відповідні рішення та надаються доручення, однак за висновками Рейтингу прозорості інвестиційного клімату міст України м. Чернівці займає 51 місце із 5.4 балами з 20¹¹.

Створення умов для інвестицій на регіональному рівні прямо пов'язано з формуванням політичної волі регіональних політичних еліт до по-

⁹ *Звіт про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень та стан розвитку території за 2018 рік.* URL: https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/files/Zvit_ODA-2018-site.pdf

¹⁰ *Звіт про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень та стан розвитку території за 2018 рік.* URL: https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/files/Zvit_ODA-2018-site.pdf

¹¹ *Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України.* URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2018/09/Infografika.pdf>

кращення бізнес-клімату, формування сталого діалогу з бізнесом та систематичного інформування про тенденції бізнес-клімату у регіональному та національному вимірах. За результатами рейтингу легкості ведення бізнесу Regional Doing Business у 2017 р. Чернівецька область входила до середнього сегменту рейтингу, тоді як у 2018 р. опустилася до останньої позиції у Regional Doing Business-2018 (Див. Табл. 2).

Таблиця 2.

**Динаміка рейтингу Regional Doing Business для Чернівецької області,
2017–2018 рр.**

Критерій	Бали	
	2017 р.	2018 р.
Сплата місцевих податків	7 (max 18)	37 (max 100)
Створення підприємства	12 (max 21)	84 (max 100)
Одержання дозволів на будівництво	47 (max 75)	41 (max 100)
Оформлення земельної ділянки під об'єктом нерухомості	12 (max 36)	21 (max 100)
Приєднання до електромережі	4 (max 21)	48 (max 100)
Електронні сервіси	Не вимірювався	16 (max 100)
Сума балів	92 (max 171)	247 (max 600)
Рейтинг	12	25

Джерело: Складено за: PRO. Платформа ефективного регулювання. Регіональний Doing Business 2017. Чернівецька область. URL: <https://regulation.gov.ua/rating/doing-business>; Регіональний Doing Business 2018. Чернівецька область. URL: <http://rdb.brdo.com.ua/>.

Дані таблиці 2 засвідчують, що найважче у Чернівецькій області отримати дозвіл на будівництво, оформити земельну ділянку під об'єктом нерухомості та скористатися електронними сервісами у взаємодії між органами влади та бізнесом. Попри те, що децентралізація влади спричинила зростання місцевих бюджетів та розширення обсягу повноважень регіональної політичної еліти, це не завжди приводить до усвідомлення того

факту, що саме регіональна еліта відповідає за формування привабливого для інвестицій бізнес-клімату у Чернівецькій області.

Одним з найбільш масштабних проєктів регіональної політичної еліти, метою якого було й просування в рейтингу *Regional Doing Business*, було створення у 2016 р. Агенції регіонального розвитку Чернівецької області. Зауважимо, що український формат Агенцій регіонального розвитку суттєво відрізняється від їх європейських аналогів. Європейські Агенції переважно є організаціями, що фінансуються суспільством, не підпорядковуються основній діяльності центральних або місцевих державних адміністрацій та створюються заради економічного розвитку територій. Перебираючи на себе функції модераторів процесів регіонального розвитку, Агенції регіонального розвитку позиціонуються як елемент публічного простору – «структура, створена на основі партнерства між приватним, державним та громадським секторами з метою визначення та комплексно-го вирішення проблем розвитку конкретної території»¹².

Згідно з українським законодавством, для ефективної реалізації державної регіональної політики відповідними державними адміністраціями можуть створюватись агенції регіонального розвитку, співзасновниками яких «можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону»¹³. Агенція регіонального розвитку, створена в регіоні України, визначалась як неприбуткова установа, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями та не може бути бюджетною установою. Згідно з «Типовим положенням про агенцію регіонального розвитку» у регіоні може бути утворена одна агенція, яка в разі необхідності утворюватиме на території регіону філії та представництва без статусу юридичної особи. Основними функція-

¹² EURADA, *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?*, Brussels, 1999, p. 16–17.

¹³ *Про засади державної регіональної політики*. Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

ми Агенцій регіонального розвитку були визначені: проведення аналізу соціально-економічної ситуації, проблем розвитку відповідного регіону, подання обласним держадміністраціям пропозицій щодо шляхів їх розв'язання; вивчення досвіду інших держав щодо реалізації регіональної політики та підготовка пропозицій щодо використання позитивного досвіду в регіоні; сприяння, зокрема шляхом організації та проведення консультаційної роботи, у реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку, програм і проектів регіонального розвитку, у підвищенні інвестиційної привабливості регіону, залученні інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги, у створенні умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону¹⁴.

Регіональна політична еліта Чернівецької області брала активну участь у створенні Агенції регіонального розвитку Чернівецької області, зокрема її засновниками, разом з ГО «Асоціація аграрників», ГО «Інвестиції Буковини», ГО «Туристичний розвиток Карпат», Громадською спілкою «Сучасні інноваційні стратегії», виступили Чернівецька обласна рада та Чернівецька обласна державна адміністрація¹⁵. Маючи недержавну форму власності, основними формами діяльності Агенція задекларувала «Консультавання з питань комерційної діяльності й керування» та «Регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності». Оцінюючи факт створення Агенції, директор Регіонального офісу реформ у Чернівецькій області І. Баб'юк зауважив, що «така Агенція, яка буде функціонувати поза облдержадміністрацією і облрадою, має об'єднати всіх фахівців у справі децентралізації та всю інформацію»¹⁶. Ми погоджуємося у доцільності та необхідності діяльності Агенції, по-перше,

¹⁴ *Типове положення про агенцію регіонального розвитку*: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258, доступ 23 III 2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF>

¹⁵ *Установа «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області»*. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/40485019/

¹⁶ *На Буковині створюють Агенцію регіонального розвитку [06.05.2016]*. URL: <http://bukpravda.cv.ua/news/oblast/item/32198-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%96-%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%8F%D1%82%D1%8C-%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8E-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83.html#.XXkwHy4zbX4>

як основного інструменту подолання неформальних практик узгодження інтересів у трикутнику влада – бізнес – громадський сектор, по-друге, як публічного простору артикуляції та узгодження інтересів між усіма агентами публічної політики на території Чернівецької області. Проте коли йдеться про функціонування Агенції регіонального розвитку Чернівецької області поза облдержадміністрацією і облрадою, то швидше можемо констатувати про відсутність готовності регіональної політичної еліти, регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування виступити в ролі агентів публічної політики, а не домінуючих політичних акторів. Свідченням цього є, по-перше, те, що без оголошення відкритого конкурсу Чернівецька обласна рада своїм рішенням передала «в оренду на пільгових умовах установі «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» нерухоме майно за адресою: вул. Грушевського, 1 в м. Чернівцях площею 389.6 кв. м. на строк 30 років для розміщення агенції, встановивши річну орендну плату за оренду вказаного нерухомого майна у сумі 1 грн»¹⁷. Зауважимо, що за вказаною адресою розміщено і Чернівецьку ОДА, і Чернівецьку обласну раду.

По-друге, за відсутності будь-яких конкретних дій, заявлених в основних завданнях «Програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки»¹⁸, Департамент регіонального розвитку Чернівецької обласної державної адміністрації визнав її діяльність високоефективною. Зокрема, програмою передбачені: розробка та здійснення комплексу заходів організаційного, фінансового, економічного характеру щодо формування інвестиційної привабливості регіону, залучення інвестицій в економіку області; налагодження партнерства з міжнародними організаціями з метою залучення зовнішнього досвіду/знань і коштів для реалізації та фінансування

¹⁷ Про внесення змін до рішення 10-ї сесії обласної ради VI скликання від 31.05.2012 № 83–10/12 «Про використання окремого нерухомого майна (приміщень) за адресою: вул. Грушевського, 1 в м. Чернівцях» (із змінами відповідно до рішення 33-ї сесії обласної ради VI скликання від 14.08.2015 № 130-33/15). XXVII сесія VII скликання. Рішення № 189–27/18 21 листопада 2018 р. м. Чернівці. URL: <http://oblrada.cv.ua/document/list/5058/>

¹⁸ Чернівецька обласна рада. Про затвердження регіональної програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки. Рішення № 79–22/18 від 23 травня 2018 р. URL: <http://oblrada.cv.ua/document/list/4657/>

програм та інших інвестиційних і не комерційних проєктів; розробка та здійснення комплексу заходів передінвестиційного характеру; сприяння створенню позитивного інвестиційного іміджу Чернівецької області; сприяння розвитку інвестиційної, інноваційної та підприємницької діяльності на території Чернівецької області¹⁹.

Проте будь-яка інформація, яка вказувала б на ефективність виконання основних завдань та функцій Агенцією регіонального розвитку Чернівецької області у 2018 р. на її сайті відсутня. Маючи офіційний сайт, Агенція не розмістила жодної інформації в рубриці «Наші проєкти»²⁰, а рубрика «Напрями роботи» обмежується констатацією: «Розробка стратегій: Експертний супровід розробки стратегій розвитку територій, населених пунктів та організацій. Енергоефективність: Залучення інвесторів та експертний супровід проєктів енергомодернізації приватних та комунальних будівель. Просування експорту: Виводимо підприємства Чернівецької області на ринки Європи, Америки та всього світу. Інвестування: Ми пропонуємо вам інвестувати в обрану Вами специфікацію, в залежності від кількості інвестицій»²¹.

Подібна ситуація інформаційного вакууму про досягнення Агенції зафіксована нами і на офіційному сайті Чернівецької ОДА. Зокрема, такі важливі параметри як «Загальна характеристика регіональної програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки», «Ресурсне забезпечення регіональної програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки», «Напрямки діяльності та заходи регіональної програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки», «Показники продукту регіональної програми фінансової підтримки уста-

¹⁹ Чернівецька обласна рада. Про затвердження регіональної програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки. Рішення № 79–22/18 від 23 травня 2018 р. URL: <http://oblrada.cv.ua/document/list/4657/>

²⁰ Чернівецька обласна рада. Про затвердження регіональної програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки. Рішення № 79–22/18 від 23 травня 2018 р. URL: <http://oblrada.cv.ua/document/list/4657/>

²¹ Агенція регіонального розвитку Чернівецької області. Наші проєкти. <http://www.archernivtsi.org.ua/projects/>

нови «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки», задекларовані у відповідних рубриках на сайті Чернівецької ОДА, змістовно та інформативно не наповнені²².

Проте, оцінюючи виконання бюджетної «Програми фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» за 2018 р. як високо ефективне (Середній результат оцінки програми – 188.5 бали з 200²³), головний розпорядник коштів Департамент регіонального розвитку Чернівецької обласної державної адміністрації (директор департаменту В. А. Подорожний, начальник відділу – головний бухгалтер Н. О. Маніліч) робить висновок, що «програма є актуальною для подальшої реалізації, тому що сприяє проведенню аналізу соціально-економічної ситуації в області, підготовці проектів регіонального розвитку, що відповідають пріоритетам регіональної стратегії розвитку та Державній стратегії регіонального розвитку, допомогі в реалізації програм і проектів регіонального розвитку тощо. Подальша реалізація програми дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіону шляхом залучення фінансових ресурсів на проектній основі, а також системної промоції області. ... Протягом 2018 року почалась робота над досягненням основної мети, завдання, які були заплановані на 2018 рік, виконані у повному об'ємі»²⁴. Тобто відбувається констатація, що Агенція регіонального розвитку Чернівецької області залучила додаткові фінансові ресурси, створила позитивний інвестиційний імідж Чернівецької області в Україні та за її межами, підвищила ефективність реалізації державної регіональної політики, формувала інвестиційну привабливість регіону, залучила інвестицій в економіку області тощо.

Варто наголосити, що заступник голови Чернівецької ОДА та одночасно депутат Чернівецької обласної ради В. Гостюк, після прийняття облас-

²² Агенція регіонального розвитку Чернівецької області. Напрями роботи. URL: <http://www.arrchernivtsi.org.ua/%d0%bd%d0%b0%d0%bf%d1%80%d1%8f%d0%bc%d0%b8-%d1%80%d0%be%d0%b1%d0%be%d1%82%d0%b8/>

²³ Чернівецька обласна державна адміністрація. Регіональна програма фінансової підтримки установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» на 2018–2019 роки. URL: <https://bukoda.gov.ua/page/1178>

²⁴ Оцінка ефективності бюджетної програми за 2018 рік. URL: <https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/Departments/depertament-regionalnogo-rozvitku/combinepdf-min.pdf>

ного бюджету на 2019 р., свою позицію щодо ефективності діяльності Агенції регіонального розвитку Чернівецької області сформулював таким чином: «Депутати підтримали мою ініціативу про необхідність заслухати звіт про роботу так званої Агенції регіонального розвитку Чернівецької області за попередній період. Так, створена в травні 2016 року агенція лише в цьому році отримала 300 тис. грн. платників податків, на наступних рік передбачено додатковий 1 млн. грн.! (Див. Табл. 3 – *Прим авт.*). Про жодні досягнення чи бодай якусь роботу цієї Агенції в попередній період нічого невідомо. Наслідуючи принцип «Ні копійки без програми, без програми ні копійки», запропонував на наступній сесії розглянути відповідну програму діяльності Агенції на 2019 рік»²⁵. Депутати Чернівецької облради підтримали пропозицію і проголосували за відповідне протокольне рішення: «Керівнику Установи «Агенція регіонального розвитку» у 2019 році періодично звітувати про роботу установи та представити план діяльності на 2019 рік на засіданні сесії обласної ради»²⁶, але станом на 1 вересня 2019 р. рішення не виконане.

Таблиця 3.

**Напрями використання бюджетних коштів
Регіональної програми фінансової підтримки установи
«Агенція регіонального розвитку Чернівецької області», 2019 р.**

№ з/п	Напрями використання бюджетних коштів	Усього (загальний фонд)
1.	Матеріально-технічна та фінансова підтримка установи «Агенція регіонального розвитку», інші заходи, що пов'язані з її функціонуванням	450000.00
2.	Розробка проектів для підтримки стратегічних ініціатив	350000.00

²⁵ Агенція регіонального розвитку Чернівецької області, про жодні досягнення якої нічого невідомо, прозвітує про використані сотні тисяч гривень платників податків [19.12.2018]. URL: <http://buknews.com.ua/page/ahentsiia-rehionalnoho-rozvytku-chernivetskoj-oblasti-pro-godni-dosiagnnnia-iakoi-nichoho-nevidomo-prozvituiie-pro-vykorystani-sotni-tysiach-platnykiv-podatktiv.html>

²⁶ Про звітування Установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області» у 2019 році. XVIII сесія VII скликання. Протокольне рішення № 21/28 від 18 грудня 2018 р. м. Чернівці. URL: <http://oblrada.cv.ua/document/list/5091/>

Закінчення таблиці 3.

3.	Обмін досвідом з іншими областями України	10000.00
4.	Проведення навчальних програм та тренінгів, а також надання індивідуальних професійних консультацій в галузі стратегічного та бізнес-планування, оцінювання проектів, техніко-економічного обґрунтування	20000.00
5.	Просування та сприяння реалізації інвестиційних та некомерційних проектів	20000.00
6.	Формування та промоція позитивного іміджу області	100000.00
7.	Участь у форумах, конференціях, виставках, семінарах в Україні та за кордоном	50000.00
Разом		1000000.00

Джерело: Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету на 2019 рік. Затверджено: Наказ/розпорядчий документ. Департамент регіонального розвитку Чернівецької обласної від 18.01.2019 р. № 2–09 і наказ Департамент фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації 24.01.209 № 22–ОД. URL: <https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/Departments/departament-regionalnogo-rozvitku/%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82.pdf>.

Відсутність будь-якої офіційної інформації про діяльність Агенції регіонального розвитку Чернівецької області у 2019 р. вказує, по-перше, на публічне, тож імовірно неефективне використання бюджетних коштів, в обсязі, наведеному у Табл. 3; по-друге, про нездатність Агенції позиціонувати себе як ключового гравця і мозкового центру в регіональних ініціативах і програмах соціально-економічного розвитку; по-третє, нездатність регіональної політичної еліти здійснювати функції політичного управління в сфері соціально-економічних відносин на території Чернівецької області у сфері інвестиційно-інноваційного розвитку.

Ще одним показником в загальному рейтингу соціально-економічного розвитку регіонів України, за яким Чернівецька область традиційно обіймає низькі позиції є показник «відновлювана енергетика та енергоефективність» (у 2018 р. 19 рейтингова позиція серед усіх регіонів України та найнижча позиція за усіма параметрами вимірювання для Чернівецької області).

Відповідно до основних положень Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020 роки²⁷, вона має бути орієнтиром для побудови політики місцевих та регіональних органів влади в сфері енергозбереження та відновлюваної енергетики. Перед регіональною політичною елітою ставилося завдання, відповідно до сфери компетенції місцевих та регіональних органів самоврядування та державних органів виконавчої влади створити умови для наближення енергоємності валового внутрішнього продукту України до рівня розвинутих країн та стандартів Європейського Союзу, підвищити ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, оптимізувати структуру енергетичного балансу регіону шляхом зменшення частки імпортованих викопних органічних видів енергоресурсів, зокрема природного газу, та заміщення їх альтернативними видами енергоресурсів.

Відповідно, до Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2020 р. було включено операційну мету 3.1. «Впровадження екологічних та енергозберігаючих технологій» в структурі стратегічної цілі 3 «Збереження довкілля як основа безпечного екологічного середовища», конкретизовану через завдання проведення регіональної політики оснащення багатоквартирних житлових будинків побудинковими приладами обліку теплової енергії, відсотків до загальної кількості багатоквартирних будинків, що підлягають оснащенню; збільшення частки сумарної потужності котелень на альтернативних видах палива в регіоні; стимулювання домогосподарств до укладання кредитних договорів в рамках механізмів підтримки заходів з енергоефективності в житловому секторі за рахунок коштів державного бюджету із співфінансуванням з місцевих бюджетів; збільшення частки бюджетних установ регіону, з якими укладено енерго-сервісні договори; збільшення частки обсягу теплової енергії, виробленої в регіоні з альтернативних видів палива або відновлюваних джерел енергії; впровадження енергозберігаючих джерел світла у зовнішньому освітленні населених пунктів. У 2018 р. бюджетними установами та організа-

²⁷ Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020 роки. Постанова Кабінету міністрів України № 243 від 1 березня 2010 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-%D0%BF>

ціями Чернівецької області було виконано заходів по енергоефективності та енергозбереженню на 171 об'єкті на загальну суму 45.9 млн. грн., з них заклади освіти – 156 об'єктів на загальну суму 26.5 млн. грн., заклади охорони здоров'я – 8 об'єктів на загальну суму 12.6 млн. грн., заклади культури – 4 об'єкти на загальну суму 4.2 млн. грн. та – 3 об'єкти соціальної сфери на загальну суму 2.6 млн. грн. Того ж року частка сумарної потужності котелень на альтернативних видах палива в регіоні до загальної потужності котелень регіону склала 4.7 % (у 2017 р. зазначений показник складав 4.48 %) ²⁸, зокрема, перехід на використання альтернативних джерел палива було здійснено в 5 бюджетних установах ²⁹.

Для конкретизації кроків забезпечення енергоефективності чернівецька регіональна політична еліта ухвалила «Регіональну програму часткового відшкодування відсоткових ставок за залученими кредитами, що надаються фізичним особам, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельним кооперативам Чернівецької області на заходи з підвищення енергоефективності, на 2018–2019 роки» ³⁰. Тільки у м. Чернівці в 2017 р. було видано 683 кредитів (профінансовано часткове відшкодування відсоткових ставок по «теплих» кредитах з міського бюджету в сумі 1190 тис. грн.), у 2018 р. – 156 кредитів (профінансовано часткове відшкодування відсоткових ставок по «теплих» кредитах з міського бюджету в сумі 1569.4 тис. грн.) ³¹. Паралельно в Чернівецькій області використовуються ресурсні можливості міжнародних програм підтримки енергоефективності, як то «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» (ПРООН/ЄС), «Угода мерів схід» (ЄС), Консультування підприємств щодо

²⁸ *Звіт про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень та стан розвитку території за 2018 рік*. URL: https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/files/Zvit_ODA-2018-site.pdf

²⁹ *У 2018 році 171 бюджетна установа та організація області виконала заходи з енергоефективності* [24 січня 2019]. URL: <https://bukoda.gov.ua/new/2624>

³⁰ *Регіональна програма часткового відшкодування відсоткових ставок за залученими кредитами, що надаються фізичним особам, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельним кооперативам Чернівецької області на заходи з підвищення енергоефективності, на 2018–2019 роки*. Затверджена рішенням Чернівецької обласної ради № 255–19/17 від 21.12.2017. URL: http://oblrada.cv.ua/document/regional_program/

³¹ *Звіт про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень та стан розвитку території за 2018 рік*. URL: https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/files/Zvit_ODA-2018-site.pdf

енергоефективності (GIZ), «FARADAY» – побудова довготривалих механізмів транскордонної співпраці у сфері відновлювальних джерел енергії³².

Отже, в абсолютних показниках кількості ініціатив діяльність регіональної політичної еліти у досягненні операційної мети з впровадження екологічних та енергозберігаючих технологій видається активною та ефективною. Проте Чернівецька область обіймає низькі позиції і в рейтингу Громадського моніторингу енергоефективності (2018 р.), який вимірювався для п'яти областей Західної України³³, Чернівецька область перебувала на 4 позиції, яка є останньою оскільки 3 позиції перебуває дві області, однак за параметрами питомого споживання паливно-енергетичних ресурсів та інвестування енергозбереження в регіоні на одну особу Чернівецька область перебуває на другому місці. Послаблюють рейтингові позиції області низькі показники виробництва теплової енергії з альтернативних видів палива або відновлюваних джерел енергії, інвестування відновлюваної енергетики та рівень її розвитку, поширення інформації з енергозбереження та відновлюваної енергетики у регіональних ЗМІ, рівень співробітництва в сфері енергетичної безпеки та енергозбереження. Рейтингова позиція чернівецького регіону засвідчує певну пасивність регіональної політичної еліти в стимулюванні нарощення потенціалу енергозбереження.

Водночас, під час презентації результатів Громадського моніторингу енергоефективності, яка відбулася 12 грудня 2018 р. у Чернівецькій ОДА, начальник управління інфраструктури Чернівецької ОДА В. Трепко наголосив тільки на тому, що «Чернівецька область посідає друге місце у Рейтингу енергоефективності серед західних областей України за залученням інвестиційних проєктів в сфері енергоефективності та проєктів, що фінансуються європейськими фінансовими установами»³⁴, не вказуючи на останнє місце області в загальному рейтингу енергоефективності. Зауважимо, що присутні на заході керівник проєктів Інституту Регіональ-

³² Держенергоефективності презентувало вигідні інструменти підвищення енергоефективності ОТГ Буковини [9 серпня 2019]. URL: <http://saec.gov.ua/uk/news/3073>

³³ Громадський моніторинг енергоефективності: європейський вектор регіонального розвитку. URL: http://institute.lviv.ua/doc/Broshura%20fin_6.02.2019_uk.pdf

³⁴ На Буковині обговорили виклики та досягнення у сфері енергоефективності. URL: [15 грудня 2018] <https://www.prostir.ua/?news=na-bukovyni-obhovoryly-vykyky-ta-dosyahnen> nya-u-sferi-enerhoefektyvnosti

ного розвитку О. Микита та асистент керівника проекту І. Куропась, «детально зупинились на показниках Чернівецької області»³⁵, але ця інформація залишилася недоступною на офіційному сайті Чернівецької ОДА та для регіональних ЗМІ. У подібному форматі інформував громадськість і начальник відділу адміністративно-територіальної реформи та децентралізації Чернівецької ОДА Я. Цуркан. Наголошуючи, що Чернівецька обласна рада зацікавлена і бере участь в реалізації плану розвитку енергозбереження, він повідомив, що «за рейтингом розвитку альтернативної енергетики, проведеного серед п'яти західних областей, Чернівецька посідає передостаннє місце»³⁶.

До певної міри рівень ефективності діяльності регіональної політичної еліти Чернівецької області обмежується соціально-економічним потенціалом регіону, який відображено у співвідношенні дохідної та видаткової частин фінансового результату у 2015 р., за яким область була віднесена до кластеру регіонів із найгіршими показниками, для яких різниця між видатками та прибутком становила -8.8125 млрд. грн.³⁷. Подолати такі диспропорції регіонального розвитку мала реформа децентралізації влади. Вже у 2017 р. та 2018 р. Чернівецька область займала 7 місце у рейтингу областей України щодо формування ОТГ³⁸. Починаючи з 2019 р., Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України змінило методику оцінки процесів децентралізації у регіонах України, який почав відображати не стільки кількість створених ОТГ, скільки спроможність регіонів до розвитку територій та залучення громад до реформи. На нашу думку, такий підхід відображає і спроможність регіональних еліт до управління соціально-економічними процесами

³⁵ Там само.

³⁶ *Буковина посідає передостаннє місце у рейтингу розвитку альтернативної енергетики. У Чернівцях відбувся круглий стіл на тему енергоефективності* [20 червня 2019]. URL: <https://weche.info/blog/pro-golovne-1/post/bukovina-posidaie-peredostannie-misto-u-reitingu-rozvitku-alternativnoyi-energetiki-5407>

³⁷ *Іванова Н.С. Диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів.* URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20176\(128\)/sep20176\(128\)_029_IvanovaN.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20176(128)/sep20176(128)_029_IvanovaN.pdf)

³⁸ *Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 7 грудня 2017 р.* URL: <https://www.slideshare.net/oleksandrvinnyk/2017-84019312>;

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 грудня 2018 р. URL: <https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf>

на території тієї чи іншої області. Хоча згідно з даними 2019 р. Чернівецька область за рівнем формування спроможних ОТГ перебуває на 9 місті, яке було забезпечене завершеним процесом створення ОТГ з центром у місті обласного значення (за цим параметром Чернівецька область посідає 1 місце)³⁹ [45], ефективність управлінських практик регіональної політичної еліти є недостатньою. Маємо на увазі, що створення самодостатніх ОТГ у перспективі не забезпечуватиме інноваційний розвиток територій області, тому найбільш бажаною стратегією регіональних еліт має стати стимулювання співробітництва громад, що у європейській практиці більше відомо в категоріях міжмуніципальної співпраці. За цим показником Чернівецька область перебуває на низьких позиціях. Зокрема, у 2019 р. на території області було укладено та діяло 5 проєктів співпраці між ОТГ області, тоді як у Полтавській – 103, Вінницькій – 94⁴⁰ [45].

Важливим аспектом реформи децентралізації влади є забезпечення прозорого характеру публічної політики, який вимірюється за допомогою Рейтингу прозорості міст (Див. Рис. 1).

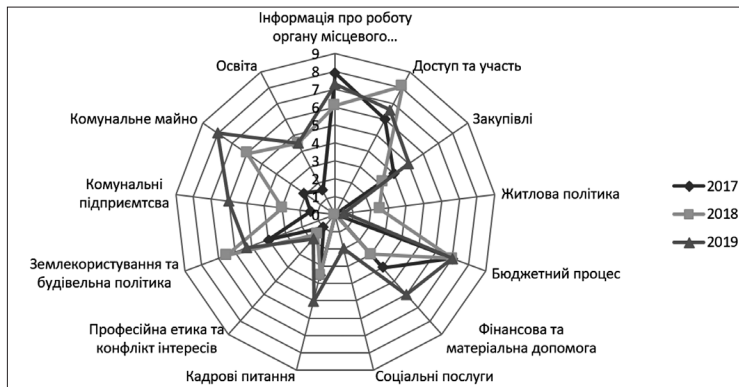


Рис. 1. Рейтинг прозорості м. Чернівці. Складено за рейтингом прозорості міст⁴¹

³⁹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 р. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>

⁴⁰ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 р. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>

⁴¹ Рейтинги прозорості міст. Чернівці. URL: <https://transparentcities.in.ua/chernivci>

Дані рис. 1 засвідчують, що у рейтингу прозорості міст України адміністративний центр Чернівецької області перебуває у зоні середніх показників. У 2017 р. загальний бал прозорості становив 42.4 бали (зі 100 можливих) – 13 місце рейтингу, у 2018 р. 55.0 балів, що відповідало 18 місцю рейтингу, у 2019 р. (станом на вересень) – 65.03 бали (рейтинг не обрахований). Так, у 2018 р. збільшення кількості балів було забезпечено тим, що на локальному політичному рівні політична еліта сприяла виконанню 57 % простих рекомендацій, 58 % рекомендацій середнього рівня складності та 49 % складних до реалізації рекомендацій, однак це не забезпечило зростання в рейтинговому списку. Отже, збільшення кількості балів не означає автоматичного зростання рейтингу прозорості, який відображає прозорість публічної політики та прозорість діяльності регіональної політичної еліти. Для просування у рейтингу прозорості у 2019–2020 рр. перед локальною елітою м. Чернівці стоїть низка завдань, які стосуються: (1) створення нормативного документу та практичне використання спеціального публічного сервісу з питань закупівель, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями, а також відповідями на них та вжитими регіональною елітою заходам; (2) забезпечення доступу до офіційного систематично оновлюваного веб-сайту з відомостями про житлові приміщення (загальна кількість житлових приміщень; кількість орендованих житлових приміщень; кількість вільних житлових приміщень; кількість кімнат в гуртожитках); (3) забезпечення доступу на офіційному веб-сайті до інформації про: способи та критерії розподілу житла, повідомлень про майбутні засідання громадської комісії з житлових питань, рух черги здійснення капітального та поточного ремонтів житлових будинків, протоколи засідань громадської комісії з житлових питань; (4) ухвалення бюджетний регламент (інший спеціальний документ) про особливості порядку розгляду, ухвалення змін до бюджету та участі громадськості в бюджетному процесі; (5) забезпечення доступу на офіційному веб-сайті до інформації про моніторинг окремих проектів, на які було надано фінансову підтримку з коштів регіонального/локального бюджету; (6) створення спеціальних інструментів для повідомлення про неетичну поведінку, дискримінацію або конфлікт інтересів службовців, співробітників комунальних підпри-

емств, установ організацій, товариств, заснованих громадою або в яких частка громади становить не менше 50 %, та оприлюднення відомостей про результати розгляду таких повідомлень; (7) створення системи електронної реєстрації дозволів на встановлення тимчасових споруд, МАФів, терас та оприлюднення на офіційному веб-сайті інформації про ставки податку за землю та даних про встановлені пільги по сплаті земельного податку; (8) оприлюдненні на веб-сайтах біографій керівників комунальних підприємств та товариств, структури, принципів формування та розміру винагороди адміністрації підприємства та членів наглядової ради; (9) здійснення зовнішнього незалежного аудиту консолідованої фінансової звітності комунальних підприємств.

Отже, здійснений аналіз застосування інструментів рейтингового оцінювання функціональності регіональних політичних еліт на прикладі Чернівецької області дозволив встановити: по-перше, що сформована на сьогодні сукупність рейтингів офіційного та аналітичного рівнів дає змогу не тільки вимірювати ефекти діяльності регіональних еліт в абсолютному значенні, але й порівнювати їх у крос-територіальній перспективі; по-друге, обґрунтовано, що чернівецька регіональна еліта є добре обізнана з рейтинговою позицією Чернівецької області, у якій відображено динаміку соціально-економічного розвитку регіону. Однак у сфері публічного дискурсу регіональна політична еліта артикулює тільки ті рейтингові показники, які вказують на ефективність її діяльності, тоді як інші, що визначають перспективні напрями діяльності регіональної еліти, публічно не оприлюднюються. По-третє, чернівецька регіональна політична еліта є суб'єктом створення неприбуткових організацій (Агенція регіонального розвитку Чернівецької області), які мають сприяти створенню відкритого публічного простору узгодження інтересів на рівні регіональної політики та, відповідно, забезпечити зростання рейтингових позицій Чернівецької області в соціально-економічній сфері. Вивчення досвіду діяльності Агенції регіонального розвитку Чернівецької області дозволило зробити висновок, що її діяльність є неефективною та закритою навіть для регіональних органів влади та місцевого самоврядування. На нашу думку, це пояснюється суттєвим відхиленням від європейської моделі подібних інститутів публічної політики.

Nataliia ROTAR

RATING AS A TOOL FOR POSITIONING REGIONAL POLITICAL ELITES

The article carried out a comprehensive political study of the use of ratings as a tool for positioning regional political elites in the example of the Chernivtsi region. It has been established that the influence of regional political elites on policy outcomes is asymmetric in different regions of Ukraine and has various organizational mechanisms, therefore, their effectiveness should be assessed within the framework of standardized tools, one of which is rating. It is proved that the Chernivtsi regional elite is well acquainted with the rating position of the Chernivtsi region, which reflects the dynamics of the socio-economic development of the region. However, in the field of public discourse, she articulates only those rating indicators that indicate the effectiveness of her activities, while others that determine promising areas of activity are not publicly published.

Key words: rating, political positioning, regional political elite, regional political process.

Наталья РОТАР

РЕЙТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ

В статье осуществлено комплексное политологическое исследование применения рейтингов как инструмента позиционирования региональных политических элит в примере Черновицкой области. Установлено, что влияние региональных политических элит на результаты политики является асимметричным в различных регионах Украины и имеет различные организационные механизмы, поэтому оценка их эффективности должна осуществляться в рамках стандартизированных инструментов, одним из которых является рейтинг. Доказано, что черновицкая региональная элита хорошо знакома с рейтинговой позицией Черновицкой области, в которой отражена динамика социально-экономического развития региона. Однако в сфере публичного дискурса она артикулирует только те рейтинговые показатели, которые указывают на эффективность ее деятельности, тогда как другие, определяющие перспективные направления деятельности, публично не обнаруживаются.

Ключевые слова: рейтинг, политическое позиционирование, региональная политическая элита, региональный политический процесс.

Марія ПІРЕН

НАУКОВЕ ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЗАСАД МОДЕРНІЗАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті осмислено об'єктивну необхідність модернізаційних змін в сучасному суспільстві шляхом ефективних політико-управлінських засад за допомогою наукового підходу, досвіду країн ЄС та активної участі громадян територіальних громад, що сприятиме єдності суспільства та покращенню життя українців (представників української політичної нації). Обґрунтовано ідею про те, що наукове та громадянське забезпечення модернізації суспільства сьогодні потребує розвитку професійно-особистісних компетенцій державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: модернізація, еліта, кадри, кадрова політика, професіоналізм, місцеве самоврядування, компетентність, територіальна громада.

*Будьте щирі і чесні з людьми,
бо з цим пов'язані
Ваші управлінські успіхи і прорахунки
Народна мудрість*

Входження України до європейського простору є важливим пріоритетом для модернізаційної стратегії держави. Досвід вирішення соціально-політичних проблем державотворення вчить, що демократичні зміни неможливі без ефективного управління, чіткого розуміння наукових засад високопосадовцями стратегічних цілей державної політики управління, які мають бути осмислені на базі поєднання інноваційних наукових надбань та прагматизму практичних механізмів їх реалізації. Саме на цей аспект проблеми звернув увагу відомий вітчизняний менеджер Б. П. Будзан¹.

Розвиток українського суспільства інноваційним шляхом можливий при формуванні нової генерації людей, які будуть не лише мислити, але

¹ Будзан Б. П. Роздуми менеджера, К., Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2012, 256 с.

й діяти по-новому. Тому сьогодні значну увагу звертають на розвиток особистості, її комунікативні здібності, критичність мислення, самостійність та нестандартність у прийнятті рішень, формування інформаційної та соціальної компетентності. Розв'язанню цієї проблеми сприятиме одна з головних освітніх ідей: «освіта впродовж життя», яка забезпечуватиме удосконалення набутих компетенцій та опанування новими.

Реальне життя в Україні та світі підтверджує, що брак уваги на державному рівні до стратегії гуманітарної сфери у суспільстві призводить до негативів та суспільно-політичних викликів.

Однією із негативних сторін цього процесу в Україні є низька ефективність кадрового потенціалу, що виявилася в:

- деформації кадрового забезпечення (значна частина працюючих реалізує себе не за спеціальністю);
- відсутності стимулів розвитку як у працівників, так і в організацій;
- дефіциту ресурсів для підготовки необхідних спеціалістів у підприємств;
- відсутності державної системи професійної організації молоді та сучасних підходів до професійного зростання й виховання;
- відсутності узгодженої системи планування, підготовки й розподілу фахівців;
- складності пошуку першого робочого місця відповідно до здобутої професії тощо.

Це засвідчує, що на сьогодні модернізаційна стратегія в Україні не відповідає потребам демократичних змін, яких вимагає час, щоб успішно інтегруватися в ЄС.

Російський дослідник модернізаційної стратегії Р. Фатхутдінов вважає, що стратегія – це програма, план, генеральний напрямок управління усіма процесами в державі з метою досягнення стратегічної мети, де стратегія повинна:

- *синтезувати* в собі технічні, технологічні, екологічні, економічні, освітянські та інші аспекти розвитку об'єкта управління;
- *орієнтувати* на досягнення немиттєвих завдань і стратегічних цілей, що забезпечують задоволення стратегічних громадських, корпоративних та особистісних інтересів;

- *втілювати* наукові досягнення у соціально-політичній та економіко-управлінській сферах;
- *бути помірно ризикованою*, але не знижувати стратегічні переваги конкурентів².

Дивлячись на проблеми, які супроводжують суспільно-політичний розвиток України, важко говорити про його успішність та ефективність. Уже без здивування ми сприймаємо все нові звістки про чергове розкриття випадків хабарництва та корупції, зловживання службовими повноваженнями, рейдерства, присвоєння чужого майна. Звичним є спостереження про збагачення невеликої частки людей та одночасне стрімке зубожіння більшості населення країни, що актуалізує інтерес громадян до змін в сучасному українському суспільстві. Про це засвідчила низка революцій (Революція на граніті, Помаранчева революція, Революція Гідності).

Сьогодні наукового забезпечення як ресурсу модернізаційної стратегії держави є проблема пробудження творчих сил кожної особистості, задіяної на державній службі, інтелігенції та науковців (різних галузей науки), щоб напрацювати на національному рівні нові парадигми управлінської теорії, гуманітарної парадигми модернізаційної стратегії держави.

Інтелігенція запропонувала свій вихід з кризового стану сучасного українського суспільства. 5 квітня 2012 р. працював Національний «круглий стіл» на тему «Місія інтелігенції та вільних людей України». Зокрема, відомий громадський діяч І. Дзюба зазначив, що «деградація українського суспільства, моральний стан зумовлений не лише причинами світоглядного порядку, а й кричущою соціальною нерівністю і несправедливістю, соціальним безстидством більшої частини нашої самопроголошеної «еліти», реальною безбарвністю рядової людини... Коли бачиш депутатські кулачні бої, слухаєш запеклі сварки на телешоу, читаєш брутальну самодіяльність в Інтернеті – може створитися враження, що ми живемо в країні дикої взаємної нерівності й безпробудного хамства»³.

Як зазначає академік В. Геєць, за даними Всеукраїнського опитування Інституту соціології НАН України, понад 80 % опитаних осіб в Україні вбачають у більшості довколишніх таких, що не зупиняться перед пору-

² Фатхутдинов Р. А. *Стратегический менеджмент: ученик*, М., Дело, 2005, 448 с.

³ Щена А. *Процай, країно ненависті і хамства* // Україна молода. 2012. 6–7 квіт. С. 4.

шенням моральних і правових норм, якщо цього вимагатимуть їхні інтереси. При цьому близько половини з них (41.7 %) певні, що більшість громадян України не зупиниться перед застосуванням будь-яких засобів, навіть протиправних, задля досягнення власних цілей. Лише кожен 8-й громадянин вважає, що важливість правових заборон і моральних цінностей переважає над зиском при окресленні життєвих орієнтирів⁴.

Водночас те саме відбувається й на рівні управління державою, де прийняття окремих законів базується переважно на вигоді обмеженої кількості впливових людей, які маніпулюють законодавством для власного збагачення, незважаючи на негативні наслідки для більшості населення країни, а корупція стала основним джерелом доходів для значної частки державних службовців. Ось і проблеми падіння суспільної моралі: не працює гуманістична складова в суспільно-політичних інститутах держави.

Для забезпечення якісної професійної підготовки фахівців важливо володіти різними видами компетентностей:

- професійною компетентністю, яка передбачає глибокі знання й широкую ерудицію у фаховій галузі, нестандартне мислення, креативність, володіння інноваційною тактикою і стратегією, методами реалізації творчих знань;
- педагогічною компетентністю, що передбачає опанування вміннями позитивно впливати на людей, організовувати їх на ефективний результат праці;
- соціально-економічною компетентністю, яка проявляється у знаннях глобальних процесів розвитку цивілізації та функціонування сучасного суспільства, а також знань з соціології, економіки, менеджменту і права⁵.

Зважаючи на це, необхідним є переосмислення основ подальшого розвитку держави, на рівні забезпечення політико-управлінських засад модернізаційної стратегії державотворення в сучасній Україні на науковій основі під громадським контролем та залученням освіченої молоді

⁴ Сурмін Ю. *Стан, методологічні проблеми та концептуальні засади розвитку наукових досліджень державного управління в Україні* // Вісник НАДУ при Президентові України. 2011. № 2. С. 34–43.

⁵ Пірен М. І. *Просвітницька робота в територіальних громадах: професійно-світоглядні засади реалізації: навч. посібник-практикум*, Чернівці, Чернівець, нац. ун-т імені Ю. Федьковича, 2018. 360 с.

до громадсько-політичного життя та реалізації реформ в українському суспільстві.

Варто зауважити, що потребують узгодження нормативно-правові документи щодо визначення стратегії розвитку України. Так, реалізація Закону України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» спрямована на реалізацію стратегії наздоганяючого розвитку, що закріплює багатокладність економіки.

На противагу цьому Стратегія економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 рр. передбачала реалізацію стратегії «інноваційного прориву», базуватися на основі прискорення науково-технологічного прогресу, створенні нових поколінь техніки та технологій, просуванні в постіндустріальному напрямі розвитку, що визначається пріоритетними завданнями стратегії структурних змін. Проте ми цього не спостерігаємо в сучасній вітчизняній реальності.

Наукове переосмислення еволюції державних механізмів регіонального розвитку дає можливість виявити закономірності та напрямки стратегії регіонального розвитку в Україні. На підставі вивчення світової практики з теорії управління регіонами на перших порах найголовнішим механізмом має стати фінансове вирівнювання економічного розвитку окремих територій, тобто забезпечення приблизно однакового рівня життя людей у регіонах. У цьому контексті важливим є практичне застосування концепції регіональних інноваційних систем. Над цим завданням сьогодні покликані працювати освітяни, державні службовці, фахівці різних галузей.

Наукові підходи до стратегії регіонального розвитку повинні враховувати загальні закономірності територіальної розбудови, ступені готовності регіонів до застосування механізмів більш високого рівня динамічності та враховувати новітні наукові тенденції суспільного розвитку.

На порядку денному для України науково-практичне забезпечення модернізаційної стратегії державотворення висуває нові критерії вимог до формування та функціонування кадрового потенціалу в усіх галузях, а саме: підвищення вимог до його компетентності, професіоналізму, продуктивності та результативності праці.

Соціальна політика в Україні завжди належала до пріоритетних. Так, проблеми підвищення рівня життя та шляхи їх розв'язання були відобра-

жені в Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. З метою створення більш ефективної системи соціального захисту населення підготовлено проект Трудового кодексу, затверджено «Стратегію упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року» та ін. Поки що ідеї є, а результатів – мало.

Пріоритетність соціальної політики серед інших складових державної політики визначається насамперед Конституцією України, оскільки вона покликана забезпечити громадянам гарантовані Основним Законом права. Державну соціальну політику необхідно розглядати як багатовекторну та багатофункціональну систему, яка забезпечує соціальний та економічний розвиток країни шляхом активізації людського капіталу та максимального потенціалу.

У політиці української держави з подолань глобалізаційних викликів важлива роль належить формуванню ефективної системи міжнародних відносин, яка в умовах глобалізації зазнає певної модифікації, тому особлива увага має приділятися модернізації систем державного управління. Для цього науковці повинні розробляти механізми адаптації, трансформації та модернізації відповідно до умов глобалізаційних викликів. Держава мусить мати «Національну концепцію (програму) забезпечення державної стабільності в умовах глобалізації». У такій програмі треба виписати деталізовану систему національних інтересів.

Отже, однією з найважливіших проблем модернізації є досягнення стійкої рівноваги розвитку, політичної стабільності в суспільстві та виховання уваги до творчої особистості на основі визначення природи і напрямків процесів, що відбуваються в суспільному розвитку. Цьому сприятиме науковий, інноваційний підхід, який державні службовці повинні утверджувати у практику реформ. Тому для України сьогодні важливим є збалансування державного управління й системи місцевого самоврядування з оперттям на наукові інновації та здатність української ментальності до утворення різноманітних місцевих форм самореалізації населення на локально-суспільному та особистісному рівнях, тобто активної громадянської участі в суспільних змінах.

Без широкої суспільної підтримки, що базується на бажанні змін, неможливо здійснити перетворення системи державного управління та

модернізаційних змін у суспільстві, зробити цей процес незворотним. У зв'язку з цим актуалізується питання спроможності членів суспільства до злагоди, консенсусу, компромісу, здатних забезпечити потрібні домовленості, узгодити процедуру розроблення державної політики, адекватної сучасним потребам. Можна стверджувати: що вища ця здатність у суспільстві, то ближче воно наблизилося до демократичних стандартів і процедур здійснення європейського вибору.

Основним законом, який в Україні регулює діяльність таких партнерств, є прийнятий у липні 2010 року Закон України «Про державно-приватне партнерство», яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

На сьогодні Кабінетом Міністрів України розроблено нові нормативно-правові акти у сфері здійснення державно-приватного партнерства. Так, 17 березня 2011 року була прийнята постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження порядку надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства», якою передбачена державна підтримка у вигляді державних та місцевих гарантій, фінансування заходів та інші форми підтримки відповідно до Закону.

Одним з показників оцінки стану демократії в країні є рівень впливу громадян на формування і здійснення державної політики.

На сучасному етапі державотворення і підготовки фахівців практично не використовуються можливості громадянського сектору для соціально-економічного розвитку держави і регіонів. Мова йде про громадянсько-державне партнерство, коли громадянське суспільство робить вагомий внесок у соціально-економічний розвиток держави і стає її надійним партнером. Досвід такої діяльності є у багатьох країнах: Бельгії, Німеччини, Польщі, Великобританії, Швейцарії, Іспанії, США, Канаді та ін. При цьому соціальне партнерство сприймається як бізнес, метою якого є вирішення соціальних проблем. Головна мета соціального партнерства – приносити користь суспільству у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, боротьба з бідністю.

Для української держави, яка здійснює демократичні трансформації у всіх сферах суспільного життя, залучення широкої громадськості до

реформування державної політики визначено як стратегічне завдання органів державної влади. Про це, зокрема, йдеться в затвердженій Указом Президента України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Існуюча в Україні практика формування і здійснення державної політики соціального партнерства поки що далека від світових демократичних стандартів. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, відсутність дієвих механізмів демократичного врядування, недостатня прозорість і відкритість процесу підготовки й прийняття державно-управлінських рішень і, загалом, нестабільність політичних процесів негативно впливають на оцінку громадянами своєї спроможності впливати на ситуацію в державі.

Політико-правові засади реалізації права громадян на участь у формуванні та здійсненні державної політики закріплені в Конституції України. Регулювання окремих складових політики сприяння залученню громадськості до формування державної політики через інститути громадянського суспільства визначено, зокрема, Законами України «Про об'єднання громадян», «Про органи самоорганізації населення», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантоване право громадськості на участь у виробленні місцевої політики та передбачені форми такої участі. Це сприятиме здійсненню регіоналізації відповідно до потреб.

Водночас доводиться констатувати, що, попри значну кількість нормативно-правових актів, механізмів участі громадськості у формуванні та здійсненні державної модернізаційної політики, вона належним чином не реалізовується; потенціал інститутів громадянського суспільства у цьому напрямку повною мірою не використовується, а замість налагодження ефективного діалогу суспільства зберігається тенденція непрозорості, закритості та бюрократизованості діяльності владних структур. Ці негативи суспільство розпочало долати шляхом удосконалення законодавства, проте має бути розпочата просвітницька робота серед громадян, яка позитивно змінить свідомість.

Технології залучення громадськості до реформування державної політики (різновид управлінських технологій) можна розглядати як сукупність методів, прийомів та засобів впливу владних структур на всебічний розвиток інституту участі громадян в управлінні суспільними справами.

У найбільш загальному плані технології залучення громадськості до реформування державної політики поділяються на:

- безпосередні, які реалізують через механізми прямої демократії шляхом прямої взаємодії населення з суб'єктом державної влади, що формує і здійснює державну політику (референдуми, звернення громадян, громадські ініціативи, громадські консультації, публічні дебати, обговорення, функціонування при органах державної влади громадських рад тощо);
- опосередковані, до яких належать вивчення громадської думки та інформаційно-аналітичні технології, аналітичні, експертні послуги, які можуть надавати органам державної влади неурядові громадські організації (НГО), незалежні аналітичні центри (НАЦ) на замовлення.

Звернення громадян можна зарахувати до розряду масових технологій участі населення у реформуванні державної політики. Право на звернення закріплено статтею 40 Основного Закону України, що передбачає можливість направлення індивідуальних (колективних) письмових та усних звернень до органів державної влади (їх посадових і службових осіб) та закріплює обов'язок носіїв владних повноважень розглянути такі звернення, а також дати обґрунтовану відповідь у певні строки. Детальніше ці конституційні положення розкрито у Законі України «Про звернення громадян». Однак цей закон був прийнятий ще у 1996 р. і на сьогодні не відповідає новим реаліям часу⁶.

До безпосередніх технологій внеску громадськості у реформування державної політики належать також різні форми консультацій з громадськістю. Однією з найпоширеніших форм залучення громадськості до реформування державної політики у країнах Європейського Союзу є

⁶ *Ефективна комунікація органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства: механізми, кращі практики та досвід імплементації: інформаційний збірник / уклад. Ярмистий М. В., Грищенко А. В., Чернівці, Букрек, 2018, 180 с.*

громадські слухання. В Україні вони теж використовуються, проте, через недосконалості технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань, відсутність чіткого механізму впровадження в життя їх результатів, недостатню матеріально-технічну базу і низький рівень поінформованості населення щодо проведення громадських слухань, останні часто перетворюються у суто формальні заходи.

Як свідчить західна практика демократичного врядування, найпоширенішою технологією опосередкованого залучення громадськості до реформування державної політики є вивчення громадської думки. Відповідно до Постанови КМУ № 1378, воно здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;
- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу інформації, що потрапляє у спеціальні скриньки.

До запропонованого бажано звузити пропагандистську діяльність партій для виборчих кампаній на просвітницьку роботу серед громадян щодо становлення громадянського суспільства та формування психології державного народу й відповідальності за внесок кожного в державотворчий процес. Доречним для України у цьому контексті є зміна стратегії розвитку державно-громадського партнерства і перенесення її у площину громадсько-державного партнерства, де головну роль відіграватимуть громадські організації.

Mariia PIREN

SCIENTIFIC AND CIVIC SUPPORT FOR THE POLITICAL AND MANAGERIAL FOUNDATIONS OF THE MODERNIZATION STRATEGY OF STATE-BUILDING IN CONTEMPORARY UKRAINE

The article reflects on the objective necessity of modernization changes in modern society through effective political and administrative principles with the help of scientific approach, experience of EU countries and active participation of citizens of territorial communities, which will promote the unity of society and improve the Ukrainians life being (representatives of the Ukrainian political nation). The idea that the scientific and civic provision of modernization of society nowadays requires the development of professional and personal competences of civil servants and officials of local self-government bodies is substantiated.

Key words: modernization, elite, personnel, personnel policy, professionalism, local self-government, competence, territorial community.

Марія ПІРЕН

НАУЧНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОСНОВ МОДЕРНИЗАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВООБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

В статье осмыслена объективная необходимость модернизационных изменений в современном обществе путем эффективных политико-управленческих основ с помощью научного подхода, опыта стран ЕС и активного участия граждан территориальных общин, способствующих единству общества и улучшению жизни украинцев (представителей украинской политической нации). Обоснована идея о том, что научное и гражданское обеспечения модернизации общества сегодня нуждается в развитии профессионально-личностных компетенций государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления.

Ключевые слова: модернизация, элита, кадры, кадровая политика, профессионализм, местное самоуправление, компетентность, территориальная община.

Людмила РОШКА

МІСЦЕВЕ САМОУПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД

У статті викладені результати дослідження двох процесів: децентралізація влади й автономія місцевих органів самоврядування. Вихідна теза дослідження: демократичне суспільство має величезні можливості для залучення громадян до політичного процесу прийняття рішень, розробки та реалізації програм публічної політики. Реалізація можливостей демократичного суспільства залежить від створення конкретних умов: розвиток партисипативної політичної культури у всіх громадян; оформлене юридично і політично зріле громадянське суспільство; своєчасне й об'єктивне інформування громадян про всі етапи політичного процесу прийняття рішень, про події та проблеми, які вирішує влада на всіх рівнях організації; соціальний діалог; громадська платформа для обговорення актуальних тем і проблем спільноти незалежно від її рівня організації: місцевий, регіональний, національний, європейський / євразійський, глобальний. У висновку автор підкреслює, що місцева автономія – це кінцева мета політики децентралізації, а сама децентралізація – наслідок, результат процесу демократизації соціального життя. Для створення сприятливих умов для управління, важливо виховувати і навчати громадян, формувати у них політичну культуру участі, залучати їх до розробки та впровадження програм публічних політик.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація влади, демократичне суспільство, партисипативна політична культура, політична соціалізація, політична освіта.*

Introduction. The study of the various aspects of local autonomy, asserted by the decentralization of political power, is current and significant from several perspectives. In the ex-Soviet space of which Ukraine and the Republic of Moldova are involved, processes of democratization and decentralization of state power are in progress; civil society is in the process of strengthening structures and taking important action. For the smooth running of the aforementioned political processes, it is important that society be trained, consciously involved in promoting the values of liberal democracy. In the context of social group expectations, the academic community is required to organize public debates, methodical-informational seminars, and international scientific and practical conferences. Each state, embarked on a democratization path, an expanded and

in-depth process, necessarily needs to pay attention to the political socialization of all social groups, because democracy leads to the efficient functioning of state institutions only in the conditions of a political culture of participation.

In this study, we aimed to analyze the conditions under which local autonomy would satisfy the primary and secondary needs of citizens, of all community's members.

Applied methods. Processes under analysis can be elucidated, known and interpreted, applying universal-philosophical methods: dialectics and synergy; methods of fundamental sciences: analysis and synthesis, modeling and idealization, induction and deduction, generalization; empirical methods of political research. Applying dialectics and its laws to political analysis allows us to see that processes: decision-making, democratization and political decentralization are correlated, are interdependent, dynamic, but they can be stagnant, serve the social regression. Synergetic is the method by which we determine the direction of policy development from a regional, national, local, rural or urban system. Accumulating data, positive or negative attributes in a segment of a particular process determines the change in the structure of the processes it interacts with. Namely, synergetic shows us the critical points of the system, the process, suggest to the manager, the moderator what changes he must apply in order to preserve the system. The development of phenomenon, the processes of social reality is subjugated by multiple achievements, attempts, and mistakes, negative moments that can be omitted in the process of idealization. Idealization has a significant role in knowing politics, as it shows how state institutions work, interact with each other to increase the efficiency of decision-making at all levels of government.

Main text. Decentralization of power is a complex social phenomenon, the knowledge of which is determined by deepening and expanding the democratization of contemporary society. The phenomena: democratization and decentralization are in a relationship of interdependence, preserving each of their own specificities. The transition from the totalitarian to the democratic regime is achieved at the political level by restoring electoral norms and pre-authoritarian rules, without any negotiation of a political reform that targets the sub-national level.

Scientists: Cohen J. M. and Peterson S. B. highlights, and characterizes different forms of decentralization, classifies forms of decentralization based on several criteria. The origins are highlighted: territorial and functional decentralization. Also, there are characterized forms based on principles and values; forms, focused on the provision of services; forms emerging from generalizing the experience of a national state; forms aimed at achieving well-defined goals. D. A. Rondinelli addresses the phenomenon of decentralization from an extended perspective of government, classifying decentralization practices into: administrative, political, fiscal, economic¹.

Summarizing the views of specialists concerned with defining the phenomenon, we conclude: decentralization is the transfer of authority and responsibility for political functions from the central government to subordinate or independent governmental organizations / institutions, or private ones. Each form of decentralization has different political implications and access conditions. In the context of the objectives of this study and the political situation in the three states: Romania, Ukraine and the Republic of Moldova, we will link decentralization, democratization and local autonomy.

Political decentralization is geared towards deepening and expanding democratization processes, aiming at identifying effective ways of transferring decision-making power to a lower level of government institutions to citizens and their elected representatives. Decentralization policies are designed to transfer political authority or electoral capacities to sub-national actors. Such reforms are recommended for the election of mayors / governors who have been appointed during previous constitutional periods; creating sub-national legislative assemblies to strengthen the political autonomy of sub-national governments.

Local autonomy – is a target of reforms aimed at decentralizing power. In its turn, decentralization of power is a consequence, a result of the process of democratization of society. Theoretically, the key notions of this study were analyzed in dozens of articles. The need for studies on the social, political, economic, cultural reality of the ex-soviet states that are on the road to democratization and consolidation of democratic institutions, the search for mecha-

¹ Cheema G. S., Rondinelli D. A. *From Government. Decentralization to Decentralized Governance: Emerging Concepts and Practices*, Washington, Brookings Institution Press, 2007, p. 6–7.

nisms for effective governance as a result of the cooperation of state institutions is justified by the set of problems faced the community. The transition to the democratic model of political organization of society in ex-Soviet, ex-socialist space was insufficiently prepared, and in some cases the period of assimilation of democratic values, democratic style and forms of government was totally lacking. If in the former socialist states: Yugoslavia, Poland, Czechoslovakia, there were economic, social and even political prerequisites for initiating the processes of democratization and liberalization of social life in the early 90^s of the last century, then in the Republic of Moldova, Ukraine, Georgia etc. they were missing. At the same time, the theory and practice of democratizing social life suggests that the most important condition of the practical advancement of the process is: citizen involvement in the decision-making process, part of the political process. If at national level this requirement is formalized, then at the level of the local authorities the activity is reduced to an action plan made up of the most active inhabitants of communes, capable of generalizing the needs / interests / desires of all members of the community.

The Republic of Moldova is estimated by politicians and economists as a small and vulnerable state, a formula that means: a political and administrative entity characterized by a high rate of population poverty, an extensive emigration of the population, especially of young people and the well-being population work, a visible external pressure. The perpetuation of a conflict on the territory of the Republic of Moldova suggests to foreign investors to be alert to the presence of various tensions, which cast doubt on the viability of the state, the efficient functioning of its institutions. The presence of social, political, cultural, unresolved, contradictory contradictions hides in itself the possibility of annihilation of the manifestations of camouflaged hostilities, including those of the military, which sustains an acute sense of uncertainty, individually.

From a geopolitical point of view, the Republic of Moldova reads: "a torn country" between its aspirations for integration into the sphere of influence of the West and the Russian Federation.

The Republic of Moldova is a unitary state with two levels of public authorities. The first level consists of 898 administrative-territorial units (villages, communes, towns and municipalities). Level II comprises 32 districts. The

IInd level is also the Chisinau and Balti municipalities, autonomous Gagauzia, with special status². According to art.109 of the Constitution of the Republic of Moldova, "public administration is based on the principles of local autonomy, decentralization of public services, eligibility of local public administration authorities and citizens' consultations on local issues of particular interest". The RM decentralization paradigm, developed previously, includes two distinct approaches: the conventional transfer of competences of the most important population; recognition of the special status of historical, ethno-cultural communities, such as Gagauzia. The second aspect of decentralization policies is to designate development regions as state policy instruments aimed at creating conditions for balanced economic and social development that are in line with European Union (EU) standards. The reform of the public administration, initiated by the Moldovan Government's decision, highlights the priorities: the decentralization of public services, the consolidation of the administrative and financial autonomy, the strengthening of the status of elected representatives at local level and their capacity. Local autonomy is conceived in a European context as a universal element of democratic principles supported by all member states of the Council of Europe and which, through proper legal regulation and implementation, can contribute to a more efficient decentralization of power to the nearest level of citizens. The Law on Administrative Decentralization (No 435-XVI), the Law on Local Government (436-XVI) and the Local Public Finance Act (No 397-XV) in line with the intentions of accelerating the political reforms set out in the EU Action Plan – Republic of Moldova³.

The Moldovan Government's Activity Program for 2011–2014 states that "Moldova's approach to the EU can only materialize in a state where hierarchical structures are replaced by decentralized, transparent and dynamic structures". Administrative decentralization is based on the principle of local autonomy, the principle of solidarity, equity, integrity, resource matching, the principle of financial solidarity, the principle of institutional dialogue, the principle of

² Legea nr.173 din 22 iulie 2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria).

³ Legea 435 – XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și Legea nr.397 din 16 octombrie 2003, privind finanțele publice locale.

public-private partnership, the principle of accountability. The competences of the local public authorities, established by the legislation in force, are: decentralized, delegated and shared. Legally recognized decentralized competencies are fully transferred to local authorities, through which they have full autonomy to manage and provide local public services. Central authorities can not intervene in operational management or decision-making. At the same time, we recall that the central public authorities retain the possibility to indirectly influence the provision of services through policies, mandatory quality standards, incentives and penalties, monitoring, control, law enforcement and evaluation. Both reforms initiated by pro-European parties and the achievement of the priority objectives of internal and external policy require active, informed, educated people on the subject of democracy.

Conclusions

The theme addressed in this study is so important for the political and social life of the former Soviet states, such as Ukraine, the Republic of Moldova, Georgia etc., included in the European Programs – Eastern Partnership and Neighborhood Policy, that it proposes: collective monographs, the object of research being: democratization and decentralization of power in their complexity. I believe the team should consist of specialists from Ukraine, the Republic of Moldova, Georgia, etc., in which the leaders decided the transition to the new liberal-democratic axiom system, but they did not initiate activities, geared towards assimilation, assimilation of democracy, reduced democratization to liberalization. The very political class misunderstood democracy, talking only about liberties and rights, while democracy imposes assumed responsibilities. Enhance local autonomy following the implementation of the reforms, focused on the decentralization of state power, can lead to deepening the process of democratization of society only in the conditions of elaboration and implementation of public policy programs, concerned with the political socialization of all social groups, continuous training of the political class, NGO leaders, journalists, public opinion formers, etc.

Regretfully, in the Republic of Moldova, almost three decades are being talked about about the significance of political socialization. Theoretically, we

know what the reasonable voter, the democratic citizen, the actor of the democratic state of law looks like, but in reality we find the same low level of political culture, the same mass of unconscious people, who in the electoral process change their votes on everything. etc. At the local level of social process management, the community is aware of the need for programs that would improve infrastructure, programs that would meet the primary needs of the population, but there are few cases when mayors consult and looking for the means to solve such problems. Easier is to justify inactivity, passivity, than to develop projects and apply for funding at national, European, international level. I propose to start with us, with changing attitudes towards the assumed functions and to promote civic activism and personal involvement in the political process, decision-making, community life.

Ludmila ROSCA

LOCAL AUTONOMY: METHODOLOGICAL APPROACH

In this study we aim to investigate the correlation between democratization and decentralization of power – local autonomy. In the opinion supported by multiple arguments, we justify the theses: Democratic society has great opportunities to participate in the decision-making process, in the elaboration and implementation of public policies, focused on the satisfaction of the primary and secondary needs of all community members. Their realization is only possible under certain conditions: a political culture of participation; a strengthened civil society, aware of its own mission in democratic society; objective, timely information of all social groups; a permanent social dialogue and a platform for debating the most important events for the community, regardless of its level of organization: local, regional, national, European / Eurasian or global. In conclusion, the author concludes that local autonomy – represents a target of reforms aimed at the decentralization of power; and the decentralization of power is a consequence, a result of the process of democratization of social life. In order to create conditions conducive to governance, it is very important to educate, train citizens, determine them to be involved in the political process, decision-making process, in the development and implementation of public policy programs.

Key words: local autonomy, decentralization of power, democratic society, political participation culture, political socialization, political education

Людмила РОШКА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

В данной статье изложены результаты исследования двух процессов: децентрализация власти и автономия местных органов самоуправления. Исходный тезис исследования: демократическое общество обладает огромными возможностями для привлечения граждан к политическому процессу принятия решений, разработки и реализации программ публичной политики. Реализация возможностей демократического общества зависит от создания конкретных условий: развитие парципаторной политической культуры у всех граждан; оформленное юридически и политически зрелое гражданское общество; своевременное и объективное информирование граждан о всех этапах политического процесса принятия решений, о событиях и проблемах, которых решает власть на всех уровнях организации; социальный диалог; общественная платформа для обсуждения актуальных тем и проблем сообщества, независимо от её уровня организации: местный, региональный, национальный, европейский/евразийский, глобальный. В заключении автор подчёркивает, что местная автономия – это конечная цель политики децентрализации, а сама децентрализация следствие, результат процесса демократизации социальной жизни. Для создания благоприятных условий для управления важно воспитывать и обучать граждан, формировать у них политическую культуру участия, привлекать их к разработке и внедрению программ публичных политик.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация власти, демократическое общество, парципаторная политическая культура, политическая социализация, политическое образование.

Галина МАНЧУЛЕНКО

ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано результати міжнародних проектів допомоги з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні: «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, «Підтримка децентралізації в Україні» (SKL), «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-II) впровадження» (USAID), третя фаза проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (ЄС/ПРООН) та «Партнерство для розвитку міст» (DFATD). Оцінка їх ефективності проводиться на прикладі проведеної роботи у містах Чернівці та Івано-Франківськ. У дослідженні також підкреслюється взаємозв'язок проектів та окреслено перспективу застосування їх результатів у різних містах України.

Ключові слова: децентралізація влади в Україні, місцеве самоврядування, міжнародна допомога, регіональний вимір реформи.

Вступ. Проголошений в Україні процес децентралізації влади є однією з найбільш широкомасштабних реформ в історії держави, яка має значну фінансову, інформаційну та методичну підтримку як органів державної влади, так і представників міжнародної спільноти. Оскільки Україна є однією з останніх країн Східної Європи, що почали рух у напрямку децентралізації, міжнародні організації та урядові органи окремих держав вже мають сформований сценарій підтримки місцевого самоврядування та практику його реалізації. Варто зауважити, що підтримка міжнародною спільнотою розвитку місцевого самоврядування в Україні є тривалим процесом, а в останні роки пов'язана саме з процесом децентралізації влади.

Мета нашого дослідження полягає в аналізі проектів міжнародних організацій та урядів окремих держав, спрямованих на підтримку процесу децентралізації влади в Україні, а також підсумуванні їх ролі в забезпеченні проведення реформи. Відзначимо, що інформація про міжнародну підтримку децентралізації в Україні є публічною, а в 2017 р. було запущено інтернет-ресурс «Карта донорів», де представлено основні дані стосовно іноземної допомоги реформі.

Станом на вересень 2019 р. в Україні реалізуються 18 проектів з підтримки децентралізації, а також 9 офіційно завершилися до цього часу. Вони стосуються удосконалення різних аспектів функціонування місцевого самоврядування в державі: економічного, правового, гендерного, екологічного тощо. Будучи спрямованими на всебічну підтримку процесу децентралізації, проекти не лише закріплюють результати попередніх проектів, але й займаються розробкою нових стратегій розвитку громад в Україні. Згідно з актуальними даними, наразі загальна сума допомоги становить: 106.8 млн. доларів; 215.8 млн. євро; 130.51 млн. шведських крон; 38.31 млн. канадських доларів і більше 13.5 млн. швейцарських франків¹.

Вагомим є внесок тривалого швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (2007–2020) у популяризацію, інформаційно-консультаційну та освітню підготовку представників об'єднаних територіальних громад України. З 2014 р. відбувалось поширення інформаційних роликів стосовно перспектив децентралізації та різниці між децентралізацією і федералізацією, які були підготовлені в рамках проекту. З цього ж року функціонує Школа DESPRO, до участі в якій за конкурсним відбором обирається 20 команд ОТГ (по 5 осіб) з різних областей України². Під час навчання вони розглядають основні проблеми функціонування громад та шляхи їх вирішення. Окрім цього, проект сприяє дотриманню гендерної рівності на локальному рівні – проводить низку тренінгів «Жінки-лідерки місцевого самоврядування» для стимулювання та розвитку лідерського потенціалу жінок. Також проект підтримує публікування інформаційно-аналітичного видання для старост та органів місцевого самоврядування «Радник старости»³ і видає матеріали щодо різних аспектів функціонування громад в Україні⁴.

¹ Децентралізація: Міжнародна співпраця. URL: <http://donors.decentralization.gov.ua>

² Офіційний сайт швейцарсько-українського проекту DESPRO «Підтримка децентралізації в Україні». URL: <http://despro.org.ua/social-projects/spivpratsya-z-asotsiatsiyamy-organiv-mistseвого-samovryaduvannya/shkola-m-stseвого-samovryaduvannya/>

³ Радник старости: Інформаційно-аналітичне видання для старост та органів місцевого самоврядування. URL: <http://despro.org.ua/library/radnyk-starosty.php>

⁴ Публікації DESPRO. URL: <http://despro.org.ua/library/publication/>

Проект допомагає налагоджувати співпрацю між ОТГ у питанні поводження з побутовими відходами, зокрема реалізує два пілотні напрями. У представників будь-якої громади є можливість ознайомитись з підходом проекту, адже функціонує онлайн-курс «Планування міжмуніципальної системи поводження з твердими побутовими відходами»⁵. Окрім цього, у жителів ОТГ, сіл і невеликих міст (районів-партнерів проекту) була нагода отримати допомогу в удосконаленні водопостачання і водовідведення шляхом подачі відповідних планів.

Існував також однойменний проект «Підтримка децентралізації в Україні» (2014–2018 рр.), що фінансувався урядом Королівства Швеції та був реалізований компанією SKL International, яка є підвідомчою організацією шведської асоціації місцевих влад і регіонів (SALAR). Однією з основних його цілей було сприяння проведенню фінансової децентралізації в Україні. Учасники не лише аналізували видатки адміністративно-територіальних одиниць та формували моніторингові звіти, але й проводили навчальні поїздки членів команди з фіскального моніторингу⁶. Результати проведеної ними аналітичної роботи відіграють важливу роль у підведенні проміжних підсумків реформи, а також мають практичне значення для представників органів місцевого самоврядування.

Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-ІІ) впровадження» (2011–2017 рр.), який реалізовував Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), створив декілька інструментів, що сприяють зацікавленості громадян у фінансовій децентралізації. Перш за все, це стосується «Бюджету участі», що став інформаційним майданчиком для обговорення різних задумів удосконалення міста, дійсно важливих для мешканців. Перша спроба його запуску була в Києві у 2015 р., а через рік відбулось остаточне формування платформи «Громадського проекту» для різних міст України.

⁵ Поводження з побутовими відходами. URL: <http://despro.org.ua/detsentral%D1%96zovan%D1%96-poslugi/povodzhennya-z-pobutovimi-v-dkhodami/>

⁶ Офіційний сайт проекту «Підтримка децентралізації в Україні» (SKL International). URL: <http://sklinternational.org.ua/ua/%d1%84%d1%96%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%b8/>

Про успіхи реалізації «Бюджету участі» в умовах закінчення проекту «ЗМФІ-П» свідчать наступні дані, розглянуті на прикладі міста Чернівці^{7, 8, 9} (Табл. 1).

Таблиця 1.

Статистика «Бюджету участі» у м. Чернівці за 2016-2018 рр.

Рік	Подано проєктів (ПП)	Загальна сума ПП (грн.)	К-ть людей, що проголос.	Переможці	Сума на реалізацію (грн.)
2016	40 (малий)	7 566 214	7 715	25	4 472 697
	18 (великий)	16 082 029		6	5 572 737
2017	48 (малий)	11 812 645	15 221	23	5 716 067
	28 (великий)	25 419 629		4	3 933 662
2018	73 (малий)	20 181 515	12 866	29	8 415 031
	18 (великий)	16 674 355		6	5 537 644

Значне зростання кількості малих проєктів та коштів на їх реалізацію демонструють посилення інтересу мешканців міста та, з іншого боку, його подальше заохочення. Проте варто відзначити, що кількість людей, які проголосували на третій рік реалізації проєкту, не збільшилась та залишилась в межах до 6 % від загальної кількості чернівчан (266 тис. ос. у 2017 р.¹⁰), а саме – 5.7 % (2017 р.) та 4.8 % (2018 р.). Беручи до уваги результати соціологічних досліджень Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова, які свідчать, що в середньому 8–10 % громадян протягом 2013–2018 рр. вважали себе залученими до активної громадської діяльності (у західних областях відсоток становив 12 %)¹¹, така кількість причетних до бюджету міських

⁷ Бюджет участі: Чернівці. Статистика за 2016 р. URL: <https://gb.city.cv.ua/statistics/81>

⁸ Бюджет участі: Чернівці. Статистика за 2017 р. URL: <https://gb.city.cv.ua/statistics/82>

⁹ Бюджет участі: Чернівці. Статистика за 2018 р. URL: <https://gb.city.cv.ua/statistics/127>

¹⁰ Чернівецька область очима статистики: 2017 р. URL: http://www.cv.ukrstat.gov.ua/infografika/2018/ochi_st.pdf

¹¹ Громадська активність громадян України // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini>

ініціатив є недостатньою. Причиною цього, на нашу думку, може бути традиційно менша увага громадян до локальних питань.

Іншими вагомими досягненнями проекту «ЗМФІ-II» стали єдиний веб-портал використання публічних коштів «Єdata»¹² та впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей¹³. Обидва сайти продовжують функціонувати та надавати актуальну інформацію. Проте на другому через завершення проекту в 2017 р., відсутні нові звіти та інформація щодо видобутих копалин у регіонах за останні три роки.

Третя фаза проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (2014–2017 рр.) була спрямована на покращення життя мешканців невеликих населених пунктів, а коло виконавців включало не лише громадських активістів і виконавчі органи влади, а й членів профільних комітетів Верховної Ради України. Окрім сприяння реформі місцевого самоврядування та процесу децентралізації влади, проблематика проекту охоплювала підтримку наявної інфраструктури, покращення роботи житлово-комунального господарства та економічний розвиток сільських територій в цілому.

У контексті інституціонального забезпечення децентралізації влади цінними стали спроби проекту впровадити інноваційні методи урядування в 25 відібраних містах середнього розміру (з 12 областей України) та двох «зразкових» (Івано-Франківськ і Вознесеньск). Серед 33 мікро-проектних пропозицій найбільш перспективними стали «Розумні ради» (система електронного голосування у міських радах та онлайн-трансляція їх засідань), міські веб-портали і «кабінети жителів», в рамках яких надавались електронні послуги мешканцям¹⁴.

Особистий кабінет мешканця Івано-Франківська можна вважати найпередовішим з уже існуючих. По-перше, є розширений комплекс електронних послуг щодо земельних питань, містобудування і архітектури, комунального господарства, сімейної політики, житла і квартирної обліку, підприємницької діяльності, соціального захисту та видачі копій до-

¹² Єдиний веб-портал використання публічних коштів URL: <https://spending.gov.ua/new/>

¹³ Ініціатива прозорості видобувних галузей. URL: <http://eiti.org.ua/>

¹⁴ Річний звіт про діяльність проекту МРГ-III у 2016 році. URL: http://cba.org.ua/images/APRs/170721_1817_CBA_2017.pdf

кументів. По-друге, існує можливість перевірки стану послуги, черги або ж готовності паспорту. По-третє, наведена публічна статистика функціонування сайту: наприклад, за час його дії його послугами скористалися 195 415 осіб, надано 379 312 послуг, з яких найпопулярнішими були земельні питання (55 402) й архітектура (26 121)¹⁵.

У порівнянні з попереднім сайтом особисті кабінети киян та львів'ян мають більш обмежений функціонал. Проте, незважаючи на завершення проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» в 2019 р. інтерес до «кабінетів жителів» все ще продовжується. Зокрема, відбулось його впровадження у Дніпрі, Мелітополі та Харкові.

Серед інших завершених проектів, що сприяли проведенню процесу децентралізації влади були:

- проект «Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні» (2014–2017), який розробляв пілотну програму для навчання державних службовців принципам верховенства права, а також здійснював заходи покращення правової обізнаності громадян;
- програма «Відновлення врядування та примирення на територіях України, що постраждали від кризи» (2015–2017) зробила внесок в оновлення Стратегій розвитку Донецької і Луганської областей, створила Громадські консультативні бюро задля своєчасного вирішення проблем населення, а також сприяла програмам обміну громадських активістів;
- спільний проект ПРООН/ООН Жінки «Відновлення управління та сприяння примиренню в постраждалих від кризи громадах України» (2016–2017) шляхом консультативної підтримки посприяв підвищенню обізнаності щодо децентралізації серед громад, а також зверненню до проблеми гендерної рівності при розробці бюджету громад;
- проект «Сталий місцевий розвиток у сільських районах Чернівецької та Одеської областей» (2014–2019) сприяв поліпшенню рівня добробуту та життя найбільш уразливих груп населення у двох областях України (Чернівецькій та Одеській) шляхом стимулювання сталого та всебічного

¹⁵ Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська. URL: <http://www.snar.if.ua/einfo>

соціально-економічного місцевого розвитку, зміцнення місцевого урядування та заохочення впровадження ініціатив на рівні громад.

Серед актуальних проєктів, що продемонстрували значні здобутки, варто назвати «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС) (2015–2021 рр.), який фінансується урядом Канади. Як інші, він зорієнтований на демократизацію урядування і формування економічної спроможності на місцевому рівні. Проте його особливістю є надання експертної підтримки при розробці інтегрованого планування розвитку на місцевому та регіональному рівнях: розробка стратегій розвитку міст до 2027–2028 рр., програм посилення конкурентоспроможності малого і середнього бізнесу і просування продукції на зовнішні ринки. З цією метою було обрано 16 міст України: Бердянськ, Запоріжжя, Коломия, Яремче, Ладижин, Вінниця, Горішні Плавні, Полтава, Енергодар, Мелітополь, Долина, Івано-Франківськ, Хмільник, Жмеринка, Кременчук, Миргород¹⁶.

В Стратегії розвитку міста Івано-Франківська на період до 2028 р. окреслено методологію її розробки та визначено чотири ключові цілі: підтримка інвестицій та розвитку бізнесу, енергоефективність та дружба до довкілля інфраструктура, відкрита влада і сучасне управління, а також розвиток медицини і різноманітного культурного середовища. Також визначено 29 індикаторів досягнення результату¹⁷.

У контексті демократизації управління експерти програми відзначають існуючі проблеми, які є типовими і для інших міст України: малоефективні засоби комунікації між владою і громадянами, низький рівень громадської активності у прийнятті управлінських рішень, а також недостатній рівень використання смарт-технологій. Вирішувати їх пропонується шляхом надання якісних електронних адміністративних послуг, впровадження системи консультування з громадськістю, а також реалізації програм у рамках бюджету участі. Задля останнього було запропоновано впровадити міську цільову програму з підтримки екологічних громадських ініціатив¹⁸.

¹⁶ «Партнерство для розвитку міст» (PPOMIC/PLEDDG). URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/pleddg>

¹⁷ Стратегія розвитку міста Івано-Франківська на період до 2028 р. URL: <http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Strategiya-IF.pdf>

¹⁸ Стратегія розвитку міста Івано-Франківська на період до 2028 р. С. 56–59.

Висновки

Отже, міжнародна підтримка процесу децентралізації влади в Україні відіграє важливу роль в інституціональному забезпеченні реформи. Всебічна допомога міжнародної спільноти сприяє не лише впровадженню нових технологій у місцеве урядування та самоорганізацію громадян, але й підіймає саму практику реалізації реформи на новий рівень. Наразі процес децентралізації влади є чи не найбільш публічним в державі завдяки сайту реформи¹⁹ і без фінансової підтримки міжнародних організацій та урядів окремих держав цю широкомасштабну реформу неможливо було б здійснювати в такі короткі терміни.

Аналіз результатів розглянутих проектів демонструє не лише органічну єдність фаз проектів тих самих донорів, але й тісну взаємодію між різними проектами, коли в рамках одного використовуються досягнення іншого (наприклад, бюджету участі). Серед наявних проблем можна відзначити лише ступінь зацікавленості представників місцевої влади та громадських активістів у вказаних ініціативах, адже досить часто реципієнтами проектів стають муніципальні органи одних і тих же населених пунктів. Таким чином, децентралізація влади висуває на перше місце потребу в свідомих, ініціативних та патріотичних мешканцях невеликих населених пунктів.

Halyna MANCHULENKO

THE IMPORTANCE OF INTERNATIONAL ASSISTANCE FOR THE DECENTRALIZATION PROCESS IN INSTITUTIONAL PROVIDING OF REFORM IN UKRAINE

The article analyzes the results of international assistance projects to support local government reform in Ukraine: "Support for decentralization in Ukraine" DESPRO, "Support for decentralization in Ukraine" (SKL), "Municipal Finance Strengthening Initiative (MFSI-II) Roll out" (USAID), Phase Three of "Community Based Approach to Local Development Project" (EU/UNDP) and "Partnership for Local Economic

¹⁹ Офіційний сайт реформи децентралізації. URL: <http://decentralization.gov.ua>

Development and Democratic Governance Project" (DFATD). Their effectiveness is evaluated on the basis of the results in Chernivtsi and Ivano-Frankivsk. The study also emphasizes the correlation of projects and outlines the prospect of applying their results in different cities of Ukraine.

Key words: decentralization of power in Ukraine, local government, international assistance, the regional dimension of reforms.

Галина МАНЧУЛЕНКО

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы результаты международных проектов помощи и поддержки реформы местного самоуправления в Украине: «Поддержка децентрализации в Украине» DESPRO, «Поддержка децентрализации в Украине» (SKL), «Укрепление местной финансовой инициативы в Украине (УМФИ-П) внедрение» (USAID), третья фаза проекта «Местное развитие, ориентированное на общину» (ЕС/ПРООН) и «Партнерство для развития городов» (DFATD). Оценка их эффективности производится на примере проведенной работы в городах Черновцы и Ивано-Франковск. В исследовании также подчеркнута взаимосвязь проектов и очерчено перспективу использования их результатов в разных городах Украины.

Ключевые слова: децентрализация власти в Украине, местное самоуправление, международная помощь, региональное измерение реформы.

**Анатолій КРУГЛАШОВ,
Наталія САБАДАШ**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ У ПРОЦЕСІ УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджується реалізація молодіжної політики на місцевому рівні у процесі об'єднання територіальних громад та здійснення децентралізації в Україні. Процеси об'єднання територіальних громад та децентралізація поступово приводять до збільшення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування щодо реалізації молодіжної політики, однак ці повноваження не завжди підкріплені необхідною інституційною та ресурсною спроможністю. Це обумовлює актуальність даного дослідження, яке, зокрема, спирається на вивчення досвіду діяльності ОТГ у Чернівецькій області.

Ключові слова: молодіжна політика, органи влади, публічне управління, децентралізація, об'єднані територіальні громади.

Суперечливі тенденції в молодіжному середовищі вимагають пильної уваги від науковців і практиків. Адже поширення еміграційних настроїв, девальвація вищої освіти та професійної кар'єри на Батьківщині, проблеми зростання різних патологічних залежностей становлять лише частину тих питань, які потребують системного підходу до їх вирішення. Вирішення цих проблем повинно перебувати серед пріоритетів діяльності законодавчої та виконавчої влади України. Але значною мірою успіх їх розв'язання залежатиме від результативності здійснення молодіжної політики на місцевому рівні.

Процеси децентралізації в нашій державі розпочалися з весни 2014 року і тривають донині. Разом із певними вагомими досягненнями в цій сфері залишаються невирішеними певні питання, зокрема, пов'язані з молодіжною політикою на місцях, наприклад, із забезпеченням органів місцевого самоврядування спроможністю та відповідальністю за її втілення в життя. На шляху до успішного втілення в життя цих завдань залишається чимало перешкод. З інституційного погляду, на місцевому рівні зберігається певний дуалізм влади, представлений місцевими органами

виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, залишаються незаповненими певні правові прогалини, а також зберігають гостроту проблеми належного фінансування заходів із молодіжної політики.

Більшість видатків у європейських країнах на реалізацію молодіжної політики здійснюється саме з бюджетів місцевого рівня. В Україні тривалий час ситуація була діаметрально протилежна європейській практиці. Проте після початку процесів децентралізації та зокрема об'єднання територіальних громад значна частина повноважень виконавчої влади повинна перейти саме на місцевий рівень до суб'єктів місцевого самоврядування. Ці процеси потребують належного наукового вивчення та вироблення на його основі адекватних науково-практичних рекомендацій. Цими потребами визначається актуальність наукової розвідки. Адже новітні тенденції до створення самостійних форм управління на місцях при формуванні об'єднаних територіальних громад (ОТГ) диктують необхідність залучати до їх розвитку молодь, формуючи і реалізуючи молодіжну політику на регіональному та місцевому рівнях.

Мета статті полягає у вивченні проблем функціонування місцевих органів влади щодо реалізації молодіжної політики, а саме – дослідження впливу процесів децентралізації та об'єднання територіальних громад на її здійснення.

Для забезпечення трансформації владних повноважень від органів виконавчої влади до інститутів місцевого самоврядування в Україні створено певну правову базу, яка все ще має певні прогалини. Нещодавно Кабінет міністрів України ухвалив постанову про оптимізацію органів центральної влади, згідно з якою Міністерство культури, молоді та спорту України створено шляхом об'єднання трьох Міністерств: Міністерства інформаційної політики України, Міністерства культури і Міністерства молоді та спорту (Постанова Кабінету Міністрів України № 829 від 2 вересня 2019 року). Відповідно до цього урядового рішення розробляється нове положення про міністерство і, як стало відомо, серед пріоритетних напрямів діяльності виокремлено інформаційну безпеку, релігію, культурний спадок, тимчасово окуповані території та спорт. Новим напрямом у роботі відомства буде туризм. Варто зазначити, що при такому управлінському рішенні відбувається певні запозичення з іспанської моделі молодіжної

політики, де координацією всієї роботи з її розробки і здійснення займається Міжміністерська комісія у справах молоді, а головним виконавцем у галузі молодіжної політики є Інститут молоді, що діє у структурі міністерства культури. Головою Комісії є міністр культури, а його заступником – директор Інституту молоді. До складу Комісії, крім 16 міністерств на рівні генеральних секретарів і директорів департаментів, входять 16 представників громадських організацій. Тобто саме молодь в Іспанії виступає основним важелем впливу на формування важливих напрямків державної молодіжної політики¹. І це цілком виправдано, адже молодіжні програми, які розробляються в Іспанії, покликані полегшити соціальну, культурну і політичну адаптацію молоді.

Але питання, яким чином на місцевому рівні влади в Україні буде здійснено розподіл функціональних обов'язків щодо молодіжної політики, наразі передбачити досить складно. До того ж, нерівномірний розвиток уже створених територіальних громад впливає на здатність органів місцевого самоврядування реалізовувати власні повноваження й надавати публічні послуги. Пом'якшити цей дисбаланс може комплексний розвиток території, на який і повинна бути спрямована державна регіональна політика. Однак кожна громада складає свою програму розвитку, на якій базується її бюджет. Ці програми мають бути пов'язані з програмами інших громад і держави загалом. Яке місце буде займати молодіжна політика в програмах – залишається загадкою і залежатиме від фінансової та кадрової спроможності кожної окремої територіальної громади. Далеко не очевидним є також вирішення питань державного впливу та контролю за здійсненням цього напрямку політики у випадку з ОТГ. Так, громади, що об'єдналися навколо великих населених пунктів з належною інфраструктурою та наявними висококваліфікованими кадрами, а також зі значною кількістю населення (в т.ч. і молоддю), мають у своєму розпорядженні матеріальні засоби для успішного розвитку молодіжної політики. Натомість невеликі та відносно бідні територіальні громади здатні фінансувати заходи з моло-

¹ Дроздова Т. В. *Модель молодіжної політики як умова формування методів залучення молоді до державно-управлінської діяльності* // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. 2008. Вип. 4. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/3/17.pdf>

діжної політики значно меншою мірою, наявна в них інфраструктура для її здійснення незначна або ж і зовсім відсутня.

Враховуючи необхідність появи відповідного суб'єкта місцевого самоврядування в особі уповноваженого профільного органу, в об'єднаних територіальних громадах також передбачено створення такого підрозділу відповідно до частини 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Проте, як свідчать дані поточних звітів зокрема щодо Чернівецької області, фінансової спроможності ОТГ на створення окремого структурного підрозділу здебільшого не вистачає, тому виникає потреба поєднання молодіжного напрямку з іншими². Так, спостерігається тенденція до створення департаментів гуманітарного розвитку, до яких крім молодіжних, входять ще й управління соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, відділ служби у справах дітей, управління освіти, культури, спорту³.

Такий переважаючий підхід до вирішення питання організаційно-кадрового забезпечення здійснення заходів із молодіжної політики в ОТГ має суперечливий характер. З одного боку, подібна інституційна інтеграція потенційно розширює координаційні зв'язки між відповідними напрямами та спрощує взаємодію структур певного спрямування. Але, з іншого, відсутність вузькопрофільного структурного підрозділу зменшує значущість відповідного напрямку, може негативно позначатись на якості проведених заходів, їх фінансуванні та кадровому забезпеченні.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені повноваження місцевих органів виконавчої влади, що прямо або опосередковано стосуються забезпечення прав та інтересів молоді у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Але місцеві громади можуть вносити доповнення, коригуючи власні (самоврядні) повноваження. Це стосується широкого спектру питань: забезпечення якісною освітою, створення необхідних умов для виховання дітей та молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності закладів дошкільної

² Поточний архів Управління молоді та спорту Чернівецької обласної державної адміністрації.

³ Там само.

та позашкільної освіти, дитячих, молодіжних і науково-просвітницьких організацій, пропагування здорового способу життя, розвитку культури, фізичної культури і спорту, допомоги у працевлаштуванні молоді, надання права на пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту.

Враховуючи, що саме місцевий рівень управління в особі територіальних громад стане «ключовим гравцем» у сфері здійснення молодіжної політики, зазначимо, що необхідними компонентами створення належних умов для реалізації молодіжної політики є:

- інфраструктура, фінансове забезпечення;
- кадрове забезпечення з відповідним рівнем кваліфікації працівників;
- розвинені інститути громадянського суспільства, зокрема активні молодіжні організації;
- забезпечення взаємодії усіх суб'єктів молодіжної політики;
- здійснення планування (з розробкою показників результативності виконання програм), моніторингу та оцінювання реалізації молодіжної політики;
- звітування перед громадою щодо реалізації напрямку;
- включення молоді в процес розробки, реалізації та контролю за молодіжною політикою⁴.

Враховуючі ці потреби, ще у грудні 2017 року Мінмолодьспорт України представив Модель реалізації молодіжної політики на рівні ОТГ⁵. Відзначимо, що в цьому документі є такі позитивні моменти:

- він відображає реальну дійсність, де громада слабо взаємодіє з районним та обласним рівнями, хоча така співпраця є важливою;
- передбачає створення молодіжних центрів;
- акцентує увагу на проблемі зайнятості молоді (однак не самозайнятості);
- визначає необхідність проведення оцінки потреб молоді та моніторинг.

⁴ *Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації*, Тернопіль, ТОВ «Тернограф», 2017, С. 75.

⁵ *Модель реалізації молодіжної політики на рівні ОТГ*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7896>

Але поруч з цими позитивними якостями, на нашу думку, документ не позбавлений також і недоліків. Так, наприклад, слабкими сторонами цієї моделі є:

- розмитість інституційного підходу до місцевого рівня: «ядром» моделі є відповідний структурний підрозділ виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, однак не враховано, що на місцевому рівні такий підрозділ може бути представлено лише малокомплектним відділом або й окремим працівником;

- ізольованість структурних компонентів: відзначаючи необхідність наявності механізмів взаємодії, в запропонованій моделі всі компоненти зображено відособлено, ключові форми взаємодії не визначено;

- слабка визначеність ролі молоді: визначаючи «ядром» моделі структурний підрозділ, на наш погляд, поруч потрібно було би помістити представників молоді (координаційні ради, експертів від громадського сектору тощо);

- відсутність шляхів активізації молодіжної участі, практичних інструментів для її забезпечення;

- виокремлення діючої молодіжної інфраструктури в окремий блок. Тут треба уточнити, що викликає заперечення сам термін «діюча», адже у значній частині об'єднаних територіальних громад її ще тільки потрібно активно розбудовувати, внаслідок її застарілості або й відсутності;

- фінансування молодіжної політики об'єднаних територіальних громад також покладено на місцеві бюджети, що суперечить твердженням про участь у її здійсненні представників громадського та бізнес-секторів, а перспективи залучення коштів до бюджету недостатньо окреслені.

Молодіжна політика в громаді має включати усі сфери відповідальності за роботу з молоддю (освіта, працевлаштування та розвиток підприємництва, культурний розвиток, соціальний захист тощо) та передбачати використання існуючих установ/закладів або формування нової структури, якщо її немає з урахуванням функцій різних відповідальних суб'єктів на місцевому рівні. Організація молодіжної роботи на рівні громади передбачає врахування усіх наявних ресурсів та налагодження взаємодії між спеціалістами різних сфер діяльності й постійне залучення до співпраці представників громадського сектору та бізнесу (міжсекторальна взаємо-

дія). В умовах децентралізації зростає роль виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад у визначенні напрямів і забезпеченні реалізації молодіжної політики.

Певні позитивні зрушення в цій сфері на місцевому рівні вже є в Україні. Так, наприклад, об'єднані громади Чернівецької області активно почали запроваджувати в себе інструмент бюджету участі зі залученням молоді громади до підготовки проєктів, генерування та втілення нових соціально важливих ідей. Так, у Вижицькій та Конятинській ОТГ відбулися конкурси відповідних проєктів. А Недобойська ОТГ вже вдруге реалізовує таку ініціативу – минулого року ця громада стала першопрохідцем серед ОТГ області. Окрім цього, в Новоселицькій та Усть-Путильській, Юрковецькій об'єднаних громадах провели публічні консультації щодо можливості впровадження в себе бюджету участі⁶.

Варто наголосити, що в Чернівецькій області помітний позитивний досвід розвитку окремих успішних практик діяльності ОТГ в сфері реалізації молодіжної політики. Наведемо приклад створення Клубу молодого підприємця при Центрі економічного розвитку ОТГ Мамалигівської сільської об'єднаної територіальної громади. Клуб молодого підприємця має на меті активне залучення молоді до розвитку об'єднаних громад, а також дає змогу активним учасникам Клубу розвивати співпрацю з місцевим бізнесом в ОТГ, ІТ-кластером у Чернівцях, «Комітетом підприємців Буковини» тощо. Спільно з районними центрами зайнятості в області клуб організовує тренінги для молоді щодо використання успішних практик розвитку та підтримки стартапів, особливо в економічній сфері, оскільки саме ця ніша практично не заповнена в сільській місцевості⁷.

Разом з тим, Українська академія лідерства разом з Глибочкою селищною радою провели форум для активних молодих людей у смт. Глибока. Учасники прослухали курси з децентралізації, лідерства та розробляли власні проєкти для своєї громади. Це перший захід такого формату у смт. Глибока, й Академія лідерства планує продовжити працювати з молоддю Глибочкої ОТГ та з наступного року разом створити молодіжну

⁶ В. Юрковецькій ОТГ радники ЦРМС обговорили впровадження бюджету участі та формування молодіжної ради. URL: <https://jurkovecka-gromada.gov.ua/news/1566550368/>

⁷ Мамалигівська ОТГ активно впроваджує молодіжну політику в умовах. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10935>

раду – орган, який функціонує за підтримки ради ОТГ і займається лобіюванням молодіжної політики та соціалізації молоді в громадське життя. Форум молодіжного лідера Глибочкої ОТГ завершився новими знайомствами його учасників, сформованими ідеями спільних проєктів та наголошенням владою про підтримку молодіжних ініціатив⁸.

Саме об'єднані територіальні громади в Україні повинні впроваджувати молодіжну політику на місцевому рівні. Але при цьому вони будуть відчувати на собі значний державно-управлінський вплив з боку органів центральної влади (через законодавство, підзвітність у виконанні делегованих повноважень та через фінансову залежність). Згідно із запропонованою моделлю, місцеві органи державної влади все ще відіграватимуть значну роль, що при наявній слабкій координації зусиль органів виконавчої влади та ОТГ може стати на заваді ефективної реалізації молодіжної політики.

Аналізуючи реалії сучасної України з точки зору перспектив реформування її молодіжної політики, можна звернутись до фінського досвіду. В цій країні успішно діють Молодіжні комісії (Молодіжні ради), які стали тим органом, через який молодь має змогу активно залучатися до державно-управлінської діяльності. Цей досвід варто використовувати і в українських реаліях. Обнадійливим кроком у цьому напрямку стало те, що 14 січня 2019 р. Міністерство молоді та спорту України розробило типове положення про молодіжні ради⁹. Там певною мірою вже враховано досвід Фінляндії щодо створення молодіжних рад на зразок молодіжних комісій у Фінляндії. Створення таких рад сприятиме перетворенню їх з органів дорадчого характеру в структури з реальними управлінськими повноваженнями. Запрацював також веб-сайт з покроковою інструкцією для створення та методичного забезпечення діяльності молодіжних рад у малих громадах за посиланням: <http://youthcouncil.com.ua>¹⁰.

⁸ *Розвиток краю: на Глибоччині молодь пропонувала свої ідеї*. URL: <https://promin.cv.ua/2019/06/13/rozvytok-kraiu-na-glybochchyni-molod-proponuvala-svoi-idei.html>

⁹ *Офіційний сайт Міністерства молоді та спорту України*. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua>

¹⁰ *Проект створення дієвої моделі участі молоді на локальному рівні*. URL: <http://youthcouncil.com.ua/>

Одним із перспективних варіантів формування балансу державних і громадських впливів у молодіжному середовищі є розроблення та прийняття на регіональному рівні місцевих цільових молодіжних програм, де до реалізації молодіжної політики, подібно до німецької практики, залучають одночасно як органи влади, так і широкі суспільні кола та молодіжні організації. До прикладу, у 2016 р. в нашій державі була прийнята Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016–2020 рр. (далі – Державна програма). Там, з-поміж інших векторів даної політики окремий акцент зроблено на «посиленні ролі молоді у суспільно-політичному житті держави та становленні її як одного із ключових суб'єктів державної політики у молодіжній сфері», що відповідає основним викликам сучасності та євроінтеграційним намірам України, приділено окрему увагу категорії молоді, що постраждала від подій в Криму та Донбасі тощо [4]. Відповідно до Державної програми розроблено та прийнято Комплексну програму молодіжної політики у Чернівецькій області на 2016–2020 рр. (далі – Комплексна програма), з аналогічними пріоритетними напрямками її реалізації. На разі, програма перебуває на стадії свого виконання.

Наказом Міністерства молоді та спорту України від 03.03.2016 р. № 808 «Про затвердження Порядку реалізації програм, проектів та проведення заходів у молодіжній сфері» належно класифікуються заходи, що спрямовані на реалізацію молодіжної політики на всіх управлінських рівнях: міжнародному, всеукраїнському, місцевому¹¹. За змістом та напрямками діяльності програми, проекти та заходи бувають: освітньо-виховні, культурологічні, інформаційно-просвітницькі й експертно-аналітичні. За формою проведення, відповідно до зазначеного наказу, заходи поділяються на: семінари, тренінги, семінари-тренінги, круглі столи, різноманітні акції, конференції, форуми, конкурси, фестивалі, походи, наметові табори, ігри, вишколи, збори-походи, дослідження, дебати та інші форми. Нещодавно документ доповнено програмами обміну та студентської й молодіжної мобільності, квеста-

¹¹ Про затвердження Порядку реалізації програм, проектів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері: наказ М-ва молоді та спорту від 03.03.2016 р. № 808. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0453-16>

ми та іншими формами взаємодії, де молодь отримує більш прикладні знання та навички, що дозволять молодим людям надалі успішніше інтегруватися до суспільства. Також місцеві програми мають бути направлені й на створення відповідної інфраструктури, де молодь зможе отримувати необхідні знання та навички, залучатися до здорового способу життя, вирішувати різноманітні соціально-побутові проблеми, зокрема житлові.

Одним із дієвих засобів у процесі розробки місцевих цільових програм, зокрема пов'язаних із вирішенням питань молоді, є проведення соціологічних опитувань цієї цільової групи з метою з'ясування їх потреб. Управління молоді та спорту Чернівецької обласної державної адміністрації перед розробленням та прийняттям Комплексної програми, проводило соціологічне опитування «Молодь Буковини» серед відповідної вікової категорії особистим (face to face) покроковим інтерв'ю за місцем проживання респондентів. За результатами опитування, молодь у регіоні досить впевнена у собі та у власному майбутньому, спираючись в основному на підтримку батьків та віру у власні сили. Варто зазначити, що більшість молодих людей здобули вищу освіту, у непоодиноких випадках – дві і більше вищих освіт. Окрім того, молодь обирає здоровий спосіб життя, більше 75 % не палить та активно займаються спортом. На думку опитаних, держава повинна підтримувати молодь саме стосовно забезпечення першого робочого місця, відкриття власної справи та надання пільгового кредиту, у розширенні пільг¹².

За результатами опитувань, проведених соціологічними інститутами, молодь України, незалежно від місця проживання, висловлює переважуючу думку про бажання брати участь у розбудові держави, свого населеного пункту чи об'єднаної територіальної громади; висловлює бачення власної участі у розробці та впровадженні молодіжних проєктів й ініціатив, самоорганізації в молодіжні ініціативні групи. Молодь висловлюється на користь облаштування у своїх об'єднаних територіальних громадах об'єктів інфраструктури, створення або реконструкції спортивних закладів чи майданчиків, запровадження спеціалізованих

¹² *Результати соціологічного опитування «Молодь Буковини»* // Поточний архів Управління молоді та спорту Чернівецької обласної державної адміністрації.

установ для роботи з молоддю (молодіжні центри), закладів культури: клубів, бібліотек та інше¹³.

Вивчаючи напрями реалізації молодіжної політики об'єднаних територіальних громад, зазначимо, що сільські/селищні/міські ради на цьому рівні зобов'язані формувати державну молодіжну інфраструктуру, належно її підтримувати та фінансувати, створювати молодіжні центри, допомагати роботі молодіжних організацій, оцінюючи ефективність здійснених заходів тощо.

Підбиваючи певні підсумки, можна відзначити таке. На сучасному етапі державотворення, коли активно впроваджуються децентралізаційні процеси, суспільство очікує від новостворених громад належного виконання делегованих повноважень, зокрема й у сфері молодіжної політики. Більшість новостворених ОТГ наразі перебувають у складному перехідному періоді, тому що вони мають одночасно здійснити багато важливих перетворень і навчитись ефективно взаємодіяти з представниками різних територіальних громад та рівнів державного управління задля свого власного успішного розвитку.

Водночас, питання активної та успішної молодіжної політики переважно ще не отримали належної уваги з боку новостворених ОТГ, що відображається на процесі формування в них відповідних виконавчих структур, прийнятті програм соціально-економічного розвитку та їх належному фінансуванні. Складно впроваджуються сучасні механізми та інструментарій співпраці з молоддю та її організаціями на рівні територіальних громад, в тому числі, внаслідок недостатнього розвитку тут громадянського суспільства та браку місцевих молодіжних організацій. Ці та інші питання потребують належної уваги та своєчасного вирішення як у новоутворених ОТГ, так і з боку органів виконавчої й представницької влади на всіх її рівнях.

Вважаємо за доцільне запропонувати комплекс рекомендацій з питань удосконалення державної молодіжної політики в ОТГ:

- акцентувати увагу на розбудові молодіжної інфраструктури в новостворених ОТГ, розширити осередки неформальної освіти молоді;

¹³ *Результати загальнонаціонального опитування. Українське покоління Z: цінності та орієнтири*, Київ, 2017, с. 120.

- активізувати проведення просвітницьких тренінгів на безоплатній основі з метою культивування патріотизму, активізації громадської участі, здорового способу життя, запобігання алкоголізму та наркоманії – за можливості на базі молодіжних центрів (на постійному майданчику) на безоплатній основі;
- проводити постійний моніторинг громадської думки та вивчення потреби молодих людей щодо заходів молодіжної політики, попередні та поточні опитування, здійснювати соціологічні дослідження на місцевому рівні;
- забезпечити формування дієвих молодіжних рад у громадах;
- розширити мережу та сферу діяльності молодіжних консультаційних центрів.

**Anatoly KRUGLASHOV,
Natalia SABADASH**

PUBLIC ADMINISTRATION OF THE YOUTH POLICY IN THE PROCESS OF FORMATION OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The article explores the implementation of youth policy at the local level in the process of unification of territorial communities and decentralization, taking place in Ukraine since 2014. The processes of territorial community amalgamation and decentralization gradually increase the powers of local self-governments to implement youth policies, but these powers are not always underpinned by the necessary institutional and resource capacity. This determines the relevance of this study, which aims at analyzing existing problems and proposing some practical recommendations to make them duly resolved.

Keywords: youth policy, self-government, public administration, decentralization process, amalgamated territorial communities.

**Анатолій КРУГЛАШОВ,
Наталья САБАДАШ**

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СФЕРОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В ПРОЦЕССЕ ОБРАЗОВАНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье исследуется реализация молодежной политики на местном уровне в процессе объединения территориальных общин и децентрализации власти в Украине. Процессы объединения территориальных общин и децентрализация постепенно приводят к увеличению полномочий субъектов местного самоуправления по реализации молодежной политики, однако эти полномочия не всегда подкреплены необходимой институциональной и ресурсной способностью. Это обуславливает актуальность данного исследования, направленного как на анализ существующих проблем, так и предложение рекомендаций по их решению.

Ключевые слова: молодежная политика, органы власти, публичное управление, децентрализация власти, объединенные территориальные общины.

**Тетяна МЕДІНА,
Сергій ЯРЕМЧУК**

ОСОБЛИВОСТІ СТАВЛЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ ДО РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті висвітлено результати вивчення громадської думки щодо реформи децентралізації. На матеріалах двох досліджень (кількісного і якісного) у двох ОТГ Чернівецької області зроблено висновки щодо досить високого рівня її підтримки, недостатньої комунікаційної політики керівництва ОТГ щодо основних досягнень. Населення ОТГ демонструє низьку соціальну активність і покладає певні сподівання на результативність реформи в майбутньому.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, опитування, фокус-група, місцеве самоврядування.

Вступ. У сучасній Україні відбувається системне реформування багатьох сфер життя суспільства – освітня, медична, пенсійна, судова реформи. Особливе місце належить реформі децентралізації, оскільки вона стосується різних аспектів життя громадян. Кожен мешканець села або міста має право на сучасну медичну допомогу і освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, якісні дороги, чисті й освітлені вулиці.

Відповідно до рейтингу Мінрегіону щодо формування громад за підсумками 2018 року Чернівецька область посідає 7 місце¹.

Зміст децентралізації полягає у передачі повноважень і фінансів від державної влади до органів місцевого самоврядування. Досвід розвинених країн світу демонструє, що майбутнє – за ефективними моделями фінансово спроможних громад: з відповідною інфраструктурою, кадровим потенціалом, трудовими ресурсами. Успішність реалізації цієї ідеї залежить від наявності такої критичної маси люди, які усвідомили вигоди децентралізації і виступають її прихильниками. Вивчення ставлення населення до цієї реформи можна вважати актуальною проблемою, оскільки

¹ Об'єднані громади Буковини: результати роботи 2018 року, Чернівецький центр розвитку місцевого самоврядування, 2018, с. 3.

воно допоможе виміряти громадську думку щодо процесів, пов'язаних з трансформаціями на селі.

Питання оцінки населенням децентралізації досить глибоко розкрито в результатах моніторингу, який проводив Київський міжнародний інститут соціології на замовлення Ради Європи². Моніторинг складався з трьох хвиль опитувань населення з усіх областей України по 2 тисячі респондентів. Також привертає увагу загальнонаціональне опитування «Визначення рівня обізнаності та ставлення населення до змін, які відбуваються або очікуються...», проведене Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України у 2016 році³. Водночас ці дослідження містять узагальнені характеристики відповідей всього населення України. Вивчення громадської думки в Чернівецькій області дає можливість висвітлення оцінок населення області з досить інтенсивним процесом децентралізації.

Ілюстрацією ставлення до цієї реформи можна вважати результати досліджень, проведених в двох ОТГ Чернівецької області – Магальській та Острицькій. Дослідження було проведене у вересні-жовтні 2018 р. авторами на замовлення Благодійного фонду «Суспільні ресурси та ініціативи» в межах проекту «Регіональні голоси – громадянська освіта дорослих для розширення прав і можливостей локальних спільнот в Україні та Білорусі» в партнерстві з DVV International в Україні за підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини. Зауважимо, створення ОТГ відбулося за рік до дослідження, кардинальних змін очікувати було не варто, разом з цим це була можливість виміряти ставлення населення до однієї з стратегічних реформ у сучасній Україні.

Збір інформації відбувався за допомогою кількісного та якісного досліджень, за запропонованою замовником методикою. Кількісне дослідження проводилось у вигляді інтерв'ю face-to-face за двома стандартизованими анкетами (для жінок-українок та жінок-румунк – 80 респонденток, по 40 в кожній ОТГ; для населення, яке проживає на території ОТГ, – 120 респон-

² Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати четвертої хвилі соціологічного дослідження: Аналітичний звіт. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Соціологічнедослідженнящододецентралізації_Україна_.pdf

³ Опитування населення «Децентралізаційна реформа»: Асоціація міст України «Спільними зусиллями». URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sociologiya_naselennya_2016.pdf

дентів, по 60 в кожній ОТГ). Вибір населених пунктів був обумовлений ви-
могою порівняння думок цільових груп різних етносів. У зв'язку з тим, що
до Магальської ОТГ увійшли 2 населених пункти, саме в них і проводилися
дослідження – в румуномовному центрі ОТГ (с. Магала) і україномовному
селі Рідківці. В Острицькій ОТГ в основі вибірки населеного пункту був
такий самий принцип – дослідження проводилися в румуномовному цен-
трі ОТГ (с. Остриця) і україномовному селі Маморниця. Загальна кількість
респондентів кількісного дослідження – 200 осіб, по 100 респондентів на
одну ОТГ в найбільших населених пунктах.

Якісне дослідження проводилось у формі чотирьох фокус-груп серед
жіночого населення ОТГ, всього 80 респонденток, розподілених порівну
між двома ОТГ. В основу відбору респондентів для фокус-груп було по-
кладено принцип пропорційності вікових груп, а також представленості
жінок двох етнічних груп.

Згідно з отриманими результатами, децентралізація позитивно сприй-
мається половиною опитаних учасників кількісного дослідження насе-
лення (див. табл. 1), що свідчить про правильність та актуальність започ-
аткування цієї реформи.

Таблиця 1.

**Розподіл відповідей на питання: «Як Ви ставитесь до тих змін у вашій
громаді, які отримали назву «децентралізація»?», % від усіх опитаних**

Варіанти відповіді	%
Позитивно	49.2
Байдуже	28.3
Негативно	18.3
Важко відповісти	4.2

Відповіді учасників кількісного дослідження на наступні питання від-
бивають загальну тенденцію позитивного ставлення до децентралізації
майже половини респондентів. Підтримують кроки влади в межах ре-
форми 48 %, не підтримують – 42 %. Це може свідчити про незадовільну

комунікаційну політику влади, особливо якщо звернути увагу на те, що нічого про це не знають майже 8 % опитаних (див. табл. 2).

Таблиця 2.

Розподіл відповідей на питання: «Чи підтримуєте Ви кроки, які здійснює влада в межах децентралізації?», у % до загальної кількості респондентів

Варіанти відповіді	%
Безумовно, так	13.3
Скоріше, так	34.2
Скоріше, ні	21.7
Зовсім ні	20.0
Я нічого про це не знаю	7.5
Важко відповісти	3.3

Серед опитаних переважають позитивні сподівання щодо подальшого ходу децентралізації (див. табл. 3). Третина опитаних припускає, що завдяки децентралізації для громадян відкриються нові можливості впливати на владу, покращиться якість послуг. Натомість чверть опитаних вбачають у децентралізації небезпеку посилення місцевих «князьків», а 20 % респондентів сприймають цю реформу лише в негативному ключі.

Таблиця 3.

Розподіл відповідей на багатоваріантне питання: «На Вашу думку, що дасть децентралізація влади (тобто перехід багатьох функцій з центру на місця) громадянам?», % від загальної кількості опитаних

Варіанти відповіді	%
Відкриються нові можливості для громадян впливати на владу	38
Покращиться якість послуг для громадян	36
Приведе до появи місцевих «князьків»	26
Пришвидшиться спустошення сіл, селищ та деяких міст	20
Інше	5
Важко відповісти / Відмова від відповіді	3.3

Для майже половини респондентів (див. табл. 4) процес децентралізації не вплинув на умови їхнього життя в певному населеному пункті. Водночас 30 % заявили про покращення умов, а 15 % – про погіршення.

Таблиця 4.

Розподіл відповідей на питання:
«Чи вплинув процес об'єднання громад на умови життя у Вашому населеному пункті?» (у % до загальної кількості опитаних)

Варіанти відповіді	%
Умови життя не змінились	49
Умови життя покращились	31
Умови життя погіршилися	16
Важко відповісти / Відмова від відповіді	4.2

Учасниць якісного (фокус-групового) дослідження за ставленням до децентралізації можна поділити на 2 групи – «оптимістки» і «песимістки». «Оптимістки» вважають, що це добре, коли гроші залишаються в громаді, почали робити потроху ремонти в школах і дитячих установах:

«Ну, була в Румунії по роботі, пару концертів дали, дорогу оплачують»⁴ (ж, 48, ФГ 1)⁵; «У Горбово зробили кілометр дороги» (25, ФГ 1) (сміються); «З одного боку, може, краще, тому що не забирають бюджет в район» (31, ФГ 3); «Садочки працюють, новий будується. На один садочок понад 3.5 млн. грн. виділили з ОТГ – добре? Добре! Туди півтора мільйона – добре? Добре! Нам би клуб ще трошки ...» (ж, 58, ФГ 4).

Отже, позитивні сторони існування ОТГ його жителі вже помітили, хоч вони й існують менше року. У свою чергу, «песимістки» не помітили змін у їхніх населених пунктах:

«А що змінилося, що змінилося у нас? Нічого!» (ж, 39, ФГ 1); «Чергова зміна вивіски (сміються)» (ж, 45, ФГ 4); «Поки що немає змін» (ж, 58, ФГ 4).

⁴ Тут і надалі наводиться пряма мова учасниць фокус-групового дослідження (мовою оригіналу).

⁵ Тут і надалі використана така система кодування учасниць – стать, вік, номер фокус-групи.

Цікаво, що аргументи учасниць фокус-груп з групи «оптимісток» їх не переконують.

Більшість учасниць фокус-групових досліджень вважають, що в об'єднанні більше доброго, ніж поганого, всі виграли від децентралізації:

«Виграв (населений пункт). Сильно виграв в тому, що я говорю ці ремонти по школах» (ж, 57, ФГ 2); «Забезпечили технікою, зробили кабінети в школах, такі, що не були оснащені» (ж, 47, ФГ 2); «Ви знаєте, ми так не відчуваємо просто, тому що у нас все як крутилося, так і крутиться. А от сусіди, з якими ми подружилися, вже відчують, тому що пішла наша голова і каже «Що за садок? Це не садок! Це бардак!» І до 15 вересня відкрили. І в клубі у них буде, і в сільраді буде. Більше буде крутитися у них, а у нас це все є» (ж, 52, ФГ 3).

Основними проблемами для обох вибірових сукупностей кількісного дослідження є (див. табл. 5): погана якість доріг; високі тарифи на комунальні послуги; низька оплата праці, нестача коштів; погано розвинена інфраструктура, безробіття, бездіяльність місцевої влади і т. ін. Цікаво, що погано розвинена інфраструктура турбує більше жіночу частину опитаних (41 % проти 27 %).

Таблиця 5.

**Порівняння відповідей респондентів на питання:
«Визначте, будь ласка, основні проблеми Вашого ОТГ,
які турбують Вас найбільше», у % до загальної кількості
респондентів по двом вибіркам**

Варіанти відповідей	Респонденти кількісного дослідження жінок	Респонденти кількісного дослідження населення
Погана якість доріг	68.8	53.3
Високі тарифи на комунальні послуги	62.5	54.2
Низька оплата праці, нестача коштів	42.5	47.5

Закінчення таблиці 5.

Погано розвинена інфраструктура (амбулаторія вимагає ремонту, погана якість Інтернет-послуг, часті відключення електрики та ін.)	41.3	27.5
Безробіття	33.8	29.2
Бездіяльність місцевої влади	31.3	34.2

Згідно результатів фокус-групового дослідження, найбільш актуальними проблемами для ОТГ є: поганий стан доріг; високі тарифи на комунальні послуги; низькі зарплати і пенсії; працевлаштування молодих людей; застаріле і несправне обладнання в сільських амбулаторіях; недоброчинне ставлення людей одне до одного. За словами цільової групи, найважчою для них проблемою є високі тарифи на комунальні платежі.

Найважливішою проблемою для всіх учасниць фокус-групового дослідження є погані дороги. Головні скарги жінок зосереджені навколо питань матеріального добробуту, які визначають більшість можливостей людини, – вирішення будь-якого питання, можливість отримання освіти, доступ до медичного обслуговування. Відсутність стабільності породжує відчуття страху (захворіти, втратити роботу і т.д.) й озлобляє людей. У двох населених пунктах з чотирьох клуби в поганому стані, а в одному його взагалі немає. Це ускладнює можливість організації дозвілля, молодь змушена їхати до обласного центру. Внаслідок низького рівня доходів колосальною проблемою стала неможливість оплачувати комунальні послуги: *«Самая главная проблема – это зарплаты. Поднимут зарплаты – поднимут цены на газ. Все перешли на альтернативу – на дрова. Сейчас поднимут и цену на дрова»* (ж, 56, ФГ 3); *«Низька заробітна плата. Можна сказати, жебрацька для цих цін»* (ж, 31, ФГ3); *«Ставлення одне до одного жахливе. Між сусідами, родичами і в суспільстві»* (ж, 54, ФГ 4).

При цьому більшість респондентів вважають, що можливість розв'язання цих проблем залежить від місцевих депутатів, керівництва ОТГ і

державних органів. Цікаво, що відповіді жінок і населення в цілому щодо оцінки ролі керівництва ОТГ дещо відрізняються – можливо, за рахунок чоловіків, які входили до вибірки населення. Отже, можна припустити, що чоловіки покладають більше надій на керівництво ОТГ, ніж жінки. Водночас на суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, як то місцеві активісти чи пересічні мешканці, не покладають значних надій (див. табл. 6).

Таблиця 6.

**Розподіл відповідей на питання: «Від кого, на Вашу думку,
залежить можливість розв'язання цих проблем?»**

Варіанти відповідей	Респонденти кількісного дослідження жінок	Респонденти кількісного дослідження населення
Від місцевих депутатів	56.3	57.5
Від державних органів	50.0	47.5
Від керівництва ОТГ	46.3	53.3
Від місцевих активістів	13.8	17.5
Від пересічних мешканців ОТГ	13.8	17.5
Важко відповісти / Відмова від відповіді	2.5	1.7

На думку учасниць фокус-групового дослідження, розв'язання місцевих проблем залежить від депутатів різних рівнів, але вони не діють, тому що йдуть до органів місцевого самоврядування з метою вирішення власних проблем. Саме місцеві депутати повинні бути задіяні в процесі розробки рішень на рівні ОТГ, але, на думку учасниць ФГ, на сьогодні вони нічого не роблять. У кожній фокус-групі була присутня депутатка місцевої ради, але її депутатські звернення були марними, оскільки через відсутність доступу до ресурсів вона нічого зробити не могла. Респондентки звертають увагу і на важливу роль керівника ОТГ: *«Знаєте, від кого залежить більше? Від голови (ОТГ)! Якби смикнув всіх потроху, то,*

може б, вийшло» (ж, 53, ФГ 1). Але запорукою його успіху є наявність якісної команди: *«Це не від голови залежить, це не від однієї людини, це команда повинна працювати»* (ж, 36, ФГ 2).

Для більшості населення ОТГ, на думку учасниць фокус-груп, властива пасивність, сподівання на дії влади.

Попри потрібне зростання місцевих бюджетів за останні 4 роки, лише третина учасників кількісного дослідження відчула позитивні зміни від цього. Ба більше, 5 % навіть відчули негативні зміни.

Таблиця 7.

Розподіл відповідей на питання: «Упродовж 2015–2018 рр. суттєво зросли доходи місцевих бюджетів. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів за останній рік порівняно з минулими роками?» (у % до загальної кількості опитаних)

Варіанти відповіді	%
Так, я відчув(-ла) певні зміни на краще	30.8
Ні, жодних змін я не відчув(-ла)	47.5
Я відчув(-ла) зміни лише на гірше	5.0
Важко відповісти / Відмова від відповіді	16.7

Позитивні зміни стосуються переважно сфери ремонту доріг, шкільної і дошкільної освіти та медичного обслуговування. Разом з цим, варто звернути увагу на незначний відсоток тих, хто відчуває погіршення ситуації. Треба відокремити загальну економічну ситуацію в країні від діяльності, пов'язаної з розвитком ОТГ. Наприклад, ситуація в медичній чи освітній галузі не залежить лише від дій керівництва ОТГ, але респонденти можуть бути незадоволеними саме в цих питаннях свого життя.

Оцінка якості доріг отримала майже однакову кількість позитивних (20 %) і негативних відповідей респондентів (17.5 %) (в межах похибки вибірки). Можливо, це можна пояснити тим, що ремонтуються лише дороги в центрі населених пунктів. Саме така інформація була озвучена на фокус-групі в с. Магала, до того ж, дорогу в цьому населеному пункті ремонтували до початку децентралізації, тому це не можна оцінювати як

досягнення внаслідок створення ОТГ. Також привертає увагу оцінка системи матеріальної допомоги – спостерігається помітне переважання тих респондентів, які відчули зміни на гірше у цій сфері свого життя (17.5 проти 10 %). Загальне скорочення пільг в Україні, зокрема обмеження доступу до отримання субсидії, можна вважати найважливішою причиною. Спостерігається перетин проблем на локальному і державному рівнях, отож не варто їх сприймати відокремлено.

Респонденти найбільше очікують таких змін: ремонт доріг, покращення освітлення вулиць, розвиток освітньої та медичної інфраструктури. Значний відсоток респондентів очікує від держави більш потужних заходів, ніж є наразі (див. табл. 8). Крім того, суттєва відмінність спостерігається в питанні врахування думки громадян щодо розподілу місцевого бюджету. Цільова група проекту (жінки) значно нижче оцінює свої можливості щодо впливу на розподіл бюджету, ніж друга цільова група (населення). Варто звернути увагу на цей напрям громадянської освіти, його вбачаємо важливим напрямом підвищення громадянської активності.

Таблиця 8.

**Порівняння відповідей на питання: «Яких саме змін у житті
Вашого населеного пункту Ви очікуєте (назвіть, будь ласка)?»**

Варіанти відповіді	Респонденти кількісного дослідження жінок	Респонденти кількісного дослідження населення
Ремонт доріг	72.5	78.3
Покращення освітлення вулиць	52.5	65.8
Ремонт шкіл, сільських амбулаторій	42.5	40.8
Стимулювання розвитку малого бізнесу	30.0	21.7
Врахування моєї думки в питаннях розподілу місцевого бюджету	17.5	40.8
Яких ще (назвіть, будь ласка)	4.0	5.0
Важко відповісти / Відмова від відповіді	1.3	1.0

Згідно з результатами фокус-групового дослідження жінок, найактуальнішими проблемами є ремонт доріг і їх освітлення, ремонт і будівництво закладів соціальної сфери, створення робочих місць:

«Хороші дороги, хороше освітлення доріг, це найголовніше, тому що о 6 годині вже ніч, а по дорогах ходять діти. Це, звичайно, вже небезпечно» (ж, 36, ФГ 4); *«Ну, какие? Это чтобы люди имели где работать, здесь очень тяжело. Женщины такие сумки носят на базар, что ужас. Очень тяжело»* (ж, 47, ФГ 2); *«Ну, чтоб был клуб хороший»* (ж, 29, ФГ 3).

У фокус-групових дослідженнях брали участь по 2 центри ОТГ і 2 села в підпорядкуванні. На думку учасниць, ставлення місцевої влади до населених пунктів, які не є центром, не змінилося. Рішення приймаються колегіально, кошти розподіляються пропорційно до кількості мешканців.

Оцінка респондентами двох цільових груп якості публічних послуг, які надаються в ОТГ (див. табл. 9), суттєво не відрізняється. Варто лише звернути увагу на дещо вищі оцінки послуг медичних закладів і закладів культури населенням. Це, можливо, пов'язане з тим, що чоловіки звертаються до медичних установ набагато рідше.

Таблиця 9.

Розподіл відповідей на питання:

«Оцініть, будь ласка, якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та державними/комунальними закладами, за 5-ти бальною шкалою, де «1» – дуже погано, а «5» – дуже добре», середній бал

Варіанти відповіді	Респонденти кількісного дослідження жінок	Респонденти кількісного дослідження населення
Освітні	3.45	3.65
Медичні	3.06	3.56
Адміністративні	2.84	2.75
Соціального захисту	2.66	2.9
Житлово-комунальні	2.65	2.5
Культури та дозвілля	2.47	2.82

Учасниці фокус-групових досліджень зауважили, що багато жителів приєднаних до ОТГ сіл незадоволені, оскільки тепер за будь-якою довідкою треба їхати до сусіднього села (центру ОТГ):

«Дуже багато людей незадоволені. Будь-яка довідка – нас відправляють в Магалу. Забрали фахівців з сільської ради» (ж, 58, ФГ 4); «Я кажу, що є й такі нюанси! Ось вони і незадоволені. Сберкасу закрили, забрали секретаря, того ... кажуть, навіщо нам було цього весілля?» (ж, 54, ФГ 4).

Разом з цим, частина учасниць зауважує, що непорозуміння виникає внаслідок недостатньої поінформованості щодо стану справ: *«Хто, може, далекий від тих проблем, то незадоволений, тому що він не знає що і як!» (ж, 61, ФГ 4); «Та що? Діловод є, землемір є, касир є, соцпрацівник є!» (ж, 36, ФГ 4).* Отже, недостатня комунікація керівництва ОТГ з населенням викликає невисокий рівень його поінформованості щодо важливих повсякденних проблем життя громади.

Більшість опитаних групи «Населення» хотіли б особисто брати участь в прийнятті рішень стосовно свого населеного пункту і готові в подальшому проявляти громадянську активність, щоб змінити на краще життя у своєму населеному пункті (див. табл. 10). При цьому треба врахувати, що мова йде про абстрактне бажання діяти.

Таблиця 10.

Розподіл відповідей на питання:

«Чи хотіли б Ви особисто брати участь у прийнятті рішень стосовно Вашого населеного пункту?», % від усіх опитаних

Варіанти відповіді	Респонденти кількісного дослідження населення
Так	56.7
Ні	40.0
Важко відповісти	3.3

Однією з гіпотез дослідження була та, що співіснування сіл, в яких компактно проживають представники національних меншин, є певною проблемою. Гіпотеза виявилася помилковою, представниці всіх фокус-груп одноголосно заявили, що такої проблеми не існує. Наведемо в якості підтвердження фрагмент ФГ 3:

«Всё нормально! Ми теж говоримо українською мовою.

Проблем немає!

Якби ми не хотіли, ми б не голосували. Народ хороший, простий.

Модератор. І конфліктів на національному ґрунті немає?

Усі. Ні, ні! Ніколи цього не було! Ми тут жили в мирі та злагоді, не рахуючи, хто українець, хто румун».

Конфліктів на національному ґрунті не було виявлено в жодному населеному пункті.

Висновки

Половина учасників дослідження позитивно ставляться до реформи децентралізації і вважають, що її реалізація відкриє для них нові можливості.

Разом з цим, більшість респондентів не помітили позитивних змін у своїх населених пунктах, незважаючи на збільшення кількості витрат на місцеві потреби. Це говорить про недостатню комунікативну політику керівництва ОТГ.

Основними проблемами для опитаних залишаються: погана якість доріг; високі тарифи на комунальні послуги; низька оплата праці, нестача коштів; погано розвинена інфраструктура, безробіття, бездіяльність місцевої влади і т.д.

Учасники досліджень продемонстрували низький рівень довіри до депутатів рад різного рівня, стійке переконання щодо переважання індивідуальних інтересів над громадськими. Вони звертають увагу на низьку соціальну активність мешканців ОТГ.

Дослідження зафіксували неупереджене ставлення керівництва ОТГ до мешканців різних сіл, розподіл коштів відбувається колегіально, прозоро, пропорційно до кількості населення.

Респонденти підтвердили тезу про Буковину як толерантний край в контексті міжетнічних і міжрелігійних відносин. 80–90 % опитаних, які компактно проживають у міжетнічному середовищі, заявили про те, що їм невідомі випадки міжетнічних конфліктів в їх населених пунктах.

Можна припустити, що посилення інформування населення щодо основних рішень, які приймаються в ОТГ (у першу чергу щодо статей доходів-витрат), сприятиме зростанню рівня підтримки населенням адміністративної реформи.

**Tatiana MEDINA,
Sergey YAREMCHUK**

FEATURES OF THE ATTITUDE OF THE POPULATION OF CHERNIVTSI REGION TO THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article reflects the results of a public opinion survey on decentralization reform. Two studies (quantitative – standardized interview and qualitative – focus group interview) in two united territorial communities (UTC) of Chernivtsi region concluded that there was a sufficiently high level of its support, insufficient communication policy of the UTC management about major achievements. The research participants showed a low level of trust in the deputies of councils of different levels, a persistent belief in the predominance of individual interests over public ones. They draw attention to the low social activity of the population of UTC. Studies have found an unbiased attitude of the UTC management to the inhabitants of different villages, the distribution of funds is collegial, transparent, in proportion to the population. It has been suggested that increasing the awareness of the population about the main decisions made in the UTC (primarily on income-expenditure items) will help to increase the level of administrative support for the population.

**Татьяна МЕДИНА,
Сергей ЯРЕМЧУК**

ОСОБЕННОСТИ ОТНОШЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ К РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье отражены результаты изучения общественного мнения о реформе децентрализации. На материалах двух исследований (количественного – стандартизованного интервью и качественного – фокус-группового интервью) в двух объединенных территориальных громадах Черновицкой области сделаны выводы о достаточно высоком уровне ее поддержки, недостаточной коммуникационной политике руководства ОТГ об основных достижениях. Участники исследований продемонстрировали низкий уровень доверия к депутатам советов разного уровня, стойкое убеждение относительно преобладания индивидуальных интересов над общественными. Они обращают внимание на низкую социальную активность населения ОТГ. Исследования зафиксировали непредвзятое отношение руководства ОТГ к жителям разных сел, распределение средств происходит коллегиально, прозрачно, пропорционально численности населения. Высказано предположение, что усиление информирования населения об основных решениях, которые принимаются в ОТГ (в первую очередь по статьям доходов-расходов), будет способствовать росту уровня поддержки населением административной реформы.

РОЗДІЛ II

МУНІЦИПАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Віра БУРДЯК

РЕГІОНАЛЬНІ ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ОТГ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті проведено комплексний політологічний аналіз регіональної практики формування органів влади в об'єднаних територіальних громадах Чернівецької області. Автор доводить, що розбудова нової моделі територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, покращення показників всіх сфер життя суспільства щодо вироблення та реалізації державної політики, гармонізованої з європейськими підходами на наднаціональному, національному і субнаціональному рівнях, в Україні залежить від спільних зусиль органів влади, місцевого самоврядування, бізнес-одиноць, громадськості, від поглиблення горизонтальних і вертикальних зв'язків між ними. Вони мають ґрунтуватися на основі впровадження нормативного регулювання технічних параметрів мережевої інфраструктури як правової основи регулювання внутрішнього ринку та створення сприятливих умов для розвитку зовнішньої торгівлі об'єднаних територіальних громад.

У сучасний період ОТГ взяли на себе доволі багато функцій, але Центр ще не всі їх передав на місця, наголошуючи на тому, що ще не всі ОТГ створені. У 2020 р. заплановані вибори до місцевих рад, і необхідно, щоб об'єднані територіальні громади змогли взяти повноцінну участь у виборчому процесі, а сам процес творення ОТГ до того часу був завершений.

На всіх рівнях органів виконавчої влади та місцевого самоврядування організація системи управління ОТГ залежить від узгодженості цілей розвитку територій і принципів застосування механізмів: інноваційності, горизонтально-вертикального партнерства, інтеграції політик та інструментів, синхронізації заходів, відповідності механізмів потенціалу й потреб регіону тощо.

***Ключові слова:** Україна, принцип децентралізації в політиці держави, об'єднані територіальні громади, модернізація системи публічного управління*

Вступ. Політичні події останніх років в Україні вперше з часу незалежності поставили перед владними інститутами проблему необхідності проведення комплексу реформ. Серед них, без перебільшення, чільне місце займає реформа децентралізації публічної влади, адже без повноцінного й потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу.

Принцип децентралізації в політиці держави, в процесі якої формуються об'єднані територіальні громади, є одним з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади. Децентралізація виступає стратегічно визначеним вектором сучасної державної політики. Вона є однією зі складових майже всіх галузевих реформ. Питання децентралізації привертають увагу дослідників різних наукових напрямів. Утім, ні в теорії, ні на практиці ще, на жаль, не склалося єдиної уніфікованої концепції децентралізації, окремих її складових, типів, моделей.

На думку зарубіжних експертів та фахівців, що досліджують вказану проблематику, вибір форми й акцентів децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин, організації публічної влади й управління на всіх рівнях територіального устрою. У сучасних умовах нашої держави децентралізація виступає одним із факторів політичної безпеки, а тому набуває значної гостроти та дискусійності. Тож пріоритетність і стратегічна значущість принципу децентралізації в політиці держави – у внутрішньому державному і міжнародному вимірах – цілком очевидні.

Про актуальність зазначеної проблеми також свідчать положення ключових документів інституційно-правового забезпечення сучасної державної політики України, найперше Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншого боку, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Коаліційної угоди, Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України», Програми Кабінету Міністрів України тощо. У наведе-

них документах задекларований намір держави і прагнення суспільства модернізувати систему публічного управління, привести всі її складові у відповідність з міжнародно-правовими стандартами¹.

У сучасних теоретичних і практичних дослідженнях науковців поняття «децентралізація» інтерпретується як багатоаспектне, різнопланове, з безліччю підходів до визначення його сутності. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як знищення, ослаблення чи скасування централізації². Іншими словами – це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав останніх. Децентралізація – своєрідна система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування³. Тож роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною.

Досить поширені й інші розуміння цієї дефініції: по-перше, децентралізація – передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищестоящих; по-друге, децентралізація – система управління, протилежна централізації, тобто розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування⁴.

У першому підході до інтерпретації цього поняття передбачається процес переносу балансу влади з центрального на більш низький (місцевий) рівень. У межах другого підходу увага акцентується на тому, що частина державних функцій, власності і фінансів переходить до органів місцевого самоврядування, які можуть – у межах децентралі-

¹ Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз; Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2005, с. 169–188.

² Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К.: Атака, 2007, с. 249.

³ Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [авт.-уклад. Г. Райт та ін.; пер. В. Івашко.]. К., Основи, 1996, с. 27.

⁴ Дрожжина С. В. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації влади на рівень демократії в державі // Гуманітарний часопис. 2009. № 3. С. 79–89.

зованих функцій – виступати від свого власного імені, не звертаючись до вищестоящої влади. Таким чином, цей шлях забезпечує місцеву автономію⁵.

Проаналізувавши визначення, сформульовані науковцями стосовно поняття «децентралізація державного управління», можна зазначити, що вони розглядають децентралізацію як процес надання більш широкого кола владних повноважень і управлінських функцій та відповідальності за планування, менеджмент і використання ресурсів органам місцевого управління з метою якіснішого врахування інтересів місцевих громад у вирішенні місцевих питань⁶.

Україна розпочала процес децентралізації, прийнявши 1 квітня 2014 р. Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Необхідність її прийняття була викликана політичними процесами, що на шляху до євроінтеграції відбувалися в державі й суспільстві. Концепція передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних

⁵ Децентралізація влади та її повноважень // Актуальні проблеми держави і права. 2004. Вип. 22. С. 752–754. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2004_22_141

⁶ Мельничук А. *Децентралізація влади: реформа №1* [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О., 2016, 35 с.; Лелеченко А. П. *Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз*: автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.01.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006, 20 с.; Линьов К. О. *Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні*: автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.01.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2001, 20 с.; *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемчушенко та ін.]. К.: «Укр.енцикл.», Т. 2: Д-Й., 1999, 744 с.; Faguet Jean-Paul. *Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization*, London School of Economics, Working Group 6: *Decentralization and Natural Resources Management*. Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, 1997, p. 5; Gibson J., Ivancevich J., Donnelly J. *Organization: Behaviour, Structure, Processes*. Homewood: Irwin, 1991, p. 507; Litvack Jennie. *What is Decentralization?* World Bank, Decentralization Thematic Team, 2004. URL: http://www.ciesin.Org/ decentralization / English/ General/Different_forms.html; *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*. № 56. Strasbourg: Council of Europe Press; World Bank. *Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead. Poverty Reduction and Economic Management Unit*. Europe and Central Asia. 2001, p. 3–11.

і делегованих повноважень⁷. Крім того, територіальним громадам делегується право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад⁸.

Згодом Кабінет Міністрів України прийняв нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, які безпосередньо стосувалися фінансової децентралізації в державі⁹. Отже, територіальна громада існує в правовому полі України, її органи утворюються у порядку і у спосіб, визначений Конституцією та законами України. Саме Закон, а не власне рішення, визначає повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади. Прийняті та підписані Президентом Закони України «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є важливими кроками на шляху до децентралізації, і, зокрема, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Створення потужних, самостійних і самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації. Цей процес дозволив сформулювати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ)¹⁰.

⁷ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>; Місцеве самоврядування в умовах децентралізації в Україні: Кол. монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: Рідна мова, 2016, с. 22.

⁸ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 року № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (редакція на 01 січня 2017 р. підстава 1774-19). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>.

¹⁰ Бородін С. І., Тарасенко Т. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. № 4, с. 55–61.

У Чернівецькій області вже відбулися вибори в 10 міських, 4 селищних та 22 сільських громадах, і нині в області функціонують 36 ОТГ. На перший погляд, це не багато, але, зважаючи, що Чернівецька область найменша за територією і за кількістю населених пунктів теж не займає місця в першій десятці областей України, то ці дані можна вважати нормальним показником. Для підтвердження цієї думки слід вказати, що наразі і в великих за розмірами областях є ще значні можливості для створення об'єднаних територіальних громад. Так, у Київській області на кінець 2018 р. було створено 13 ОТГ, у Харківській області – 16, у Кіровоградській області – 20, у Вінницькій області – 38, у Закарпатській області – 6 ОТГ.

Держава продовжує й надалі здійснювати організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад, оскільки від об'єднання очікується покращення управління громадою. ОТГ створює компетентну раду та кваліфікований виконком, адже з більшою кількістю населення та більшою територією буде більше кандидатів на посаду голови і депутатів місцевої ради, тож буде з кого обрати найбільш чесного та працьовитого. Штатна структура буде більш ефективною з точки зору доцільності посад¹¹. Так, якщо в Чернівецькій області у Вижицькій, Новоселицькій міських об'єднаних територіальних громадах та Юрківській сільській об'єднаній територіальній громаді об'єдналися по сім сільрад в одну громаду, а в Сторожинецькій міській об'єднаній територіальній громаді навіть одинадцять сільрад, то замість семи голів, семи секретарів, семи бухгалтерів буде сім старост, один бухгалтер, декілька працівників планово-економічного відділу, які плануватимуть доходи та витрати бюджету, зокрема податкові надходження та напрями інвестицій. Також для громади працюватимуть юристи, кілька співробітників відповідатимуть за архітектуру – благоустрій, планування, забудову тощо.

Крім того, процес створення об'єднаних територіальних громад рухається поступово і ніяким «тиском зверху» його не варто прискорювати, адже ОТГ – справа добровільна. Разом із адміністративними та фінансовими факторами у процесі об'єднання велике значення мають фактори психологічні, емоційні тощо, їх також обов'язково треба брати до уваги.

¹¹ Чого чекати від об'єднання громад? URL: http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Gromada%20A5_PRINT_2.pdf

23 грудня 2018 р. відбулися вибори ще в чотирьох громадах Чернівецької області: Непокоївецькій, Ставчанській, Хотинській та Чагорській. У громадах була проведена велика передвиборна кампанія, широка агітація, і, безперечно, що всі потужні політичні сили, які представлені в області, активно намагалися провести якомога більше депутатів у ОТГ від своїх партій. Такий підхід цілком зрозумілий, адже 2019 рік – рік постійної виборчої напруги, підготовки та проведення головних для України виборів – президентських і парламентських.

Наголосимо, що в Чернівецькій області є непоодинокі випадки, коли до вже сформованих громад добровільно приєдналися чи вже заявили, що бажають приєднатися, інші громади, як наприклад, це відбулося з Черепковецькою сільською радою, жителі якої виявили бажання приєднатися до Глибоцької селищної громади. Схожий приклад є і в Сторожинецькому районі, в якому громада Старожадівської сільської ради прийняла рішення про приєднання до Сторожинецької міської громади. А громадяни Ломачинецької сільської ради виявили бажання добровільно приєднатися до Новодністровської, а не до Вознесенської міської ради, як це попередньо було заплановано. Очевидно, що такі тривалі роздуми та очікування стосовно прийняття остаточного рішення про об'єднання дають українцям доволі важко. Місцеві мешканці зважують всі «за» і «проти».

Водночас на Буковині, як, можливо, і в інших областях, але зараз йдеться про цей регіон, досить сильні традиції та звичаї. Це область, в якій найбільша густота населення на 1 км² в Україні і, звичайно, «всі про всіх все знають» не лише в своєму районі, але й у сусідніх. Знають, що в певному селі люди дуже працьовиті і пропонують пройтися чи проїхатися селом та подивитися на те, як упорядковані сільські господи, чи чисті вулиці та тротуари, наскільки вони озеленені, що свідчить, крім іншого, про те, які відповідальні тут живуть люди і з таким селом спокійно об'єднуються в територіальну громаду. Про інше село кажуть, що про нього здавна йшла слава, що там живуть такі «мудрі» і «хитрі», що будь-кого навколо пальця обведуть, тож з громадою такого села об'єднуватися мало хто бажає. Чи є це важливою причиною для відмови в об'єднанні? Може, комусь видається, що не надто важливою, але пересічні громадяни думають інакше,

адже їм доведеться разом вирішувати різні питання повсякденного життя, добробуту, розподіляти бюджет ОТГ, тому вони намагаються прорахувати все заздалегідь. Напевно, й успішний досвід роботи Глибоцької та Сторожинецької ОТГ відіграв свою роль у тому, що до них виявили бажання приєднатися жителі багатьох інших селищних рад.

Слід підкреслити, що ті ОТГ, до утворення яких підійшли не формально, а продумано, зважили на економічну доцільність об'єднання, демонструють доволі успішні результати і громадяни задоволені своїм новим статусом. Обрані керівні органи ОТГ відповідально ставляться до потреб і проблем своїх мешканців. Так, приємно вражає ставлення керівництва до невеликого місцевого бізнесу в Недобоївській, Клішківецькій та Рукшинській ОТГ, що на Хотинщині, чи те, як вирішуються питання з освітніми закладами. Тут у селах, що об'єдналися в ОТГ, малі школи закрили, але питання транспортування дітей до опорних шкіл об'єднаної територіальної громади вирішили, бо придбали чи взяли в оренду автобуси. Зрештою, залишилися задоволеними і батьки, і діти, і вчителі.

На черзі в Чернівецькій області планується вирішити питання з медичними послугами. Громада сама визначає, де потрібно створити ФАП. Втім, голови ОТГ у розмовах наголошують, що проводити медичну реформу, як і шкільну, не варто до утворення ОТГ, оскільки потім доведеться вносити суттєві корективи, порушувати прийняті рішення та встановлений порядок. Так само зараз постає питання і з «Укрпоштою». Сім тисяч поштових відділень, які працюють в Україні, закривають. І Центр буде це проводити швидко, щоб до виборів зупинити поширення агітаційної продукції від не бажаних кандидатів. Вказані функції також повинні взяти на себе ОТГ, більшість з яких, як відомо, ще не готові до такої роботи.

Невирішеним залишається питання з розформуванням районних ОДА, хоч вони фактично вже не виконують тих функцій, які на них були покладені раніше, а це роблять ОТГ. Районні ж ОДА висять фінансовим тягарем на бюджетах районів і областей, проте остаточного рішення про їх закриття/ ліквідацію, очевидно, до виборів теж не буде прийнято, враховуючи певний адміністративний ресурс. Крім того, складним є питання розподілу земель, які розташовані біля ОТГ, тобто є ще багато не поділених між

об'єднаними територіальними громадами земель, хоча б тому, що не всі ОТГ створені, а ці «нічий» землі, гаї, діброви, річки, озера тощо перебувають у підпорядкуванні районних ОДА, і кому вони їх передадуть – теж залежить від вимогливої, доказової позиції органів об'єднаних територіальних громад та їх активності.

Висновки

Нині об'єднані територіальні громади взяли на себе доволі багато обов'язків, але Центр ще не передав всі ці функції на місця, наголошуючи на тому, що ще не час і не всі ОТГ створені. Для України, на думку економістів і політологів, потрібно приблизно 1300–1400 ОТГ, нині прогнозується понад 2000. Для нормального функціонування ОТГ потрібно, щоб в ній було не менше 6000 чоловік, але цього дуже важко домогтися, адже люди продовжують покидати Україну. Однією зі звичних відмовок є те, що в селах відсутня робота і голова об'єднаної територіальної громади не знає навіть, як забезпечити робочими місцями своїх працівників з сільської ради. Тож людський фактор ніхто не може відмінити і на нього необхідно постійно зважати.

Очевидно, що в 2019 р. процес об'єднання територіальних громад повинен тривати, якщо не з ініціативи місцевих громад, то з Центру. У 2020 р. заплановані вибори до місцевих рад і, дуже бажано, щоб об'єднані територіальні громади змогли брати повноцінну участь у виборчому процесі, а сам процес об'єднання територіальних громад до того часу був завершений.

Побудова нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою і покращення показників соціальної, виробничої, житлово-комунальної сфери, сфери телекомунікацій тощо стосовно вироблення та реалізації державної політики, гармонізованої з європейськими підходами на наднаціональному, національному та субнаціональному рівнях, в Україні залежить від спільних зусиль органів влади, місцевого самоврядування, бізнес-єдиниць, громадськості та від поглиблення горизонтальних і вертикальних зв'язків на основі впровадження нормативного регулювання технічних параметрів мережевої інфраструктури як правової основи для регулювання внутрішнього ринку та створення

ня сприятливих умов для розвитку зовнішньої торгівлі об'єднаних територіальних громад.

На рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування організація системи управління ОТГ залежить від узгодженості стратегічних цілей розвитку територій та принципів застосування механізмів, зокрема: інноваційність, горизонтально-вертикальне партнерство, інтеграція політик та інструментів, синхронізація заходів, відповідність механізмів потенціалу й потреб розвитку регіону, концентрація ресурсів, стратегічна орієнтованість тактичних заходів на основі формування єдиної державної політики у сфері нормативного регулювання технічних аспектів.

Vira BURDIAC

REGIONAL PRACTICES OF FORMATION OF AUTHORITIES IN THE OTG OF THE CHERNIVTSI REGION

The article presents a complex political analysis of regional practice of formation of authorities in the united territorial communities of Chernivtsi region. The author argues that the development of a new model of territorial organization of power and administrative-territorial structure, improving the performance of all spheres of society in the formulation and implementation of public policy, harmonized with European approaches at supranational, national and subnational levels in Ukraine depends on the joint efforts of the authorities, local self-government, business units, the public, from deepening horizontal and vertical links between them.

They should be based on the introduction of regulatory regulation of the technical parameters of the network infrastructure as a legal basis for regulating the internal market and creating favorable conditions for the development of foreign trade of the united territorial communities.

In the modern period, the UTCs have taken on many functions, but the Center has not yet transferred all of them to the locations, noting that not all UTCs have been created yet.

Elections to local councils are scheduled in 2020 and it is necessary for the united territorial communities to be able to participate fully in the electoral process, and by the time the UGT process has been completed.

At all levels of the executive and local self-government bodies, the organization of the ATG management system depends on the coherence of the territorial development

goals and the principles for applying the mechanisms: innovation, horizontal-vertical partnership, integration of policies and tools, synchronization of activities, matching of mechanisms of potential and needs of the region and more.

Keywords: *Ukraine, principle of decentralization in state policy, united territorial communities, modernization of public administration system*

Вера БУРДЯК

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОТГ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ

В статье проведен комплексный политологический анализ региональной практики формирования органов власти в объединенных территориальных общинах Черновицкой области. Автор доказывает, что развитие новой модели территориальной организации власти и административно-территориального устройства, улучшение показателей всех сфер жизни общества по выработке и реализации государственной политики, гармонизированной с европейскими подходами на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях в Украине, зависит от совместных усилий органов власти, местного самоуправления, бизнес-структур, общественности, углубления горизонтальных и вертикальных связей между ними. Они должны основываться на внедрении нормативного регулирования технических параметров сетевой инфраструктуры как правовой основы регулирования внутреннего рынка и создание благоприятных условий для развития внешней торговли объединенных территориальных общин.

В современный период объединенные территориальные общины взяли на себя довольно много функций, но Центр не все их передал на места, подчеркивая, что еще не все объединенные территориальные общины созданы. В 2020 г. запланированы выборы в местные советы и необходимо, чтобы объединенные территориальные общины смогли принять полноценное участие в избирательном процессе, а процесс их объединения был завершен.

На всех уровнях органов исполнительной власти и местного самоуправления организация системы управления объединенными территориальными общинами зависит от согласованности целей развития территорий и принципов применения механизмов: инновационности, горизонтально-вертикального партнерства, интеграции политик и инструментов, синхронизации мероприятий, соответствия механизмов потенциала и потребностей региона и т.д.

Ключевые слова: *Украина, принцип децентрализации в политике государства, объединенные территориальные общины, модернизация системы публичного управления*

Яна ЧЕРНОПИЩУК

ТРУДНОЩІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОТГ

У науковому повідомленні висвітлено історичний особливості адміністративного реформування Одеської області, охарактеризовано сучасний стан територіального об'єднання громад в межах області та конкретно на прикладі Білгород-Дністровського району Одеської області. За результатами історичного, правового та порівняльного аналізу проведення адміністративно-територіальної реформи в Одеській області сформовано висновки щодо перепон, з якими довелося зіткнутися громадам під час об'єднання.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, об'єднані територіальні громади, Одеська область, Білгород-Дністровський район.

Наразі в Україні стрімко реалізується реформа децентралізації влади та територіального об'єднання громад. За офіційними даними Моніторингу Мінрегіонбуду станом на 10 жовтня 2018 р., в Україні створено 838 об'єднаних територіальних громад¹. На території Одеської області утворено 31 ОТГ. Перший етап масштабної загальнодержавної реформи, розпочатої в 2014 році, завершується наприкінці 2018 року. Таким чином, вже можуть бути підбиті певні підсумки та окреслені здобутки процесу реформування, зокрема, нова законодавча база та нова модель фінансової підтримки місцевих бюджетів. Окрім того, слід відверто акцентувати і на труднощах територіального об'єднання, які мають бути подолані в майбутньому, для успішної реалізації національного проекту децентралізації.

Стосовно адміністративно-територіальної реформи в Одеській області слід зазначити, що це не є новим явищем для регіону. З 1932 року по 1969 рік карта області постійно змінювалась як в результаті виокремлення

¹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018, Презентація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. url: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>

Миколаївської та Херсонської областей, так і після приєднання Бессарабії та 8 районів Молдовської АРСР до СРСР після Другої світової війни з динамікою останніх років до збільшення кількості районів². Таким чином, сформувався полікультурний, різномовний та багатонаціональний етнос області. Адміністративно-територіальний устрій до децентралізації та після станом на 10 жовтня 2018 року продемонстровано на Малюнку 1 та Малюнку 2.

Малюнок 1.

Адміністративно-територіальний устрій Одеської області до реформи децентралізації.

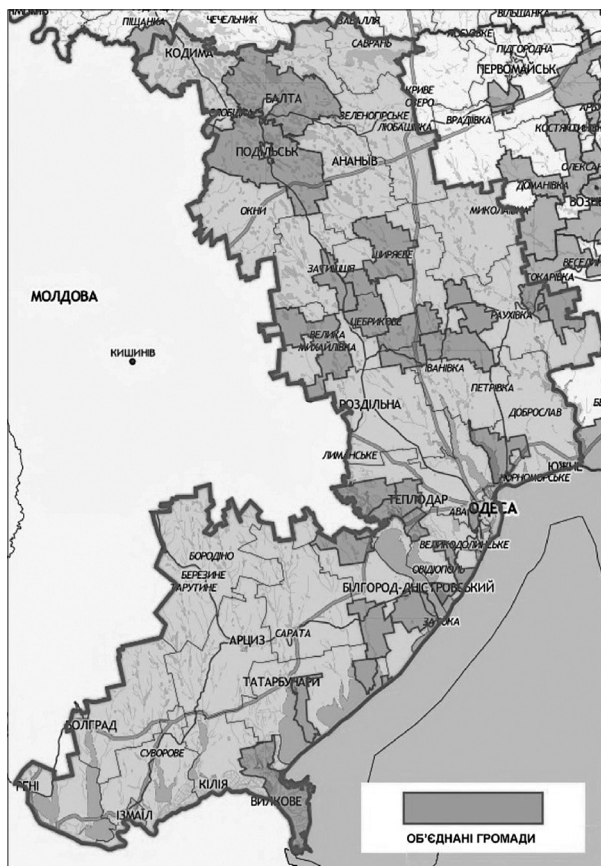


Адмін. центр – місто Одеса	Населених пунктів – 1176	У системі місцевого самоврядування
районів – 26	міського типу – 52	районних рад – 26
районів у містах – 4	міст – 19; міст обл. значення – 7; міст рай значення – 12	міських рад – 19
	селищ міського типу – 33	селищних рад – 32
	сільського типу – 1124; сіл – 1101; селищ – 23	сільських рад – 439

² Становлення та розвиток // Одеські вісті. Рубрика: На Одещині – «Від Дунаю до Бугу». 26.02.2013.

Малюнок 2.

**Одеська область за результатами децентралізації станом
на жовтень 2018 (31 ОТГ, в них 4 міста (2 обл. значення), 6 смт).**



В рамках теми дослідження було проведено порівняльний аналіз ОТГ на прикладі Білгород-Дністровського району Одеської області, результати якого представлені в Таблиці 1. В цьому районі об'єдналося 14 рад та утворено 4 об'єднані територіальні громади з населенням 43533 тис. осіб та площею 1240.89 км².

Таблиця 1.

ОТГ Білгород-Дністровського району: порівняльна характеристика

ОТГ	Потенціал	Перші вибори	К-ть рад, що об'єдналися	S, м ²	Населення	Субвенція на формування інфраструктури ОТГ
Старокозаська сільська об'єднана територіальна громада (5 нас. пунктів, 4 сільради) https://starokozaska-gromada.gov.ua/ На території громади функціонують: Шкіл – 4 Дитячих садочків – 4 Лікарня – 1	Стратегічний план розвитку громади в стадії розробки. Чимало підприємств: крупний сироварний завод, де працюють близько 300 місцевих жителів, підприємства переробки сільгосп-продукції, і потужна соячна електростанція. https://decentralization.gov.ua/news/9415 Незабаром будівництво вітроелектростанції. Загальна сума інвестицій становитиме близько 250 мільйонів євро, а потужність станції – 100 МВт. https://decentralization.gov.ua/news/9257	29.10.2017	4	202.49	9687	3766.4
Мологівська сільська об'єднана територіальна громада (8 нас.пунктів, 3 сільради) http://mologivska.gromada.org.ua/ Шкіл – 4 Дитсадків – 7 ФАП – 7 Акушпункт – 1 Швидка допомога – 1	Стратегія розвитку не затверджена Планується будівництво та подальша експлуатація Дністровської вітроелектростанції загальною встановленою потужністю 150 МВт та внутрішніх ліній електропередачі в межах вітрополя ВЕС. Проведений ямковий ремонт дорожнього покриття	24.12.2017	3	205.61	13401	4779.3

Маразіївська сільська об'єднана територіальна громада (8 населених пунктів, 3 сільради) http://maraziiivska.gromada.org.ua/ Школи – 5 ФАП – 1 Поліклініка – 1 Дитсадок – 1 Заклад культури – 5 • село Маразіївка, • село Великомар'янівка, • село Долинівка, • село Зелене, • село Олексіївка, • село Полянка, • село Романівка, • село Широке	Затверджена стратегія розвитку Маразіївської ОТГ до 2025 року «Три кроки до нових горизонтів» https://decentralization.gov.ua/news/7292 Продовжує вдосконалюватися система водопостачання (Широке, Долинівка, Маразіївка) У 2017 році у громаді відбулася суттєва оптимізація освітніх установ, створений міжгалузевий орган управління, а також місцевий фінансовий орган як юридичну особу. Відремонтовано НВК В 2018 році заплановано масштабний благоустрій сіл. На ці цілі з бюджету розвитку громади виділено 7.5 млн грн.: ремонт дорожнього покриття, вуличне освітлення, тротуари, ремонт шкіл та дитсадків, розчищення місцевої річки Алкалія .	2017 – 4471.3 на ремонт системи водопостачання та ремонт навчальних закладів. 2018 – 3062.4	
Шабівська сільська об'єднана територіальна громада (11 населених пунктів, 4 сільради) http://shabivska.gromada.org.ua/	Закупівля техніки для надання послуг ЖКГ. Будівництво водонапірної башти та ремонт очисувальних споруд. Ремонт приміщень під розміщення виконавчого апарату ОТГ.	5992	7232.5
		251.88	14453
		3	580.91
		25.10.2015	4
		29.10.2017	

За результатами дослідження можливо визначити наступні труднощі територіального об'єднання ОТГ Одеської області:

1. Активізація політичних сил на виборах в боротьбі за лідерство в новій об'єднаній громаді. Як наслідок громади об'єднуються переважно з ініціативи голів рад, не за певним критерієм доцільності географічного положення, соціально-економічного потенціалу, а за власними амбіціями та домовленостями потенційних лідерів нових громад.

2. Після передачі місцевими бюджетами згідно з умовами реформи певних податків до акумулювання на місцях, та як наслідок – значного зростання дохідної частини місцевих бюджетів, міста з прибутковим економічним станом не виявляють добровільного бажання до об'єднання з іншими, тим паче занедбаними населеними пунктами.

3. Недостатнє законодавче регулювання процесу об'єднання та статусу майбутніх територій і майна викликають відповідні побоювання місцевих очільників щодо наслідків провалу змін до Конституції України.

4. Відсутні в достатній кількості кваліфіковані кадри на виконання делегованих повноважень від держави.

5. За переданими коштами стоїть відповідальність: швидкі темпи децентралізації для передачі відповідальних повноважень, з якими досі сільські громади безпосередньо не працювали.

Вищевказане є невичерпним переліком комплікацій, що постали перед місцевою владою, яка безпосередньо включилася в реформу місцевого самоврядування. Сподіваємось, що наступний етап децентралізації вирішить вказані проблеми місцевого значення та сформує досвід для подальшої успішної реалізації реформи.

Yana CHERNOPYSHCHUK

THE DIFFICULTIES OF THE TERRITORIAL ASSOCIATION ON THE EXAMPLE OF THE ODESSA REGION: COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS OF THE UTC

The scientific report highlights the historical features of the administrative reform of the Odessa region, describes the current state of territorial association of communities within the region, and specifically the example of the Belgorod-Dnistrovsky region of Odessa region. Based on the historical, legal and comparative analysis of the administrative-territorial reform in the Odessa region, conclusions were drawn about the obstacles that the communities encountered during the unification.

Keywords: decentralization, administrative-territorial reform, united territorial communities, Odessa region, Belgorod-Dnistrovsky district.

Яна ЧЕРНОПИЩУК

ТРУДНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОТО

В научном сообщении выделены исторические особенности административного реформирования Одесской области, охарактеризованы современное состояние территориального объединения обществ в пределах области, а также на конкретном примере Белгород-Днестровского района Одесской области. По результатам исторического, правового и сравнительного анализа проведения административно-территориальной реформы в Одесской области сформулированы выводы относительно препятствий, с которыми столкнулись общества во время объединения.

Ключевые слова: децентрализация, административно-территориальная реформ, объединённые территориальные общества, Одесская область, Белгород-Днестровский район.

Богдан СТОРОЩУК

ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТА ЧЕРНІВЦІ ЯК УРБАНІСТИЧНОГО ЦЕНТРУ¹

Досліджено соціально-економічні особливості економічної влади міста Чернівці в сучасних умовах. Проаналізовано історичні передумови і закономірності формування міст в епоху середньовіччя. Далі розглядається несумісність середньовічної концепції міст із особливостями розвитку міст у радянський період. Описано шкідливість для розвитку міста як органічної системи радянської концепції розвитку міст, і її основні наслідки.

Визначено основні фактори інтегрованості взаємозв'язків соціально-економічного розвитку міста Чернівці та прилеглих до нього територій. На основі аналізу, проведеного за даними параметрами, чітко й однозначно визначається об'єктивна потреба у розгляді Чернівців як сучасного міста, структурованому за п'ятьма рівнями його функціонування: мікро-Чернівці, міні-Чернівці, власне Чернівці, макро-Чернівці, мега-Чернівці. Описано основні вигоди суб'єктів, які з'являються на кожному з рівнів функціонування міста Чернівці як сучасного урбаністичного комплексу.

Виділені загальні пріоритети розвитку Чернівців як цілісного урбаністичного комплексу у широкому розумінні (мега-Чернівці). Зазначені пріоритети визначаються для того, щоб вони стали своєрідним каталізатором в економіці мега-міста. Саме за цим головним оціночним критерієм і вибрані вирішальні ланки економічної структури. Обґрунтовано поділ пріоритетів на групи з різним режимом першорядності. Визначено ключові стратегічні пріоритети мега-Чернівців.

Сформульовані основні функції економічного механізму успішного створення ефективного урбаністичного комплексу мега міста. Таким чином, Чернівці представлені як складна багаторівнева міська система, що сформувалася в результаті низки довгих історичних процесів.

Ключові слова: місто, урбанізм, економічна влада, урбаністична влада, інтегральний розвиток міста.

Вступ. Сучасні Чернівці є містом, історія, субкультура, економіка, соціум, просторове облаштування і призначення якого в більшість періодів

¹ Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Держаного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф77/38991 «Соціокультурні та соціополітичні процеси у прикордонні України–Румунії–Молдови: історична пам'ять, міжнетнічні контакти, потенціал»

історичного розвитку мали типово європейські риси. Це неодноразово зазначали різні відомі люди – політики, економісти, митці, та й просто пересічні мешканці – «Чернівці – на півдорозі між Києвом і Бухарестом, Краковом і Одесою – були тасмною столицею Європи, де тротуари підмітали букетами троянд, а книгарень було більше, ніж пекарень»². Чернівці, як і більшість інших міст, є одним із ключових елементів просторово-економічної і соціально-культурної організації життя людей в сучасному світі. Відповідно до цього можна назвати декілька ключових напрямків формування завдань функціонування міста: просторово-часова організація функціонування суспільства, формування соціально-економічних умов життя людей, забезпечення культурно-рекреаційного відтворення і розвитку кожної людини.

Задля того, щоб Чернівці успішно виконували ці завдання, насамперед необхідно визначити ключові елементи інфраструктури, життєво важливої як для самого міста, так і прилеглих до нього територій, населені пункти яких нерозривно пов'язані об'єктивно існуючими стійкими і регулярними двосторонніми взаємозв'язками, які стали результатом складних історичних процесів та є життєво важливими для обох сторін.

Історично склалося так, що саме міста виступали першими точками зосередження влади та прискорення просторово-економічного і соціально-культурного розвитку. Першими суб'єктами такої влади були феодалі, які завдяки наявним коштам могли будувати міцні фортеці, закуповувати військове спорядження і таким чином забезпечувати необхідний захист для мешканців міста та прилеглих територій. Пізніше влада, пов'язана з управлінням постійно зростаючим і ускладнюваним життям міста, поступово переходить від феодалів до самоврядних міських органів, що формувалися на основі формально чи неформально діючих ремісничих цехів.

Остаточний перехід влади разом із формуванням достатньо чіткого, хоча й без формального закріплення, розуміння сутності міста, його призначення, територіальних меж і масштабів діяльності закріплювався у вигляді надання місту Магдебурзького права. Проте тут варто зазначити, що даний акт ні в якому випадку не був подарунком чи жестом доброї волі з боку феодала: міські самоврядні організації, які виростили з виборних

² Олександр Бойченко *З великої любові* // Український журнал. № 11, 2011. С. 12–15.

адміністрацій ремісничих цехів, у певний момент часу дійшли до усвідомлення того, що вони цілком здатні самостійно забезпечувати повноцінне управління містом і необхідний його захист у випадку небезпеки без допомоги феодала, якого просто ставили перед фактом. Практично аналогічну ситуацію ми маємо і в сучасній Україні. Коли органи місцевого самоврядування на рівні міських і сільських населених пунктів будуть здатні повноцінно й ефективно забезпечувати управління розвитком відповідних населених пунктів і знаходження ресурсів для цих цілей, тоді питання про формування відповідних повноважень для вирішення цілого ряду досить складних і неоднозначних проблем міста і прилеглих до нього територій втратить будь-яку актуальність. Відповідно до цього, формування чітких уявлень про зміст та напрямки повноцінного інтегрального розвитку міст та довколишніх територій є базовим завданням однойменної рамкової програми.

Суттєва частина проблем сучасних Чернівців, як і більшості інших населених пунктів, що певний час перебували у складі Радянського Союзу, пов'язана з тим, що в той період повністю ігнорувалися об'єктивні історичні закономірності еволюції Чернівців як органічного європейського урбаністичного центру³, що суттєво спотворило його сучасну природу, територіальні межі, взаємозв'язки з навколишніми землями та механізм функціонування.

Авторитарна комуно-більшовицька ідеологія передбачала цілком іншу концепцію розвитку міст, яка досить яскраво втілювалася в тому числі і на прикладі Чернівців. Ця ідеологія передбачала, що міста – це просто певні місця з підвищеною концентрацією робочої сили і трохи посиленою транспортною інфраструктурою. При цьому визначальним критерієм формування даних місць були, як правило, міркування промислово-виробничої доцільності. Цілком очевидно, що зазначені процеси повністю ігнорували об'єктивно сформовані в процесі історичного розвитку соціально-економічні та національно-культурні закони та закономірності еволюційного розвитку міста Чернівці.

³ Богдан Сторощук, *Проблеми розвитку економічних функцій публічної влади на місцевому рівні* // Влада та управління. Збірник наукових праць. Вип. 4. Чернівці: Букрек, 2016. С. 206–216.

У згаданих процесах можна виділити три вкрай руйнівних для розвитку міста Чернівці закономірностей:

- основними інструментами постійного збільшення площі міста були будівництво на його території крупних промислових об'єктів (ДОК, Машзавод, Хімзавод, Меблевий комбінат, Легмаш, Електронмаш, Восход, Металобробний завод тощо) і постійне розширення спальних районів;
- при цьому відбувалося просто механічне поглинання містом сусідніх населених пунктів – сіл і містечок;
- практично не було просторово-логічної прив'язки розвитку міста Чернівці до формування економічної, транспортної, торгівельної, соціальної, комунальної, рекреаційної, освітньої інфраструктури, розвиток якої дуже суттєво відставав від темпів зростання міста в часовому, кількісному, просторовому та якісному вимірах, а формування об'єктів даної інфраструктури на прилеглих до міста територіях було в ще гіршому стані.

Дані недоліки, зокрема, особливо яскраво помітні на прикладі об'єднання Чернівців, Садгори і Роші, в результаті якого так і не вдалося створити єдиний цілісний урбаністичний простір, а відбулося просте помноження існуючих в місті проблем, цілком традиційних для неприродно приспосованих і спотворених урбанізаційних процесів.

Найбільш болючою з цих проблем є надмірне, часом критичне, навантаження і відповідний дефіцит якісних об'єктів економічної, транспортної, торгівельної, соціальної, рекреаційної, освітньої інфраструктури, що суттєво погіршує повноцінне функціонування міста. Вказана проблема суттєво ускладнюється величезним дефіцитом самоусвідомлення функцій, повноважень, обов'язків та відповідальності більшості представників місцевого самоврядування⁴.

Таким чином, дуже важливо визначити фактично об'єктивно існуючі теперішні межі міста, враховуючи прилеглі райони, а також оцінити потенційні прилеглі райони, а також визначити основні параметри для здійснення розширення на основі відповідних особливостей міської економіки

⁴ Богдан Сторошук, *Дискомунікація як інституційна проблема економічної влади // Комунікаційні практики в сучасному політичному дискурсі: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернівці, 20 травня 2016 року)*. Чернівці, 2016. С. 73–77.

і процесів розвитку міста. При цьому мається на увазі не обов'язково адміністративне розширення, і, навіть, швидше ні в якому разі не адміністративне розширення (бо в іншому випадку, як зазначалося вище, просто помножується обсяг уже наявних проблем), а змістовно-комунікаційного розширення, пов'язаного, перш за все, із оптимізацією просторової соціально-економічної та культурно-рекреаційної комунікації.

Проведений всебічний аналіз сучасного стану соціально-економічного та рекреаційно-культурного розвитку міста Чернівці та прилеглих до нього територій дав можливість визначити ключові параметри, які найбільш повно і всебічно відображають рівень і характер інтегрованості взаємозв'язків в даному контексті:

- рівень розвитку та насиченість і стабільність транспортної інфраструктури;
- працевлаштування мешканців міста Чернівці і прилеглих до міста територій;
- задоволення освітніх потреб на рівні загальноосвітньої школи І–ІІІ ступенів, перш за все, мешканців прилеглих до міста територій;
- задоволення потреб у медичному обслуговуванні прилеглих до міста територій;
- задоволення культурно-рекреаційних потреб мешканцями.

На основі аналізу, проведеного за визначеними параметрами, чітко й однозначно визначається об'єктивна потреба у розгляді Чернівців як сучасного міста, структурованому за п'ятьма рівнями його функціонування:

- Мікро-Чернівці – історично сформована частина центру міста зі збереженою старою унікальною архітектурою;
- Міні-Чернівці – це Мікро-Чернівці разом із сучасним адміністративно-діловим центром;
- Власне Чернівці – місто в його сучасних адміністративних межах;
- Макро-Чернівці – власне Чернівці разом із безпосередньо прилеглими найближчими селами, які фактично злилися з містом і не належать до нього виключно лише з формально-адміністративної точки зору;
- Мега-Чернівці – включно з населеними пунктами, які пов'язані з містом в його сучасних адміністративних межах регулярними двосторонніми щотижневими, або й щоденними маятниковими міграціями більшості

мешканців як самого міста Чернівці, так і цих населених пунктів, які групуються за дев'ятьма напрямками відповідно до наявності та зручності використання основних транспортних магістралей за такими напрямками (зазначаються кінцеві пункти даних напрямків): Кіцмансько-Дубівецький, Глиницький, Сторожинецький, Глибоцький, Порубнянський, Герцаївський, Новоселицький, Хотинський, Заставнянський.

Суб'єкти, які з'являються на кожному з рівнів функціонування міста Чернівці як сучасного урбаністичного комплексу, об'єктивно зацікавлені в структурованому саме в таким чином за рівнями розгляді міста, так як усі вони при цьому отримують значно більші потенційні можливості здобуття суттєвих обопільних вигод:

- мінімізація негативних наслідків попередньої урбанізації шляхом обмеження подальшого розширення адміністративних меж міста;
- офісне і виробниче розвантаження унікального старого історичного центру для покращення використання його історико-архітектурного та національно-культурного потенціалу;
- формування концентрованого офісно-ділового центру та забезпечення високого рівня ефективності його функціонування;
- покращення транспортної комунікації спальних районів та населених пунктів на прилеглих до міста територіях;
- покращення забезпечення міста питною водою;
- більш повна і всебічна утилізація відходів, зокрема, через сприяння їх зменшенню і забезпечення більш повної переробки;
- мінімізація екологічних проблем;
- розширення можливостей близько розташованої до житла зайнятості через створення на прилеглих до адміністративних меж міста територіях:
 - переробних підприємств агропромислового комплексу;
 - транспортно-логістичних хабів об'єктивно існуючих в регіоні і постійно зростаючих транскордонних транспортних магістралей;
 - розширення існуючої мережі об'єктів «зеленого туризму» місцевого значення (Сонячна Долина, Рутка, Горбово тощо);
 - розвиток існуючих та формування нових центрів забарвленого в місцевий колорит так званого «весільного туризму» як приватно-розважального, так і комерційного характеру

Функціонування мега- і макро-Чернівців у таких межах, добре видно і з карти і за результатами дослідження, є однозначно наслідком тенденцій у формуванні транспортної інфраструктури у попередні періоди.

Проте в сучасних умовах з'являється цілий ряд факторів, що аргументують серйозне доповнення і розвиток існуючого стану даної сфери. Визначальним фактором у даному випадку є особливо помітна у Європі загальносвітова тенденція різкого зростання ролі й темпів розвитку середніх і великих міст в контексті поступового перебирання функцій центральних урядів внаслідок прискорення та поглиблення процесів глобалізації й регіоналізації.

Відповідно до цього доцільно визначити можливі перспективи розширення мега- та макро- Чернівців як логічного результату процесів урбаністичного розвитку.

Перспективними ареалами такого розширення можуть бути окремі райони Чернівецької області, які на сьогодні пов'язані з Чернівцями переважно як з обласним центром, не утворюють з ними цілісного і стійкого урбаністичного комплексу, тобто у більшості мешканців цих районів реалізація їхніх поточних інтересів не передбачає регулярного об'єктивно необхідного, та й навіть неминучого взаємозв'язку з обласним центром. У сучасних умовах ключовим фактором такого стану справ можна вважати рівень розвитку і якісно-логістичні характеристики транспортної інфраструктури.

- низька якість і неоптимальна логістика автомобільних доріг;
- обмеженість існуючої системи залізничного сполучення, обмежений розвиток якої фактично представлений лише однією гілкою у західно-східному напрямку;
- неоптимальність розташування транспортних вузлів та логістичного взаємозв'язку між ними всередині Чернівців та міні-Чернівців.

Відповідно до вищесказаного можна виділити чотири групи районів:

1. Райони Чернівецької області, що в недалекій перспективі однозначно тяжітимуть до більш повноцінного взаємозв'язку з Чернівцями як з цілісним урбаністичним комплексом, внаслідок відсутності чи незначного впливу інших урбаністичних центрів. Швидкість, якість і повнота

цих процесів перебувають у прямій і безпосередній залежності від змін у якісних і логістичних характеристиках транспортної інфраструктури. До таких районів належать: Кіцманський, Заставнянський, Вижиницький, південно-західна частина Хотинського, західна частина Сторожинецького, північно-західна частина Новоселицького районів і, в більш віддаленій перспективі, Путильський район.

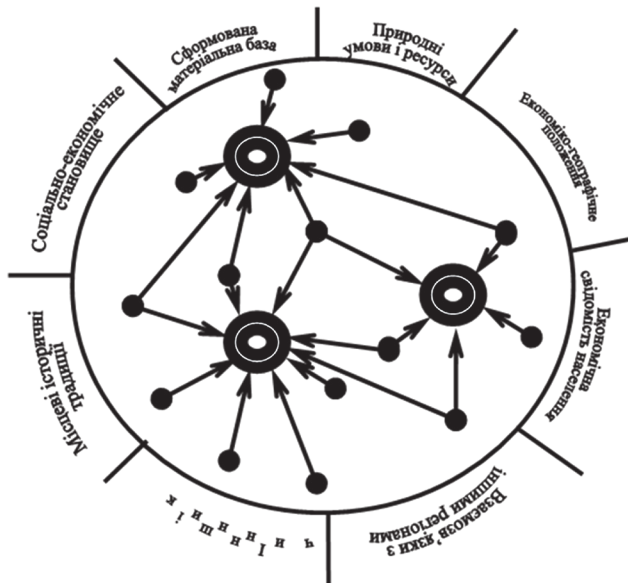
2. Райони Чернівецької області, що мають переважаючий потенціал тяжіння до інших урбаністичних центрів: Сокирянський і Кельменецький райони, північна частина Новоселицького і східна Хотинського (переважаючи силу урбаністичного тяжіння в цьому випадку може демонструвати, наприклад, Кам'янець-Подільський)

3. Цілком особливою групою є Герцаївський район і південні частини Герцаївського, Глибочького та Новоселицького районів, у яких, при значному послабленні митно-прикордонного режиму, важливою точкою урбаністичного тяжіння може стати Сучава. Проте, ця особливість, за умови розумного використання, може, навпаки, відіграти значну позитивну роль для Чернівців у контексті повноцінного розвитку та використання транскордонного урбаністичного сапівробітництва.

4. Прилеглі райони інших областей, які, у випадку значного транспортно-логістичного прориву, тяжітимуть до зближення з урбаністичним комплексом міста Чернівці: Бучацький, Заліщицький, Борщівський, Городенківський, Снятинський, Косівський.

На нашу думку, у тісному і безпосередньому взаємозв'язку з вище описаними особливостями розвитку окремих функціональних рівнів мають бути виділені загальні пріоритети розвитку Чернівців як цілісного урбаністичного комплексу у широкому розумінні (мега-Чернівці). Дані пріоритети мають сформувати стійку і тривалу основу стратегічного розвитку мега-Чернівців як цілісного урбаністичного комплексу у сучасних умовах в довготривалому періоді.

Суть цієї ідеї полягає у створенні крупних цілісних виробничо-інфраструктурних комплексів, що стануть своєрідними полюсами зростання, навколо яких потім відбуватиметься цілеспрямований розвиток усього урбаністичного комплексу на основі розширення і поглиблення процесів виробництва регіонального продукту.



Отже, пріоритети визначаються для того, щоб вони стали своєрідним каталізатором в економіці мега-міста. Саме за цим головним оціночним критерієм і вибираються вирішальні ланки економічної структури.

Відповідно до вищесказаного, а також виходячи з методології системного підходу та результатів проведеного дослідження, ми пропонуємо наступний поділ пріоритетів на групи з різним режимом пріоритетності: 1-ша група – 2–5 галузей спеціалізації (максимальний пільговий режим), 2-га група – галузі, які обслуговують сфери спеціалізації (середній пільговий режим), для всіх інших – відсутність пільг.

Віднесення галузей до першої групи можна здійснювати за такими критеріями: повна відповідність наявному ПРП, забезпеченість трудовими ресурсами, наявність відповідної матеріально-технічної бази, значна кількість необхідних матеріалів і напівфабрикатів для даної галузі забезпечується підприємствами інших галузей певного регіону, здатність повністю забезпечити не тільки потреби регіону в товарах і послугах даної галузі, але й в значних розмірах експорт в інші регіони. Критеріями для виділення

галузей, які обслуговують сфери спеціалізації, крім перших чотирьох критеріїв з попередньої групи, слід назвати також наявність значного впливу на функціонування галузей спеціалізації, зокрема, на обсяг їхнього виробництва. Такий двохступеневий режим пріоритетності пов'язаний з тим, що для формування ефективного механізму реалізації економічних інтересів регіону, крім виділення пріоритетних галузей, необхідним є, як уже зазначалося раніше, створення відповідної інфраструктури.

Як ключові стратегічні пріоритети мега-Чернівців доцільно розглядати такі:

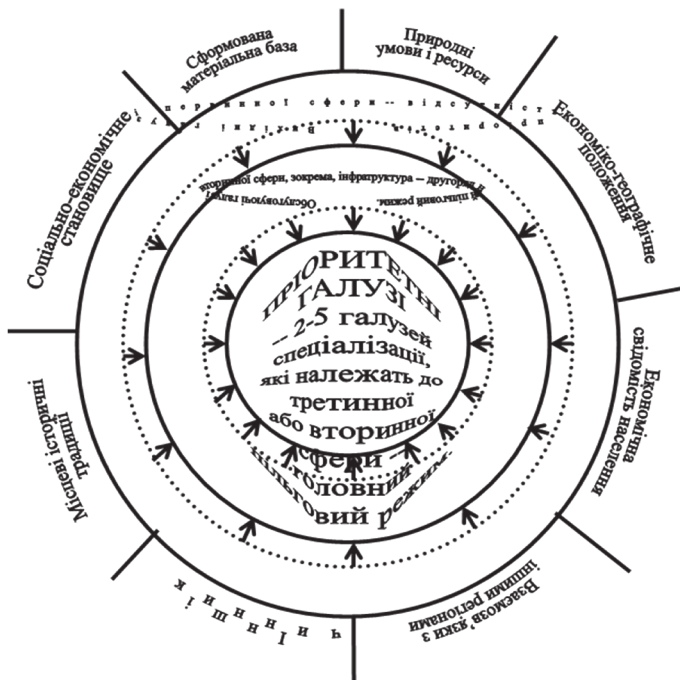
1. Туристична рекреація: етнічно-архітектурний і весільний туризм.
2. Виробництво елементів сучасних цифрових технологій: програмне забезпечення й матеріальні складові його використання.
3. Формування в рамках макро- і мега- Чернівців транспортно-логістичного хабу для трьох динамічно зростаючих міжнародних транспортних коридорів: Балтійсько-Чорноморський, Центральноевропейсько-Таврійський, Східноєвропейсько-Балканський.

Висновки

Чернівці представлені як складна багаторівнева міська система, що сформувалася в результаті низки довгих історичних процесів.

Економічний механізм успішного формування ефективного урбаністичного комплексу мега-міста повинен забезпечувати:

- раціональне використання всіх трудових ресурсів регіону з урахуванням їх статеві-вікової, соціальної, професійно-кваліфікаційної та інших структур;
- регулювання міграційних процесів економічними засобами, забезпечуючи при цьому поєднання державних, регіональних, муніципальних та індивідуальних інтересів;
- додержання екологічної рівноваги, раціональне природокористування, виходячи з єдності, взаємозалежності всіх компонентів природного середовища, з урахуванням диверсифікації структури господарства міста, ступеня розгалуженості, галузевого складу підприємств, характеру впливу застосовуваних технологій на довкілля;



- комплексне раціональне використання природних ресурсів, економічно ефективно видобування всіх корисних компонентів із родовищ мінеральної сировини, використання і утилізацію всіх супутніх продуктів і відходів виробництва, усієї вторинної сировини, що утворюється на території міста;
- економію витрат за рахунок швидкого доцільного розвитку й раціонального використання загальнорегіональної та локальної виробничої і соціальної інфраструктури;
- ефективність інновацій, що з'являються у місті, насамперед у межах міждисциплінарних (як правило, найбільш продуктивних) досліджень, та передбачають міжгалузовий характер їх матеріалізації;
- ефективне здійснення регіональних програм багатогалузевої структури за участю підприємств і організацій різних форм власності і підпорядкованості.

Власне, саме такий підхід і забезпечує всебічне і повне втілення на практиці гасла міста «Viribus unitis! – Спільними зусиллями!»

Bogdan STOROSHCHUK

FORMATION OF ECONOMIC POWER OF THE CITY OF CHERNIVETS AS AN URBANISTIC CENTER

We consider the socio-economic characteristics of the economic power of the city of Chernivtsi in modern conditions. The historical background and patterns of the formation of cities in the Middle Ages are analysed. Next, the incompatibility of the medieval concept of cities with the peculiarities of the development of cities in the Soviet period is considered. The harmfulness to the development of the city as an organic system of the Soviet concept of urban development and its main consequences are described.

The main factors of the integration of the interconnections of the socio-economic development of the city of Chernivtsi and the adjacent territories are determined. Based on the analysis carried out according to these parameters, the objective need for considering Chernivtsi as a modern city, structured by five levels of its functioning: micro-Chernivtsi, mini-Chernivtsi, actually Chernivtsi, macro-Chernivtsi, mega-Chernivtsi, is clearly and unequivocally determined. The main benefits of the entities that appear at each of the levels of functioning of the city of Chernivtsi as a modern urban complex are described.

Highlighted common priorities for the development of Chernivtsi as an integral urban complex in the broad sense (mega-Chernivtsi). These priorities are determined so that they become a kind of catalyst in the economy of mega cities. It is for this main evaluation criterion that the decisive links of the economic structure are selected. The division of priorities into groups according to different priority regimes is justified. The key strategic priorities of mega-Chernivtsi are identified.

The main functions of the economic mechanism for the successful formation of an effective urban complex of the mega city are determined. Thus, Chernivtsi is presented as a complex multi-level urban system, formed as a result of a number of long historical processes.

Key words: city, urbanism, economic power, urbanistic power, integral development of the city.

Богдан СТОРОЩУК

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ ГОРОДА ЧЕРНОВЦЫ КАК УРБАНИСТИЧЕСКОГО ЦЕНТРА

Рассматриваются социально-экономические особенности экономической власти города Черновцы в современных условиях. Проанализированы исторические предпосылки и закономерности формирования городов в эпоху средневековья. Далее рассматривается несовместимость средневековой концепции городов с особенностями развития этих населённых пунктов в советский период. Описаны вредность для развития города как органической системы советской концепции развития городов и ее основные последствия.

Определены основные факторы интегрированности взаимосвязей социально-экономического развития города Черновцы и прилегающих к нему территорий. На основе анализа, проведенного по данным параметрам, четко и однозначно определяется объективная потребность в рассмотрении Черновцов как современного города, структурированного по пяти уровням его функционирования: микро-Черновцы, мини-Черновцы, собственно Черновцы, макро-Черновцы, мега-Черновцы. Описаны основная польза субъектов, которые появляются на каждом из уровней функционирования города Черновцы как современного урбанистического комплекса.

Выделенные общие приоритеты развития Черновцов как целостного урбанистического комплекса в широком смысле (мега-Черновцы). Данные приоритеты определяются, чтобы они стали своеобразным катализатором в экономике мега-города. Именно поэтому главным оценочным критерием и выбираются решающие звенья экономической структуры. Обоснованно разделение приоритетов на группы по различным режимом приоритетности. Определены ключевые стратегические приоритеты мега-Черновцы.

Определены основные функции экономического механизма успешного формирования эффективного урбанистического комплекса мега города. Таким образом, Черновцы представлены как сложная многоуровневая городская система, сформировавшаяся в результате ряда длинных исторических процессов.

Ключевые слова: *город, урбанизм, экономическая власть, урбанистическая власть, интегральный развитие города.*

Віталій ЧЕБАНИК

ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ОТГ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті охарактеризовано регіональну систему органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах Чернівецької області у 2018–2019 роках. Доведено, що основними напрямками діяльності органів управління освітою ОТГ стало забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню; управління навчальними закладами, які є комунальною власністю; формування регіонального замовлення на педагогічні кадри. Акцентовано, що ефективність діяльності органів управління освітою в ОТГ значною мірою залежатиме від злагодженої роботи їх професійних кадрів.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, органи управління освітою, якісні освітні послуги, громади, місцеве самоврядування.

Забезпечення якісної шкільної освіти в контексті обраного європейського вектору розвитку України залишається однією з пріоритетних проблем сьогодення. У реаліях сучасного життя освіта покликана використовувати свій потенціал для консолідації суспільства, збереження єдиного соціокультурного простору країни, подолання напруги та соціальних конфліктів. Тому освіту віднесено до вектору відповідальності, яким передбачено забезпечення гарантій кожному громадянину незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, мати доступ до високоякісної освіти¹.

В умовах децентралізації повноваження і відповідальність за управління освітою, її фінансування передано демократично обраним органам місцевого самоврядування і відповідно – закладам освіти. Наразі управлінські рішення щодо функціонування різного типу шкіл на території громади приймають самими громади. У цьому контексті актуальності набуває питання ефективності функціонування органів управління освітою у поліетнічному регіоні – Чернівецькій області, де діє 33 міські, селищні та

¹ Указ Президента України. *Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

сільські ради об'єднаних територіальних громад². Означену проблематику частково порушили у своєму дослідженні О. Палійчук та А. Вовк, які проаналізували децентралізацію освітньої галузі в Чернівецькій області на початковому етапі у 2015–2016 роках³. Відсутність наукових розвідок з означеної проблеми визначила мету цієї статті: проаналізувати основні напрями діяльності органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) Чернівецької області на сучасному етапі. Для досягнення визначеної мети автор ставить наступні завдання: розкрити роль органів управління освітою ОТГ у реалізації державної політики в сфері освіти та наданні населенню регіональних громад якісних освітніх послуг; визначити пріоритетні функції їх діяльності у межах визначених законодавством прав членів територіальних громад в освітній галузі; змалювати регіональну систему органів управління освітою в ОТГ Чернівецької області у 2018–2019 роках.

Модернізація освітньої галузі на сучасному етапі відбувається на тлі реформування усіх сфер суспільного життя місцевих громад та супроводжується розбудовою нового формату діяльності у цьому контексті органів місцевого самоврядування, які здійснюють державну політику в галузі освіти і в межах її компетенції. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади віднесено і забезпечення управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти⁴. При цьому важливо, щоб будь-які зміни були впроваджені з дотриманням трьох основних принципів: принципу рівного доступу до якісної освіти, принципу якості освіти і принципу ефективності. Не менш актуальним завданням за таких умов є

² Чернівецька обласна державна адміністрація. *Звіт про про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень за стан розвитку території за 2018 рік*. URL: https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/files/Zvit_ODA-2018-site.pdf.

³ Палійчук О., Вовк А. *Децентралізація освітньої галузі в Чернівецькій області* URL: buk_visnyk.cv.ua/30-0/716.

⁴ *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

і формування готовності керівника до роботи в умовах децентралізації та посилення громадсько-державної моделі управління освітою.

На початковому етапі децентралізації освітньої галузі в Чернівецькій області розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Чернівецької області» від 13.10.2015 № 1073-р об'єдналися 30 сільських рад (43 населені пункти) у 10 об'єднаних територіальних громадах⁵. З початком функціонування громад з січня 2016 року гостро постало питання щодо формування управлінських структур в галузі освіти. Департаментом освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації рекомендовано на установчому етапі функціонування делегувати повноваження щодо здійснення державної політики в галузі освіти органам управління освітою районних, міських рад. Проте Великокучурівська та Сокирянська об'єднані територіальні громади створили власні органи управління освітою⁶.

Упродовж 2018 року тривав процес об'єднання територіальних громад. На виконання законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про освіту» та з метою регулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад та з метою делегування повноважень, і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого самоврядування і закладам освіти, 5 лютого 2018 р. затверджено план заходів, спрямованих на активізацію реформування системи освіти та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад в Чернівецькій області на 2018–2020 рр.⁷. Місцевим органам управління освітою райдержадміністрацій, об'єднаних терито-

⁵ Палійчук О., Вовк А. *Децентралізація освітньої галузі в Чернівецькій області*. URL: buk_visnyk.cv.ua/30-0/716.

⁶ Там само.

⁷ Департамент освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації. Нормативно-правова база. *Про затвердження Плану заходів, спрямованих на активізацію реформування системи освіти, місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад в Чернівецькій області на 2018–2020 рр.* URL: <http://oblosvita.com/>.

ріальних громад рекомендувалося провести заходи інформаційно-методичного супроводу щодо надання освітніх послуг. Зокрема, передбачалося здійснення моніторингу потреб у закладах дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти; територіальної доступності закладів загальної середньої освіти, розгляду можливостей концентрації та ефективного використання матеріально-технічних, кадрових, фінансових ресурсів для урізноманітнення форм організації навчання та виховання, ефективності освітнього процесу. Під час вищезазначених заходів органи управління освітою могли розробити конкретні пропозиції щодо модернізації діяльності мережі відповідно до соціально-економічних і культурно-освітніх потреб населення, наявної матеріально-технічної, методичної баз, кадрового потенціалу та економічної доцільності. Водночас Департамент освіти і науки Чернівецької облдержадміністрації передбачив надання практичної та інформаційно-методичної допомоги органам місцевого самоврядування ОТГ, зокрема, консультування щодо здійснення науково-методичного супроводу організації надання якісних освітніх послуг та забезпечення методичної роботи в закладах освіти ОТГ, створення опорних закладів та оптимізації мережі навчальних закладів у межах ОТГ. Також для керівників органів управління освітою райдержадміністрацій, міських рад провели цикл нарад, вебінарів, круглих столів, тощо⁸.

У ході надання практичної та інформаційно-методичної допомоги місцевим органам влади акцентувалася увага на загальному підході щодо формування мережі освітніх закладів в ОТГ, зважаючи на те, що вона повинна створюватися і функціонувати, виходячи з фінансових можливостей громад, наявної матеріально-технічної та навчально-дидактичної баз закладів освіти⁹.

Наприкінці 2018 р. в області утворено 26 ОТГ, зокрема, на території Вишнівського району – 2; Герцаївського – 1; Глибоцького – 3; Заставнівського – 3; Кіцманського – 3; Новоселицького – 3; Сторожинецького – 4; Путильського – 3; Сокирянського – 2; Хотинського району – 3. Найбільш

⁸ Палійчук О., Вовк А. *Децентралізація освітньої галузі в Чернівецькій області*. URL: buk_visnyk.cv.ua/30-0/716.

⁹ Палійчук О., Вовк А. *Децентралізація освітньої галузі в Чернівецькій області*.

чисельною стала Сторожинецька ОТГ, на території якої розташовано 19 закладів загальної середньої освіти, в яких навчалося 5313 учнів. Відповідно другу рейтингову позицію зайняли Вижницька ОТГ – 9 закладів освіти (2625 учнів) та Новоселицька ОТГ – 8 закладів освіти (2002 учні). А на третій позиції – Вашківецька ОТГ, Острицька ОТГ, Юрковецька ОТГ, Мамалигівська ОТГ, Кіцманська ОТГ – 5–6 закладів освіти. До решти ОТГ входило 2–4 заклади загальної середньої освіти¹⁰.

Таблиця 1.

**Контингент закладів загальної середньої освіти
в об'єднаних територіальних громадах на 01.01.2018 р.**

№ п/п.	Назва ОТГ	К-сть педагогів	К-сть класів	Учні у 1–11 класах	Середня наповнюваність класів	К-сть ЗЗСО в ОТГ
1.	Вижницька ОТГ	305	137	2625	19.2	9
2.	Вашківецька ОТГ	178	86	1516	17.6	7
3.	Острицька ОТГ	141	82	1294	15.8	7
4.	Волоківська ОТГ	69	36	580	16.1	3
5.	Тереблеченська ОТГ	86	43	535	12.4	4
6.	Глибоцька ОТГ	129	75	1550	20.4	4
7.	Кострижівська ОТГ	55	25	437	17.5	3
8.	Юрковецька ОТГ	136	65	1176	18.1	6
9.	Вікнянська ОТГ	28	13	219	16.8	4
10.	Кіцманська ОТГ	111	62	1285	20.7	5
11.	Мамалігівська ОТГ	105	56	1198	21.4	3
12.	Мамалігівська ОТГ	147	73	946	13.0	6
13.	Новоселицька ОТГ	215	122	2002	16.4	8
14.	Магальська ОТГ	109	56	1177	21.0	3
15.	Великокучурівська ОТГ	108	68	1493	22.0	4

¹⁰ Освіта Чернівецьчини. Статистичний збірник, Чернівці, 2018, с. 20–40.

Закінчення таблиці 1.

16.	Усть-Путильська ОТГ	48	20	313	15.7	2
17.	Сторожинецька ОТГ	488	283	5313	18.8	19
18.	Красноільська ОТГ	129	82	1631	19.9	5
19.	Чудейська ОТГ	140	85	1743	20.5	5
20.	Клішківська ОТГ	83	43	821	19.1	4
21.	Рукшинська ОТГ	86	48	768	16.0	5
22.	Недобоївська ОТГ	85	47	655	13.9	4
23.	Селятинська ОТГ	92	46	737	16.0	4
24.	Конятинська ОТГ	118	49	693	14.1	4
25.	Сокирянська ОТГ	102	51	1200	23.5	3
26.	Вашківська ОТГ	55	31	637	20.5	2

Джерело: Освіта Чернівеччини. Статистичний збірник, Чернівці, 2018, с. 20–40.

Проте варто зазначити, що найбільшу кількість класів зафіксовано, окрім ОТГ Вижниччини, у Новоселицькій ОТГ – 122, а найчисельніше представництво педагогічних працівників у Сторожинецькій ОТГ – 488 осіб (таблиця 1). Аналіз статистичних відомостей контингенту закладів загальної середньої освіти в об'єднаних територіальних громадах показав досить низьку середню наповнюваність класів. Так, у Тереблеченській ОТГ вона складає – 124 учнів; Мамалигівській ОТГ – 13 учнів; Недобоївській ОТГ – 13.9 учнів; Конятинській ОТГ – 14.1 учня.

Уже на грудень 2018 р. мережа закладів освіти в об'єднаних територіальних громадах охоплювала 103 1448 учнів та відповідно 155 (38 %) закладів освіти¹¹. Згідно з положенням Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», планом заходів щодо

¹¹ Палійчук О., Вовк А. Децентралізація освітньої галузі в Чернівецькій області; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014.

реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у Чернівецькій області станом на січень 2019 р. створено 33 ОТГ, які об'єднали 121 територіальну громаду¹². За даними Головного управління статистики у Чернівецькій області на території 33 ОТГ проживає 37.1 % від загальної чисельності населення¹³.

У новоутворених 33 об'єднаних громадах створено органи управління освітою ОТГ, з них у 24 ОТГ – відділи та управління освіти, молоді, спорту, туризму та як окремі юридичні особи у 2 ОТГ (Красноільська та Нездобівська ОТГ). Відповідно Рукшинська ОТГ делегувала повноваження Хотинському управлінню освітою райдержадміністрації, а Мамалигівська, Магальська та Новоселицька ОТГ – Новоселицькому управлінню освіти¹⁴. У трьох новоутворених громадах окремі органи управління освітою не зорганізовано, а ці функції виконують виконавчі комітети Ставчанської, Чагорської та Хотинської ОТГ.

Відповідно до вищезазначеної нормативно-правової бази діяльність місцевих органів управління освітою спрямовувалася на управління навчальними закладами, які є комунальною власністю, створення умов для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної) освіти. Водночас вони отримали можливість визначати потреби, розробляти пропозиції щодо формування регіонального замовлення на педагогічні кадри; встановлювати штатні розписи підпорядкованих навчальних закладів. Зрештою, вирішувати питання щодо малочисельних підпо-

¹² Чернівецька обласна державна адміністрація. Звіт про про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень за стан розвитку території за 2018 рік. URL: https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/files/Zvit_ODA-2018-site.pdf; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249350402>; Палійчук О., Вовк А. Децентралізація освітньої галузі в Чернівецькій області.

¹³ Чернівецька обласна державна адміністрація. Звіт про про здійснення Чернівецькою обласною державною адміністрацією покладених на неї повноважень за стан розвитку території за 2018 рік.

¹⁴ Статистичні відомості КУ «Навчально-методичний центр якості та координації господарської діяльності навчальних закладів області» // Поточні матеріали моніторингу системи освіти в Чернівецькій області. Січень 2019. 33 с.

рядкованих їм навчальних закладів з невеликою наповнюваністю класів тощо¹⁵.

Таким чином, у новоутворених органів управління ОТГ з'явилося відповідне нормативно-правове підґрунтя для формування власної ефективної системи забезпечення освітніми послугами громади. Реальним позитивом цього процесу визначено раціональне витрачання бюджету на утримання шкіл з можливістю подальшої оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти. Це певною мірою дало можливість удосконалити ефективність управління місцевою системою освіти та відповідно покращити її якість. Водночас відсутність досвіду управління мережею освітніх закладів залишалася однією з негативних тенденцій регіональних органів управління освітою ОТГ. Складність установчого періоду для них підкреслювалася ще й могутніми проблемними факторами. Зокрема, створюючи органи управління освітою в ОТГ, не визначалася чітка структура управління; невизначеною залишалася кількість штатних працівників в органі управління освітою. Невелика штатна чисельність працівників органу управління не забезпечувала можливості раціонально розподілити між ними посадові обов'язки та відповідно здійснювати якісний методичний супровід освітнього процесу, налагоджувати відповідний діалог з батьками.

З огляду на вищезазначені проблеми, Департамент освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації розробив дорожню карту процесу створення органу управління освітою ОТГ, якою були передбачені наступні заходи: інвентаризація майна закладів освіти, аналіз освітнього сектору ОТГ; розробка нормативної бази органу управління (положення, реєстрація, посадові інструкції); створення допоміжних

¹⁵ Департамент освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації. Нормативно-правова база. *Про затвердження Плану заходів, спрямованих на активізацію реформування системи освіти, місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад в Чернівецькій області на 2018–2020 рр.; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>; Закон України. *Про добровільне об'єднання територіальних громад.* № 1851–VIII від 09.02.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

структур (методичні, господарські служби, бухгалтерія); призначення керівника шляхом конкурсного відбору¹⁶.

Окрім того, і далі надавали практичну методичну допомогу органам місцевого самоврядування ОТГ щодо реалізації ними наданих повноважень у галузі освіти. Так, приміром, було розроблено пам'ятку для місцевих органів управління освітою та об'єднаних територіальних громад області стосовно управління освітніми закладами; укладено угоди про надання освітніх послуг, методичної допомоги та науково-методичного супроводу організації освітнього процесу між Інститутом післядипломної педагогічної освіти Чернівецької області та об'єднаними територіальними громадами. Водночас здійснювалася методична та консультативна підтримка з питань створення опорних закладів та оптимізації мережі навчальних закладів у межах ОТГ; розроблено методичні рекомендації щодо організації діяльності методичних служб ОТГ, реалізації власних повноважень з питань організації харчування, охорони праці, проведення моніторингових досліджень. Департаментом освіти і науки облдержадміністрації, спільно з Інститутом післядипломної педагогічної освіти та КУ «Навчально-методичний центр якості освіти та координації господарської діяльності навчальних закладів області» проведено цикл виїзних методичних студій на базі ОТГ щодо забезпечення методичного супроводу організації освітнього процесу у закладах освіти ОТГ, проведено ряд інструктивно-методичних нарад з відповідальними за освіту в ОТГ методистами методичного кабінету щодо організації освітнього процесу¹⁷.

Розроблена дорожня карта для створення системи управління освітою ОТГ допомогла регіональним виконавчим комітетам громад проаналізувати ситуацію щодо сектору, відділу, управління освіти ОТГ і функції для забезпечення якісних публічних послуг, визначити роль органу управ-

¹⁶ *Статистичні відомості КУ «Навчально-методичний центр якості та координації господарської діяльності навчальних закладів області».*

¹⁷ Департамент освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації. Нормативно-правова база. *Про затвердження Плану заходів, спрямованих на активізацію реформування системи освіти, місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад в Чернівецькій області на 2018–2020 рр.*

ління освітою тощо¹⁸. Позитивом означених заходів стало і розроблення «Положення про відділ освіти ОТГ», яке чітко регламентує мету функціонування органів управління освіти ОТГ, визначає його основні завдання та функції, регламентує взаємовідносини з іншими структурними підрозділами апарату органів виконавчої влади.

Аналіз цих установчих документів, які переважно розміщені на офіційних сайтах сільських/селищних об'єднаних територіальних рад, дає змогу зробити певні висновки щодо функціонування органів управління освітою ОТГ. Зокрема, відділи освіти ОТГ у своїй діяльності керуються Конституцією України, Концепцією про захист прав людини, законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, розпорядженнями сільського/селищного голів, Положенням про відділ та іншими нормативними актами. Традиційно виписана мета діяльності відділів освіти ОТГ, яка передбачає створення умов для розвитку особистості, і творчої самореалізації кожного громадянина через систему багатопрофільної, різнорівневої дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти¹⁹. Водночас основним завданням відділи освіти ОТГ визначають створення рівних і доступних умов для здобуття освіти, а також здійснення контролю за організацією матеріально-технічного та фінансового забезпечення установ освіти; розробка прогнозів розвитку мережі закладів освіти та здійснення заходів, спрямованих на виявлення й розвиток обдарованих дітей; впровадження рекомендованих Міністерством освіти і науки України нових освітніх програм; сприяння підвищенню фахового рівня та розвитку творчості педагогічних працівників. У Положеннях відділів освіти ОТГ, у підпорядкуванні яких є заклади освіти з румунською мовою навчання, приміром, відділу освіти Чудейської сільської ради, серед пріоритетів віднесено вико-

¹⁸ *Статистичні відомості КУ «Навчально-методичний центр якості та координації господарської діяльності навчальних закладів області».*

¹⁹ Клішківецька громада. Освіта. Відділ освіти, молоді та спорту, культури, туризму. *Положення про відділ освіти молоді та спорту, культури, туризму Клішківецької сільської ради об'єднаної територіальної громади.* URL: https://rada.info/upload/users_files/04416832/820c8de71668cf2dafcd4od.5ef89a.doc.

нання регіональних програм відродження розвитку освіти національних меншин²⁰.

Недосконалість нормативно-правової бази щодо формування органів управління в ОТГ та різночисельна кількісна мережа закладів освіти, які їм підпорядковуються, стали наслідком різних підходів щодо формування керівництва органів управління. Приміром, відділ освіти, молоді та спорту, культури, туризму, Клішківцевої сільської ради об'єднаної територіальної громади очолює начальник відділу, який призначається на посаду і звільняється з посади клішківцевим сільським головою відповідно до вимог Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших нормативних актів, що стосуються проходження служби в органах місцевого самоврядування. До керівництва тут належать і спеціалісти відділу, які є посадовими особами місцевого самоврядування²¹.

Відділ освіти Чудейської сільської ради очолює провідний спеціаліст, якого призначає на посаду і звільняє посади голова Чудейської ОТГ. Водночас Положенням визначено досить необґрунтовану позицію у посадових обов'язках провідного спеціаліста – керівника відділу освіти ОТГ, який одноосібно затверджує положення про структурні підрозділи і посадові обов'язки працівників відділу (штатна кількість яких не передбачена у положенні). Натомість для погодження вирішення питань, що належать до компетенції відділу, створюється колегія у складі провідного спеціаліста відділу (голови колегії), спеціаліста відділу освіти, а також інших працівників²².

Для розгляду основних напрямків діяльності у декількох відділах ОТГ створюються безпідставно «наукові ради» замість науково-методичних. Це свідчить про те, що у місцевих органах управління освітою призначено чимало спеціалістів, яким бракує професійних компетенцій та практичного досвіду, відповідних до вимог сьогодення. Залишається поки що

²⁰ Чудейська ОТГ. Відділ освіти Чудейської ОТГ. *Положення про відділ освіти Чудейської сільської ради*. URL: https://www.chudeiotgvidilosvity.com/nakazi_rozpori-jadzenya.

²¹ Клішківцевська громада. Освіта. Відділ освіти, молоді та спорту, культури, туризму. *Положення про відділ освіти молоді та спорту, культури, туризму Клішківцевої сільської ради об'єднаної територіальної громади*.

²² Чудейська ОТГ. Відділ освіти Чудейської ОТГ. *Положення про відділ освіти Чудейської сільської ради*.

поза увагою органів управління освітою ОТГ питання забезпечення якісним науково-методичним супроводом освітнього процесу, підготовки педагогічних працівників для участі у реформаційних процесах і досягнення якісних результатів. Перш за все, це стосується запровадження нових Держстандартів і нових освітніх програм, готовності педагогів надавати якісні освітні послуги на рівні стандартів.

Підводячи загальні підсумки, підкреслимо, що результативність функціонування органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах значною мірою залежатиме від злагодженої діяльності компетентних професійних кадрів, які повинні забезпечити основні принципи якісної освіти в умовах децентралізації. Це залишається одним з пріоритетних напрямів їх функціонування, як і реалізації однієї з ключових функцій діяльності органів управління освітою в ОТГ – виконання конституційних вимог щодо забезпечення дітьми ОТГ повної загальної середньої освіти. Водночас утворені протягом 2018 р. органи управління освітою ОТГ в Чернівецькій області потребують системної практичної інформаційно-методичної координаційної підтримки та розробки методичних рекомендацій щодо організації науково-методичного супроводу освітнього процесу у закладах освіти.

Vitaly CHEBANYK

FUNCTIONING OF EDUCATION MANAGEMENT BODIES IN THE OTG (UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES) OF CHERNIVTSI OBLAST

The article touches upon the issue of the regional system of education management bodies in the OTG (United Territorial Communities) of Chernivtsi oblast in 2018–2019 years. It is especially noted that the main directions of the education management bodies' activity was the provision of high-quality educational services to the population; management of educational institutions which are the community property; formation of a regional order for teaching personnel. It should be stressed that the effectiveness

of the education management bodies' activity in the OTG (United Territorial Communities) will greatly depend on the coordinated work of their professional staff.

Key words: *united territorial communities, education management bodies, high-quality educational services, communities, local self-government.*

Виталий ЧЕБАНИК

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В ОТГ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ

В статье дана характеристика региональной системе органов управления образованием в объединенных территориальных громадах Черновицкой области в 2018–2019 годах. Доказано, что основными направлениями деятельности органов управления образованием ОТГ стало обеспечение качественных образовательных услуг населению; управление учебными учреждениями, которые находятся в коммунальной собственности; формирование регионального заказа на педагогические кадры. Акцентировано, что эффективность деятельности органов управления образованием в ОТГ значительно будет зависеть от слаженной работы их кадров.

Ключевые слова: *объединенные территориальные громады, органы управления образованием, качественные образовательные услуги, громады, местное самоуправление.*

Ігор НЕДОКУС

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

У статті висвітлено результати виборів до місцевих рад 2018 р. у Республіці Білорусь. Розкрито невідповідність положень виборчого законодавства країни та практики їх організації міжнародним стандартам. Наголошено, що впродовж останніх років білоруське керівництво демонструє зміну підходів до використання системи органів місцевого самоврядування як інструменту впливу на суспільство: проводять регіональні збори місцевих депутатів за участю сенаторів і депутатів парламенту, а також представників виконавчих органів; розвиток горизонтальних зв'язків і посилення позиції рад по відстоюванню інтересів громад через створення обласних асоціацій рад; зростання ролі місцевих рад за рахунок можливостей залучення додаткового фінансування за допомогою міжнародних програм співробітництва; участь в програмах міжмуніципального співробітництва між білоруськими та європейськими містами. Запропоновано рекомендації щодо реформування системи місцевого самоврядування в Республіці Білорусь.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, місцеві вибори, місцеві ради, міжмуніципальне співробітництво.*

Починаючи з 1994 р., в Республіці Білорусь процес становлення і розвитку місцевого самоврядування фактично припинився. З 1995 р. почала вибудовуватися «вертикаль» виконавчо-розпорядчих органів (виконкомів). Через «делегування» повноважень рад виконкомам збільшувалася компетенція останніх, зменшувався політичний, економічний і кадровий вплив рад на виконкоми; до Конституції і законів були внесені зміни, в результаті яких виконкоми були виведені з підпорядкування Рад і підпорядковані президенту і уряду.

У результаті, до 1999 р. в Білорусі була вибудована державна «вертикаль» місцевих органів управління й утвердилася модель «державного місцевого самоврядування», в якій інтереси держави відверто домінують над інтересами місцевих громад. Існуючі норми законодавства відтворюють на практиці морально застарілі схеми і шаблони радянського періоду на основі архаїчної теорії «державного самоврядування». Дана модель

принципово відрізняється від поширеної в більшості розвинених демократичних країн теорії «дуалізму», яка передбачає чітке розмежування завдань, функцій і відповідальності центральної та місцевої влади, а також гнучке поєднання їх інтересів у вирішенні завдань державного і місцевого значення на місцевому територіальному рівні.

Органами державної влади не було зроблено жодних істотних дій, спрямованих на наближення законодавства про місцеве самоврядування до європейських стандартів і реформування існуючої системи на місцевому рівні: влада так і не змогла запропонувати суспільству Концепцію становлення і розвитку в Білорусі місцевого самоврядування; Європейська Хартія місцевого самоврядування досі не підписана і не ратифікована; рекомендації європейських інституцій щодо розвитку місцевого самоврядування фактично не виконані.

Автори збірника матеріалів про розвиток місцевого самоврядування в Республіці Білорусь вважають, що місцеві органи влади в межах існуючої в країні системи їх організації не можуть в повній мірі відповідати назві – «органи місцевого самоврядування» та реалізовувати в своїй діяльності функції і цілі місцевого самоврядування¹.

Підставою для такого висновку є те, що:

1. Аналіз існуючої правової та інституційної основ місцевої демократії свідчить про наявність істотних відхилень від принципів і норм Європейської Хартії місцевого самоврядування. Зокрема, в законодавстві про місцеве самоврядування відсутній принцип субсидіарності; місцеві ради інкорпоровані в систему державних органів; відсутнє поняття «громади» як джерела самоврядування та його основного суб'єкта; відсутня самостійна фінансово-економічна база місцевого самоврядування тощо.

2. Місцеві ради країни не мають своїх виконавчих та розпорядчих органів.

3. У Білорусі відсутній прогрес у сфері фінансової децентралізації влади (як податкової, так і бюджетної) і фактично проігноровані рекомендації, підготовлені підгрупою з питань реформи місцевого самоврядування

¹ *Местное самоуправление в Беларуси* (материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в рамках программ Евросоюза и Совета Европы) / М. В. Кобаса и др. – авторский коллектив экспертов Просветительского общественного объединения «Фонд им. Льва Сапегі». Минск: 2017. С. 59–60.

та державного управління Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства.

4. Проведена оптимізація адміністративно-територіального устрою (АТУ) не має юридично закріплених концептуальних підходів, в результаті чого, її кінцеві цілі і завдання не є прозорими і зрозумілими.

5. Аналіз потенціалу місцевих органів влади в сфері людських ресурсів (характеристики персоналу органів місцевого самоврядування та існуюча система підготовки / перепідготовки кадрів) демонструє його недостатність і неефективність;

6. Аналіз форм і процедур громадської участі в підготовці, ухваленні та контролі за виконанням рішень місцевих органів влади свідчить про недосконалість інструментів прямої демократії, відсутність відповідних умов, необхідних для їх практичного застосування, надмірну складність пропонованих правових механізмів.

Вибори до місцевих рад, які відбулися в Республіці Білорусь у лютому 2018 р., продемонстрували відсутність прагнення влади до змін. Зокрема, відсутність реальної конкуренції за депутатські мандати і прозорого спостереження в черговий раз перетворює білоруські вибори на фарс. Держава фактично ізолювала опозицію від участі у виборчих комісіях усіх рівнів. Відсів у процесі висунення призвів до того, що голосування пройшло в умовах низької конкуренції: на 18 111 депутатських мандатів претендували трохи більше 22.2 тис чоловік, що в середньому становить 1.23 кандидата на місце. Можна сказати, що влада виграла вибори ще на стадії висунення кандидатів.

Процедура голосування продемонструвала використання старих технологій боротьби з опонентами, зокрема дострокового голосування. За підсумками дострокового голосування і голосування в день виборів явка на місцевих виборах склала загалом по країні 77.23 %. У Брестській області проголосувало 79.6 % (достроково – 31.84 %) виборців, у Вітебській – 84.57 % (34.96 %), Гомельської – 80.76 % (36.48 %), Гродненської – 79.84 % (34.55 %), Мінської – 78.02 % (34.61 %), Могилевської – 82.26 % (36.36 %), в Мінську – 61.71 % (35.69 %)².

² Центризбирком подвел итоги местных выборов–2018. URL: <https://naviny.by/new/20180223/1519380808-centrizbirkom-podvel-itogi-mestnyh-vyborov-2018>.

З понад 28 тис. спостерігачів, акредитованих на місцевих виборах в Білорусі 18 лютого 2018 р., лише близько 500 не пов'язані з організаціями і структурами, лояльними до влади. Решта представляють лояльні до влади організації: Білоруський республіканський союз молоді (БРСМ), «Біла Русь», Білоруське громадське об'єднання ветеранів, Білоруський Союз жінок, Федерація профспілок Білорусі. По-друге, була організована кампанію дискредитацію руху спостерігачів «Право вибору – 2018» – спільний проект кількох демократичних організацій. На державному телеканалі ОНТ був продемонстрований сюжет, в якому спостерігачів від ПВ-2018 звинуватили в попередній підготовці сфальсифікованих звітів про порушення³.

Проте впродовж останніх років білоруське керівництво демонструє зміну підходів до використання системи органів місцевого самоврядування як інструменту впливу на суспільство.

Одним з основних завдань, які покладаються на депутатів місцевих рад, стала *інформаційно-пропагандистська робота* з населенням щодо формування сприятливих настроїв в суспільстві. Так, депутати місцевих рад включаються в інформаційно-пропагандистські групи, які проводять щомісячний загальнодержавний захід «Єдиний день інформування населення» за тематикою, визначеною республіканською владою. З іншого боку, робота депутатів місцевих рад є додатковим механізмом зворотного зв'язку влади з населенням, через який республіканське керівництво проводить моніторинг суспільних настроїв. Так, 23 з 64 членів нового складу Ради Республіки є депутатами місцевих рад, в тому числі 15 – депутати обласних Рад депутатів, 9 – районних і міських, 4 – сільських⁴.

В країні почали активно проводити *регіональні збори місцевих депутатів* за участю сенаторів і депутатів парламенту, а також представників виконавчих органів. Регіональні збори проводилися і раніше, але на початку 2016 р. були внесені зміни в законодавство для формалізації цього

³ *Выборы в Беларуси: Международные стандарты, местные реалии, и пропасть между ними*. URL: <https://russian.eurasianet.org/node/65151>.

⁴ *Структура и состав Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь* // База даних Национального Собрания Республики Беларусь. URL: <http://sovrep.gov.by/ru/senators-ru>.

інституту додаткової інтеграції владної вертикалі. Регіональні збори використовуються також як механізм згуртування місцевих політичних еліт навколо білоруського керівництва, який повинен надавати додаткового імпульсу в пропаганді державної політики серед населення.

Також в країні постерігається розвиток горизонтальних зв'язків і посилення позицій рад по відстоюванню інтересів громад через створення обласних асоціацій рад. До такої ініціативи місцеве керівництво підштовхує пошук додаткових джерел фінансування, особливо за рахунок проектів транскордонного співробітництва. Обласні об'єднання представницьких органів є кроком до створення в майбутньому національної асоціації місцевих рад, яка могла б повноцінно представляти інтереси органів місцевого самоврядування на національному та міжнародному рівнях.

Хоча місцеві ради в Білорусі не розглядаються як інститут, здатний готувати та ухвалювати рішення про економічний розвиток своєї території, їх роль в останні роки зросла за рахунок можливостей залучення *додаткового фінансування за допомогою міжнародних програм співробітництва*. Наприклад, тільки в Гродненській області за транскордонними програмами співпраці (Литва, Польща, Латвія, Україна) у 2017 році реалізувалося понад 200 проектів на суму понад 50 млн. євро⁵.

Органи місцевого самоврядування Республіки Білорусь все більше прагнуть брати участь в *програмах міжмуніципального співробітництва між білоруськими та європейськими містами*. Основні переваги від такої співпраці мають західні регіони Білорусі. Східні області прагнуть перенести цей досвід на міжрегіональну кооперацію з російськими областями. Так, у серпні 2016 р. в Могильові відбувся форум органів місцевого самоврядування Могилевської і Брянської областей. Проведення форуму сприяло збільшенню політичної ролі місцевих представницьких органів в житті регіону. Проте регіони і міста переважно залишаються ізольованими від взаємодії, що полегшує республіканським органам влади завдання нав'язувати свій порядок відносин і підтримувати жорстку вертикаль для виконання державного курсу і рішень.

⁵ *Савет па ўзаемадзейні органу мясцовага самакіравання пачаў працаваць* // Звязда: электрон. версія газ. 2017. № 2. URL: <http://zviazda.by/be/news/20170124/1485275503-savet-pa-uzamadzeyanni-organaumyascovaga-samakiravannya-pachau-pracavac>.

Білоруська влада продовжує *скорочення соціальних гарантій у сільській місцевості* відповідно до економічної доцільності. Проводиться об'єднання сільрад, що дозволяє скорочувати витрати. Варто зазначити, що соціальні гарантії переглядаються навіть в тих населених пунктах, куди в другій половині 2000-х рр. були інвестовані суттєві державні кошти в рамках програми з відродження села, яка була одним з фасадних елементів ідеології «білоруської моделі розвитку». Одним з двох головних напрямків соціальної політики визначалося поліпшення якості життя людей у сільській місцевості, для чого створювалися поселення нового типу – агромістечка. Зараз же відбувається зворотний процес: соціальна інфраструктура послідовно скорочується.

Відбувається також трансформація підходів до оцінки діяльності місцевих органів влади. Зараз влада все більше звертає увагу на *економічну ефективність* місцевого управління, залучення інвестицій і розвиток економіки. Змінюється ставлення до малого бізнесу, тому місцеве керівництво прагне створити найкращі умови для розвитку підприємництва в своїх регіонах. Активізовано пошук джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок продажу нерухомості та землі.

Білоруський науковець М. Кобаса зазначає, що білоруська влада не прагне проведенню принципових реформ в системі місцевого самоврядування країни⁶. Тому можливим варіантом розвитку подій є *імітація реформ* у даній сфері. Ознаками такого вибору, на думку автора, є:

- розвиток різноманітних форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення: громадські слухання, опитування громадян тощо. Але обов'язково у законодавстві будуть словосполучення «з найважливіших питань» або «із суспільно значущих питань»;

- прямі вибори громадянами голів рад. За існуючої системи виборів і використання адміністративного ресурсу влада впевнена, що буде обрана кандидатура, політично лояльна. Крім того, у голів практично немає серйозних і реальних важелів впливу на процес прийняття рішень на місцевому рівні. Навіть у разі спроби з боку голови провести якісь самостійні

⁶ Кобаса М. *Местное самоуправление в Беларуси – как превратит миф в реальность*. URL: http://www.sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf.

рішення, вони (за необхідності) з легкістю будуть заблоковані виконкомом (зокрема й за допомогою повністю керованого депутатського корпусу);

- внесення змін до регламентів рад у частині можливостей громадян бути присутніми на сесіях рад;
- узгодження білоруського законодавства про місцеве самоврядування з принципами і нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування;
- створення експертної групи з підготовки Концепції місцевого самоврядування в Республіці Білорусь.

Для формування реального місцевого самоврядування організація і діяльність місцевих органів влади в Республіці Білорусь повинна відповідати положенням і принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

До основних напрямків розвитку місцевого самоврядування в Республіці Білорусь, на нашу думку, можна віднести такі:

1. Реформування місцевого самоврядування в Республіці Білорусь на основі реального розширення повноважень місцевих рад на території конкретних адміністративно-територіальних одиниць за одночасного контролю з боку виконавчої влади рівня за законністю діяльності цих органів.

2. Здійснення деконцентрації адміністративно-територіального устрою (АТД) з подальшим переходом до делегування управління. У результаті відбудеться не тільки правове, фінансове, а й кадрове зміцнення місцевого самоврядування, причому не лише якісне, а й кількісне.

3. Формування ефективної державної регіональної політики як необхідної умови подальшого розвитку місцевого самоврядування через: забезпечення скорочення прямого втручання держави в розвиток місцевих громад і, відповідно, посилення ролі місцевих органів самоврядування у вирішенні більшості питань локального масштабу; здійснення послідовного перенесення акценту з перерозподілу державних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями на стимулювання максимального використання внутрішніх матеріальних, трудових і фінансових ресурсів областей, міст і т. д., а також зростання економічної активності населення регіонів.

4. Перенесення центру ваги у вирішенні більшості питань місцевого значення безпосередньо на локальний рівень і продовження реформи системи місцевих рад депутатів.

5. Відродження традицій місцевої громади та громадянського суспільства. Сенс системи самоврядування ґрунтується на тому принципі, що люди, які проживають на певній території, утворюють спільноту, яка в змозі визначати свої потреби і знаходити шляхи їх задоволення.

6. Системне, масштабне і регулярне навчання муніципальних кадрів.

Ihor NEDOKUS

LOKAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS DEVELOPMENT TRENDS

The article covers the results of the 2018 local elections in the Republic of Belarus. It reveals non-compliance of the provisions of electoral legislation and election practice with the international standards. It is emphasized that recently Belarusian leadership has changed its approaches to using the system of local self-government bodies as a tool to influence the society: e.g. through holding regional meetings of local councilors with the participation of senators, MP and representatives of executive bodies; developing horizontal links and strengthening the councils' position to uphold community interests through the establishment of regional councils' associations; increasing the role of local councils through the possibility to attract additional funding from the international programs; participating in the inter-municipal cooperation programs between Belarusian and European cities. Recommendations to reform the system of self-government in the Republic of Belarus are offered.

Keywords: local self-government, local elections, local councils, inter-municipal cooperation.

Ігорь НЕДОКУС

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

В статье отражены результаты выборов в местные советы 2018 г. в Республике Беларусь. Раскрыто несоответствие положений избирательного законодательства страны и практики их организации международным стандартам. Отмечено, что в последние годы белорусское руководство демонстрирует изменение подходов к использованию системы органов местного самоуправления как инструмента влияния на общество: проводят региональные сборы местных депутатов с участием сенаторов и депутатов парламента, а также представителей исполнительных органов; развитие горизонтальных связей и усиление позиции советов по отстаиванию интересов общин путем создания областных ассоциаций советов; возрастание роли местных советов за счет возможностей привлечения дополнительного финансирования с помощью международных программ сотрудничества; участие в программах межмуниципального сотрудничества между белорусскими и европейскими городами. Предложены рекомендации по реформированию системы самоуправления в Республике Беларусь.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные выборы, местные советы, межмуниципальное сотрудничество.

Dan MORARU

IMPLICARE COMUNITARĂ ȘI PARTENERIATE LOCALE ÎN PROCESUL DE REVITALIZARE URBANĂ ÎN MUNICIPIUL BĂLȚI, REPUBLICA MOLDOVA

У статті розглядається еволюція процесу урбаністичної ревіталізації у місті Бєльц Рєспублїкї Молдова – еволюція, яка, використовуючи європейський досвід Польської Рєспублїкї, має на меті комплексне вирішення складних міських проблем. Основні принципи полягають в тому, щоб створити ефективне партнерство між місцевою владою, інститутами громадянського суспільства та людьми; комплексний підхід; територіальна інтеграція дій та, що дуже важливо, участь громади у вирішенні місцевих проблем для генерування змін, особливо соціального спрямування.

Ключові слова: люди, урбаністичний розвиток, залучення, громада, партнерство, діалог, послідовність, місцеві ресурси, згуртованість, соціальний капітал.

Rezumat: *Articolul aduce în discuție evoluțiile procesului de revitalizare urbană în municipiul Bălți din Republica Moldova, evoluții care, prin valorificarea experienței europene a Republicii Polone, au drept scop soluționarea complexă a problemelor urbane. Principiile de bază constau în crearea parteneriatelor eficiente între administrația publică locală, organizațiile societății civile și oamenii; abordarea complexă; integrarea teritorială a acțiunilor și, foarte important, implicarea comunității în soluționarea problemelor locale pentru generarea transformărilor, în special de ordin social.*

Cuvinte cheie: *Oameni, dezvoltare urbană, implicare, comunitate, parteneriate, dialog, continuitate, resurse locale, coeziune, capital social.*

Introducere. Crearea sistemului de revitalizare urbană în Republica Moldova este un proces inițiat în baza schimbului de experiență și bune practici în cadrul proiectului "Suport pentru administrația Republicii Moldova în implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională pentru anii 2016–2020 în domeniul politicii urbane și de dezvoltare urbană" (2017–2019), implementat de către Ministerul Investițiilor și Dezvoltării din Republica Polonă în colaborare cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului al Republicii Moldova și Reprezentanța Fundației "Fundacja Solidarności Międzynarodowej" în Republica Moldova (în continuare Solidarity Fund PL în Moldova). Proiectul este susținut financiar din fondurile programului polonez de coopera-

re pentru dezvoltare al Ministerului Afacerilor Externe al Republicii Polone – Polish Aid. Scopul principal al proiectului este dezvoltarea instrumentului de revitalizare urbană drept un element al politicii de dezvoltare urbană. În același context, obiectivele proiectului constau în susținerea implementării politicii de dezvoltare regională din Republica Moldova prin crearea unui sistem eficient de suport a dezvoltării locale; crearea cadrului normativ și a instrumentelor pentru o dezvoltare urbană eficientă și revitalizarea localităților; dezvoltarea și implementarea proiectelor de revitalizare urbană, precum și îmbunătățirea capacităților administrației publice și participanților la procesul de revitalizare în elaborarea proiectelor de dezvoltare locală, prin oferirea normelor și metodologiilor poloneze și europene.

Prima etapă a proiectului s-a axat pe elaborarea și dezvoltarea în Republica Moldova a unui cadru de reglementare pentru revitalizarea zonelor urbane, definit de *Linii directoare privind revitalizarea urbană în Republica Moldova*¹. Liniile directoare reprezintă un document elaborat de Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului al Republicii Moldova și adresat autorităților administrației publice, inclusiv persoanelor responsabile de gestionarea proceselor de revitalizare urbană, care reglementează revitalizarea în Republica Moldova, fiind în același timp, un ghid care explică modul de pregătire și implementare a procesului de revitalizare. Totodată, documentul stabilește modul de elaborare a Programelor de Revitalizare Urbană, condițiile pentru implementarea Programelor și proiectelor de revitalizare urbană și indică modalități de asigurare a complementarității intervențiilor pentru proiectele de revitalizare urbană din diverse surse de finanțare. De asemenea, în *Linii directoare privind revitalizarea urbană în Republica Moldova*, revitalizarea urbană este definită drept: "proces de eliminare dintr-o stare de criză a zonelor urbane degradate, desfășurat în mod complex, prin acțiuni integrate teritorial și desfășurate de către administrațiile locale prin parteneriate locale, regionale, naționale eficiente în baza unui program de revitalizare". În continuare, documentul definește Programul de Revitalizare Urbană ca un instrument al dezvoltării urbane sustenabile, prin care autoritățile desemnate determină planul de acțiuni asupra

¹ *Linii directoare privind revitalizarea urbană în Republica Moldova*, URL: <http://www.madrm.gov.md/sites/default/files/Linii%20directoare%20privind%20revitalizarea%20urban%C4%83%20%C3%AEn%20Republica%20Moldova.docx>

unei zone, de regulă, pe o perioadă de 3 – 5 ani. Programul este elaborat într-o manieră participativă și devine o strategie a procesului multi – anual.

Concret, revitalizarea urbană reprezintă o intervenție complexă asupra unui spațiu urban aflat într-o situație de criză, ținând cont de faptul că fiecare cartier, zonă sau oraș posedă o identitate proprie specifică. În acest sens, criza unui spațiu urban este o acumulare de fenomene sociale specifice, negative, care sunt adțional însoțite de probleme economice, de mediu, tehnice sau spațial-funcționale. Revitalizarea urbană reprezintă a abordare complexă și inovatoare a problemelor, necesităților și potențialului local și trebuie desfășurată într-un mod planificat și coordonat în baza principiilor de parteneriat, concentrare teritorială, acțiuni integrate și participare civică a cetățenilor în toate etapele revitalizării.

Următoarea etapă a proiectului a constat în selectarea a 14 orașe și municipii din Republica Moldova pentru participare în cadrul proiectului. Ulterior, a avut loc lansarea primului apel de propuneri de proiecte și inițierea elaborării Programelor de Revitalizare Urbană, ca document strategic și operațional de bază în domeniul revitalizării urbane pentru autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova. În acest sens, în anul 2018, 6 (șase) orașe și municipii din Republica Moldova au implementat proiecte pilot de revitalizare urbană și, totodată, 8 (opt) orașe și municipii au elaborat și aprobat Programe de Revitalizare Urbană. În anul 2019, opt orașe și municipii din Republica Moldova implementează proiecte de revitalizare urbană și alte opt orașe noi elaborează Programe de Revitalizare Urbană.

Municipiul Bălți este una dintre localitățile model în cadrul procesului de revitalizare urbană în Republica Moldova, implementând atât în anul 2018, cât și în anul 2019, două proiecte de revitalizare urbană și elaborând Programul de Revitalizare Urbană al municipiului pentru perioada 2019–2021, care susține administrația publică locală să implementeze proiecte de revitalizare într-un mod argumentat, transparent și participativ.

Implementarea proiectului pilot de revitalizare urbană

Procesul de revitalizare urbană în municipiul Bălți își are originea la începutul anului 2018, odată cu participarea Primăriei municipiului Bălți în cadrul apelului de propuneri de proiecte "Fondul Granturilor Mici 2018 – ediția re-

vitalizare urbană", lansat de Solidarity Fund PL în Moldova. Astfel, urmare a rezultatelor evaluării în cadrul comitetului de evaluare și selecție, propunerea de proiect a fost selectată pentru cofinanțare. În rezultat, în perioada 1 mai 2018 – 7 decembrie 2018, Primăria municipiului Bălți, în parteneriat cu Asociația Obștească "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți, a implementat proiectul pilot de revitalizare urbană "Crearea unui spațiu de interacțiune comunitară în Gimnaziul "A.I.Cuza" din municipiul Bălți". Bugetul total a proiectului a constituit 860 000 MDL (circa 45 000 Euro), dintre care 200 000.00 MDL (circa 10 000 Euro) contribuția Primăriei municipiului Bălți și 660 000.00 MDL (circa 35 000 Euro) – cofinanțarea din fondurile programului polonez de cooperare pentru dezvoltare al Ministerului Afacerilor Externe al Republicii Polone – Polish Aid. Beneficiarii și participanții proiectului sunt aproximativ 400 elevi ai Gimnaziului "A.I.Cuza", profesori ai instituției și circa 150 familii din zona de revitalizare – zona aferentă Gimnaziului "A.I.Cuza".

În cadrul compenentei de infrastructură, în urma implementării proiectului a fost realizată reparația capitală a blocurilor sanitare ale instituției de educație timpurie, inclusiv prin adaptarea acestora pentru persoanele cu necesități speciale. Totodată, au fost create căi de acces (interior/exterior) pentru persoanele cu mobilitate redusă.

O acțiune importantă în cadrul proiectului a constat în crearea Grupului Local de Inițiativă al zonei (18 persoane), dintre care locuitori ai zonei, elevi, profesori, și reprezentanți ai AO "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți, Centrului de Sănătate Prietenos Tinerilor "ATIS" și Serviciului de Asistență Psihopedagogică din municipiul Bălți. Inițial, au fost organizate 2 (două) seminare tematice pentru dezvoltarea capacităților GLI în domeniul elaborării, implementării, monitorizării și evaluării proiectelor de dezvoltare locală. Ulterior, în scopul organizării unui concurs al inițiativelor comunitare pentru locuitorii zonei, membrii GLI, însoțiți de către voluntari au realizat un chestionar cu privire la necesitățile de revitalizare a zonei la care au participat circa 350 părinți (majoritatea locuitori ai zonei) și elevi. Totodată, în acest sens, au fost interviuați 23 locuitori ai zonei aferente Gimnaziului "A.I.Cuza".

Următorul pas a constat în elaborarea Regulamentului concursului inițiativelor comunitare de revitalizare urbană, în cadrul unui grup de lucru compus din membrii GLI, reprezentanții AO "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți,

Primăriei municipiului Bălți și Solidarity Fund PL în Moldova. Drept urmare, a fost organizată o ședință de consultare publică cu locuitorii zonei cu scopul consultării prevederilor Regulamentului și modalitatea de informare a comunității cu privire la lansarea concursului. În cadrul ședinței au participat circa 30 locuitori ai zonei.

În consecință, în perioada 18 iunie – 28 iunie 2018, a avut loc concursul inițiativelor comunitare în cadrul căruia locuitorii zonei au depus dosarele privind finanțarea propriilor inițiative. În total, Comisia de evaluare a recepționat 15 dosare de participare parvenite de la grupuri de locuitori ai zonei aferente Gimnaziului "A.I.Cuza". Inițiativele au vizat amenajarea terenului aferent Gimnaziului "A.I.Cuza" care, de altfel, este unicul spațiu public comun de recreere a locuitorilor zonei. Ulterior, a fost organizată o altă ședință de consultare publică cu scopul analizei rezultatelor concursului inițiativelor comunitare, în cadrul căreia, luând în considerare omogenitatea ideilor, s-a decis implementarea practic tuturor inițiativelor locuitorilor zonei. În acest sens, urmare a desfășurării de către Primăria municipiului Bălți a procedurii de achiziții publice, au fost implementate 5 (cinci) inițiative privind realizarea lucrărilor de reabilitare a spațiului din fața instituției, terenurilor de fotbal și baschet, pistei de alergare și intrarea în curtea instituției, transformând terenul aferent instituției de educație într-un spațiu al comunității pentru toate categoriile de vârstă și sociale.

După realizarea lucrărilor de reabilitare a terenului aferent instituției de educație, a fost realizată o activitate de voluntariat pentru salubritatea zonei, cu participarea a circa 50 elevi, profesori și membri ai GLI, precum și voluntari ai AO "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți. De asemenea, a fost realizată o activitate de voluntariat pentru renovarea gardului instituției, cu participarea a 30 persoane, dintre care membri ai GLI, voluntari și locuitori ai zonei.

Cu scopul informării comunității locale privind rezultatele proiectului, a fost desfășurată o ședință de informare a locuitorilor zonei cu privire la rezultatele implementării proiectului, beneficiile și impactul participării civice în soluționarea problemelor locale. În cadrul ședinței au participat circa 30 persoane. De asemenea, întru asigurarea durabilității proiectului, Grupul Local de Inițiativă a organizat o ședință de lucru în cadrul căreia a fost elaborat un plan de acțiuni realizate de GLI în zona de revitalizare în anul 2019.

La finalul proiectului a fost realizată o vizită de monitorizare privind analiza rezultatelor obținute în implementarea proiectului pilot de revitalizare urbană de către reprezentanții partenerului de dezvoltare. În acest sens, în incinta Gimnaziului "A.I.Cuza" a fost organizată o masă rotundă "Realizări și perspective" cu participarea membrilor Grupului Local de Inițiativă, AO "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți, reprezentanților Solidarity Fund PL și Ministerului Investițiilor și Dezvoltării al Republicii Polone, precum și experților în revitalizare urbană din Republica Polonă.

Important. La inițiativa Solidarity Fund PL în Moldova și în baza unei colaborări eficiente dintre Primăria municipiului Bălți și Asociația Obștească "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți, partenerul civic al proiectului pilot a solicitat cofinanțarea proiectului de către Facilitatea Globală de Mediu (GEF) în scopul realizării altor activități în zona aferentă Gimnaziului "A.I.Cuza". În rezultat, AO "Tinerii pentru Dreptul la Viață" Bălți a obținut cofinanțare în sumă de circa 50 000 USD. Drept urmare, pe parcursul anului 2019, în curtea Gimnaziului "A.I.Cuza" și în spațiul adiacent au fost realizate câteva intervenții privind reabilitarea și dotarea spațiului public. Inițial, au fost realizate lucrări de renovare și dotare a unui spațiu a Gimnaziului pentru crearea unei pepiniere. Ulterior, pentru crearea unor zone de recreere, au fost instalate bănci stradale și urne pentru deșeuri, iar adițional urmează a fi plantați arbori pe teritoriul instituției. Totodată, întru promovarea unui mod sănătos de viață și educarea responsabilității față de mediul înconjurător vor fi realizate cursuri pentru elevi, profesori și locuitori ai zonei. Proiectul urmează a fi implementat până în luna octombrie a anului 2019.

În acest context, proiectul pilot de revitalizare urbană a devenit integrat, reușind să devină un model de parteneriat eficient între comunitatea locală, administrația publică și societatea civilă. Participarea locuitorilor în crearea spațiului de interacțiune comunitară este definitorie, pentru că urmare a implicării acestora prin generarea ideilor de inițiative comunitare a fost revitalizat spațiul public în conformitate cu necesitățile membrilor comunității locale. Instituția educațională a devenit un spațiu deschis și adaptat tuturor categoriilor de vârstă și sociale. Totodată, crearea Grupului Local de Inițiativă al zonei a impulsionat participarea civică în rândul locuitorilor, a sporit încrederea între locuitorii

zonei, a consolidat identitatea locală și a contribuit la creșterea nivelului de incluziune socială.

Implementarea suportului tehnic pentru elaborarea Programului de Revitalizare Urbană al municipiului Bălți

În perioada august 2018 – decembrie 2018, Primăria municipiului Bălți a implementat suportul tehnic pentru elaborarea Programului de Revitalizare Urbană (PRU) al municipiului Bălți, urmare a apelului lansat de Solidarity Fund PL în Moldova. Echipa locală a fost sprijinită în procesul de elaborare a Programului de expertii consorțiului "Projekty Miejskie" din Polonia, specialiștii Agenției de Dezvoltare Regională Nord și facilitatorii Centrului de Urbanism.

În fond, PRU al municipiului Bălți reprezintă o analiză a zonelor orașului Bălți (analiza a fost realizată doar la nivel de oraș) conform indicatorilor sociali, economici, de mediu și spațial-funcționali cu scopul determinării zonei degradate la nivel de municipiu. Ulterior, urmare a stabilirii strategice a zonei de revitalizare și realizării analizei aprofundate a acesteia, a fost elaborat un portofoliu al proiectelor de dezvoltare, ca parte componentă a documentului strategic. Punerea în aplicare a acestuia va contribui la reabilitarea într-un mod cuprinzător și integrat a zonei de revitalizare selectate, ținând cont de nevoile și așteptările comunității locale.

Primul pas în elaborarea PRU al municipiului Bălți a constat în crearea Comitetului de Coordonare a procesului de elaborare a PRU al municipiului Bălți, constituit din persoana responsabilă de revitalizare urbană la nivel de municipiu, reprezentantul Direcției arhitectură și construcții, precum și un consilier municipal.

Ulterior, în cadrul realizării analizei zonelor din municipiul Bălți și identificarea zonei degradate, în baza indicatorilor cantitativi, au fost realizate vizite în 3 (trei) zone din municipiu, în cadrul cărora au fost realizate discuții cu locuitorii și liderii locali. Urmare a stabilirii zonei degradate – zona Slobozia, echipa de lucru a realizat 1 (una) vizită în teren cu scopul realizării analizei calitative și determinării zonei de revitalizare. În consecință, strategic, zona de revitalizare din municipiul Bălți a fost determinată – zona aferentă Gimnaziului "A.I.Cuza". Conform definiției prezentată în Linii directoare privind revitalizarea urbană în

Republica Moldova, zona de revitalizare este "zona care cuprinde întregul teritoriu sau o parte din zona degradată, caracterizată printr-o concentrare specifică a fenomenelor negative, pentru care, datorită importanței semnificative pentru dezvoltarea locală, se intenționează implementarea revitalizării".

Următorul pas a constat în realizarea analizei aprofundate a zonei de revitalizare, iar în acest sens, au fost realizate 2 (două) vizite de observare în teren (Fact Finding Mission). Vizitele de observare în teren au avut scopul de a discuta problemele locale, specificul zonei, precum și de a identifica resurse, lideri locali și părți interesate în dezvoltarea zonei. În cadrul acestora, au avut loc discuții cu locuitorii din zonă, reprezentanții instituțiilor publice, agenții economici și membrii Grupului Local de Inițiativă.

Ulterior, întru asigurarea unui proces transparent și eficient, în conformitate cu prevederile stabilite în Linii directoare privind revitalizarea urbană în Republica Moldova, în municipiul Bălți a fost creată Comisia Consultativă a procesului de elaborare a PRU al mun. Bălți. Comisia Consultativă a fost implicată activ în procesul de planificare, a identificat problemele, necesitățile și potențialul zonei, a contribuit la formularea ideilor de proiecte de revitalizare și a consultat în permanență PRU al mun. Bălți. Membrii Comisiei Consultative (18 persoane) sunt locuitori ai zonei, lideri locali, agenți economici locali, reprezentanți ai instituțiilor publice din zonă, cât și membri activi ai societății civile. În total, în perioada septembrie – decembrie 2018, au avut loc 5 (cinci) ședințe ale Comisiei Consultative.

Lucrările Comisiei Consultative au fost esențiale pentru procesul elaborării PRU al municipiului Bălți, chiar dacă aportul membrilor a fost diferit și foarte personal. A fost important să fie discutate anumite concluzii pe domeniile ce caracterizează zona de revitalizare, în special cu locuitorii zonei, pentru că doar membrii comunității locale cunosc problemele, necesitățile și potențialul zonei.

Următorul pas necesar pentru aprobarea Programului de Revitalizare Urbană al municipiului Bălți a fost realizat prin consultarea publică a documentului strategic. Astfel, în baza Dispoziției primarului nr. 45 din 01.03.2019, în perioada 1 martie – 25 martie 2019, a fost desfășurat procesul consultărilor publice a proiectului Deciziei Consiliului municipal Bălți "Cu privire la aprobarea Programului de Revitalizare Urbană al municipiului Bălți", prin metoda audierilor publice.

În consecință, la data de 21 martie 2019, în incinta Primăriei municipiului Bălți au avut loc audierile publice a proiectului Deciziei Consiliului municipal Bălți, în cadrul cărora au participat 26 persoane. Urmare a prezentării Programului de Revitalizare Urbană (PRU) al municipiului Bălți, participanții audierilor publice nu au prezentat recomandări sau propuneri, oferind o înaltă apreciere calității documentului și efortului depus în elaborarea acestuia.

Drept urmare, pe data de 27 martie 2019, Consiliul municipal Bălți, în unanimitate, a aprobat documentul strategic – Programul de Revitalizare Urbană al municipiului Bălți pentru perioada 2019–2021.

Revitalizare urbană pentru dezvoltare în municipiul Bălți

Continuitatea procesului de revitalizare urbană în municipiul Bălți este asigurată de implementarea în anul 2019 a unui proiect de revitalizare în municipiul Bălți. Astfel, urmare a participării Primăriei municipiului Bălți la apelul de propuneri de proiecte privind implementarea Programelor de Revitalizare Urbană (anul 2019) în cadrul Fondului Granturilor Mici 2019 – ediția Revitalizare Urbană și în baza recomandării Comitetului de evaluare și selecție, în perioada mai – noiembrie 2019, Primăria municipiului Bălți implementează proiectul de revitalizare urbană "Interacțiunea comunitară – o nouă dimensiune a educației timpurii în zona de revitalizare din municipiul Bălți". Proiectul este cofinanțat de către programul polonez de cooperare pentru dezvoltare al Ministerului Afacerilor Externe al Republicii Polone. Valoarea totală a proiectului este 2 393 000 MDL (circa 120 000 Euro), dintre care contribuția Primăriei municipiului Bălți – 1 293 000 MDL (circa 65 000 Euro). Valoarea cofinanțării este de 1 100 000 MDL (circa 55 000 Euro).

Beneficiarii și participanții la implementarea proiectului sunt 230 copii care frecventează Instituția de Educație Timpurie nr. 4 (dintre care 175 copii din zona de revitalizare), 40 angajați ai instituției (dintre care 20 locuitori ai zonei) și 250 familii din zona aferentă Gimnaziului "A.I.Cuza". Beneficiari indirecți sunt circa 1000 locuitori din zona de revitalizare.

Proiectul va contribui la revitalizarea zonei aferente Gimnaziului "A.I.Cuza" prin îmbunătățirea accesului la servicii de educație timpurie de calitate, prin reabilitarea capitală a sistemului termic al Instituției de Educație Timpurie nr. 4 și aplicarea abordării inovative a educației parentale, creșterea gradului de par-

tipare comunitară a membrilor comunității locale prin organizarea a 7 (șapte) activități educaționale comunitare, precum și asigurarea transferului de experiență și cunoștințe a Grupului Local de Inițiativă, instituția preșcolară devenind un spațiu socioemoțional deschis adaptat la nevoile comunității și generator de capital social.

Partenerul civic al proiectului este Grupul Local de Inițiativă al zonei aflate Gimnaziului "A.I.Cuza" creat în cadrul proiectului pilot de revitalizare urbană din anul 2018 "Crearea unui spațiu de interacțiune comunitară în Gimnaziul "A.I.Cuza" din mun. Bălți".

Concluzii

Zona de revitalizare din municipiul Bălți se află într-un proces continuu de transformare, atât la nivel de infrastructură, cât și social. Un catalizator al transformării este Grupul Local de Inițiativă al locuitorilor zonei. Drept argument este impactul parteneriatului stabilit de către GLI și administrația publică locală pentru implementarea proiectului de revitalizare urbană în anul 2019. Dacă în cazul implementării proiectului pilot, administrația publică locală a dezvoltat un parteneriat cu o asociație obștească, un an mai târziu, comunitatea locală a devenit un partener de încredere cu un grad de implicare enorm. În cadrul proiectului, GLI va contribui la sporirea activismului civic, fiind implicat în organizarea și desfășurarea evenimentelor educaționale comunitare în rolul de facilitator/moderator și, totodată, va motiva locuitorii zonei de revitalizare pentru a participa activ în cadrul activităților proiectului, asigurând transferul experienței și schimbului de cunoștințe acumulate în cadrul activităților de revitalizare urbană.

Mai mult decât atât, în anul 2019, Grupul Local de Inițiativă al zonei a participat independent la proiectul municipal "Bugetul civic". În urma evaluării a 18 aplicații la nivel de municipiu, proiectul Grupului Local de Inițiativă al zonei de revitalizare s-a situat pe locul trei, reușind să convingă mai mult de 750 persoane pentru a le oferi votul, majoritatea acestora fiind din zona de revitalizare. Astfel, pe lângă parteneriatul cu administrația publică locală, GLI va implementa în zonă un proiect inițiat și dezvoltat de către comunitatea locală.

Finalmente, principala observație constă în importanța motivării locuitorilor de a participa în viața comunității locale, pentru că, oamenii reprezintă un po-

tențial semnificativ pentru dezvoltarea locală și, fără îndoială, este fundamental de a fi valorificat.

Dan MORARU

INVOLVEMENT OF COMMUNITY AND LOCAL PARTNERSHIP IN THE PROCESS OF URBAN REVITALIZATION IN MUNICIPALITY BĂLȚI, REPUBLIC OF MOLDOVA

The article discusses the evolutions of the urban revitalization process in Bălți municipality from Republic of Moldova, evolutions that, by capitalizing european experience of the Polish Republic, aim to complex solution of urban problems. The basic principles are to create effective partnerships between local public administration, civil society organizations and people; complex approach; territorial integration of the actions and, very important, the involvement of the community in solving local problems for generating transformations, especially of social order.

Key words: People, urban development, involvement, community, partnerships, dialogue, continuity, local resources, cohesion, social capital.

Дан МОРАРУ

ПРИВЛЕЧЕНИЕ КОММУНИТАРНОГО И МЕСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРОЦЕССЕ УРБАНИСТИЧЕСКОЙ РЕВИТАЛИЗАЦИИ В МУНИЦИПИИ БЭЛЦЬ, РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

В статье рассматривается эволюция процесса урбанистической ревитализации в муниципии Бэлць Республики Молдова, эволюция, которая, используя европейский опыт Польской Республики, преследует цель комплексного решения сложных городских проблем. Основные принципы заключаются в том, чтобы создать эффективное партнерство между местными властями, институтами гражданского общества и людьми; комплексный подход; территориальная интеграция мероприятий, что очень важно, участие сообщества в решении местных проблем для генерирования изменений, особенно социальной направленности.

Ключевые слова: люди, урбанистическое развитие, привлечение, сообщество, партнерство, диалог, последовательность, местные ресурсы, сплоченность, социальный капитал.

РОЗДІЛ III

РІЗНОРІВНЕВА ВЗАЄМОДІЯ СУСПІЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Лілія ГОНЮКОВА

КОНСУЛЬТУВАННЯ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

У статті проаналізовано наслідки недовіри до влади громадян України, адже ця недовіра найвища серед демократичних країн. Такий її рівень є критичним для існування держави. Недовіра до влади породжує такі негативні явища, як тіньовий ринок, правовий нігілізм, соціальний песимізм. Відчуження громадян від влади можна подолати тільки залученням їх до прийняття політичних рішень, формування публічної політики, щоб вони бачили, що їх інтереси враховані. Існують різні моделі залучення громадян до ухвалення владних рішень. У статті розглянуто консультації як ефективний інструменти подолання недовіри між владою і громадою. Зокрема, виділено принципи проведення консультацій влади з громадськістю у сучасній Україні. Проаналізовано принципи проведення консультацій, зафіксовані у документах Міжнародної асоціації з питань участі громадськості, у Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень Ради Європи, у Рекомендаціях щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень, від учасників Форуму ГО, організованому ОБСЄ-БДПЛ. Розкрито етапи проведення консультацій влади з громадськістю відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженому постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996. Визначено ініціаторів проведення консультацій та способи інформування про проведення консультацій. Показано, яким має бути підсумковий документ консультацій та способи його оприлюднення. Доведено, що консультації сприяють покращенню іміджу органів влади, зменшенню недовіри між владою і громадою, що веде до покращення якості надання публічних послуг, зрештою до економічного зростання і поліпшення соціального клімату.

Ключові слова: консультації, довіра до влади, громадськість, демократичні реформи.

Вступ. Сьогодні триває реформування політичної та економічної системи держави, продовжується і реформування адміністративно-територіального устрою та системи управління державою. Ці реформи спрямовані на створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інститутів, які базуються на демократичних цінностях і культурних нормах, що відповідають кращим стандартам розвинутих країн.

Суть сучасного реформування – створення умов для перетворення міжособистісних стосунків у сфері політичних, правових, економічних, соціальних відносин на засадах визнання принципів демократії, верховенства права, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування держав, поваги прав людини.

Реформування потрібно нашій державі тому, що на сучасному етапі розвитку держави і суспільства ми спостерігаємо тотальну недовіру українців до владних інститутів. Всесвітньо відома аналітично-консультативна фірма Gallup пише про те, що українці мають найнижчий у світі рівень довіри до влади. Лише 9 % українців довіряють своїй владі – це рекордний мінімум у світі, як ідеться на сайті дослідницької компанії Gallup.

«Напередодні президентських виборів 31 березня 2019 року українці йдуть на вибори з меншою вірою в свій уряд, ніж будь-який інший електорат у світі», – зазначає автор статті. Така тенденція спостерігається вже другий рік поспіль.

Українці, за словами автора, мають причини не довіряти владі. Колишній президент України Віктор Янукович був залучений у кілька скандалів, а Євромайдан призвів до його втечі з країни. Він утік до Росії, і тепер його розшукують через звинувачення у державній зраді.

Як тільки президент України Петро Порошенко прийшов до влади, були ознаки того, що новий лідер почав перебудовувати таку крихку довіру українців до уряду. Тоді 24 % довіряли владі, а 48 % схвалювали роботу Порошенка. Але надії суспільства швидко розвіялися, коли українці побачили, що уряд не може виконати обіцянок революції. Тож уже з 2015 року довіра до уряду не перевищувала 14 %, – йдеться у ма-

теріалі. Але недовіра почала стосуватися й інших державних установ. Лише 12 % повнолітніх українців сказали, що вірять у чесні вибори у 2018 році, тоді як у 2014 році вірили 26 %¹.

Недовіра українців до влади зумовлена тим, що більшість людей не вдоволені, у першу чергу, своїм соціально-економічним становищем. Недовіра до владних інститутів – це також свідчення того, що існує значний рівень відчуження суспільства від влади і від політики. Окрім того, громадяни не бачать реальних змін. Все це призводить у результаті до соціального песимізму. Необхідно знаходити ефективні механізми залучення громадян до прийняття рішень. Адже відсутність дієвих методів ефективного залучення громадян до вироблення державних рішень завдає шкоди всьому суспільству:

- Корупція залишається на високому рівні.
- Відбувається тінізація економіки.
- Правовий нігілізм, коли норми права не виконують ролі регулятора суспільних відносин веде до соціального песимізму і хаосу.
- Органи державної влади створюють перешкоди в діяльності суб'єктів господарювання.
- Вакуум інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування сприяє відчуженню між владою і громадянами.

Таким чином, відбувається викривлення реального стану речей, деформуються моральні цінності суспільства, що і є підставою для соціального песимізму. Це призводить до негативних наслідків матеріального та морального характеру, негативно впливає на господарську діяльність та розвиток внутрішнього ринку. Гальмується культурний і політичний розвиток суспільства, втрачається пріоритетність в розвитку підприємництва, процвітає тінювий ринок, що веде до втрат державного бюджету. Усе це завдає шкоди національним, економічним і соціальним інтересам держави.

Участь громадян у процесах прийняття рішень – це основа демократичного суспільства, адже завдяки їй відбувається соціальний діалог із найважливіших питань. Ми частіше сприймаємо рішення і довіряємо

¹ Савчук Т. *Українці мають найнижчий у світі рівень довіри до влади (світова преса)*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/press-review/29834173.html>

своїм представникам, коли можемо висловитися під час політичних обговорень щодо ухвалення важливих рішень. Тому необхідно, щоб громадяни та неурядові організації (НУО) брали участь в обговоренні владних рішень. Ефективним інструментом порозуміння може бути проведення консультацій між владою і громадськістю – за умови їх регулярності і врахування напрацьованих під час консультацій пропозицій у прийнятих владою рішеннях.

У світовій практиці консультації розглядають як один зі шляхів підтримки можливих проектів рішень зацікавленими сторонами (стейкхолдерами) задля вироблення узгодженого суспільного продукту. Зацікавленого стороною, або стейкхолдерами (Stake Holder) називають:

- 1) особу або групу осіб, залучених в той чи інший спосіб до процесу прийняття рішень, які впливають на її інтереси;
- 2) особу чи групу, які проявляють певний інтерес до тієї чи тієї політики, оскільки самі впливають на рішення органів влади і є об'єктом впливу таких рішень².

На цьому етапі необхідно, щоб спільна праця зацікавлених сторін базувалась на основних цінностях, які просуває і на які спрямована участь громадськості. Зацікавлені сторони мають можливість загального обміну своїми занепокоєннями / незадоволеннями, питаннями та реакціями на дії уряду з тими, хто досліджує суспільну складову.

Міжнародна асоціація з питань участі громадськості описала основні цінності, на яких базується взаємовигідна співпраця³. До них належать:

- участь у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення, або які зацікавлені у цьому рішенні;
- залучення учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;
- надання учасникам інформації, необхідної для ефективної участі;
- визнання та обговорення потреб та інтересів всіх учасників, в тому числі осіб, які приймають рішення;

² Глосарій термінів політики, що базується на доказах /розроблений за сприяння Проекту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» 'Association4U'. К., 2017

³ Міжнародна асоціація з питань участі громадськості. URL: <http://www.iap2.org>

- надання громадськості можливості впливати на рішення;
- інформування учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення.

Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень Ради Європи містить п'ять важливих принципів участі громадськості⁴:

- участь шляхом збору та передачі поглядів різних членів громадських організацій (ГО) та зацікавлених громадян через ГО з метою впливу на процес прийняття політичних рішень;
- довіра як чесна взаємодія між політичними силами й суспільством;
- відповідальність та прозорість як з боку ГО, так і зі сторони державних органів на всіх етапах діяльності;
- незалежність ГО, оскільки важливо визнавати ГО як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень, від учасників Форуму ГО, організованому ОБСЄ-БДПЛР⁵, містять такі принципи:

- принцип прозорості, зокрема своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень і висновків, які мають значення для процесу участі;
- принцип неупередженості, особливо з боку ГО, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;
- принципи відкритості й доступності, оскільки процеси участі повинні бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
- принципи відповідальності та ефективності, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи повинні відповідати перед суспільством за перебіг консультативних процесів та доповідати про результати;

⁴ Рада Європи Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>

⁵ Рекомендації щодо сприяння участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, квітень 2015 року. URL: <http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>

- принципи відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості, а саме однакового доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;

- принцип незалежності об'єднань, зокрема відмови від нав'язування зобов'язань ГО щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій.

Окрім того, іншими установами та організаціями в Європі було виділено ще кілька принципів управління процесом участі громадськості, зокрема зобов'язання, визнання прав та обов'язків, ресурси, достатній проміжок часу, визнання та надання зворотного зв'язку, оцінки тощо [Еміна Нуредіноска (Emina Nuredinoska) (MCIC, колишня Югославська Республіка Македонія) та Катеріна Хаджі-Міцева Еванс (Katerina Hadzi-Miceva Evans) (ECNL, Угорщина), Прозорість та участь громадськості в процесах розробки законодавства, Порівняльний аналіз та оцінка ситуації в Македонії, 2010 р.).

Консультації з громадськістю в Україні проводять з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами і базують на таких принципах:

- вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- підготовки якісних рішень з важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням громадської думки.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю. Для проведення консультацій в Україні створено відповідне правове поле, що базується на демократичних загальноєвропейських принципах взаємодії влади з громадськістю⁶.

⁶ *Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики*, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 /. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

Важливо пам'ятати, що починати проводити консультації потрібно на етапі, коли є змога вплинути на результат вироблення політики. Консультації мають бути доступними для всіх зацікавлених сторін та спрямовані на конкретну цільову аудиторію. При цьому що, чим сильніший вплив з боку громадськості, то має бути більше можливостей для участі різних зацікавлених сторін. Разом з тим, консультації проводять зі згаданими сторонами, а не з громадськістю взагалі. Обов'язково мусить бути забезпечений зворотний зв'язок.

Проведення консультацій дає змогу лише визначити позицію та зібрати пропозиції сторін-учасників щодо предмета консультацій, які відповідальні особи використовують для ухвалення рішень.

Процедура проведення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування консультацій з громадськістю визначена у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженому постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Порядок).

Ініціатива проведення консультацій належать органу виконавчої влади, місцевого самоврядування, який є головним розробником проекту нормативно-правового акту або готує пропозиції щодо реалізації державної/місцевої політики у відповідній сфері суспільного життя. Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. При цьому органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених:

- Програмою діяльності Кабінету Міністрів України,
- Державною програмою економічного і соціального розвитку України,
- планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатами проведення попередніх консультацій з громадськістю.

Орієнтовний план обов'язково складається з урахуванням пропозицій громадських рад і затверджується до початку року.

Під час проведення консультацій з громадськістю органи виконавчої влади взаємодіють із засобами масової інформації, надають їм необхідні інформаційно-аналітичні матеріали.

Відповідно до Порядку виділено безпосередні й опосередковані форми консультування. Безпосередні форми консультування: публічне громадське обговорення; електронні консультації з громадськістю, які у всіх цих формах з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно. Відповідно до п.13 Порядку, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

Ці обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади у такому порядку:

- визначає питання, яке буде винесене на обговорення;
- приймає рішення про проведення обговорення;
- розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);
- вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених суб'єктів (далі – зацікавлені сторони);
- обов'язково оприлюднює інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості – в інший прийнятний спосіб;
- збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;
- формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання;
- забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;

- проводить аналіз результатів обговорення;
- оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб.

Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу.

Пропозиції та зауваження учасників публічного громадського обговорення подаються в усній і письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на поштову і електронну адреси, зазначені в інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення.

Під час проведення заходів у рамках публічного громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксують висловлені в усній формі пропозиції і зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю.

Пропозиції та зауваження подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за їх наявності.

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, вивчають та аналізують із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається, зокрема, інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень, а також інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Опосередкована форма консультацій – вивчення громадської думки.

Висновки

Участь громадян у процесах прийняття рішень – це основа демократичного суспільства, адже завдяки їй відбувається суспільний діалог із найважливіших питань життєзабезпечення громади. Ми краще сприймаємо рішення і більше довіряємо своїм представникам, коли можемо висловитись під час політичних обговорень щодо важливих питань та рішень, коли бачимо, що нашої думки дослуховуються. Тому надзвичайно важливо, щоб громадяни та неурядові організації (НУО) брали участь в управлінні публічними справами, особливо на місцевому рівні. Наряду з іншими перспективними ресурсами, публічні консультації є одними з багатьох можливостей взаємодії для громадян та уряду. Публічні консультації – це одна з моделей залучення громадян до прийняття рішень в публічній політиці, яка є достатньо ефективною за умови дотримання демократичних принципів та правил їх проведення. Публічні консультації є інструментом комунікації влади з громадськістю з метою інформування, освіти та соціального маркетингу, формування позитивного іміджу влади, унікальним форматом встановлення та підтримання ефективних ділових відносин. Для місцевого самоврядування консультування важливе ще й тому, що не тільки створює позитивний імідж, а й значно підвищує рівень довіри і підтримки влади. Отже, відбувається процес інституціоналізації співпраці влади і громади на принципах прозорості довіри, надання повної інформації та залучення.

Liliia HONIUKOVA

ADVISING PUBLIC AUTHORITIES ON DECISION MAKING

The article analyzes the consequences of distrust of the authorities among Ukrainian citizens. After all, this level of distrust is the highest among the democratic countries. And such level of distrust is critical to the state's existence. Mistrust of power generates such negative phenomena as the shadow market, legal nihilism, social pessimism. Alienation of citizens from power can be overcome only by involving them in making

political decisions, shaping public policy so citizens can see that their interests are taken into account. There are various models for involving citizens in decision-making. This article discusses consultations as effective tools for overcoming mistrust between the authorities and the community. In particular, the principles of conducting consultations of the authorities with the public in modern Ukraine are highlighted. Analyzed principles of conducting consultations, stated in the documents of the International Association for Public Participation, in the Code of Good Practice for Civil Participation in the decision-making process of the Council of Europe, in the Recommendations on Improving Participation of Associations in the Public Decision Making Process from the participants of the NGO Forum organized by the OSCE – ODIHR. Revealed the stages of conducting consultations between authorities and public in accordance with the Procedure for holding consultations with the public on the issues of formation and implementation of the state policy approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from November 3, 2010, No. 996. The initiators of consultations and ways of informing about their conduct were determined. It is shown what the final document of consultations should be and how it should be made public. It has been shown that consultations help to improve the image of the authorities, reduce distrust between the authorities and the community, which leads to an improvement in the quality of provision of public services, ultimately to economic growth and the improvement of the social climate.

Key words: consultations, trust in power, public, democratic reforms.

Лілія ГОНЮКОВА

КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В статье проанализированы последствия недоверия к власти граждан Украины. Ведь это недоверие самая высокая среди демократических стран. И такой уровень недоверия является критическим для существования государства. Недоверие к власти порождает такие негативные явления, как теневой рынок, правовой нигилизм, социальный пессимизм. Отчуждение граждан от власти можно преодолеть только привлечением их к принятию политических решений, формирования публичной политики, чтобы они видели, что их интересы учтены. Существуют различные модели привлечения граждан к принятию властных решений. Рассмотрены консультации как эффективные инструменты преодоления недоверия между властью и обществом. В частности, выделены принципы

проведения консультаций власти с общественностью в современной Украине. Проанализированы принципы проведения консультаций, зафиксированные в документах Международной ассоциации по вопросам участия общественности, в Кодекс надлежащей практики участия общественности в процессе принятия решений Совета Европы, в Рекомендациях по улучшению участия объединений в публичном процессе принятия решений, от участников Форума ГО, организованном ОБСЕ-БДИПЧ. Раскрыто этапы проведения консультаций власти с общественностью в соответствии с Порядком проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики, утвержденном постановлением Кабинета Министров от 3 ноября 2010 № 996. Определены инициаторов проведения консультаций и способы информирования об их проведении. Показано каким должен быть итоговый документ консультаций и способы его обнародования. Доказано, что консультации способствуют улучшению имиджа органов власти, уменьшению недоверия между властью и обществом, что ведет к улучшению качества предоставления публичных услуг, в конце концов к экономическому росту и улучшению социального климата.

Ключевые слова: консультации, доверие к власти, общественность, демократические реформы

Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА

УЧАСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПІДТРИМЦІ ЕТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

В умовах демократії громадяни залучаються до формування публічно-управлінських рішень, їхньої реалізації, суспільного нагляду за діяльністю влади. У контексті підтримки етики в публічному управлінні це перетворюється у формування підвищеної чутливості інститутів громадянського суспільства до етичних аспектів публічного управління, ініціювання широких суспільних обговорень моральних аспектів діяльності управлінців, спільне вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів цієї діяльності, моніторингу та нагляду за їх втіленням, здійснення етичної експертизи рішень і дій влади.

Для ефективної, постійної, різнопланової комунікації, конструктивного та результативного партнерства й органам влади, і громадськості необхідно дотримуватися певних етичних засад взаємодії, які мають бути особистісно усвідомлені та інституціонально підтримані.

При цьому не лише інститути громадянського суспільства є дієвими суб'єктами впливу на формування етичних засад владних відносин, але й спрямованість представників публічного управління на відкритий діалог та партнерство може чинити певний «виховний» вплив на громаду; відкривати поле для зростання громадянської культури суспільства.

Взаємодія між владою та громадськими організаціями здатна стати вагомим каталізатором, який спонукатиме представників публічного управління до етично вивіреної реалізації їхнього соціального призначення та забезпечення потреб громадян, інтенсифікуватиме діалогове вирішення проблем суспільного розвитку, сприятиме виробленню у суб'єктів взаємодії навичок співробітництва, посилить у суспільстві відчуття єдності, патріотизму, довіри, спільної відповідальності.

Ключові слова: громадянське суспільство, публічне управління, етика публічного управління, громадський контроль.

Вступ. Складовою етичної інфраструктури публічного управління є активне громадянське суспільство як «співтовариство рівних у своїй гідності громадян» (А. Гусейнов). В умовах демократії громадяни залучаються до формування публічно-управлінських рішень, реалізації цих рішень, суспільного нагляду за діяльністю влади.

Партнерство громадян з органами публічного управління може відбуватися на етапах постановки завдань, вироблення рішень, співпраці при їх реалізації, постійного моніторингу та контролю за виконанням цих рішень. Такий підхід має свої екстраполяції на систему етики публічного управління: невдоволення громадськості «моральним станом» публічного управління, бажання змін у цій царині здатне спонукати до широких суспільних обговорень етичної проблематики діяльності управлінців, спільного вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів цієї діяльності, моніторингу за їх втіленням, здійснення етичної експертизи рішень і дій влади. Взаємодії в процесі такої співпраці набувають системного характеру, а комунікації стають постійними та різноспрямованими.

Демократизація суспільного життя потребує не лише нормативних та інституціональних умов залучення громадян до публічного управління, але й глибоких внутрішньоморальних, ціннісних переоцінок ролі громадськості в цьому процесі як з боку публічних управлінців, так і з боку самих громадян.

У громадянському суспільстві «спільне існування й конкурентна боротьба різномірних соціальних сил автоматично підривають намагання держави встановити монополію в сфері політичного, морального чи інтелектуального впливу». При цьому «громадські організації – це інститути, які є достатньо сильними для того, щоб відстоювати свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та єдності країною»¹.

Для ефективного партнерства і органам публічного управління, і громадськості необхідно дотримуватися спільних основ взаємодії, які мають бути особистісно усвідомлені та інституціонально підтримані. Мова йде про взаємопогодження щодо засадових цінностей існування суспільства.

Дослідники звертають увагу, що цінності держави та громадянського суспільства дещо відрізняються. «Якщо головними традиційними пріоритетами держави є безпека, стабільність, порядок і захищеність, то головними цінностями громадянського суспільства є свобода, вільна ініці-

¹ Громадський контроль і права людини // Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://helsinki.org.ua/2009/12/hromadskyj-kontrol-i-prava-lyudyny/>

атива, динамізм, ризик, спонтанна активність». При цьому «розвинене громадянське суспільство сповідує етичні цінності (засади) взаємодовіри, взаємодопомоги та взаємоповаги»². Саме ці цінності разом із верховенством права, дотриманням законів, плюралізмом і толерантністю стають аксіологічним засадами для етично вивіреної взаємодії між державою та громадянами, владою та суспільством.

Плідні партнерські відносини формуються при обопільній налаштованості на співпрацю політичних інститутів та громадян, державних діячів, представників місцевого самоврядування та «третього сектору», адже до діалогу та співпраці мають бути готові обидві сторони взаємодії.

Перш за все, важливим є налаштування на партнерство з боку публічних управлінців.

У «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» – етичному кодексі публічних службовців України – зазначається, що «державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування..., з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог»³.

Однак на практиці ці стандарти часто порушуються. Сприйняття владою громадян як надокучливих прохачів, набридливих клієнтів, а громадських організацій – як «перешкод», відшукування в їхній діяльності лише негативу, непрофесійності так само шкідливі для діалогу, як і «вороже» ставлення «третього сектору» до владних структур.

Корпоративність, непрозорість, імітація активності, недостатній професіоналізм в діяльності органів публічного управління стають бар'єрами для налагодження діалогу. Неповажливе ставлення представників влади до пропозицій «третього сектору» та окремих громадян, «необов'язко-

² Там само.

³ *Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування* // Офіційний вісник України від 27.09.2016. 2016. № 74. С. 51, ст. 2493.

вість» їх врахування, невикоріненість традиції партнерства, невідпрацьованість його процедур гальмують співпрацю органів публічного управління з громадськістю.

Однак можливості для монологічних дій влади, вияву крайніх форм патерналізму, коли публічні управління присвоюють собі право вирішувати за «пасивних, несвідомих» громадян, створюються й самими громадянами, їхньою необізнаністю щодо власних прав, невмінням протистояти втручанням держави у приватне життя, низьким рівнем у суспільстві громадянської культури участі.

Отже, до співпраці на етичних засадах має бути готова й інша сторона взаємодії, представлена громадянським суспільством.

Сповідування принципів верховенства права, поваги до людини передбачає існування певного рівня демократичної політичної культури та усвідомлення громадянами свого особистісного статусу. Наприклад, досвід різних країн доводить: якщо запроваджені владними інституціями етичні заходи боротьби з корупцією не підтримуються громадянами, вони не призводять до значущих наслідків. Поширення у суспільстві атмосфери нетерпимості до виявів корупції та до порушення публічними управліннями професійно-етичних норм значним чином позначається на ефективності антикорупційної діяльності. Пробудження моральної свідомості, відчуття власної гідності, розвинута громадянська етика та соціальна активність громадськості створюють підвищену суспільну чутливість до відступів представників публічного управління від основ професії.

Патерналістські настрої, духовна криза, суспільна толерантність до явищ корупції, незнання громадянами своїх прав і невміння їх захищати, невиразність особистісної культури та етики відповідальності є суттєвими гальмами у формуванні етично вибудованого, прозорого та ефективного публічного управління.

Побудова інституту суспільного нагляду обов'язково має персоналістські виміри. К. Поппер нагадує, що функціонування навіть найкращих інститутів, таких як демократичний контроль та рівновага завжди буде великою мірою залежати від зайнятих там людей⁴. Нині зміни та трансфор-

⁴ Карл Поппер, Открытое общество и его враги : В 2 т. / К. Поппер; [пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского]. М., Феникс, Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992, т. 1, 1992, с. 167.

мації історично-культурних форм звітності ув'язуються з перетвореннями у процесі формування особистості. Сучасна постмодерна звітність може трактуватися як відповідальне повідомлення свідомих відповідальних особистостей щодо своєї діяльності одне одному та громаді⁵.

«Громадський контроль суспільства за діями влади має починатися з дотримання принципів з боку самих контролерів», – слушно зазначає й Л. Волошина, описуючи корупційний скандал, в якому голова громадської ради стала посередником під час передачі хабаря представникам влади. «Байдужість до того, хто представляє суспільство в державних інституціях, є злочинним недбалством, яке тільки закріплює аморальний порядок речей», – констатує журналістка. І тут важко не погодитися, що проблеми в моральній сфері суспільства «є причиною аморальної епідемії, яка охопить країну»⁶.

Соціальне партнерство унеможливилося й попередньою орієнтованістю громадських організацій на тотальну опозиційність, а створення із органів публічної влади образу ворога підриває престиж держави.

На цьому шляху зміни у суспільстві, у суспільній свідомості спроможні підштовхнути до етичних реформ у владі.

В останні роки в середовищі аналітиків та громадських активістів розпочалась дискусія щодо того, яке значення мають етичні принципи для діяльності громадських організацій, зокрема, йшлося про необхідність вироблення етичних принципів у діяльності організацій громадського контролю, адже організації, які вимагають прозорості, відкритості та підзвітності від публічних інституцій, передусім самі повинні їх дотримуватись⁷. Наприклад, усвідомлення того, що «неурядові організації, як важлива передумова розвитку правової держави мають розуміти та брати на себе відповідальність щодо дотримання етичних принципів при проведенні своєї діяльності» спонукало Громадську мережу «СВОЇ» розробити Кодекс етики неурядових організацій-членів громадської мережі «СВОЇ»

⁵ Степаненко В. *Звітність як передумова дискусії: соціальна проблема рефлексивного актора* // Українські інтелектуали: погляд із сьогодення, К., Дельта, 2006, с. 147.

⁶ Волошина Л. *Етика постколоніалізму* // День, 10 вересня, 2018. URK: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/etyka-postkolonializmu>

⁷ *Про безмежні перспективи громадського контролю в Україні*. URL: <https://www.oporaua.org/news/vybory/395-2009-11-30>

для «забезпечення розуміння та впровадження в діяльність неурядових організацій принципів етики і моралі, що є загальноприйнятими в цивілізованому світі»⁸.

Таким чином, готовність громадськості до змін, які пов'язані з аксіологічним переосмисленням багатьох минулих постулатів соціального життя, є однією з умов ефективного реформування владних інститутів в Україні в напрямку демократії.

Демонструючи повагу до прав людини, законослухняність та доброчесність громадяни, інститути громадянського суспільства обґрунтовано очікують й, більше того, вимагають етично вивіреної поведінки від представників влади. У ситуації розвинутої демократії громадськість стає важливим суб'єктом формування не лише етики в публічному управлінні загалом, але й професійної етики публічного управління.

Слід зазначити, що від початку свого існування політико-адміністративна етика сповідувала патерналістські постулати. Це виявлялось і в тому, що громадяни були позбавлені можливості впливати на утворення та застосування її вимог. І смислові акценти, і спосіб формування ціннісних засад етики представників влади мали односпрямований характер. Їх активними суб'єктами були, в основному, політики, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, їхні професійні асоціації.

Професіонали виходили із того, що вони є не лише знавцями професії, але й мають виняткове право на моральну експертизу власної діяльності. Володіння спеціалізованими знаннями, за існуючим стереотипом, апріорі робило їхні дії бездоганними в моральному сенсі. Корпоративність ставала об'єднуючим началом професійної спільноти. Тривале існування етики представників влади, яка демонструвала, перш за все, позиції професіоналів і не відображала точки зору «клієнтів», широкого суспільного середовища, було зумовлене меншими мобільністю, динамізмом й інформованістю суспільства, відсутністю сформованих вимог загалу до етичних засад професії. Нехтування думкою громади при обговоренні етичних проблем професії збільшувало відрив політиків та чиновництва від реальних про-

⁸ Кодекс етики неурядових організацій-членів громадської мережі «СВОІ». URL: <https://svoyi.org/etyka>

блем і сподівань суспільства та підживлювало в управлінсько-бюрократичному середовищі відчуття вищості, елітарності.

Під тиском процесів демократизації ситуація має тенденцію до змін. Громадськість відмовляється погоджуватися з тим, що етичні засади професії, яка впливає на життя кожного, стають результатами «кулуарних» погоджень професіоналів. Етика публічного управлінця перестає бути лише сферою корпоративного інтересу, доступ до побудови громадянського суспільства спонукає до широкого дискурсу щодо морального унормування взаємодії влади й широкої громади.

Демократизація суспільства впливає на процеси «демократизації» політичного класу та бюрократії. Участь в управлінні стає вагомим важелем суспільних взаємодій як між громадянами та публічними управліннями, так і в самому управлінсько-бюрократичному середовищі. Це сприяє етизації відносин держави, місцевого самоврядування й громадянина, яка базується на позиції, що у громадян є підстави бачити у владних структурах достойних партнерів й розділяти з ними відповідальність за долю країни.

Залучення громадян до обговорення моральних дилем публічного управління, публічної служби форсує пошук оптимального їхнього вирішення. В умовах демократії до цього процесу, крім публічних управлінців, долучаються експерти, представники громадських організацій і політичних партій, релігійні діячі, широкий загал громадськості. Кордони професії розмикаються для обговорення етичних ракурсів суспільно значимих питань професійної діяльності та громадського контролю за етичністю діяльності представників публічного управління.

Усі ці обставини приводять до необхідності формування, закріплення, чіткого виконання та контролю за дотриманням етичних стандартів публічного управління.

Громадяни вже не погоджуються з тим, що від конкретного чиновника залежить ефективність того чи іншого проекту, результативність управлінських зусиль, дотримання професійно-етичних норм тощо. Суспільство вимагає від центральних і місцевих інституцій влади гарантій щодо дотримання публічними управліннями професійних і, зокрема, професійно-етичних стандартів поведінки.

Вибудова інституціональної підтримки етичних стандартів дасть змогу здійснювати функції координації діяльності публічних управлінців, запобігання зловживанням, здійснення суспільного контролю, реалізації «етичної програми» держави, законодавчої підтримки вимог етики публічних управлінців, соціального, правового й морального захисту бюрократії, забезпечення виконання нею вимог професії. Набуває вагомості й посилення інформаційно-аналітичної та консультативної взаємодії органів публічного управління з громадським сектором.

Громадський контроль за певної своєї недосконалої залишається одним із найбільш продуктивних способів протистояння узурпації влади та її відриву від інтересів і потреб громадян. Удосконалення засобів громадського контролю та обмеження втручання держави в життя громадян сприяє посиленню підзвітності та прозорості дій влади, контролю за дотриманням нею етичних засад професії, запобіганню неефективності й корупції в публічному управлінні. Громадськість має право отримувати інформацію та контролювати ефективність й етичність керування владних структур довіреними їм ресурсами та повноваженнями, набуває можливостей відслідковувати та корегувати публічно-управлінські впливи, запобігати небажаним діям влади. Доступність для громадян засобів такого контролю виявляє ступінь демократичності суспільства. Нині в Україні на порядку денному стоїть питання інституціоналізації громадськості як інстанції контролю.

Громадський контроль передбачає транспарентність і демократичність управлінських процесів (зокрема, процедури прийняття рішень), доступ громадян до інформації (в тому числі до тієї, що збирається та зберігається органами влади), присутність представників громадськості на засіданнях органів публічного управління, роботу громадських рад, проведення громадських слухань і круглих столів, участь незалежних експертів в атестації публічних службовців, чіткі процедури оскарження та апеляції тощо.

При цьому громадський контроль, крім інструментальної функції, виконує й морально-психологічну роль. Він є способом самоствердження громадян, підтримки їхньої гідності та самоповаги. Контролюючи належне виконання владними інстанціями їх повноважень, особа вимагає ви-

знання свого права на етично обґрунтовані якісні послуги, якісне управління загалом.

Громадянам, чиї права були порушені діями публічних управлінців, має бути надана можливість вносити звернення про дані порушення, отримувати пояснення та вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу, брати участь у розгляді звернень, отримувати компенсації. Каналами комунікації з етичних питань можуть бути скриньки для скарг і побажань, «гарячі лінії» телефонного зв'язку, електронна пошта, спеціальний портал в Інтернеті, опитування громадян тощо.

Акторами громадського контролю сьогодні стають не лише окремі громадяни, політичні партії, рухи, громадські об'єднання, але й ЗМІ, аналітичні центри, консультативні агенції, університети, дослідницькі інститути. Функції контролю за діяльністю публічних управлінців могли б узяти на себе «етичні мережі» НДО, які б об'єднувалися при проведенні суспільного нагляду та мали спільну програму дій щодо підтримки публічної етики та протидії корупції. Для України, незважаючи на всі пов'язані з цим складнощі, досить перспективним для розповсюдження у сфері публічного управління є досвід функціонування Громадської ради доброчесності, яка призначена бути інструментом здійснення реальних змін у судовій системі держави за рахунок зв'язку між суспільством та судовою гілкою влади й громадського контролю за дотриманням прийнятих стандартів поведінки.

Ефективність суспільного контролю залежить від можливостей громадськості отримувати максимально повну об'єктивну інформацію про діяльність владних структур, в тому числі через оприлюднення нормативних актів (проектів найважливіших нормативних актів) та коментарів до них, висвітлення процесу проведення нарад органів влади, роз'яснення рішень та дій адміністративних органів. Покращення ситуації в царині інформованості громадськості про дії влади залежить і від чіткості статусу ЗМІ, їх незаангажованості, незалежності та здатності проводити неупереджені журналістські розслідування; від впровадження механізмів реагування владних структур на критичні публікації в ЗМІ, публічне повідомлення про результати перевірок за цими публікаціями та покарання за надання владними структурами або ЗМІ перекрученої та хибної інформації.

ції. Спільнота повинна й надалі мати право ознайомлюватися з фінансовими деклараціями публічних управлінців.

Для адекватного суспільного контролю за дотриманням етики публічного управління громадянам також має надаватися інформація про зафіксовані в нормативних документах етичні вимоги до представників публічного управління, про моніторинг їх впровадження та результати розгляду порушень етичних норм щодо.

Основна відповідальність за створення умов для повноцінного суспільного нагляду лежить на органах державного управління та місцевого самоврядування, але завдання формування культури взаємодії, взаємної відповідальності актуальне і для громадськості, і для владних структур.

Співробітництво інституцій публічного управління з громадськістю, делегування певних соціально-економічних і культурних функцій громадським організаціям можуть мати значні морально-психологічні ефекти, які виявлятимуться в зникненні відчуження між владою та громадою, зміцнення дійсного авторитету органів публічного управління. Взаємодія між владою та громадськими організаціями інтенсифікуватиме діалогове вирішення проблем суспільного розвитку, сприятиме виробленню у людей навичок співробітництва, усвідомлення складності управлінських процесів, посилить у суспільстві відчуття єдності, патріотизму, довіри, спільної відповідальності.

При цьому спрямованість представників публічного управління на відкритий діалог і партнерство може здійснювати певний «виховний» вплив на громаду, відкривати поле для зростання громадянської культури суспільства. Дотримання з боку публічних управлінців принципів демократії, відкритості, контрольованості влади, залучення представників різних суспільних груп до діалогових взаємодій є опосередкованим стимулом для формування у громадян відповідального ставлення до власного життя, до долі громади, держави, країни, фактором зниження у суспільстві патерналістських очікувань. Адже одним із наслідків посилення державно-адміністративних впливів на соціум є зростання у громадян впевненості, що саме держава має все робити для них, не вимагаючи нічого натомість. Це призводить до пасивності та духовної апатії в суспільстві й, безумовно, знижує планку його морального розвитку.

Таким чином, громадянське суспільство є базовим елементом етичної інфраструктури публічного управління. Діалогові стосунки між органами публічного управління та громадянами визначають не лише право та можливості для спільного вирішення питань, але накладають певні обов'язки та обмеження, а також діалогічну відповідальність на всіх учасників взаємодії; вони передбачають побудову стосунків на основі довіри, поваги, справедливості.

Висновки

В умовах демократії громадяни залучаються до формування публічно-управлінських рішень, їхньої реалізації, суспільного нагляду за діяльністю влади. У контексті підтримки етики в публічному управлінні це перетворюється у формування підвищеної чутливості інститутів громадянського суспільства до етичних аспектів публічного управління, ініціювання широких суспільних обговорень моральних аспектів діяльності управлінців, спільне вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів цієї діяльності, моніторингу та нагляду за їх втіленням, здійснення етичної експертизи рішень і дій влади.

Для ефективної, постійної, різнопланової комунікації, конструктивного та результативного партнерства і органам влади, і громадськості необхідно дотримуватися певних етичних засад взаємодії, які мають бути особистісно усвідомлені та інституціонально підтримані.

Не лише інститути громадянського суспільства є дієвими суб'єктами впливу на формування етичних засад владних відносин, але й спрямованість представників публічного управління на відкритий діалог та партнерство може здійснювати певний «виховний» вплив на громаду, відкривати простір для зростання громадянської культури суспільства.

Взаємодія між владою та громадськими організаціями здатна стати вагомим каталізатором, який спонукатиме представників публічного управління до етично вивіреної реалізації їхнього соціального призначення та забезпечення потреб громадян, інтенсифікуватиме діалогове вирішення проблем суспільного розвитку, сприятиме виробленню у

суб'єктів взаємодії навичок співробітництва, посилить у суспільстві відчуття єдності, патріотизму, довіри, спільної відповідальності.

Tetiana VASYLEVSKA

PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN SUPPORT OF ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Under conditions of democracy, citizens are involved in the formation of public-management decisions, their implementation, public oversight of the activities of the authorities. In the context of the support of ethics in public administration, this becomes a form of increased sensitivity of civil society institutions to the ethical aspects of public administration, initiation of broad public discussions of the moral aspects of the activities of managers, the joint development of socially acceptable ethical standards for this activity, monitoring and oversight of their implementation; carrying out an ethical review of decisions and actions of the authorities.

For effective, constant, diverse communication, constructive and effective partnerships, both authorities and the public need to adhere to certain ethical principles of interaction, which must be personally aware and institutionalized.

At the same time, not only civil society institutions are effective actors for influencing the formation of the ethical principles of power relations, but the direction of public administration to an open dialogue and partnership can have a certain "educational" effect on the community, open the field for the growth of civil society culture.

The interaction between the government and public organizations can become a significant catalyst that will encourage representatives of public administration to ethically validated implementation of their social purpose and meet the needs of citizens, intensify the dialogue solution of problems of social development, promote the development of co-operation skills among subjects of interaction, increase the sense of unity in society, patriotism, trust, shared responsibility.

Key words: *civil society, public administration, ethics in public administration, civil control.*

Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПОДДЕРЖКЕ ЭТИКИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

В условиях демократии граждане привлекаются к формированию публично-управленческих решений, их реализации, общественному надзору за деятельностью власти. В контексте поддержки этики в публичном управлении это превращается в формирование повышенной чувствительности институтов гражданского общества к этическим аспектам публичного управления, инициирование широких общественных обсуждений нравственных аспектов деятельности управленцев, совместную разработку общественно приемлемых этических стандартов этой деятельности, мониторинг и надзор за их воплощением, осуществление этической экспертизы решений и действий власти.

Для эффективной, постоянной, разноплановой коммуникации, конструктивного и результативного партнерства и органам власти, и общественности необходимо придерживаться определенных этических основ взаимодействия, которые должны быть личностно осознанными и институционально поддержанными.

При этом не только институты гражданского общества являются действенными субъектами влияния на формирование этических устоев властных отношений, но и направленность представителей публичного управления на открытый диалог и партнерство может оказывать определенное «воспитательное» влияние на общество, открывать поле для роста гражданской культуры общества.

Взаимодействие между властью и общественными организациями способно стать весомым катализатором, который будет побуждать представителей публичного управления к этически выверенной реализации их социального назначения и обеспечения потребностей граждан, интенсифицировать диалог решения проблем общественного развития, способствовать выработке у субъектов взаимодействия навыков сотрудничества, усилит в обществе ощущение единства, патриотизма, доверия, общей ответственности.

Ключевые слова: гражданское общество, публичное управление, этика в публичном управлении, гражданский контроль.

Дорін-Мірча ДОБРА

НА ЗАХИСТ ВИСОКОЇ ЕТИКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Демократія та законний уряд, верховенство права та узгоджене законодавство, компетентна адміністрація та чесні державні службовці – ось основні компоненти модернізації та добробуту країни у міжнародній теорії.

До цих трьох компонентів ми додали добрі наміри уряду та політичного класу, роль національної специфіки у процесі модернізації та спроможність державного адміністративного апарату приймати підвищення етичних і професійних стандартів.

Ця стаття є своєрідним закликом до підвищення обізнаності щодо ключової ролі, яку державні службовці відіграють у національних зусиллях з модернізації. Припускаючи більш високі якісні та поведінкові стандарти, громадські працівники можуть стати ініціаторами, прихильниками й розробниками етичної та моральної національної реформи, тим самим сприяючи модернізації держави та, автоматично, добробуту громадян.

Ключові слова: демократія, законний уряд, державні службовці, громадянин, модернізація.

The references to the ethics of civil servants, with many possible configurations, will inherently lead, especially in the South-Eastern area of Europe, to the sensitive problem of corruption. Unfortunately, the insufficient reference to the European functional patterns and the unawareness of the need of anticorruption measures have put our countries (Romania and Ukraine) in the situation of losing the start to reform the national bodies and, at the same time, to unhappily extend a difficult time for the populations on their territory.

Or, in the absence of vigorous and sustained government measures and strategies, those who felt the most the opprobrium and sometimes even the reaction of society were the civil servants, the first representatives of the state in relation to the citizens.

In this direction, in this paper, we are going to make some clarifications, and perhaps even strategic releases. All these from the point of view of a citizen of a state that began its projection, strategy and anti-corruption struggle, reaching a certain point of the route, addressing this presentation to a public in a country for which the efforts to normalize, to optimize and modernize the apparatus

of state are (still!) in full debate, and probably (hopefully!) in an immediate actuation.

Starting from the simple premise that the professional and deontological level of the state apparatus inevitably influences (negatively or positively) the life of the citizens and their living standards, I will try to briefly refer to some causal, explanatory or normative hypotheses that could lead to the awareness of the need for "higher ethics of the civil servant". In the hope that the proposed references will explain and especially will motivate the audience and the readers to the necessary preoccupations in a modern and efficient administrative apparatus, I hereby announce the areas of concern of this paper:

- the prevalence of political motivation towards the modernization of the country and the administrative apparatus;
- the role and functions of history and the national specificity in the configuration of modernization:
- the necessity of assuming and becoming aware of the importance of the state apparatus in modernizing the country;
- towards an ethics of higher professionalism and professional activity.

Over the three decades since the fall of communism, starting from objective or only illusory ideals, the peoples of Eastern Europe have been forced to become aware of the long road of transition. And most of the time, perhaps without any exception, this whole part of Europe has realized that this effort depends on many factors, most of them external, making the journey harder and harder than initially hoped. However, valid and rational models of operation are already being verified, and us, those in the Eastern Europe, we only need to implement them as long as they prove their superiority in relation to what we were accustomed to applying. This project of modernization is only a matter of will; not just any kind of will, but a national one.

The necessary political motivation for reform

From state to state in this part of Europe, factual situations and circumstances have laid pro-modernist parties to govern, or parties focused rather on the speculation of the communist memory, ergo retrograde, nonreformist parties. With the fall of the Iron Curtain, Poland and the states in the current Warsaw

Pact have taken on the banner of pro-Western and European modernization, while Romania hasn't evolved in any way on this matter, due to the governing parties that belong to the second category. Late or not, the first configuration of the anti-corruption fight appears in 2001 under the title "The National Program to Prevent Corruption"¹.

The very name of the initiative shows that corruption prevention is more important than its penalizing. "The Romanian experience of the last decade, as well as of other Central and Eastern European countries, shows that most of the anti-corruption actions have resulted mainly in counter-punitive measures, whose effect was far from what was expected"². Thus, the reference is to the entire geographical area, Central and Eastern Europe, and the approach remains, however, appreciable as a result of the political will of that time. "The Government of Romania has included among the priorities of the Government Program the fight against corruption through radical measures that will effectively reduce the area of manifestation of this phenomenon"³. Moreover, in the mentioned program, the "political will to adopt measures to prevent corruption" was listed among the essential conditions for the successful implementation.

It's to be noted the fact that, at the signing of the normative act for assuming the "The National Program to Prevent Corruption", the prime minister was Adrian Năstase, the president of the largest party in Romania, who, only a few years later, was convicted and incarcerated in a file of corruption. Made up of conviction, facade or pressure from external partners, the strategy adopted will soon have its effects in a short time, with Romania joining the states whose former prime ministers will have gone to jail. "The development of a coherent, general and complex strategy implies a clear commitment from the political leaders to fight corruption, wherever this occurs. This means that the leaders will accept to be verified"⁴.

Convinced or not, the political leaders of Romania in the year 2000 launched the first institutional forms of fight against corruption, and later, the democratic exercise of party rotation gave effect to this already created form. For, from this

¹ Decision no. 1065 of October 25, 2001 on the approval of the NAP.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Jeremy Pope, *Elementele unei strategii anticorupție eficiente*, în vol. *The World Bank, Corruption and its fight*, Institutul IRECSO, București, 2003, pp. 110–111.

point of view, the political alternation to governance is a necessary element of the anti-corruption fight. "One of the main obstacles to reform lies within the government, being represented by politicians and power-related interests."⁵ Because, most of the time, the fight against corruption is at least in its beginnings only mimed, because the politicians think of it as a formal "must have" in the hope that it will never touch them personally. And this happens especially in the states that lack a long democratic exercise and with a precarious institutional history.

The role and functions of history and national specificity

Suddenly, together, the course of history and the national specificity shape, or at least deeply influence the opening of a country to certain models or towards modernization. For just as Protestantism encouraged the emergence of capitalism, a fact demonstrated by the sociologist Max Webber⁶, the geographic proximity and historical movements configure certain models and administrative and governmental structures in each country. "The relationship between the culture of society and the political institutions is a dialectical one"⁷ and this becomes evident when we think of the fact that the Western European countries have had in the West and the South the Ocean what was needed to be passed in order to form colonies, namely a source of wealth, while, in the same period, the countries of Eastern Europe have had in the East and South the the Tsarist and Ottoman Empires, thus a source of danger and impoverishment.

And from a socio-cultural point of view, things are even worse, because the influence of these empires was predominantly negative, either through the aggressive Tsarist model or through the corrupt model of the Ottomans. "It often happens that what begins as a political act ends in becoming a cultural attribute"⁸, said the American political scientist, referring to the English and French examples of decentralization and centralization. Starting from the eloquent historical examples of the countries of Southeastern Europe and their cultural

⁵ Idem, *Accentuarea responsabilității și spiritului etic în sectorul public*, in vol. The World Bank, Corruption and its fight, p. 117.

⁶ Max Webber, *Protestant ethics and the spirit of capitalism*.

⁷ Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 33.

⁸ Fukuyama Francis, *Trust (Încredere)*, Ed. Antet, Prahova, p. 25.

influences, we will only recall the fact that in the Romanian Lands until the nineteenth century the rulers bought their function through the famous "gift" offered to the Ottoman Gate. From here to a certain "understanding" vision towards the habit of asking or offering to give or get something in relation to the administrative apparatus, there are not many steps to take.

We just want to emphasize that the course and the historical events deeply influence the culture of a people, and hence, automatically, its behavioral and even institutional structure. In addition, in the same institutional configuration, formed over the centuries in the Western countries, and only in more than 100 years in the Eastern countries, there are settled those slow but perennial evolutions of the national specificity, of the "national race", so as the Romanian philologist and sociologist Eugen Lovinescu called them⁹. However, this theme is equally consistent with what we today call "historical institutionalism", an area in which the researchers seek to highlight the multiple implications of the institutional system of each country." Historical institutionalism seeks to uncover the historical dynamics of the shape and transformation of organizational structures of states and society, and the way these structures shape, constrain, inhibit and enable societal and governmental actors"¹⁰.

By summing up the ideas presented in this section, we will say from the perspective of our title: we are, as public servants, tributaries of an institutional system, which, in turn, is profoundly influenced by the national culture and history. From here, automatically, specific configurations occur in each country, and some of them may be unfortunate (the bending towards bribery and corruption), and others harmful (a difficult, inefficient administrative system). And all these characteristics can make it difficult to do the public office jobs with dignity and honor, especially if the political elite is interested in maintaining the current status quo, opposed to modernization. For, according to the same features specific to peoples, this phenomenon of modernization can be accepted more difficult or easier. Here, however, lies the importance of the body of civil servants and their reporting to ethical standards, as importance. Here comes the ethical role of the one who holds a public office.

⁹ See in this respect the work devoted to Romanian civilization *The history of modern Romanian civilization*.

¹⁰ Ikenberry G. John, *History's heavy hand*, The University of Pennsylvania, 1994, p. 7.

The importance of the state apparatus in modernizing the country

Most of the times, in the case of the Central and Eastern European states, modernization meant taking over the historically and functionally valid model in the western countries of the continent. In other words, for us – the Easterns, modernization meant Europeanization. Assumed or not, as long as, over the last few centuries, any East-West reporting has been able to show the backwardness of the East, this became evident especially in the last century when the communist experience deepened even more the level difference. "It is clear that the peoples of Eastern Europe have been tired of the political-ideological debates with which they have been fed for years and years in order to join other substitutes, under the empire of necessity"¹¹. And one of these needs, in keeping with the French author's opinion, is indeed the upgrading needed to recover the gap once installed between the two sides of the continent.

But this process of modernization-europeanization has assumed countless valences: how much of the essence of the European model fits the national specificity we have already spoken of; the takeover of the institutional forms of Western European civilization meant most often the replacement of the historical-national forms; and last but not least, through whom will these forms be transplanted?

If, in the first part we spoke – and not by chance, this can be seen – about the motivation of the political class to modernize and to fight the old forms of national institutionalism (which sometimes means even generalized corruption), it was our turn to show how important is the class of the civil servants in all this work. Because we will support until the end that, without a class of civil servants that is aware of this necessity, the whole national political effort becomes illusory. And this especially in a society where historical institutionalism proves the existence of such deviant behaviors.

We will go in this approach of ours by another assertion made by the American political scientist Huntington. "Depending on the economic growth, the only thing worse than a society with rigid, over-centralized and dishonest bureaucracy is a society with a rigid, super-centralized and honest bureaucracy"¹².

¹¹ Claude Karnoouh, *Communism / Postcommunism*, Iași, Polirom, p. 21.

¹² Huntington, Samuel, op.cit., p. 68.

No matter how shocking the assertion, it is based on two historical truths. First, that there is no corruptless society, and in some cases it turns out that it is precisely the corruption the factor that dynamizes some projects that would otherwise be procrastinated almost indefinitely, precisely because of those honest but rigid officials.

"Corruption is not a problem that "appears" in a healthy society and it does not necessarily lead to collapse"¹³. This is the statement that comes to support the second truth of Huntington's syntax. Without necessarily leading to collapse, a certain level of corruption becomes even desirable in overregulated societies, where the rigidity of officials is even an obstacle to the country's development. And when development, or more exactly the modernization is in its initial phase, most of the time it is also responsible for the emergence of this harmful phenomenon: "New standards and criteria for what is good or bad condemns at least some traditional patterns of behavior as corrupt (...)." ¹⁴ Therefore, old habits, sometimes even procedures, are becoming undesirable, and until the renunciation of them, during the transition period, the risk that a large proportion of citizens, and especially civil servants, are in conflict with the law is highly increased.

So, why is the body of civil servants so important, especially in countries that are undergoing a difficult transition? Seen from the perspective of a good executive system, it would mean that: "A responsible administration and a responsible government characterized by the free movement of information, by the separation of powers of law corpus and nepotism, competent officials (including well-trained civil servants) realistic politics and low expenses for the defense"¹⁵. Enough to emphasize once again that, without a well-trained and especially well-targeted working apparatus, any national effort towards modernization may be in vain. For most of the time, the main vector of transmitting the governmental option to reform is precisely the functional apparatus. High integrity behavior, solid professional training, and high value ethical and moral options are the qualities of key civil servants in transition times.

¹³ Johnston Michael, *Ce se poate face în cazurile grave de corupție*, vol. *The World Bank, Corruption and its fight*, p. 24.

¹⁴ Huntington, op.cit., p. 60.

¹⁵ Alan Doig, *Corupția, buna guvernare, guvernul eficient și dezvoltarea economică*, vol. *The World Bank, Corruption and its fight*, pp. 29–30.

Towards a higher ethics of state officials

In any modern and civilized society, as well as in transition, higher ethical behaviors are encouraged and become absolutely mandatory. As the rule of law becomes the main guarantor of our individual rights and freedoms through the legal rules to which we have to comply, it is obvious that their observance ensures the functionality of the entire national system. Moreover, once the conditions for such a state (coherent legislation, political will, responsible government, competent administration) have been met, the ethical behavioral level of public agents is an essential component of the success of modernization.

Remaining at the behavioral level, we will say that civil servants must benefit, in addition to higher professional training, from a very precise legislation in the ethics field. Integrity in public life and in the public service develops when legislation, regulations and codes clearly define both appropriate and prohibited behavior"¹⁶. Thus, in a logical and predictable context, civil servants will know precisely what is and is not allowed so that their own professional activity will be relieved.

And from here onwards, the whole process of reform and modernization imposed by politicians will have more chances of success. For once initiated and demanded by the population, imprinted by political forces and applied by civil servants, the process has real chances of success. "Political officials supervising the bureaucrats know they can lose their power because of corruption and inefficient policies"¹⁷.

This is the stance that emphasizes the importance of civil servants in the process of modernizing the country. Without their will and involvement as a mechanism for the promotion and implementation of national reforms, the ideals of society and political motivation are insufficient. Without the ethical and teleological assumption of the bureaucrats, the modernization of a country is really endangered.

¹⁶ Jeremy Pope, *Accentuarea responsabilității și spiritului etic în sectorul public*, vol. *The World Bank, Corruption and its fight*, p. 122.

¹⁷ Michael Johnson, op.cit., p. 24.

Towards an ethics of integrity and professionalism

In a modern country, everything is predictable. The legislation, the government actions, the behavior of individuals and economic agents and, in our case, that of public officials. In this way, the existence of all becomes easier and more agreeable. If a citizen knows what he can or can't expect from a civil servant, he means he will have much more chances to be satisfied with the quality of the services provided by the state. In his turn, the bureaucrat will have much more chances to have a professional career appreciated by both clients and superiors, and his career development will become even more predictable as his behaviors will be more rigorous. And all this in strict relation to the norms and provisions of codes of conduct specific to the function of state public servant. "Corruption often develops in the absence of professional ethics in the public service or understanding of the concept of responsibility towards the citizen"¹⁸.

Here we come to the point of utmost importance of our work. In essence, it is about that assumption that the public apparatus must present in the ethical approach of the whole behavior. Without this awareness and subsequent assumption, the national modernization effort can be considered to be in vain. When the earlier quoted author referred to "understanding the concept of responsibility towards the citizen", he referred to the necessary self-evaluation of each one, followed by the acceptance of the need for ethical frameworks in each field. "The ethical framework must be supported by the commitment of the political leaders, accepted by a broad segment of the public sector and supported by a large part of civil society"¹⁹. Therefore, the political commitment, the acceptance of public workers and the civic support – these would be the ingredients of imposing modern ethical codes necessary for transition states.

From here on, the steps are actually easy; most of the time the administrative apparatus is not only the one that accepts the ethical standards, but it can even be the one that imposes them or at least encourages them: "Empirical studies have shown that the way the public administration in a country is

¹⁸ Jeremy Pope, op.cit., p. 121.

¹⁹ Langseth, P. & all, *Sisteme ce permit dezvoltarea integrității naționale*, vol. *The World Bank, Corruption and its fight*, p. 14.

organized has a large effect on factors such as economic development and control of corruption"²⁰.

Conclusions

Between corruption and underdevelopment there are obvious links. It is true that a world or a state without corruption does not exist, but where the state is less modernized, the corruption is significant, especially in relation to the fierce economic figures in emerging or underdeveloped states. For this reason, its effects are even more painful and unfair, consisting of exorbitant prices at auctions, prolonged execution times, poor quality of delivered products or services rendered, negative impact on the living standards of the inhabitants.

Our work can be considered an appeal to the professional class of civil servants. They can be the initiators, advocates and promoters of that moral and ethical reform that any state that seeks to develop needs. If, on the one hand, public workers can block or promote such reform and modernization, it becomes evident that by their attitude towards moral and behavioral standards they can become the vectors of the modernization and of the welfare of the population of any state.

There is no modern state without an adequate administrative apparatus. Alongside a legitimate and well-intentioned government, as well as clear and predictable legislation, the body of civil servants is part of a country's reform and modernization tools. We also add here the civic and citizen-friendly spirit of modernization, which the political class has to take over, which the legislation has to systematize, and which the public administration has to apply.

A well-intentioned government may be stuck in its initiatives and policies by a difficult inert, even malicious, administrative apparatus. At the other end, however, lies the noble variant of this apparatus, the one in which public functioning is the promoter of modernization, democracy and well-being. This is the great role that the bureaucratic apparatus can assume.

²⁰ Bo Rothstein, Nicholas Sorak, *Ethical Codes For Public Administration*, p. 4. URL: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf accessed on 26.07.2019.

Dorin-Mircea DOBRA

PLEA FOR A HIGHER ETHICS OF CIVIL SERVANTS

Democracy and legitimate government, rule of law and coherent legislation, competent administration and honest public servants – these are the main ingredients for a country's modernization and well-being in the international theory.

To these three ingredients we have added the good intentions of the government and of the political class, the role that national specificities play in modernization and the capacity of the public administrative apparatus to assume the raising of ethical and professional standards.

Our paper is a call to raise awareness of the key role that civil servants play in the national modernization effort. By assuming higher qualitative and behavioral standards, public workers can become initiators, supporters and developers of an ethical and moral national reform, thus contributing to state modernization and, automatically, to the welfare of the citizens served.

Key words: democracy, legitimate government, civil servants, citizen, modernization.

Дорин-Мирча ДОБРА

РЕЧЬ В ПОДДЕРЖКУ ВЫСОКОЙ ЭТИКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Демократия и законное правительство, верховенство права и согласованное законодательство, компетентная администрация и честные государственные служащие – вот основные компоненты модернизации и благосостояния страны в международной теории.

К этим трём компонентам мы добавили добрые намерения правительства и политического класса, роль национальной специфики в процессе модернизации и способность государственного административного аппарата принимать повышение этических и профессиональных стандартов.

Данная статья является своеобразным призывом к повышению осведомленности о ключевой роли, которую государственные служащие играют в национальных усилиях по модернизации. Предполагая более высокие качественные и поведенческие стандарты, гражданские служащие могут стать инициаторами, сторонниками и разработчиками этической и нравственной национальной реформы, тем самым способствуя модернизации государства и, автоматически, благосостояния граждан.

Ключевые слова: демократия, законное правительство, государственные служащие, граждан, модернизация.

Микола ЯРМИСТИЙ

КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: З УКРАЇНСЬКОГО ТА РУМУНСЬКОГО ДОСВІДУ

У статті розглядається досвід взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні (на прикладі Чернівецької області) та Румунії (на прикладі Сучавського та Яського повітів). Аналіз організаційно-правових і практичних засад комунікативної взаємодії засвідчує, що органи публічної влади України та Румунії використовують майже однакові форми й методи взаємодії: підтримка соціально значимих проектів інститутів громадянського суспільства; консультування, громадські слухання, конференції, «круглі столи», робота громадських рад та дорадчих комітетів, співпраця із ЗМІ. Разом з тим, завдяки достатньо високій фінансовій підтримці інститутів громадянського суспільства комунікативна взаємодія в Румунії більш результативна ніж в Україні. Особливо це стосується проектів, які реалізуються не державними організаціями та спрямовані на отримання практичного результату у сфері соціального захисту, культури, освіти, довкілля, інфраструктури міста. У цьому контексті активність неурядових організацій Румунії залежить від фінансової спроможності органів влади та міжнародних фондів. В Україні активність неурядових організацій та територіальних громад залежить не стільки від фінансової спроможності органів влади та міжнародних фондів, скільки від політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

Важливою умовою проведення ефективної взаємодії є професійна компетентність публічних службовців, яка відіграє ключову роль в налагодженні зв'язків та співпраці з представниками громадськості. Це накладає на службовців нові вимоги володіння новими знаннями та вміннями для ефективної комунікативної взаємодії: знати нормативно-правове забезпечення; форми, методи та механізми комунікативної взаємодії; уміти організовувати ділові зустрічі, наради, зібрання; володіти технологією та мистецтвом публічного виступу; вирішувати питання кризових і конфліктних ситуацій тощо.

Аналіз діяльності органів публічної влади Румунії та України засвідчує: подібність застосування форм і методів співпраці влади з інститутами громадянського суспільства; потреба у фінансовій підтримці комунікативної взаємодії; впровадження механізмів соціального партнерства як важлива умова ствердження демократичних принципів розвитку суспільства.

Ключові слова: комунікативна взаємодія, публічні комунікації, публічне управління, децентралізація влади, інститути громадянського суспільства.

Залучення широких кіл громадськості до управління державними справами та вирішення проблем місцевого значення визначає сучасні тенденції розвитку системи публічного управління як в державах Європейського Союзу, так і в Україні. Зокрема в Румунії, яка вже побудувала європейську модель організації влади на місцях, органи публічної влади продовжують пошук удосконалення форм і методів взаємодії з громадою. Для України, яка розпочала процес реформування системи державного управління та передачі певних повноважень на рівень органів місцевого самоврядування, важливо визначити організаційні та правові норми залучення представників громадськості до прийняття управлінських рішень. В Україні є достатня нормативно-правова база щодо взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства. Основним нормативним документом щодо правової регламентації комунікативної взаємодії між суб'єктами публічного управління є Конституція України. Відповідно до статті 34 Конституція України¹ гарантує право на свободу слова і думки і право вільного доступу громадян до інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 32); визначає право громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) та право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40). На законодавчому рівні процес комунікативної взаємодії регламентується низькою законів. Зокрема окремі статті Закону України «Про Кабінет Міністрів України»² передбачають залучення представників громадськості до процесу прийняття управлінських рішень, що мають важливе суспільне значення, регулярне інформування громадськості про діяльності вищого органу у системі органів виконавчої влади (Ст.3, п.4). На локальному рівні місцеві державні адміністрації мають право залучати вчених, спеціалістів, представників

¹ Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Про Кабінет Міністрів України. – Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду відповідних питань, а також залучати громадян, об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» ст.28, п.2; ст. 37, 38, 39 п.9.)³. Територіальна громада має право проводити місцевий референдум, рішення яких є обов'язковими для виконання на відповідній території. Для вирішення питань місцевого значення закон передбачає проведення загальних зборів громадян за місцем проживання та надає право територіальній громаді ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, проводити громадські слухання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування України» ст. 3, 7, 8, 9, 10, 13, 14)⁴.

Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»⁵ затвердила «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Зокрема консультації з громадськістю проводять з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Консультації з громадськістю проводяться з питань суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Консультації з громадськістю можуть проводитися у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій та вивчення громадської думки. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конфе-

³ *Про місцеві державні адміністрації*. – Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

⁴ *Про місцеве самоврядування України*. – Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

⁵ *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*. – Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.10. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/243788058>

ренцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін.

Опитування службовців органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, представників громадських організацій та ЗМІ засвідчило нагальну потребу у підвищенні комунікативної компетентності (опитування проводилося в Чернівецькій області). Зокрема учасників опитування найбільше цікавило проблема підвищення ефективності комунікації в суспільстві: методи і форми комунікації органів влади з інститутами громадянського суспільства; планування та організація публічних заходів; взаємодія ЗМІ з органами державної влади; нормативно-правова регламентація комунікативної взаємодії між суб'єктами публічного управління; шляхи вирішення кризових ситуацій при комунікативних взаємодіях; підвищення професійної компетентності з питань комунікацій. Оцінюючи найбільш ефективні форми взаємодії між органами публічної влади та представниками громадянського суспільства, опитані прийшли до таких висновків: максимально ефективним є проведення спільних заходів (конференції, слухання, зібрання та ін.) (67 %); спільна участь у підготовці проектів (36 %), зустрічі органів влади з представниками громадських об'єднань (19 %) і представниками ЗМІ (11 %). Шістдесят відсотків учасників опитування оцінили рівень ефективність взаємодії між органами влади та представниками громадського ті як середній або нижче середнього. Відповіді на запитання «Які проблеми виникають в процесі взаємодії між органами влади, засобами масової інформації та громадянськими організаціями?», розділилися так: низька активність громадських організацій (47 %), відсутність концептуальної програми щодо процесу взаємодії (44 %), відсутність системи щодо співпраці між органами влади, ЗМІ та громад-

ськими організаціями (35 %). Більшість учасників опитування зазначили, що органи влади та громадськість однаковою мірою повинні проявляти ініціативу у взаємодії та налагодженні комунікації. Разом з тим, за результатами опитування, найчастіше проведення спільних заходів ініціюють: органи влади (73 %), громадські об'єднання (15 %), ЗМІ (6 %), інші суб'єкти (11 %). Максимально ефективним є проведення спільних заходів (конференції, слухання, зібрання та ін.) (67 %); спільна участь у підготовці проектів (36 %), зустрічі органів влади з представниками громадських об'єднань (19 %) і зустрічі органів влади з представниками ЗМІ (11 %).

Подібні форми і методи взаємодії органів влади з громадськістю застосовуються в Румунії. В 2018 році група українських експертів та науковців Чернівецької області мали нагоду вивчити досвід мерій муніципії Ясс, Гура Гуморулуй та Сучавської повітової ради з питань ефективної комунікації між органами влади та інститутами громадянського суспільства⁶. Вивчений досвід підтверджує той факт, що ефективне управління муніципальними справами в містах Румунії залежить від ефективності залучення представників громадських організацій та засобів масової комунікації до вирішення проблем територіальної громади. Така цілеспрямована робота проводиться, зокрема, в містах Ясси та Сучава. Так, муніципалітет Ясс, починаючи з 2005 року, затверджує рішення щодо фінансування неурядових організацій міста. У 2017 році затверджено 70 проектів, які реалізовані неурядовими організаціями за напрямками: молодь, культура, письмова культура, соціальний захист, довкілля та ін. Додатково мерія міста фінансує фестиваль освіти, що збирає біля ста проектів та забезпечений фінансуванням до одного мільйона лей. Координує ці проекти Департамент освіти і науки, який безпосередньо співпрацює з представниками громадськості. Мерія Ясс має кілька шляхів зв'язків з громадськістю: завдяки ЗМІ активно оприлюднюється інформація з сесії міської ради; щотижня випускається інформаційний вісник про всі важливі події, які відбуваються в місті; налаштований вільний доступ до ді-

⁶ *Ефективна комунікація органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства: механізми, кращі практики та досвід імплементації*, Чернівці, Букрек, 2018, 178 с.

яльності примарії, проводяться спільні заходи тощо. Важливим моментом у роботі міської ради Ясс є систематичне планування комунікативних заходів на календарний рік, що дозволяє більш ефективно використовувати фінансові та людські ресурси з питань взаємодії влади та громадськості міста. Сорін Боканча – професор Яського університету ім. Петре Андрея, який відповідає за зв'язки з громадськістю в мерії Ясс, поділився досвідом щодо залучення громадськості до управління місцевими справами. За його словами, у 2017 році в місті та його околицях реалізовано понад 60 проектів, більшість яких спрямовані на покращення інфраструктури міста, збереження історичної культурної спадщини, розвиток молодіжної політики та спорту. Важливою є робота ініціативних груп, які за 2–3 дні до початку сесії міської ради вивчають і подають на розгляд депутатам варіанти вирішення місцевих проблем. Загалом програмна концепція мерії полягає в тому, що інститути громадянського суспільства повинні впливати на ефективність роботи органів місцевої влади, контролювати їх дії та реалізовувати спільні проекти.

Сучавська повітова рада підвищила ефективність своєї роботи шляхом широкого залучення громадськості до системи публічного управління зокрема щодо прозорості та публічності використання державних коштів. Участь територіальної громади в управлінських справах є дуже важливою у таких сферах: розвиток інфраструктури, залучення коштів ЄС, збереження культурної спадщини, розвиток туризму, прозорість у процесі прийняття рішень та діяльності ради. Важливою у співпраці з інститутами громадянського суспільства є робота інформаційних центрів, сайту «Історії успіхів», реалізовані проекти та конкурси проектів від повітової ради. Суттєвим для розвитку громади є інформування та навчання населення з питань ефективності використання європейських грошей, використання земельних ресурсів, підготовки та реалізації проектів щодо вирішення місцевих проблем.

Комунікативна взаємодія органів влади та інститутів громадянського суспільства передбачає процес перерозподілу управлінських повноважень, прозорість і публічність використання державних коштів, підвищення ефективності роботи органів влади. Практика комунікативної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства

як в Україні, так і в Румунії засвідчує про однотипність у виборі форм і методів такої взаємодії за напрямками:

- соціальне партнерство: фінансова, організаційна та інформаційна підтримка соціально значимих проектів інститутів громадянського суспільства;
- консультування: вивчення громадської думки, інші форми консультацій з громадськістю;
- демократія участі: референдуми, громадські слухання, конференції, «круглі столи», робота громадських рад та дорадчих комітетів;
- інформування: прес-конференції, прес-релізи та роз'яснювальна робота у ЗМІ, буклети;
- делегування: передача владних повноважень у прийнятті рішень у впровадженні державної політики;
- контроль: громадський моніторинг та громадська експертиза діяльності органів влади.

Застосування подібних форм і методів публічних комунікацій двох держав підтверджує загальноєвропейську тенденцію взаємодії органів влади з громадськістю. Одночасно фінансове забезпечення цього процесу в Україні суттєво відрізняється від фінансування публічних проектів в Румунії. В цьому аспекті спостерігається пропорційне співвідношення залежності активності громадських організацій від рівня фінансування. Стає майже аксіомою, що результативність комунікативної взаємодії залежить від фінансової спроможності органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Разом з тим, ми вимушені констатувати, що більшість громадян України та Румунії не готові брати участь в управлінні місцевими справами. Не всі користуються правом і можливістю займати активну громадянську позицію, приймати участь у вирішенні місцевих проблем та впливати на роботу влади.

Узагальнюючи український та румунський досвід, можна визначити пріоритетні напрями комунікативної взаємодії органів публічного управління:

- нормативно-правовий напрям: формування самодостатньої інституціональної системи комунікативної взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства, надання відповідних повнова-

жень представникам інституціональної системи для ефективного здійснення комунікацій;

- організаційний напрям: розроблення та реалізація цільових програм і заходів, спрямованих на вирішення загальнодержавних і місцевих проблем; проведення масових та публічних заходів (конференції, круглі столи, збори, громадські слухання, фестивалі тощо);

- науковий напрям: моніторинг, аналіз і прогнозування ситуацій та проблем у різних сферах діяльності; підготовка інформаційних та аналітичних матеріалів, внесення пропозицій відповідним органам влади України, а також міжнародним організаціям;

- інформаційний напрям: створення суспільного інформаційного банку даних, залучення ЗМІ та інтернет-ресурсів для поширення інформації про діяльність інститутів громадянського суспільства та їх взаємодію з органами влади на принципах системності, послідовності й обов'язковості;

- напрям формування кадрового потенціалу системи публічного управління: підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації службовців органів публічної влади і представників громадськості з питань комунікативної взаємодії;

- деліберативна освіта територіальної громади з питань прав і можливостей її участі в управлінні місцевими справами;

- фінансове забезпечення програм і проектів комунікативної взаємодії.

Серед вказаних напрямів комунікативної взаємодії важливим є професійна компетентність службовців органів публічної влади з питань налагодження партнерських стосунків між органами влади та неурядовими організаціями. Постійна комунікація з представниками громадянського суспільства вимагають від службовці органів публічної влади нових знань та умінь для практичної реалізації відповідних програм. (Питання комунікативної компетентності як складову професійної діяльності службовців органів влади розглядали Демедишина Н.⁷, Драгомирецька Н.⁸, Ли-

⁷ Демедишина Н. *Роль комунікативного аспекту в професійній діяльності державних службовців* // 36. наук. пр. НАДУ ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. К.: Вид-во НАДУ, 2007. № 4. С. 44–79

⁸ Драгомирецька Н. М. *Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця* : [монографія]. Одеса, Астропринт, 2005, 279 с.

повська Н.⁹, Литвинова Л.¹⁰, Серьогін С.¹¹, Федорів Т.¹², Хаджирадєва С.¹³, Яценко С.¹⁴ та ін.). Очевидно, що в умовах формування системи публічного управління до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як в Україні, так і в Румунії висуваються нові професійно-кваліфікаційні вимоги. Службовці системи публічного управління відповідно до напрямів комунікативної взаємодії повинні:

- знати нормативно-правове забезпечення взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства;
- знати форми, методи, принципи й механізми комунікативної взаємодії; регіональні та локальні моделі комунікативної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства;
- застосовувати засоби якісної взаємодії із ЗМІ, включаючи питання підготовки прес-релізів, повідомлень, промов, публічних виступів тощо;
- уміти планувати й організовувати публічні заходи; організовувати ділові зустрічі, наради, зібрання;
- володіти технологією та мистецтвом публічного виступу, володіти технікою мовлення, знати мовленнєвий етикет і вміло його використовувати;
- уміти організовувати процес спілкування та управляти ним, застосовуючи різні комунікативні прийоми;
- знати діловий етикет і вміти його використовувати;
- застосовувати форми і методи моніторингу, аналізу, готувати інформаційні та аналітичні матеріали; розробляти нормативні документи, концептуальні та цільові програми;

9 Липовська Н. А. *Інтерпретація комунікативної компетентності державних службовців в психологічному дискурсі* / Н. А. Липовська // Державне управління: теорія та практика. URL: www.nbuv.gov.ua/ejournals/Patp/2009_2/09lnadsu.pdf

10 Литвинова Л. В. *Комунікативна компетентність державних службовців: соціально-психологічний аспект*. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/17.pdf>

11 Серьогін С. М. *Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія* / С. М. Серьогін. – Д., ДРІДУ НАДУ, 2003, 456 с.

12 Федорів Т. В. *Комунікативна компетентність і параметри* // Офіційний сайт. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/4/05.pdf>

13 Хаджирадєва С. К. *Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації* [монографія] / С. К. Хаджирадєва, Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2005, 294 с.

14 Яценко С. С. *Шляхи підвищення комунікативної компетентності державних службовців*. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/03.pdf>

- організовувати масові та публічні заходи у різних сферах діяльності відповідно до визначених стратегій, концепцій та програм;
- вирішувати питання кризових і конфліктних ситуацій, використовувати аргументи щодо зниження рівня напруги в процесі комунікації, запобігати конфліктним ситуаціям та вибирати найефективніші методики їх розв'язання.

Службовець органів влади виступає співорганізатором формування та реалізації публічної політики на засадах комунікативної взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

За результатами обміну досвідом з румунськими колегами українські експерти внесли пропозиції щодо удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування з питань комунікативної взаємодії:

1. Розширити практику включення представників громадськості у роботу депутатських комісій та спеціалізованих консультативних (дорадчих) рад.

2. Розробити механізми участі громадських організацій у підготовці та ухваленні рішень, що стосуються інтересів населення області. Поширити кращі практики проведення громадських слухань, електронних петицій тощо.

3. Регіональним органам влади залучити науковців, експертів для здійснення постійного моніторингу моделей, механізмів та передового досвіду взаємодії органів влади із різними неурядовими організаціями з метою їх впровадження та поширення.

4. Розширити практику взаємодії територіальних громад та місцевих органів влади у напрямку розробки і фінансування спільних проєктів, реалізації узгоджених соціальних ініціатив, проведення міжтериторіальних суспільно важливих заходів (конкурси, огляди, фестивалі, змагання тощо).

5. Підтримувати створення сприятливих умов для мережевої співпраці (напрацювання та реалізація громадських ініціатив із залученням широкого кола учасників – представників громадських, благодійних, експертних, правозахисних організацій, наукових установ, державних і недержавних інституцій).

Досвід діяльності органів публічної влади Румунії та України засвідчує, що застосування різноманітних форм і методів співпраці влади з інститутами громадянського суспільства, впровадження механізмів соціального партнерства – це шлях до підвищення ефективності управлінських рішень, вирішення актуальних проблем громадян, ствердження демократичних принципів розвитку суспільства.

Mykola YARMYSTYI

COMMUNICATIVE INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS: FROM UKRAINIAN AND ROMANIAN EXPERIENCE

The article discusses the experience of interaction between public authorities and civil society institutions in Ukraine (by the example of the Chernivtsi region) and Romania (by the example of the Suceava and Iasi counties). An analysis of the organizational, legal and practical foundations of communicative interaction indicates that the public authorities of Ukraine and Romania use almost the same forms and methods of interaction: support for socially significant projects of civil society institutions; counselling, public hearings, conferences, round tables, the work of public councils and advisory committees, cooperation with the media. At the same time, the experience of the public authorities of Romania and Ukraine shows that the application of various forms and methods of government cooperation with civil society institutions, the introduction of social partnership mechanisms is a way to increase the effectiveness of managerial decisions, solve urgent problems of citizens, and establish democratic principles for the development of society.

Keywords: *communicative interaction, public communications, public administration, decentralization of power, civil society institutions.*

Николай ЯРМИСТЫЙ

КОММУНИКАТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: УКРАИНСКИЙ И РУМЫНСКИЙ ОПЫТ

В статье рассматривается опыт взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в Украине (на примере Черновицкой области) и Румынии (на примере Сучавского и Ясского уездов). Анализ организационно-правовых и практических основ коммуникативного взаимодействия свидетельствует, что органы публичной власти Украины и Румынии используют почти одинаковые формы и методы взаимодействия: поддержка социально значимых проектов институтов гражданского общества; консультирование, общественные слушания, конференции, «круглые столы», работа общественных советов и совещательных комитетов, сотрудничество со СМИ. Вместе с тем опыт деятельности органов публичной власти Румынии и Украины показывает, что применение различных форм и методов сотрудничества власти с институтами гражданского общества, внедрения механизмов социального партнерства это путь к повышению эффективности управленческих решений, решения актуальных проблем граждан, утверждение демократических принципов развития общества.

Ключевые слова: коммуникативное взаимодействие, публичные коммуникации, публичное управление, децентрализация власти, институты гражданского общества.

Сергій ГАКМАН

ЕФЕКТИВНЕ ПАРТНЕРСТВО ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ТРАНСКОРДОННІЙ ВЗАЄМОДІЇ

У статті розглядаються особливості взаємодії органів влади України з інститутами громадянського суспільства. Розкриваються форми і методи впливу неурядових організацій на владу. Особлива увага приділяється теорії та практиці формування коаліцій НУО та їх впливу на прийняття управлінських рішень.

Інтеграція в європейське співтовариство зумовлює проведення активної політики добросусідства, вдосконалення механізмів багаторівневих відносин, зокрема міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Транскордонне співробітництво не тільки сприяє приведенню наших країн до форм, найбільш прийнятним для їх економічної самодостатності, але і дозволяє відпрацьовувати механізми співпраці і взаємодії влади та громади, характерні для вже існуючих технологій у Євросоюзі, що може дозволити нашим країнам «м'яко» інтегруватися до спільної Європи, не порушуючи звичний для себе контекст розвитку. Особлива роль при цьому припадає на транскордонні проекти, в першу чергу, в рамках реалізації програм Європейського Інструменту Сусідства та партнерства.

Ключові слова: громадянське суспільство, транскордонне співробітництво, НУО, інтеграція, управлінські рішення.

Залучення громадськості до процесів розробки та прийняття рішень, що стосуються життя територіальної громади, є одним із фундаментальних принципів демократії та розвитку громадянського суспільства. На жаль, громадяни посткомуністичних країн, у своїй переважній більшості, не володіють знаннями про демократичні інститути, способи участі в їх формуванні та можливості контролю за їхньою діяльністю. Вони звикли підкорятися тим, хто приймає рішення, а не відкрито впливати на процес їх розробки та імплементації. Проте в Україні, як і в інших посткомуністичних країнах існує нагальна потреба у підвищенні рівня громадської участі в процесі вироблення та реалізації політики, адже без цього суспільство і надалі залишатиметься інертним. Достатньо успішною є взаємодія органів влади та інститутів громадянського суспільства при виконанні транскордонного чинника.

Проблемі взаємодії влади та громади присвятили свої праці А. Колодій, Н. Нечаєва-Юрійчук, В. Полохало, О. Хмара, І. Цікул, проблема транскордонного співробітництва та регіональних аспектів міжнародних відносин знайшли своє відображення в працях українських авторів З. Бройде, М. Лендшел, Н. Ротар, І. Студеннікова, О. Дудченко, румунських дослідників Б. Ауреску, С. Патраша, Ш. Пурича та молдовських науковців В. Брутера та В. Мошняги. Проте майже недослідженою залишилося транскордонне проектне співробітництво регіональних державних установ, органів місцевого самоврядування та неурядових організацій по різні боки кордону, особливо на гуманітарному рівні.

За умов сучасної системи непрямої демократії потреби громадян у формуванні політики не можуть бути виражені повною мірою, оскільки їхня участь обмежена, здебільшого, вибором своїх представників, але демократію не можна звести лише до виборчих інститутів і процесів, оскільки це спричинює розрив між виборцями та обраними ними представниками влади. Розвиток сучасного суспільства в Україні, як і в інших посткомуністичних країнах, вимагає створення нових форм співпраці та взаєморозуміння, ефективних механізмів спілкування і взаємодії між громадянами та їхніми представниками у міжвиборчі періоди, які характеризуватимуться ще більшою оперативністю, відкритістю, прозорістю, ефективністю та якістю. Наявність цих характеристик може забезпечити такий тип комунікації, учасники якої є рівноправними й активними, здатними не просто налагодити комунікаційні канали, які дозволять швидко передавати інформацію в обидва напрями, але й створити ефективну комунікаційну площадку для результативного та взаємовигідного спілкування задіяних у комунікаційному процесі суб'єктів.

Становлення ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади. Такі цілі вимагають створення повноцінних,

а не декларативних громадських інституцій, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення управлінських рішень, запропонувати альтернативи, здійснювати контроль. Відповідно, станом на сьогодні у реалізації об'єктивною є тенденція дедалі ширшого залучення організацій громадянського суспільства до процесу формування та реалізації державної політики. Зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях.

Для взаємодії органів влади та громадянського суспільства використовуються такі механізми: консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо. Однак на сьогодні недостатньо реалізованим лишається потенціал аналітично-експертного середовища, профспілкових організацій, організацій роботодавців у формуванні змісту державної політики. Водночас співпраця має ґрунтуватись на таких принципах: громадська активність, партнерство, відкритість і відповідальність, політична незалежність, запобігання корупції, раціональний і збалансований розвиток, комплексність. Так, з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства у 2016 році Указом Президента України від 26.02.2016 № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. На реалізацію вказаної стратегії станом на сьогодні в 12 областях України ухвалено відповідні обласні програми, у 9 областях такі програми перебувають у процесі розробки¹.

Частина посткомуністичних країн долають етап переходу від моделі представницької демократії до демократії участі. Особливістю останньої є постійна залученість громадян до процесу консультацій та ухвалення владних рішень. Головними факторами для функціонування демократії участі є наявність правових механізмів консультацій і участі у виробленні

¹ Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. К.; Ваїте, 2016. С. 8.

ні рішень, готовність представників влади проводити консультації, а також наявність компетентної організованої громадськості.

Проте демократія не обмежується лише комплексом правил і процедур, розроблених для влади, що визначають, як саме має функціонувати ця влада, передусім через те, що влада є лише елементом, що співіснує з багатьма іншими інститутами, політичними партіями, організаціями. Таке розмаїття передбачає існування в демократичному суспільстві багатьох організованих груп та інститутів, які не залежать від влади. Ці групи представляють інтереси своїх членів різними способами: підтримують кандидатів на владні посади, беруть участь в обговоренні проблем, намагаються впливати на політичні рішення. Будучи членами таких груп, окремі громадяни мають змогу мати вагомий вплив як на державні справи, так і на справи своїх співтовариств.

В Україні, як і в сусідніх з нею країнах, така система є абсолютно новою, адже до недавнього часу ні уряд, ні громадяни не мали чіткого уявлення про способи впливу на розробку державної політики. За радянських часів лише масові демонстрації та громадські зустрічі, які проводилися за наказом та під контролем держави, вважалися найбільш ефективними методами залучення громадськості, що надзвичайно негативно вплинуло на розвиток громадянського суспільства, якого фактично в той час не було. Тому поява свідомих творців громадянського суспільства, які не мають страху перед владою, розуміють свою громадянську роль і місію, є проблемою.

Вивчаючи громадянське суспільство, потрібно порівнювати формальні (відкрито продекларовані) та реальні (приховані) форми суспільної взаємодії та обміну, звертати увагу на відмінність громадянського суспільства від своїх найближчих конкурентів – корпоратизму і патронажно-клієнтських стосунків. Саме вони, в умовах сучасного посткомуністичного суспільства, спричинилися до того, що демократія формальна ніяк не набере сили для того, щоб перетворитися в демократію реальну, а в деяких аспектах спостерігаємо її відступ з попередньо завойованих позицій².

² Колодій А. Сутність громадянського суспільства і механізми його впливу на політику // Доповідь на заключній регіональній конференції проекту «Чемпіони громадянського суспільства» (Львів, 8 лютого 2003 р.) // [Електронний ресурс]. URL: <https://political-studies.com/?p=148>

В Україні сьогодні функціонують десятки тисяч громадських організацій, сотня політичних партій; значна кількість недержавних (потенційно незалежних) засобів масової інформації; зростаюча кількість приватних дослідницьких та освітніх установ і т. д. Проте поки що в рамках громадянського суспільства відбувається те ж саме, що і в межах суспільної та політичної систем у цілому: формально створені інститути істотно не вплинули на практику повсякденних суспільних взаємодій і тим більше не перейшли на рівень культури. Звідси – песимізм і розчарування, намагання пов'язати невдачі у творенні громадянського суспільства з менталітетом «середнього» українця, якого, проте, ніхто не вивчає. Це зручне (саме через свою розпливчатість) слово «менталітет» дає змогу прикрити нашу необізнаність щодо складних механізмів соціокультурної трансформації, щодо того, як, за яких умов і чому відбуваються або не відбуваються зміни у тій чи іншій країні в бажаному напрямі.

Усі ці елементи разом і становлять громадянське суспільство. Інституціоналізоване громадянське суспільство – це розгалужена, багатоаспектна мережа різноманітних форм асоціативного життя, волевиявлення й формування громадської думки, забезпечених певною інфраструктурою й автономних стосовно держави.

Це суспільна підсистема може називатися громадянським суспільством лише за умови, якщо в ній панує зацікавленість суспільними (громадськими) справами, а індивідуалізм та конкурентність поєднуються із готовністю до співпраці, до кооперації зусиль заради досягнення спільних цілей. Як тип взаємодії громадянське суспільство має ту особливість, що його суб'єктами виступають вільні і рівні індивіди, що вірять у свою здатність вирішувати малі й великі справи, і дійсно їх роблять, добровільно входячи і виходячи з асоціацій, належачи, зазвичай, до кількох із них одночасно. Окрема людина, яка є членом кількох асоціацій, – це своєрідний місток, який забезпечує перехресне спілкування в цій мережі громадянського суспільства, що запобігає партикуляризму окремих об'єднань. У межах структур громадянського суспільства (асоціацій, громад) формується громадянська доброчесність і громадянська позиція, що виражається у понятті соціального капіталу³.

³ Впливати на владу не лише у передвиборчий період: досвід проекту «Голос громадськості» // Вісник Центру (Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень). 2003. № 173. 20 січня.

На сьогодні вже накопичено певний позитивний досвід впровадження різноманітних процедур залучення громадян до вироблення та реалізації політики. Серед них надзвичайно важливе місце займають механізми підвищення рівня громадської проінформованості. Успіх більшості підходів до залучення громадян залежить від того, наскільки добре вони проінформовані про діяльність органів влади. В Україні, як і в сусідніх країнах, гостро відчувається потреба в збільшенні доступу до інформації та адекватних можливостей її використання. На жаль, дії багатьох владних структур в Україні не є відкритими і прозорими, і процеси вироблення та реалізації політики, участі у формуванні, прийнятті управлінських рішень та у подальшому контролі за реалізацією цих рішень, як правило, закриті для громадськості. Зокрема, місцеві органи влади залишаються за межами громадського контролю, часто відмовляючись, наприклад, надавати інформацію громадським організаціям. Тому важливо забезпечити широке розповсюдження інформації для залучення громадськості на ранніх стадіях творення та прийняття рішень.

Поряд з такими формами як механізми лобіювання, масові демонстрації, мітинги або збір підписів на підтримку колективних протестів, консультації з громадськістю, котрі вже встали досить популярними в нашому суспільстві, з'явилися і деякі не зовсім звичні для нашого суспільства: контроль за діяльністю органів влади, дослідження якості державних послуг і послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, здійснення громадського моніторингу, мета якого – відслідковування змін у ставленні територіальної громади до реалізації політики органами влади⁴.

Порівняно новим методом здійснення громадського тиску на органи влади в Україні є діяльність коаліцій громадських (неурядових) організацій, яка спрямована на мобілізацію ресурсів для посилення спроможності громадянського суспільства захищати свої інтереси. Коаліції громадських організацій є тимчасовими об'єднаннями громадських груп з метою лобіювання конкретних рішень. Вони проводять з представниками влади дискусії щодо специфічних проблем державної та місцевої політики, вивчають громадську думку стосовно пріоритетів цих проблем, а також пропонують альтернативні шляхи їх вирішення.

⁴ Хмара О. Громадська експертиза як додатковий ресурс демократичної влади // «Громадянське суспільство». 2008. № 3(5).

Серед основних проблем, з якими стикаються такі коаліції в Україні, можна назвати такі: недостатнє розуміння мети та цілей своєї діяльності; проблеми лідерства та управління; брак ресурсів; внутрішні конфлікти тощо. Інституційна спроможність таких утворень є слабкою, окрім того, влада не готова розглядати їх як партнерів у процесі вироблення та впровадження рішень, проте вони вносять свою суттєву роль в розбудові громадянського суспільства, формують перші паростки діалогу та партнерства влади з громадськістю⁵.

Зазначимо, що й органи влади не одразу визнають коаліції громадських організацій, не сприймають їх пропозиції, тим більше, не поспішають їх брати до уваги. Це, у свою чергу, негативно впливає на віру представників громадських організацій в свої сили і на життєздатність коаліцій. Так, у 2009 році виникла ідея створити Чернівецьку коаліцію неурядових організацій Єврорегіону «Верхній Прут». Уже створена коаліція внесла до Чернівецької обласної державної адміністрації пропозиції щодо включення представників громадських організацій до складу Робочих Комісій Єврорегіону «Верхній Прут». Пропозиції були надіслані обласній державній адміністрації. Проте під час чергового засідання Ради Єврорегіону, на якому було затвердження його новий склад керівництва і робочих органів, пропозиції коаліції були проігноровані владою і до складу комісій не включили представників громадськості⁶.

Двома роками пізніше, 22 січня 2011 р., у Чернівцях відбувся транскордонний семінар в рамках проекту «Вплив неурядових організацій та засобів масової інформації на рівень прозорості влади у прикордонних регіонах України, Республіки Молдова та Румунії у формуванні громадянського суспільства», що реалізовувався Благодійним фондом «Суспільні ресурси та ініціативи» у партнерстві з Міжнародною асоціацією малого та середнього бізнесу «Small Euro Business» (Республіка Молдова), Благодійним фондом «Ана» (Румунія) та ЧОГО «Буковинські перспективи» (Україна), за фінансової підтримки Програми «Схід-Схід: партнерство без кордонів» (Міжнародний фонд «Відродження», Фонд Сорос-Молдова та Фонд Сорос-Румунія).

⁵ Впливати на владу не лише у передвиборчий період.

⁶ Поточний архів Чернівецького обласного громадського об'єднання «Буковинські перспективи».

Під час роботи семінару була утворена Транскордонна платформа неурядових організацій з міжрегіонального співробітництва, яка мала на меті сприяти сталому розвитку регіонів і громад Східної, Південно-Східної та Центральної Європи шляхом цілеспрямованої участі громадськості у міжрегіональному, транскордонному співробітництві й використанні можливостей та інструментів транскордонного співробітництва. Керуючись принципами участі громадянського суспільства, демократичності, толерантності, партнерства та прозорості, члени Платформи поставили перед собою завдання участі у розробці політики ТКС на європейському, національних та регіональних рівнях; делегування своїх представників до органів управління ТКС; підвищення організаційної спроможності своїх членів у сфері розробки та реалізації програм та проектів ТКС; розвитку партнерських стосунків між членами платформи для проектної діяльності з міжрегіонального і транскордонного співробітництва; здійснення моніторингу дотримання регламентів та процедур, ефективності виконання програм ТКС; взаємодії з іншими платформами інститутів громадянського суспільства для розвитку ТКС.

Засновниками Платформи стали неурядові організації прикордонних територій України, Республіки Молдова та Румунії. Під час семінару була обрана координаційна рада Платформи, її керівний склад. Також були затверджені кандидатури представників неурядових організацій трьох країн, яких запропонували органам влади для включення від імені Платформи до складу 4-х Робочих Комісій та Секретаріату Ради Єврорегіону «Верхній Прут» під час наступної ротації робочих органів Єврорегіону. Після підписання представниками 40 неурядових організацій трьох країн відповідних документів про персональні пропозиції Платформи, вони були вручені органам влади адміністративно-територіальних одиниць-членів Єврорегіону «Верхній Прут». Проте довгий час не проводилися відповідні засідання (з грубим порушенням статутних вимог Єврорегіону). Врешті-решт, під час чергової ротації керівництва і робочих органів Єврорегіону і ці пропозиції були проігноровані органами влади⁷.

Більш вдалою є Східноєвропейська мережа Глобального партнерства з попередження збройних конфліктів – регіональний координатор у Східній Європі міжнародного об'єднання громадянських миротворчих орга-

⁷ Поточний архів Благодійного фонду «Суспільні ресурси та ініціативи».

нізацій «Глобальне партнерство з попередження збройних конфліктів» (East Europe regional coordinator of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict), створене у 2005 році (хоча багато організацій, які увійшли до коаліції, мали багаторічний досвід громадянської миротворчої діяльності у конфліктних регіонах на пострадянському просторі) і яке успішно продовжує працювати й зараз. Коаліція зосереджена на зміцненні соціальної солідарності через збільшення можливостей суспільства з трансформації конфліктів, на інтеграцію різних категорій населення, які постраждали від конфлікту, на створення «Інфраструктури миру», на побудову «мостів» з людьми з неконтрольованих територій⁸.

Незважаючи на те, що організації працюють в різних країнах, вони мають постійний діалог. Як мінімум щорічно зустрічаються для обговорення нагальних проблем, використовуючи можливості різних конференцій, семінарів тощо. Досить часто члени коаліції вирішують свої нагальні проблеми в режимі скап-конференцій, перебуваючи, при цьому, у своїх країнах.

Успішна діяльність, результативність і високий рівень фаховості викликав довіру і в органів влади. Зокрема у співпраці з міністерствами освіти був апробований та впроваджений курс «Культура добросусідства» в навчальних закладах України, Республіки Молдова, в тому числі у невідомому Придністров'ї.

У контексті зазначеного вище, враховуючи прикордонне розташування Чернівецької області певна взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства відбувається в рамках проектів, в т. ч. транскордонних. Не тільки утворення Єврорегіону «Верхній Прут»⁹, завершилося формування систем спільних з країнами Центрально-Східної Європи транскордонних структур вздовж західного кордону України, які складаються з євро-регіонів «Буг», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», а також «Карпатського Єврорегіону»¹⁰.

⁸ *З практики миротворчих ініціатив* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2181602-z-praktiki-mirotvorchih-iniciativ.html>

⁹ *Угода про утворення Єврорегіону «Верхній Прут»*; Agreement regarding the setting up of "Upper Prut" Euroregion // Поточний архів Чернівецької обласної державної адміністрації.

¹⁰ Бройде З. *Перспективи та особливості транскордонного співробітництва в євро-регіонах на заході України* // На шляху до Європи. Український досвід євро-регіонів: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С. Максименка та І. Студеннікова. – Київ: Логос, 2000. с. 115; Гакман С. Транскордонне співробітництво в західних областях України в контексті розвитку євро-регіонів // Актуальні проблеми внутрішньої політики, 2004, № 3. с. 193.

Зростаючий темп транскордонної співпраці на рівні проектної діяльності і як наслідок – відносно швидкий темп корегування та європеїзації менталітету акторів, які докладають зусиль до міжрегіонального співробітництва можна було помітити починаючи з 2007 р. У цьому процесі надзвичайно важливою роль у транскордонному співробітництві адміністративно-територіальних одиниць України, Республіки Молдова та Румунії відіграли програми сусідства та прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП)¹¹.

Впровадження програм розбудови відносин ЄС з країнами-сусідами (програма сусідства) передбачає два етапи. Перший етап мав тривати з 2004 до 2006 рр. (Програми сусідства ЄС PHARE CBC 2004–2006) і передбачав здійснення прагматичного й динамічного пошуку можливостей удосконалення поточних процедур підвищення ефективності та гласності співпраці між прикордонними регіонами. На цьому етапі з 12 програм сусідства Україна брала участь у 4-х. Серед них була й Програма сусідства «Румунія–Україна». На цьому етапі вирішувалися спільні для прикордонних регіонів завдання: стимулювання сталого економічного та соціального розвитку в прикордонних регіонах, співпраця у розв’язанні спільних проблем, що існують у таких сферах як охорона довкілля, охорона здоров’я, захист від організованої злочинності та боротьба з нею, забезпечення ефективного та надійного прикордонного контролю, підтримка заходів на рівні місцевих громад.

В рамках Програми сусідства PHARE CBC Румунія – Україна було впроваджено 147 проектів 80-ма аплікантами (найбільша кількість – аплікантами з Сучавського повіту (50 грантів)¹²) за підтримки 95 партнерів з України, у т. ч. 38 – з Чернівецької, 33 – з Закарпатської, 13 – з Івано-Франківської та 11 – з Одеської областей¹³.

¹¹ Прокопенко Л. Л. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції: монографія / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. 132 с.

¹² Ротар Н. *Тенденції розвитку транскордонної співпраці України та Румунії в контексті євроінтеграційних процесів* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dc-summit.info/proekty/ukraina-rumunija-moldova/1330-tendencii-rozvitku-transkordonnoi-spiivpraci-ukraini-ta-rumunii-1.html>.

¹³ Programul de Vecinătate România – Ucraina 2004–2006 // Prezentarea Biuroului Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava.

На реалізацію проектів програми PHARE CBC 2004–2006 було виділено більше 18.857 тис. євро, відповідно до грантової схеми, на реалізацію проектів програми PHARE CBC 2004 – 4.721 тис. євро (25 %), PHARE CBC 2005 – більше 7489 тис. євро (40 %), PHARE CBC 2006 – більше 6647 тис. євро (35 %). Найбільшою кількістю здійснених проектів стала програма PHARE CBC 2005, в рамках якої було реалізовано 61 проект¹⁴.

За галузевим напрямком було витрачено більше 19.605 тис. євро, в т.ч. 18.857 тис. євро було витрачено бенефіціарами, у т.ч.: на розширення і укріплення туристичного сектору – більше 4 728 тис. євро (24 %); на транскордонну економічну співпрацю – більше 3 396 тис. євро (17 %); на розвиток транскордонного транспорту та інфраструктури кордону – майже 5 002 тис. євро (26 %); на покращення діяльності щодо менеджменту довкілля у прикордонних регіонах – більше 3 393 тис. євро (17 %); на заходи спільного фонду малих проектів пріоритету «Від людини до людини» – більше 2 338 тис. євро (12 %); на заходи технічної підтримки щодо реклами та оцінки програми – більше ніж 448 тис. євро (4 %)¹⁵.

Спільними зусиллями України та Румунії було проведено понад 1200 спільних заходів (семінарів, тренінгів, зустрічей), 550 робіт із документами (створення баз даних, довідників, проведення досліджень, наукових розвідок), створено 40 ресурсних центрів (регіональних економічних центрів, екоцентрів, інфоцентрів), створено 14 транскордонних мереж, підписано 280 протоколів про співпрацю між українськими та румунськими організаціями, створено 46 інструментів та пунктів туристичного інформування, актуалізовано 63 туристичних маршрути, відремонтовано 35 км. доріг, сформовано 12 інструментів з моніторингу довкілля (вежі для визначення параметрів довкілля, пересувні лабораторії), проведено понад 1000 інформаційно-маркетингових заходів¹⁶.

З 2007 р. був запроваджений новий бюджетний цикл ЄС. Стратегічний документ Європейського Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007–2013 (загальний бюджет близько 1.1 млрд. євро) запропонував новий підхід до програми. Відповідно до цього Програми

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ротар Н. Вказ. праця.

сусідства 2004–2006 між Румунією та Україною, Румунією та Республікою Молдова були перегруповані в нову – «Румунія–Україна–Республіка Молдова». Крім того, фінансові інструменти PHARE та TACIS були трансформовані в єдиний Європейський інструмент сусідства та партнерства – ЄІСП, що, безумовно, покращило управління транскордонними проектами та сприяло більш тісному залученню партнерів з різних країн. У рамках програми ЄІСП була започаткована спільна операційна програма «Україна–Румунія–Республіка Молдова» (Joint Operational Programme Romania–Ukraine–Republic of Moldova, 2007–2013). Фінансування операційної програми становило 126.72 мільйонів євро і здійснювалося не лише програмою ЄІСП, а й національними фондами. Зазначимо, що Україна була учасником ще трьох програм транскордонного співробітництва в рамках ЄІСП: «Україна–Польща – Білорусь» (бюджет Програми – 186.201 млн. євро), «Україна–Угорщина–Словаччина–Румунія» (бюджет Програми – 68.638 млн. євро), «Чорне море» (бюджет Програми – 17.306 млн. євро) [15].

Особливістю цих програм була відсутність при їх впровадженні щорічних програм дій та уніфіковані процедури для всіх країн-учасниць (фінансування, звітність тощо). Країни-учасниці програм розробили спільні операційні програми на весь термін впровадження ЄІСП. До затвердження Програми «Румунія–Україна–Молдова» співпраця трьох країн, відбувалася в двосторонньому форматі: між прикордонними регіонами Румунії та України, а також Румунії та всієї території Республіки Молдова в рамках Програм сусідства 2004–2006. Як відомо, в рамках цих програм ділять різні правила для країн-учасниць, так само як і різні доступні бюджети для заявників в рамках інструменту PHARE для Румунії та TACIS для Республіки Молдова та України. Об'єднання в єдиний ЄІСП полегшило управління транскордонними проектами та сприятиме більш тісному залученню партнерів з різних країн¹⁷.

Стратегія реалізації операційної програми ґрунтувалася на чотирьох ключових завданнях Стратегічного документу ЄІСП ПКС, а саме: сприян-

¹⁷ Дудченко О. Спільна операційна програма Румунія-Україна-Республіка Молдова Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007–2013 // Чорноморська безпека. 2011. № 1 (19). С. 34.

ня економічному та соціальному розвитку регіонів по обидва боки спільного кордону; вирішення спільних проблем; забезпечення ефективних і захищених кордонів; сприяння місцевим прикордонним заходам у форматі «від людини до людини».

За весь період дії Спільної операційної програми «Румунія–Україна–Республіка Молдова. 2007–2013» Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства були досягнені вагомі результати у подоланні прикордонних бар'єрів та обмежень, у покращенні рівня економічної конкурентоспроможності та екологічної безпеки, інтенсифікації рівня співробітництва в сфері політики, освіти та культури. З 1500 проектних пропозицій, надісланих під час двох конкурсів, було відібрано 140 проектів, які були успішно реалізовані. Їх загальна вартість складала 145.6 млн. євро, з яких 115.6 млн. євро за рахунок коштів ІЕСП, співфінансування забезпечене бенефіціарами складало 30 млн. євро¹⁸.

Сума гранту великих інфраструктурних проектів складала 46 млн. євро. За I пріоритетом «На шляху до більш конкурентоспроможної прикордонної економіки» було реалізовано 16 проектів, через які було підтримано місцевий бізнес, на користь 1436 МСП, 8 проектів у сфері транспорту, прикордонної інфраструктури та енергозв'язку, 9 проектів сприяли розвитку спільних туристичних продуктів, 21 проект сприяв співпраці між університетами, науково-дослідними інститутами та місцевими органами влади або підприємствами, через яке було створено 542 партнерства, за допомогою 15 проектів здійснювали професійні тренінги та перепідготовку з метою адаптації до потреб ринку (на користь 2112 осіб), 4 проекти сприяли розробці загальних інструментів та рішень для модернізації сільського господарства¹⁹.

За II пріоритетом «Навколишнє середовище та готовність до надзвичайних ситуацій» було реалізовано 8 проектів, через які здійснювались водопостачання та поводження з відходами, 6 проектів, за допомогою яких були розроблені спільні рішення для запобігання ерозії ґрунтів, 7 надзвичайних проектів, в яких розроблені спільні методи, інструменти

¹⁸ Презентація результатів Спільної Операційної Програми «Румунія–Україна–Республіка Молдова 2007–2013» на Заклучній конференції в Чернівцях від 22 жовтня 2018 р.

¹⁹ Там само.

та транскордонні мережі фахівців у цій галузі з метою зменшення ризику, попередження та швидкого втручання, 11 проектів, за допомогою яких були створені партнерські відносини між спеціалізованими установами для розробки спільних екологічних питань²⁰.

У проектах за III пріоритетом «People to people» брали участь 359 організацій (навчальні заклади, неурядові організації, культурні заклади, асоціації і т. д.), які реалізували 51 проект і створювали основу для культурного та соціального обміну між громадами на території реалізації програми. Завдяки цим проектам проведено 88 культурних заходів, мереж, обмінів досвідом, що сприяли транскордонному співробітництву, зокрема, 46 проектів були спрямовані на молодь у прикордонній зоні, маючи на меті полегшення доступу до спільних навчальних або культурних заходів, 14 проектів про боротьбу з організованою злочинністю, торгівлею людьми в прикордонній зоні були адресовані, з одного боку, фахівцям з інституцій, наділених повноваженнями щодо попередження цих дій, а також реалізовано 48 тренінгів для них і для громадян, та організовано 31 інформаційну кампанію й курси реабілітації для жертв²¹.

Усі ці проекти сприяли покращенню взаємин між владою та громадою, між державними інституціями й інститутами громадянського суспільства, в тому числі по різні боки кордонів. І все ж під час реалізації проектів за цією програмою були відчутні деякі проблеми, які не дозволяли використовувати повною мірою ті можливості, які надавала вищезазначена Програма, а саме: недостатній рівень інформованості потенційних бенефіціарів щодо існуючих транскордонних програм, обмеженість повноважень регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності та транскордонного співробітництва, недостатня координація проектних заявок, що подавалися на розгляд, з регіональними пріоритетами.

При цьому транскордонне співробітництво на зовнішніх кордонах Європейського Союзу, як і раніше, залишається одним з найвищих пріоритетів для Європейського Союзу у програмному періоді 2014–2020 рр. У цьому контексті 18 грудня 2015 р. Європейською комісією ухвалені дві нові

²⁰ Там само.

²¹ Там само.

програми Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства: Спільна операційна програма Румунія–Україна 2014–2020 та Спільна операційна програма Румунія–Республіка Молдова 2014–2020.

Нові програми, керуючись принципами спадкоємності, зосереджені на консолідації попередніх результатів і показників, досягнутих протягом усього попереднього періоду дії ЄСП. Їх загальні цілі спрямовані на зростання економічного розвитку і покращення якості життя людей, які живуть на території їх дії. Програми сприятимуть спільним інвестиціям в галузі економіки, освіти, культури, інфраструктури, туризму, охорони здоров'я, особливу увагу приділяючи зростанню рівня безпеки громадян трьох країн. Поділ колишньої тристоронньої програми на дві двосторонні забезпечить більші можливості всебічної участі зацікавлених осіб і потенційних бенефіціарів. Для кращого розвитку транскордонної співпраці враховуватимуться уроки, засвоєні під час попередніх програм.

Підводячи підсумки, треба зазначити, що в контексті європейських інтеграційних процесів стає все більш актуальним і необхідним приведення процедури підготовки, прийняття та контролю за прийнятими рішеннями органів влади до єдиних принципів і стандартів, які би передбачали високий рівень ефективності та участі широкої громадськості у підготовці та прийнятті рішень, а також у здійсненні контролю за їх виконанням. Взаємини між владою та інститутами громадянського суспільства повинні включати всі необхідні для розбудови громадянського суспільства елементи – і прозорість влади, і моніторинг її діяльності з боку неурядових організацій та засобів масової інформації, і, безумовно, ефективне партнерство між усіма сегментами суспільства для вирішення важливих соціально-економічних проблем.

Транскордонні програми проектів Інструменту Сусідства та Партнерства Європейського Союзу вплинули і впливають великою мірою на пожвавлення транскордонного співробітництва українських акторів з їх закордонними партнерами, на ефективну співпрацю місцевих та регіональних властей зі своїми громадами, з інститутами громадянського суспільства по різні боки кордону, збагачуючи взаємно свій досвід, спрямований на економічне зростання та гармонізацію взаємин в суспільстві.

Serhii HAKMAN

EFFECTIVE PARTNERSHIP OF AUTHORITIES AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN CROSS-BORDER INTERACTION

The article deals with the peculiarities of the Ukrainian authorities and the civil society institutions interaction. Forms and methods of influence of non-governmental organizations on the government are revealed. Particular attention is paid to the theory and practice of forming NGO coalitions and their impact on making management decision-making.

Integration into the European community leads to an active neighbourhood policy, improvement of mechanisms of multilevel relations, including interregional and cross-border cooperation. Cross-border cooperation doesn't only help to bring our countries into the most appropriate forms to their economic self-sufficiency, but it also helps to work out the mechanisms of cooperation and interaction between the authorities and the community, typical of the existing technologies in the European Union, which can allow our countries to integrate "gently" into the common Europe, without breaking the familiar context of development. In this context, cross-border projects are of particular importance, primarily in the framework of the implementation of the European Neighbourhood and Partnership Instrument programs.

Key words: *civic society, cross-border cooperation, NGO, integration, management decisions.*

Сергей ГАКМАН

ЭФФЕКТИВНОЕ ПАРТНЕРСТВО ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ТРАНСГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В статье рассматриваются особенности взаимодействия органов власти Украины с институтами гражданского общества, раскрываются формы и методы воздействия неправительственных организаций на власть. Особое внимание уделяется теории и практике формирования коалиций НПО и их влияния на принятие управленческих решений.

Интеграция в европейское сообщество обуславливает проведение активной политики добрососедства, совершенствования механизмов многоуровневых отношений, в т. ч. межрегионального и трансграничного сотрудничества. Трансграничное сотрудничество не только способствует приведению наших стран к формам наиболее приемлемым для их экономической самодостаточности, но и позволяет отрабатывать механизмы сотрудничества и взаимодействия власти и общества, характерные для уже существующих технологий в Евросоюзе, что может позволить нашим странам «мягко» интегрироваться в европейское сообщество, не нарушая привычный для себя контекст развития. Особая роль при этом приходится на трансграничные проекты, в первую очередь в рамках реализации программ Европейского Инструмента Соседства и Партнерства.

Ключевые слова: гражданское общество, трансграничное сотрудничество, НПО, интеграция, управленческие решения.

Людмила ГОЛОВАТАЯ

АСПЕКТИ ПОТЕНЦІЙНОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ МОЛДОВИ

Прикордонне співробітництво є одним із найважливіших багатоцільових інструментів, який передбачає мобілізацію фінансових ресурсів у спільних проєктах. Ця концепція спрямована на стимулювання та диверсифікацію економічної діяльності, стимулювання приватних інвестицій, допомогу в скороченні безробіття і, насамкінець, на підвищення рівня життя. Прикордонне співробітництво сприяє виробленню спільних рішень задач соціально-економічного розвитку. Воно сприяє зміцненню транскордонного діалогу між місцевою владою, громадами та організаціями громадянського суспільства та, отже, розвитку більш тісних зв'язків між Республікою Молдова, Румунією і Україною, найближчими сусідами. Довгострокові цілі такого співробітництва припускають наступні напрямки: створення більшого числа двосторонніх вигод, покращення фізичної та економічної інфраструктури, розвиток людських ресурсів регіону, поглиблення культурних та освітніх зв'язків, розвиток підприємництва, ринку праці, залучення інвестицій, передачу технологій, поліпшення якості навколишнього середовища, розвиток сільських районів, охорони здоров'я, освіти, культури, підготовку до вступу в ЄС тощо.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, фінансові ресурси, спільні проєкти, двосторонні вигоди, можливості.

In the scientific literature, the term "transboundary cooperation" refers to areas of intensive cross-border cooperation in all spheres of life. Therefore, among the economic forms that contribute to the revitalization of regional development, the active inclusion of countries in the modern integrated world, an important role is played by cross-border cooperation, which, first of all, relates to economic processes that are rapidly developing under the influence of international economic integration. In the system of cross-border cooperation, various links are maintained and developed: trade, cultural, scientific, tourism, etc. Cross-border regions have advantages in solving problems of rational use of natural and labor resources, accelerated development of advanced production and technologies, improving product quality, expanding the possibilities for updating fixed assets and the range of prod-

ucts produced. The level of cooperation of border regions is determined by many factors¹:

- the degree of economic development and differences in the economic potential structure of the partner regions;
- the links intensity and comprehensiveness of these regions with their national centers;
- presence of terrestrial transport paths on the boundaries;
- differences in customs and tax duties, credit and financial systems, social status, etc.

Cross-border cooperation is implemented both at the regional and local level. However, at the local level, it develops much faster and more efficiently. Development of cooperation at the regional level has four stages:

- establishing new and restoring existing ties between partners in the region;
- development strategy definition
- development and provision of development programs,
- the creation of free economic zones.

At the local level, cooperation develops quite spontaneously. It is characterized by personal contacts with neighbors, caused by economic issues, as well as cooperation in the field of culture. This cooperation is accompanied by legal support. And the emergence of such a form as the euro regions, as well as the adoption of the Madrid Convention (1980) created a solid legal foundation for the development of cross-border cooperation at the regional and local levels. The euro region is a formal structure created for the needs of cross-border cooperation at the regional and local levels. Entry into the euro region is voluntary. Decision making is primarily affected by expectations of economic gain. Cooperation in the field of science and culture is also important. A significant role is given to expected investments, the introduction of preferential taxes, etc.

The process of creating relationships and contractual relations in border areas in order to find solutions to common identical issues is the basis of cross-border cooperation. "The philosophy of cross-border cooperation"

¹ Davydenko, L. N., Litvinyuk, A. I. *Transboundary cooperation: economic and institutional foundations*, Minsk, BSPU, 2006.

is that two adjacent border regions cooperate in the process of developing plans and choosing development priorities, and then agree on development plans for individual events. Cross-border cooperation is that all social groups and administrative bodies are involved in the dialogue.

The relationships between Ukraine and Moldova

The Republic of Moldova and Ukraine established diplomatic relations in 1992. Since January 2014, relations between the two countries are based on 128 different legal acts and documents (treaties, agreements, etc.) in force. The most relevant of these legal documents in the given context are the Treaty on Neighborhood, Friendship and Cooperation (1992), the State Border Treaty (1999) and the Consular Convention between Ukraine and the Republic of Moldova (1995). The border between the Republic of Moldova and Ukraine covers a length of 1.222 km, of which 955 km is a land border, while the coastline is 267 km. There are 67 permanent official border crossing points along the Moldovan-Ukrainian border, of three categories²:

- international – for crossing by people and vehicles belonging to any state,
- interstate – for crossing by persons and means of transport from the Republic of Moldova and Ukraine, and
- local – crossing by citizens of Moldova and Ukraine living in neighboring administrative districts.

The Republic of Moldova–Ukraine relations must face the fact that the situation in the Transnistrian region of the Republic of Moldova, over which the Moldovan government does not have complete control is one of the distinctive features of the state border between the two states. This region is in the vicinity of 454 km of state border with Ukraine; 25 official border crossing points are positioned along the Moldova–Ukraine border line. The internal borders between the Transnistrian region and other regions of the Republic of Moldova are not monitored by the Moldovan border guards. However, there are some customs control points managed by the police at the crossing points. Another aspect is the specific situation due to the geographical location of the Moldavian

² Yarovoi, G. O. *Regionalism and transboundary cooperation in Europe*, Kiev, Unity, 2007.

village Palanca: its territory extends to the Odessa region of Ukraine in a way that makes it impossible to cross it from a part (north) of Ukraine to the southern parts without passing through the territory of the Republic of Moldova.

The eligible neighboring regions have similar geographic conditions and share a common economic and social history in transition. But their starting conditions at the beginning of the transformation were quite diverse and shaped the current status of development. The western parts of the Republic of Moldova have served as suppliers of agricultural products, while larger industrial areas have been developed only in the eastern parts, which are currently forming the Transnistrian region. On the Ukrainian side of the border, agriculture has also been developed, but the industry has played a more important role. Moreover, the Odessa region has always played a special role in its capacity as a shipping node at the Black Sea. The disturbance of former economic ties was a problem, especially for the Republic of Moldova, due to limited domestic demand: it was not able to replace the falling exports. At the same time, Ukrainian neighboring agricultural regions could benefit from the country's larger area and rising domestic demand, as well as the worldwide increase in trade volumes. In addition, the necessary redirection of trade was much easier for more standardized industrial products than for agricultural products. Thus, the Republic of Moldova has lagged behind its economic development and still needs to find its place. Contrary to economic development, the institutional framework of the two countries, as well as education levels and administrative rules, are similar. Russian language remains a lingua franca, which can be understood throughout the eligible region – factors facilitating cross-border cooperation.

Demography and Population: the region's surface is characterized by a natural decline in population size: a trend that began with the declaration of independence by both countries in the early 1990^s and continues to this day. The population of the Republic of Moldova decreased by about 20 percent in 2017 compared to 1989. A similar trend is also observed in the Chernivtsi and Vinița regions, while in the Odessa region the decline was lower. The negative dynamics on the Ukrainian side of the border stem from low birth rates, although the influx of inhabitants resulting from migration to these regions remained at positive odds, even if they represented only a few hundred people. In the Republic of Moldova and the Chernivtsi region, the rural population accounts for

more than 57 percent, while in the Vinița Region – about half, and in the Odessa region – one third of the total population of the region.

The Republic of Moldova has a strong external migration of seasonal workers; most of them (75 percent) is moving towards Russia, and the rest – largely towards the EU countries. According to data available from the population census, the number of "temporarily absent" residents in the Republic of Moldova reaches about 10 percent of the population.

Agriculture forms the economic backbone of all eligible regions, with the exception of the Odessa Region where transport services dominate. Climate conditions across the region are conducive to sector development. However, a number of factors, for example the profound division of labor inherited from the Soviet period and resulting from the lack of general competence of today's farmers, hinder the development of highly competitive agriculture in the future. Many issues related to the agricultural sector are shared by both sides of the border: increasing vulnerability to natural disasters that increase in frequency and intensity, low productivity due to lack of access to technology, poorly developed infrastructure for storage and harvesting and transport to markets central and the need for water management for irrigation are just a few examples of topics that could be addressed in cross-border farmer's associations.

On the Moldovan side of the border, the core of industrial production is located in the Transnistrian region. However, given that the region is not controlled by the Moldovan Government, there is no complete statistical information to be provided to the Moldovan authorities. It is estimated that the Transnistrian industry, contributes approximately 28 percent to the gross added value of the territory, the production of electricity and the production of the Moldovan Metallurgical Plant being the most important branches. In other parts of the country, industry plays a minor role and is focused on food and beverage production (43 percent of total industrial production).

The eligible neighboring regions on the Ukrainian side do not contribute substantially to the total industrial production in Ukraine. In general, industrial production in three areas accounted for only 5.1 percent of the country's total industrial production, where Odessa region is the most important of the three contributing levels. The Odessa region hosts companies in the field metallurgi-

cal industry, machine building, chemicals and chemicals petrochemicals which partly produce for export.

The living conditions of the researched area are quite diverse, as are areas of economic activity of the population and levels of development in general. Moldova's income levels are relatively low: on average, disposable income of households is only slightly higher than subsistence levels. The official unemployment rate has fallen recently: by definition, the International Labor Organization (ILO), it has a rather low level of 5.6 percent, and is used in official statistics. On the Ukrainian side of the border, the unemployment rate, calculated according to the same methodology, ranges from almost 10 percent in the Vinita region to 6 percent in the blooming Odessa region. There, demand for labor has grown steeply in the trade and transport sectors, and unemployment remains below the national average. Average, only 10 percent of the inhabitants of the three neighboring regions are below the subsistence level. Consequently, revenue generated by employment shows a much more obvious role compared to the Republic of Moldova (41 percent of the total disposable income of households in the Vinița Region, 55 percent in the Odessa region). Dependence on social transfers is lower remittances contribute, on average, with a statistically insignificant part.

Experience in cross-border cooperation activities: Organizations from the Republic of Moldova and the Odessa region participated in two programs: The Joint Operational Program Romania–Ukraine–Republic of Moldova 2007–2013 and the Joint Operational Program Black Sea 2007–2013.

The Chernivtsi region is an eligible region in the framework of the Romania–Ukraine–Republic of Moldova program and is involved as an adjacent region in another ENPI CBC Hungary–Slovakia–Romania–Ukraine program, with limited participation. The Vinița region can participate in the program targeting Romania-Moldova-Ukraine as an adjacent region. Participation in the ENPI CBC programs has helped to increase cross-border understanding of cross-border issues and to develop a solid basis for cross-border partnership projects.

The attention of local regional bodies of transboundary cooperation between Ukraine, Romania and the Republic of Moldova is growing. The concept of creating a new euro region "Lower Danube" has been developed and the cor-

responding free economic zone. The founders of this region are the border regions of Romania, Moldova and the Odessa region, in particular, Izmail, as well as Izmail, Reninsky, Kiliya and Belgrade districts. Among the promising potential candidates is Tatarbunarsky district, which has a large length of the border with Moldova. All these areas are predominantly agrarian, have long-standing neighborhood relations, as well as similar development problems. For example, Reninsky district, due to its remoteness from large centers, is practically deprived of sales markets for its agricultural products. However, it may find demand in Romanian Galati, which is close by. The second example is a local tank farm. Previously, it was focused mainly on servicing Moldovan households and is now not working at full capacity. And the neighbors – the Moldovans – are forced to build their own oil terminal, which is economically inexpedient and environmentally dangerous. There are also many other similar examples. The concept of the Lower Danube is valuable because with its implementation, the solution of important problems at the level of administrative districts is much easier. One of them is the effective use of four international transport corridors passing through the territory of the countries participating in the new euro region. In order to ensure the maximum effect of the Lower Danube Euro region, it is advisable to create a free economic zone. It will help attract foreign investment, give impetus to the development of production, provide a mechanism for implementing the idea of transport corridors.

Since the end of 2005, the EU Assistance Mission to Moldova and Ukraine to control the Transnistrian-Ukrainian border EUBAM (European Union Border Assistance Mission) has been operating. Its activity is aimed primarily at reducing the crime rate in the Transnistrian segment of the border, eliminating the supply channels of smuggled goods. According to analysts, smuggling flows were related to the criminal business, using the difference in customs duties.

So, cross-border cooperation between Moldova and Ukraine potentially effective and promising, since this contributes to a number of positive factors: favorable climatic conditions for the development of an efficient agriculture and organic production; well-developed network of international transport infrastructure that crosses the regions; the geographical proximity of European

markets; the richness of nature and cultural heritage resources; extensive experience in cross-border cooperation programs with EU countries³. All this complements the list of opportunities for cross-border cooperation of our countries: opening and further liberalization of trade relations between the Eastern Partnership countries and the EU, as well as the development of trade routes linking the EU, the Caucasus and Asia; the synergistic effects of other regional development programs that support investment in the region's regions; the possible increase in demand for clean organic products on national, regional and global markets; building strong economic and cultural centers in the eligible area that can become the engines of regional development.

Unfortunately, the region has some problems or risks, not only socio-economic, but also political one. We are talking about the Dniester pumped storage plant with a capacity of 2.250 MW, which Ukraine is building on the Moldovan-Ukrainian border. Disagreements over this object arose because a part of the dam of the Dniester HEP-2 turned out to be on the border of the Moldovan territory of the right bank of the Dniester. Construction of the station began in the Chernivtsi region, bordering Moldova, in 1984, when Ukraine and Moldova were part of the USSR. Ukraine and Moldova still have not resolved the border and property issues in this area of the state border, there is no agreement on long-term lease of part of the Moldovan territory, without flooding which Dniester HAES will not be able to function normally, an agreement on the Dniester hydroelectric complex has not been signed, environmental issues have not been resolved. All disputes that have arisen on the Moldovan-Ukrainian border could really be resolved in the near future if its demarcation is implemented. To this end, the partners have already appealed to the EU to provide them with both technical and financial assistance. However, unexpectedly, a new political obstacle arose in the way of the demarcation of the Moldovan-Ukrainian border caused by the unresolved Transnistrian (PMR) conflict. This is about demarcation of the border, passing through the Transnistrian segment of the 470 km long territory, which is currently not under the control of Moldova. Transnistria (PMR) does not give its consent to the signing of the Moldovan-Ukrainian

³ Yarovoi, G. O. *Regionalism and transboundary cooperation in Europe*, Kiev, Unity, 2007, URL: <http://analyticsmz.ru/?p=706>

agreement on the demarcation of the border. At the same time, the PMR is ready to sign an agreement on the demarcation of the border with Ukraine in the event that it gives its consent. The difficulty of getting out of the current situation is related to the fact that if Ukraine agrees to demarcate the border under the conditions of the Transdnistrian Moldavian Republic, the Moldovan authorities and mediators for resolving the Transnistrian conflict can regard this decision as recognition of the existence of the Transnistrian Republic, which is fraught with political scandal.

The risks are expressed in: disparities in income levels within regions (in the context of economic activities, rural and urban areas); divergences in investment capacities leading to greater inequality in the area. Weak points of cross-border cooperation are: decrease and aging of the population, depopulation in rural areas, migration to the capital and abroad; regional economies are heavily dependent on the agricultural sector; regional economies are work-related of a low skill level, limiting the creation of a higher added value; outdated local infrastructure (for example, sewerage networks, roads) bad public services; underdeveloped small and medium business environment, which is also true for the services sector in general; strong migration from the regions that are part of the area.

Conclusion

The development of cross-border cooperation in the future will develop incrementally. Cross-border cooperation between Ukraine and Moldova contributes to enhancing socio-economic and political cooperation and should be continued in the future. Relations between Moldova and Ukraine evolved differently, depending on the political leaders of the two states, but in general the course of Moldova and Ukraine coincided in recent years, at least in terms of adherence to the course towards European integration. In addition, both countries are members of the Eastern Partnership and are implementing a number of projects in the format of the Eastern Partnership countries. Moldova and Ukraine are also participating in the Lower Danube region⁴. Relations between Moldova and Ukraine have the potential for

⁴ *Cross-Border Cooperation Programmes Within The European Neighbourhood Instrument 2014–2020*. URL: serviciilocale.md

further intensification, both in the framework of cross-border cooperation and in the framework of broader associations. Security and customs issues are, of course, important, and, with the support of the EU Mission, they are very successfully resolved for both countries.

Ludmila GOLOVATAIA

ASPECTS OF POTENTIAL CROSS-BORDER COOPERATION IN DEVELOPING THE REGIONS OF MOLDOVA

Abstract: *Cross-border cooperation is one of the most important multipurpose tools, that involves the mobilization of financial resources in joint projects. It is a concept that aims to boost and diversify economic activities, stimulate private sector investment, help reduce unemployment, and ultimately lead to an improvement in living standards. It contributes to the development of common solutions to meet social and economic development challenges. Cross-border cooperation also contributes to strengthening cross-border dialogue between local authorities, communities and civil society organizations and, consequently, to develop closer ties between the Republic of Moldova, Romania and Ukraine, the closest neighbors. The long-term objectives of such cooperation have as a goal: creating more bilateral benefits, improving the physical and economic infrastructure, developing the human resources of the region, deepening cultural and educational links, enterprise development, labor market, attracting investment, technology transfer, development of the SME sector, improvement of infrastructure, environmental quality, rural development, health, education, culture, preparation for EU accession, environmental protection etc.*

Key-words: *cross-border cooperation, financial resources, joint projects, bilateral benefits, opportunities.*

Людмила ГОЛОВАТАЯ

АСПЕКТЫ ПОТЕНЦИАЛЬНОГО ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ МОЛДОВЫ

Приграничное сотрудничество является одним из важнейших многоцелевых инструментов, который предполагает мобилизацию финансовых ресурсов в совместных проектах. Эта концепция направлена на стимулирование и диверсификацию экономической деятельности, стимулирование частных инвестиций, помощь в сокращении безработицы и, в итоге, на повышение уровня жизни. Приграничное сотрудничество способствует выработке общих решений задач социально-экономического развития. Оно способствует укреплению трансграничного диалога между местными властями, общинами и организациями гражданского общества и, следовательно, развитию более тесных связей между Республикой Молдова, Румынией и Украиной, ближайшими соседями. Долгосрочные цели такого сотрудничества предполагают следующие направления: создание большего числа двусторонних выгод, улучшение физической и экономической инфраструктуры, развитие людских ресурсов региона, углубление культурных и образовательных связей, развитие предпринимательства, рынка труда, привлечение инвестиций, передачу технологий, улучшение качества окружающей среды, развитие сельских районов, здравоохранения, образования, культуры, подготовку к вступлению в ЕС, и т. д.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, финансовые ресурсы, совместные проекты, двусторонние выгоды, возможности.

Інна ДУТЧАК

МОВНА ПОЛІТИКА ЄС І КОРИСНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ ЯК ОКРЕМО ВЗЯТОГО РЕГІОНУ

У статті розглянута мовна політика Європейського Союзу (ЄС) як один із пріоритетних напрямів діяльності ЄС з моменту створення. Проаналізовано досвід Європейського Союзу щодо вирішення проблем багатомовності. Розглядається й аналізується багатомовність як основний напрям мовної політики Європейського Союзу, який спрямований на підтримку мовного розмаїття, гарантування збереження усіх мов та забезпечує сприяння і заохочення вивчення мов і здійснення культурного обміну в системах шкільної, університетської освіти й у суспільстві в цілому. Узагальнено порядок формування, правову основу функціонування, особливості впровадження, напрями, шляхи реалізації та оцінку ефективності мовної політики ЄС. Запропоновано основні напрями вдосконалення мовної політики України.

Ключові слова: багатомовність, мовна політика, мовний режим, Європейський Союз, країни-члени ЄС, реформа освітніх систем.

Незважаючи на те, що досить тривалий час Україна тримає напрямок на євроінтеграцію, у жодному нормативно-правовому документі не зазначено пріоритетним завданням подолання мовного бар'єру. На відміну від європейських країн, рівень знання хоча б однієї офіційної мови ЄС громадянами України є досить низьким. Європейський Союз у цьому зв'язку пропонує і впроваджує складну та нетипову для світу модель мовного будівництва, досвід використання якої певною мірою був би корисним для України загалом та Чернівецької області як регіону зокрема.

Історія становлення мовної політики ЄС показує еволюційність цього процесу, який здійснюється в різних напрямках багаторівневості та багатоаспектності. Об'єднання європейських країн зумовило створення багатомовного середовища та необхідність визначення певних принципів і правил співіснування як окремих країн-членів, так і об'єднання загалом. Виникла необхідність реалізації організаційних та технічних заходів, в

управлінні процесом багатомовності, що дістало назву *multilingualism management* (управління багатомовністю), а також у створенні відповідного «EU language regime» (мовного режиму ЄС). На сьогоднішній день мовна проблематика є окремим пріоритетним напрямом діяльності ЄС, який має офіційну назву «EU Language Policy» («Мовна політика ЄС»). З 2007 року створена окрема посада Комісара ЄС з мультилінгвізму, а у 2008 році – Commissions High Level Group on Multilingualism (Групу високого рівня з мультилінгвізму)¹.

Поняття багатомовності означає співіснування різних мовних спільнот усередині однієї географічної або геополітичної зони чи політичної спільноти, а також здатність суспільства, інститутів, груп та індивідів регулярно спілкуватися більше ніж однією мовою².

Мовний режим стосується питань юридичного, політичного, культурного, функціонального та бюджетного характеру. В межах інституцій ЄС існує різний мовний режим, який розрізняють залежно від застосування мов офіційних і робочих, а саме: монолінгвізм, націоналізація, обмежений мультилінгвізм, асиметричні системи, контрольований монолінгвізм, контрольований мультилінгвізм, повний мультилінгвізм з управлінськими корективами, необмежений мультилінгвізм.

Існуючий на сьогодні в ЄС мовний режим став результатом здійснення певної мовної політики всередині спільноти, а також її реалізації національними урядами країн-членів.

Мовну політику ЄС поділяють за наступними критеріями:

- залежно від суб'єктів та об'єктів реалізації – на інституційну й позаінституційну;
- залежно від рівнів реалізації – на наднаціональну, національну й регіональну.

Інституційна мовна політика регламентує використання мов всередині або між інституціями ЄС, з країнами-членами, їх громадянами та поза Європейським Союзом.

¹ *European Commission of the European Communities. FINAL REPORT. High Level Group on Multilingualism. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 36 p.*

² *Ibidem.* – P.6.

У 1958 році прийнята перша директива ЄС, Regulation № 1/58, яка визначила чотири офіційні та робочі мови ЄС: датську, французьку, німецьку та італійську³. Зі зростанням числа країн-членів ЄС кількість офіційних та робочих мов постійно змінювалась. За процедурою, в «Акті про приєднання» всі країни-кандидати до приєднання в ЄС визначають одну мову, якою буде відбуватися спілкування з інституціями ЄС.

В інституціях ЄС обов'язковими до перекладу на всі мови ЄС (на сьогоднішній день їх 24) є законодавство та важливі документи⁴. Щодо інших документів, то існує правило щодо перекладу лише на ті мови, яких вимагає ситуація. Наприклад, якщо рішення стосується окремих індивідів або групи, то вони не перекладаються на всі мови ЄС. Також більшість інституцій ЄС визначають для себе мови комунікації для внутрішніх потреб. Наприклад, Європейська Комісія використовує англійську, французьку та німецьку мови для внутрішніх потреб, Європейський Центральний Банк – лише англійську мову.

Мовна політика Європейського Союзу реалізується у напрямках: політика у сфері перекладів; навчання висококваліфікованих перекладачів, які спеціалізуються у сфері Євросоюзу; в освіті для дорослих; вивченні іноземних мов людьми з особливими потребами; сприянні збільшенню різноманітності мов, які вивчаються; створенні спеціалізованих мовних класів; навчанні вчителів іноземних мов, які, зокрема, володіли би не однією іноземною мовою; розвитку європейської системи тестування та визначення рівня знань іноземної мови; публікації аналітичних, довідкових, статистичних, тематичних видань і досліджень, які мають на меті забезпечення й поширення інформації для процесу ухвалення рішень на національному та наднаціональному рівнях.

Важливим елементом інституційної політики ЄС є політика у сфері перекладів. До складу Єврокомісії входить Генеральний директорат з письмових перекладів та Генеральний директорат з усних перекладів, які забезпечують, відповідно, письмові переклади документації і матеріалів інституцій ЄС, а також усні переклади на зустрічах та конференціях.

³ Barbara Pozzo. *Multilingualism and the harmonisation of European law* // Barbara Pozzo, Valentina Jacometti. Kluwer law International, 2006, p. 210.

⁴ *L'Union Européenne et la question du multilinguisme* // Eurostudia, vol.1, no. 1, juin 2005.

Для громадян країн ЄС створено спеціальну програму-перекладач для перекладу документів ЄС, яка містить 1 млн. слів та сталих виразів 24 мов Європейського Союзу. За допомогою цієї програми будь-який громадянин ЄС може зручно перекласти важливий для нього документ на рідну йому мову.

Важливим напрямком мовної політики ЄС з 2005 року є навчання висококваліфікованих перекладачів, які спеціалізуються в різних напрямках діяльності Євросоюзу. На сьогодні створюються стандартні «European Master's in Translation network» («Мережі європейських магістратур з перекладу»).

Ще одним напрямком мовної політики ЄС є Language Learning Policies (політика у сфері навчання іноземним мовам), яка стала окремим важливим напрямком діяльності Єврокомісії. Це зумовлено зростанням інтеграції в економічній, соціальній та культурній сферах, що вимагає якісної мовної підготовки всього населення Європейського Союзу.

Мовна політика ЄС реалізується через програми у сфері освіти, зокрема, такі як:

- COMETT (Community Action Programme for Education and Training for Technology in the European Community);
- ERASMUS (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students);
- LINGUA – програма, спрямована на сприяння вивченню іноземних мов;
- TEMPUS – Trans-Mobility Programme for University Students;
- LEONARDO DA VINCI – програма, зорієнтована на стимулювання розвитку нових методів навчання;
- YOUTH FOR EUROPE – Європа для молоді;
- SOCRATES – програма включала у себе ERASMUS та LINGUA, але мала надзвичайне значення для розширення сфери діяльності в школах, через залучення програми COMENIUS у шкільну освіту.

Із 2007 року більшість цих програм об'єднано у програму Lifelong Learning Programme («Навчання впродовж життя»), яка була розрахована до 2013 року, але продовжується на сьогодні й далі. Програма спрямована на підтримку тих проектів освітніх інституцій, які розвивають взаємодію,

кооперацію та мобільність між освітніми та тренінговими системами у середині ЄС з метою отримання ними можливості конкурувати на світовому ринку. В цих програмах велика увага зосереджена на навчанні іноземним мовам.

У Лісабонській стратегії, яка визначила цілі ЄС включно до 2010 року, зазначено важливість посилення географічної мобільності європейців та поліпшення вивчення іноземних мов. Ці цілі стали частиною програми Education and Training 2010 (Освіта та тренінги 2010), яка є компонентом Лісабонської стратегії щодо освіти.

Незважаючи на досить короткий період реалізації мовної політики ЄС, результати дослідження Євробарометра результативності її проведення засвідчують високу ефективність результатів. За цими дослідженнями, кількість громадян ЄС, які володіють принаймні однією іноземною мовою, зросла з 47 % у 2001 р. до 56 % в 2005 році. Зросла кількість людей, які проживають в ЄС і вважають, що знання іноземних мов є корисним – з 79 % у 2001 р. до 83 % в 2005 році, з них 53 % вважають знання іноземної мови надзвичайно важливим⁵.

У той же час, рівень впровадження мовної політики ЄС в кожній країні Європейського Союзу є різним. У Болгарії, до прикладу, вивчення іноземних мов стало частиною реформи національної освітньої системи, прийнятої парламентом Болгарії у 2006 році. Уряд Угорщини запровадив стратегію викладання та вивчення іноземних мов World Language Programme («Програму світові мови»). У межах цієї програми передбачено: значне підвищення фінансування вивчення іноземних мов в школі; запровадження року інтенсивного вивчення іноземної мови у сфері обов'язкової освіти; іспит з іноземної по закінченні школи; збільшення на 40 % навчального часу, присвяченого вивченню іноземних мов тощо. Розбудова освітніх систем за принципом «рідна мова плюс дві іноземні» реалізується в реформах дошкільної та початкової освіти Естонії, Франції, Німеччини, Литви, Словенії та Іспанії. У школах вводять European sections («європейські секції»), відвідування яких дає учням змогу вивчати більше іноземних мов. У секціях особливу увагу приділено європейській спів-

⁵ Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/Jul2009/23.htm>.

раці. У Німеччині, Нідерландах, Франції, Фінляндії та Австрії запроваджується сертифікат CertiLingua («СертіЛінгва»), в якому визначається мовна компетентність учня. Він доповнюватиме шкільний атестат.

Для контролю за реалізацією мовної політики ЄС вводяться «індикатор лінгвістичної компетентності», загальноєвропейське тестування дітей до 16 років на знання найпоширеніших у ЄС іноземних мов, проведення Європейських оглядів мовної компетенції⁶.

Незважаючи на досить тривалий курс України на євроінтеграцію, наша країна залишається відокремленою від Європейського Союзу мовним бар'єром. Його подолання не визначено пріоритетним державним завданням у жодному нормативно-правовому акті. Більшість громадян держави не володіють жодною з робочих або офіційних мов Спільноти, що на практиці означає відсутність можливості як для отримання інформації про ЄС, так і здатності долучитися до європейського комунікативного простору. У відповідності зі статистикою в Україні англійською мовою володіють тільки 1.4 % населення⁷. Інтернаціоналізація освіти та впровадження реформ у відповідності з Болонським процесом відбувається дуже повільно та переважно малоефективно.

З огляду на вищезазначене, доречним було би здійснення цілої системи державних заходів, спрямованих на подолання мовного бар'єру між Євросоюзом та Україною. Впровадження державної мовної політики варто здійснювати шляхом розроблення та виконання загальнодержавних регіональних і спеціальних програм, підтримки громадських ініціатив, а також шляхом налагодження конструктивного діалогу між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями. Варто розробити та започаткувати спеціалізовані державні програми, спрямовані на підвищення комунікативної спроможності українських громадян, а також передбачити державне фінансування з цією метою. Державну мовну політику України треба проводити на засадах науково обґрунтованого поєднання всього перспективного, що вже витримало випробовування часом, з урахуванням загальноєвропейських тенденцій і досвіду розв'язання

⁶ *First European Survey on Foreign Languages Skills* /URL: http://ec.europa.eu/education/policies/lang/ languages_en.html.

⁷ Горбатенко В. П. *Стратегія модернізації суспільства: Україна на зламі тисячоліть*, К., Видавничий центр «Академія», 1999, с.183.

подібних проблем іншими європейськими державами. За прикладом країн-членів ЄС можна би було оголосити вивчення іноземних мов в Україні політичним пріоритетом, ініціювати запровадження в школах України індикатора лінгвістичної компетентності.

Для втілення в життя подібних ініціатив доречно включити в стратегію розвитку середньої та вищої системи освіти наступні складові: вивчення іноземних мов в Україні визначити одним із пріоритетів держави; Україна повинна стати привабливою країною для навчання іноземних студентів, особливо з країн ЄС; запровадження в школах України індикатора лінгвістичної компетентності; випускники вищої школи мусять користуватися попитом на українському і міжнародному ринках праці; університетам та іншим закладам вищої освіти треба докладати значних зусиль щодо інтернаціоналізації освіти для того, щоб підвищувати якість своєї освіти та сприяти розумінню інших країн та міжнародних умов і стосунків, потрібно усунути перешкоди до інтернаціоналізації як всередині держави, так і за її межами; необхідно розвивати і поліпшувати подальшу міжнародну діяльність у системі середньої та вищої освіти; сприяти більшій мобільності майбутніх педагогів та їхній участі в програмах ЄС.

Висновки

Отже, в Європейському Союзі вже тривалий час мовні питання розглядаються крізь призму їхньої символічної функціональності й багатопредметності на політичній арені спільноти. Першочерговою метою ЄС в сучасному світі є збереження культурної ідентичності кожної з країн-членів. ЄС з належною категоричністю докладає усіх зусиль для того, щоб уникнути нівеляції відмінностей у культурних і мовних сферах в тих держав, народів, які об'єднались – політично, економічно й культурно, з домінуючою метою зберегти мир у сучасному складному світі, передусім у Європі, створити найсприятливіші умови для прогресивного духовного багатства й матеріального достатку.

Останні дії та документи європейських інститутів щодо зазначеної проблематики дають підстави прогнозувати, що діяльність Євросоюзу в сфері мовної політики розширюватиметься.

На відміну від країн-членів ЄС, в Україні подолання мовного бар'єру не забезпечує навіть освітня система. В жодному з прийнятих в період незалежності нормативно-правовому акті, який стосується мовної проблематики, не зазначена необхідність реалізації певних заходів, спрямованих на євроінтеграцію України та перспективу повернення України до європейського соціокультурного простору. Тому доречним є аналіз діючих програм у мовній політиці ЄС, дослідження ефективності їх реалізації. Необхідним є вивчення досвіду країн-членів ЄС в імплементації мовних програм, а також розробка українських державних програм мовної політики, які спрямовані на подолання мовного бар'єру між Україною та ЄС.

Inna DUTCHAK

THE LANGUAGE POLICY OF THE EU AND A USEFUL EXPERIENCE FOR UKRAINE AND CHERNIVTSI REGION AS A SEPARATE REGION

The article deals with language policy of the European Union (EU) as one of the priorities of the EU since inception. The experience of the European Union to address the problems of multilingualism is analyzed. Explores and analyzes multilingualism as the main direction of the language policy of the European Union, which aims to support linguistic diversity, ensure the preservation of all languages, and promote and encourage the study of languages and the realization of cultural exchange in the systems of school, university education and in society as a whole. Summarizes the order of formation, functioning legal framework, especially the introduction, trends and ways to implement and evaluation of the effectiveness of language policy of the European Union. The basic directions of improving the language policy in Ukraine are proposed.

Key words: multilingualism, language policy, language regime, the European Union, member states of EU, the reform of educational systems.

Інна ДУТЧАК

ЯЗЫКОВАЯ ПОЛИТИКА ЕС И ПОЛЕЗНЫЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ И ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ КАК ОТДЕЛЬНО ВЗЯТОГО РЕГИОНА

В статье рассматривается языковая политика Европейского Союза (ЕС) как одно из приоритетных направлений деятельности ЕС с момента создания. Проанализировано опыт Европейского Союза относительно решения проблем мультилингвальности. Рассматривается и анализируется мультилингвальность как основное направление языковой политики Европейского союза, которое направлено на поддержку языкового разнообразия, гарантирования сохранения всех языков и обеспечивает содействие и поощрение изучения языков и осуществление культурного обмена в системах школьного, университетского образования и в обществе в целом. Обобщено порядок формирования, правовую основу функционирования, особенности внедрения, направления, пути реализации и оценку эффективности языковой политики ЕС. Предложено главные направления совершенствования языковой политики Украины.

Ключевые слова: мультилингвальность, языковая политика, языковой режим, Европейский Союз, страны-члены ЕС, реформирование образовательных систем.

Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК

МІЖЕТНІЧНА КОМУНІКАЦІЯ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ (на прикладі Чернівецької області)

Стаття присвячена проблемам міжетнічної комунікації. Автор аналізує суть терміну «комунікація», «міжетнічна комунікація», визначає основні віхи у розвитку Чернівецької області в історичному контексті. Особливу увагу звернена на особливості міжнаціональної взаємодії в краї, поняття «буковинської толерантності», стереотипи щодо самої назви «Буковина».

Проаналізовано реакцію румунської та української спільнот на прийняття Закону «Про освіту» у 2017 році, визначено його наслідки в контексті міжетнічної комунікації.

Ключові слова: комунікація, стереотип, «буковинська толерантність», етнічна ідентичність.

Серед викликів і загроз, з якими зіштовхнулося світове співтовариство упродовж останніх десятиліть, особлива роль належить проблемам міжетнічної комунікації, які безпосередньо впливають на розвиток як окремої держави, так і регіону та світу в цілому. Розпад соціалістичної системи та СРСР засвідчили необхідність аналізу причин і наслідків політичних подій в контексті комунікативних зв'язків між політичними акторами, включаючи міжетнічні. Очевидно, що зміни на політичній карті світу були викликані рядом об'єктивних причин, однак і серед них, і серед наслідків подій кінця 1980-х – початку 1990-х років проблеми міжетнічної взаємодії відіграли не останню роль. Варто лише проаналізувати процеси розпаду соціалістичної Югославії, СРСР або ж об'єднання Німеччини. Саме тут міжетнічна взаємодія у її різноманітних формах засвідчила необхідність більш предметного звернення до проблем міжетнічної комунікації.

Термін «комунікація» увійшов у науковий обіг у середині ХХ століття. Як зазначають українські науковці Н. Ішук та С. Ішук, «слово «комунікація» (communication) має індоєвропейське походження (від лат.

Communico – повідомлення, зв'язок, спілкування)»¹. Нині можна віднайти кілька сотень різноманітних визначень даного терміну, пов'язаних з різними його аспектами та трактуваннями. Однак, за словами американського професора з комунікації Дж. Слек, «немає єдиної абсолютної сутності комунікації, яка б відповідним чином пояснювала явища, які ми вивчаємо. Такого визначення не існує...»². Ця теза задає більше питань, аніж відповідей на них, водночас відкриваючи широкі можливості для дослідника в пошуку оптимального визначення суті комунікації як предмету наукових пошуків.

У контексті нашого дослідження комунікація – це процес створення та обміну повідомленнями між політичними та іншими акторами, що викликає певну суспільну та політичну реакцію. Відповідно, процес міжетнічної комунікації пов'язаний у першу чергу із процесом створення та обміну повідомленнями, які впливають на міжетнічну взаємодію на індивідуальному та / або колективному рівнях. Таким чином, основним поняттям комунікації є повідомлення, яке може бути в усному, письмовому, візуальному чи іншому вигляді. Сучасний медіапростір сповнений різноманітних повідомлень, спрямованих на поширення певних ідей, які трансформуються у дії чи бездіяльність комуніканта чи комунікантів.

Від проголошення незалежності і до сьогодні громадяни України є активними учасниками змін, що перетворилися на перманентні в нашій державі. Утвердження демократичних процедур в електоральних процесах, високий рівень самоорганізації населення під час революційних подій 2004 та 2013–2014 років, волонтерський рух, спрямований на захист національних інтересів та територіальної цілісності України, реорганізація Збройних сил України, неможлива без загальної підтримки населення тощо. Характерною рисою українського суспільства, всупереч усім катаклізмам, залишається досить високий рівень політичної толерантності. Це виявляється як на міжнародній арені, так і у внутрішній політиці нашої держави.

¹ Ішук Н., Ішук Н., *Поняття комунікації: множинність конотацій* // Схід. № 1 (147) січень–лютий 2017. С.97.

² Цит. за: Ем Гриффін, *Коммунікація: теорії і практики*, Харків, Гуманитарний Центр, 2015, с. 36.

Ідеться насамперед про те, що від початку свого незалежного існування Україна взяла на себе перед міжнародним співтовариством ряд зобов'язань, покликаних сприяти утвердженню демократії та прав людини у нашій державі. Мова йде про підтримку та ратифікацію Верховною Радою нашої держави основних міжнародних правових документів. Так, у 1992 році Україна як член-засновник ООН офіційно підтримала впровадження в дію Декларації про права осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин³.

У прийнятій у 1996 році Конституції України визначено основи державної політики щодо державної мови, мов національних меншин, розвитку української нації та збереження самобутності усіх національних меншин, що проживають в Україні. У Конституції України підтверджено взяті на себе раніше повноваження у сфері захисту прав людини та громадянина незалежно від походження, релігії тощо⁴. Нині Україна є учасником ряду міжнародних організацій, включаючи ООН, серед цілей яких захист прав людини на індивідуальному та колективному рівні належить до пріоритетів діяльності. Окрім цього, Україна – учасник Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, основних конвенцій ООН про права людини, підписант Європейської Хартії регіональних мов чи мов меншин тощо⁵. Таким чином Українська держава підтвердила своє прагнення до утвердження демократичних цінностей та свобод. Останнє, з одного боку, сприяло налагодженню міжетнічного діалогу та зменшенню напруги у міжетнічній комунікації, а з іншого – виштовхнуло на поверхню ряд питань, пов'язаних із збереженням національної ідентичності титульної нації та правової основи паритетних етнополітичних відносин у держав.

Незважаючи на активні процеси інтеграції у світове співтовариство, міжетнічна комунікація в Україні упродовж десятиліть зазнавала і про-

³ Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml

⁴ Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁵ Основной доклад: Обеспечение равенства по этническому признаку в Беларуси, Молдове и Украине. Нормативные рамки, организационные основы и общественные механизмы, European Center for Minority Issues, 2017, с.28.

довжує зазнавати активних впливів зовнішніх акторів. Національні меншини, що компактно проживають на прикордонні нашої держави, є, на нашу думку, об'єктами політичного чи історико-культурного інтересу та підтримки з боку сусідніх держави. Так, наприклад, за даними Всеукраїнського перепису 2001 року понад 12 % угорського населення проживає у Закарпатській області, що межує з Угорщиною; близько 12.5 % румунського – у Чернівецькій області, що має спільний кордон з Румунією; 38.2 % росіян проживає у Донецькій області, а 39 % – у Луганській, які також мають спільний кордон, але уже з РФ і нині перетворилися на об'єкт відкритого російсько-українського протистояння⁶. Історичні батьківщини національних меншин, що проживають на території України, відповідно до власної національної політики, надають своїм співвітчизникам підтримку, починаючи від фінансової і завершуючи політичною. Останнє не може не впливати на перебіг міжетнічної взаємодії, особливо в контексті останніх подій в Україні та тих історико-політичних стереотипів, що нині активно реанімуються окремими політичними акторами через наявні медійні та інші механізми впливу на масову свідомість.

Етнічні стереотипи характеризуються емоційно-оціночним характером, стійкістю, стабільністю, узгодженістю або консенсусом та неточністю⁷. Етнічні стереотипи, як правило, мають яскраве емоційне забарвлення, що особливо чітко простежується у народному фольклорі, зокрема, у приказках, прислів'ях, гуморесках. Варто відзначити, що стереотипність мислення – одна з ознак людини, якої вона набула ще у давнину, коли необхідно було зберегти сили для виживання і не витратити їх для роботи над новими образами. Тож однією з причин появи етнічних стереотипів, на думку автора, стало прагнення вижити, витворюючи при цьому в межах своєї соціальної групи (етносу) позитивні уявлення про себе та своє оточення. При цьому протиставлення «ми – вони» відіграло роль необхідної складової процесу формування позитивної самоідентичності.

⁶ Про кількість та склад населення за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>

⁷ Стефаненко Т. Г. *Этнические стереотипы – функции и свойства*. URL: <http://psyfactor.org/lib/stereotype8.htm>

Чернівецька область – територіально найменша в Україні, однак відома далеко за її межами як полікультурний край, де люди завжди толерантно ставилися одні до одних. Власне, ця теза – своєрідний стереотип про край, відомий українським і зарубіжним дослідникам як Буковина. Назву «Буковина» також можна віднести до стереотипів, що відповідним чином спрощують процес ідентифікації даної території як в Україні, так і за її межами. Даний термін неодноразово лунав і продовжує лунає в українському (і не тільки) медіапросторі, що не у повній мірі відображає історичну багатогранність даної області України. Чернівеччина включає історичні землі північної частини Буковини, північної частини Бессарабії та Герцаївщини⁸, про що досить часто «забувають» не лише журналісти, але й політики та представники місцевого самоврядування. Про останнє, на нашу думку, свідчить напис під гербом області на офіційному сайті Чернівецької ОДА – «Буковина», що не зовсім точно відображає історико-територіальну різноманітність краю⁹.

Упродовж XX століття населення Чернівецької області відчувало на собі лихоліття двох світових воєн, змін політичних режимів, репресій, голодомору тощо. Однак уявлення про Буковину та Чернівці як багатонаціональне місце, де «народи можуть досягти величезного в душі спільної культури»¹⁰, сформоване цілеспрямованою політикою Габсбургів, перетворилося на фундамент «буковинської толерантності», символізм якої поширився і на інші території, що нині входять до складу Чернівецької області. Незважаючи на політичні катаклізми та активну пропагандистську діяльність різних влад на території краю, для його жителів характерними є «традиції стихійної "мультикультурності"»¹¹, терпимість і лояльність до представників різних національностей, культур, релігій. Можна стверджувати, що ідея «буковинської толерантності» нині переживає ренесанс.

⁸ Гакман С., Нечасєва-Юрійчук Н., *Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах українсько-російського протистояння // Стратегії трансформації і превенції прикордонних конфліктів в Україні. Збірка аналітичних матеріалів. Львів, Галицька видавнича спілка, 2015, с. 263.*

⁹ Чернівецька обласна державна адміністрація. Офіційний сайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/>

¹⁰ Білек В., Криворучко О., Масан О., Чеховський І. *Вітання з Чернівців*, Чернівці, Видавнича спілка «Час», 1994, с.34.

¹¹ Круглашов А. *Буковинська етнополітична мозаїка. Історична спадщина та сучасні тенденції // Політичний менеджмент. №2. 2004. С. 47.*

Історичні витоки сучасних міжетнічних відносин безпосередньо пов'язані з політичними подіями ХХ століття, зокрема, включенням цієї території до складу королівської Румунії після завершення Першої світової війни чи до складу СРСР після Другої світової. Відповідних змін зазнавала й етнічна карта регіону: якщо у першу випадку спостерігаємо зростання румунського населення, то у другому – російського.

З проголошенням незалежності України змінився вектор національної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. Законодавчо гарантована можливість збереження й розвитку національної ідентичності, культури, традицій, історії певною мірою дозволила національним громадам області активізувати свою діяльність у даному напрямку. Знаковим у цьому контексті стало повернення українською владою представникам національних громад (повністю або частково) народних домів, збудованих за часів Австро-Угорської імперії. Нині у кожному з них відбуваються заходи, організовані представниками різних національно-культурних товариств, що об'єднують довкола себе жителів та гостей міста, незалежно від їхнього національного походження, тим самим підтверджуючи тезу про полікультурність краю і толерантність його жителів.

Від 1989 до 2001 року відбулися зміни у національному складі жителів Чернівецької області, зафіксовані переписами населення названих років. Порівняно з 1989 роком кількість українців у 2001 році склала 103.4 %, румунів – 114.2 %, молдован – 79.5 %¹². Таким чином, перепис 2001 року засвідчив зростання питомої ваги українців та румунів, що, на нашу думку, зумовлено рядом об'єктивних і суб'єктивних факторів, у т.ч., поверненням до історичних коренів, міграцією, політичним та економічним прагматизмом тощо. Водночас зменшується питома вага молдован, що, нашу думку, зумовлено не тільки переліченими причинами, але й радикальними заявами окремих румунських політиків про те, що

¹² Про кількість та склад населення Чернівецької області за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/chemivtsi/>

«існує лише румунська нація, а молдовської нації не існує»¹³. Наступний перепис населення запланований на 2020 рік, що дасть змогу простежити динаміку розвитку етнополітичної ситуації в краї відповідно до актуальних даних. Залишається сподіватися, що жодні політичні чи інші фактори не вплинуть на проведення Всеукраїнського перепису населення.

Забезпечення ефективної міжетнічної комунікації вимагає вирішення мовного питання, яке від проголошення незалежності і до сьогодні відіграє особливу роль в українсько-румунських відносинах. Власне, претензії щодо недостатнього забезпечення можливості румунського населення навчатися рідною мовою є перманентними, починаючи від моменту проголошення незалежності України. У зв'язку із прийняттям нового Закону про освіту в Україні у вересні 2017 року це питання ще більше актуалізувалося.

Одразу після прийняття Закону, 8 вересня 2017 року, румунська спільнота Чернівецької області звернулася з відкритим листом до Президента України П. Порошенка, де наголошувалося на неконституційності статті 7 згаданого Закону¹⁴. Негативною була і реакція офіційної Румунії, яка висловила своє незадоволення прийнятим Законом і наголосила на необхідності збереження прав румунської меншини в Україні¹⁵. Офіційними структурами обох держав були вжиті відповідні кроки для донесення своєї офіційної позиції іншій стороні. На знак протесту проти ухвалення українським парламентом нового Закону «Про освіту» президент Румунії Клаус Йоханніс скасував свій візит в Україну та зустріч з головою Верховної Ради України¹⁶.

¹³ Гакман С., Нечаєва-Юрійчук Н. *Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах українсько-російського протистояння // Стратегії трансформації і превенції прикордонних конфліктів в Україні. Збірка аналітичних матеріалів*, Львів, Галицька видавнича спілка, 2015, с. 271.

¹⁴ Румуні Чернівецької області просять Президента накласти вето на Закон «Про освіту». URL: <http://acc.cv.ua/news/chernivtsi/rumuni-cherniveckoyi-oblasti-prosyat-prezidenta-naklasti-veto-na-zakon-pro-osvitu-6670>

¹⁵ Польща, Румунія та Угорщина розкритикували новий закон про освіту в Україні через мовне питання. URL: https://kurs.if.ua/news/polshcha_rumuniya_ta_ugorshchyna_rozkrytyku_valy_novyy_zakon_pro_osvitu_v_ukraini_cherez_movne_pyannya_57700.html

¹⁶ Портніков В. *Закон «Про освіту», мова та європейські сусіди. Не вистачає довіри*. URL: <https://tsn.ua/blogi/themes/politics/zakon-pro-osvitu-mova-ta-yevropeyski-susidi-ne-vista-chaye-doviri-997550.html>

Реакція соціальних мереж на прийнятий Закон була миттєвою: тут можна було прочитати і передруки основних положень Закону «Про освіту», і коментарі офіційних та неофіційних осіб тощо. Навіть поверхневий аналіз стрічки новин Фейсбуку дозволив умовно поділити спільноту дописувачів на тих, хто «за», хто «проти» і тих, хто не бажає обговорювати ані Закон в цілому, ані його 7-му статтю. Так, користувач із ніком «Ніко Дерго» написав: «Вражають неконституційність «усіх положень» стосовно мов національних меншин, відверта англізація»¹⁷. Натомість Peter Andryushchenko написав вітальний пост: «Закон «Про освіту» прийнято. Вітаю усіх українців з цим невеликим, але вкрай важливим кроком до зміни країни на краще»¹⁸.

Прийняття цього Закону стало лакмусовим папірцем, який виявив усі слабкі місця міжетнічної та міждержавної взаємодії, продемонстрував уразливі точки взаємодії вертикальної – між владою та громадою, та горизонтальної – між представниками різних національних спільнот. За останні два роки було проведено не один круглий стіл, присвячений проблемам освіти національних меншин в Україні, що стало першим кроком на шляху до артикуляції власних поглядів та візій щодо даного питання їхніми учасниками.

У жовтні 2017 року міністр закордонних справ Румунії Теодор Мелешкану на спільній прес-конференції з міністром закордонних справ України Павлом Клімкіним зазначив: «Румунія готова поділитися з Україною накопиченим досвідом у сфері навчання мовами національних меншин із паралельним вивчення державної мови»¹⁹. 3 січня 2018 року Румунія та Україна домовилися напрацювати спільних документ щодо імплементації Закону «Про освіту»²⁰. Одночасно домовлено про створення спільної «молдовсько-української робочої групи», яка повинна

¹⁷ Ухвалення закону «Про освіту»: реакція соцмереж. Коментарі. URL: <https://osvita.ua/school/reform/57264/>

¹⁸ Там само.

¹⁹ Румунська та молдовська національні меншини в Україні: стан, тенденції та можливості співпраці / [Ю. Тищенко, А. Круглашов, В. Бакальчук, С. Дубова, Н. Нечаєва-Юрійчук], К., НІСД, 2019, с.24.

²⁰ Там само.

розробити план заходів для забезпечення прав національних меншин під час практичної імплементації Закону²¹.

Реакція обох національних спільнот Чернівецької області на прийняття даного Закону засвідчила необхідність посилення комунікативної взаємодії між ними на горизонтальному рівні, усвідомлення ролі медіа та діалогу у формуванні конструктивної міжетнічної комунікації, миттєвості реакції суспільства на кроки влади у демократичній державі. Фактично, ми стали учасниками й свідками трансформації комунікативної взаємодії, де повідомлення мультиплікуються надзвичайно швидко, а реакція на них є миттєвою.

Водночас варто звернути увагу, що процеси міжетнічної комунікації в області мають досить неоднозначний характер. З одного боку, відбувається політизація міжетнічної взаємодії, коли людина реагує на ті чи інші події крізь призму національної (політичної) ідентичності. З іншого боку, щоденні виклики та потреби, як-от навчання, робота, спорт тощо, відводять мовне питання на другий план. Молоді люди, вмотивовані у кар'єрному рості в Україні, активно вивчають державну мову і володіють нею на належному рівні. Однак стереотипи взаємного сприйняття, витворенні попередніми поколіннями, залишаються міцним фундаментом для формування новітніх міфів, у т.ч. політичних.

Підсумовуючи усе вищесказане, варто наголосити, що процеси міжетнічної комунікації є важливою складовою партнерських міждержавних відносин. Після проголошення незалежності Україна адаптувала європейські й міжнародні стандарти захисту прав людини та громадянина, чим засвідчила своє прагнення до побудови демократичної держави. Водночас питання міжетнічних відносин, зокрема у світлі прийнятого у 2017 році Закону «Про освіту» залишається актуальним для України. І Чернівецька область як прикордонний регіон є прикладом поєднання традицій мультикультурності та активного захисту прав національних громад на захист власної ідентичності.

²¹ Там само.

Nataliia NECHAIEVA-YURIICHUK

**INTERETHNIC COMMUNICATION IN UKRAINE:
THE REGIONAL ASPECT
(on Chernivtsi Oblast' Example)**

This article deals with the problems of interethnic communication. The author analyses the essence of the term "communication", "interethnic communication", identifies major milestones in the development of Chernivtsi region in the historical context. Particular attention is paid to the peculiarities of interethnic interaction in the region, the concept of "Bukovina tolerance", stereotypes about the place name "Bukovina".

The reaction of the Romanian and Ukrainian communities to the adoption of the Law "On Education" in 2017 is analysed. The implications of the Law are identified in the context of interethnic communication.

Keywords: communication, stereotype, "Bukovinian tolerance", ethnic identity.

Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК

**МЕЖЭТНИЧЕСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ В УКРАИНЕ:
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ
(на примере Черновицкой области)**

Данная статья посвящена проблемам межэтнической коммуникации. Автор анализирует суть термина «коммуникация», «межэтническая коммуникация», определяет основные вехи в развитии Черновицкой области в историческом контексте. Особое внимание обращено на особенности межнационального взаимодействия в крае, понятие «буковинской толерантности», стереотипы относительно самого названия «Буковина».

Проанализировано реакцию румынского и украинского обществ на принятие Закона «Об образовании» в 2017 году, определены его последствия в контексте межэтнической коммуникации.

Ключевые слова: коммуникация, стереотип, «буковинская толерантность», этническая идентичность.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Бурдяк Віра Іванівна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні інститути та процеси в нових демократичних державах; сучасні міжнародні відносини; трансформаційні та євроінтеграційні зміни в країнах ЦСЄ; транскордонне співробітництво; етнополітика та міжетнічні відносини.

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. Сфера наукових інтересів: професійна етика, депутатська етика, етика державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, ціннісні засади формування політики.

E-mail: tvasilevs@ukr.net

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора 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

Головатая Людмила Валер'янівна – доктор економічних наук, доцент Інституту Міжнародних відносин Молдови, в якому працює з 2002 року на факультеті світової економіки та міжнародних економічних відносин. З 2005 року очолює кафедру міжнародних економічних відносин. Координатор Європей-

ського проекту Erasmus+ Module «Міграція як фактор впливу на безпеку ЄС», 586976-EPP-1-2017-1-MD-EPPJMO-MODULE (20017–2020 pp.). Сфера наукових інтересів: міжнародні економічні відносини, економічна безпека, економічна дипломатія, міжнародна міграція, трудова міграція.

E-mail: golovataya4@gmail.com

Гонюкова Лілія Василівна – доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президенті України. Сфера наукових інтересів: теорія політичних партій та громадсько-політичних об'єднань; практична політологія – технології здобуття та здійснення влади; громадянське суспільство; взаємодія влади і громади; демократичний розвиток; гендерна політика; методологія викладання очних та дистанційних курсів.

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 за зразком регіонів ЄС; упровадження підходу, заснованого на правах людини, до системи освіти в Україні відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ.

E-mail: innadutchak76@gmail.com

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 і 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

Малиновський Валентин Ярославович – доктор політичних наук, професор, академік Академії політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки, регіональний консультант з юридичних питань Асоціації міст України. Сфера наукових інтересів: державне управління, місцеве самоврядування, публічна служба, територіальна організація влади, регіональна політика, регіоналістика, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа.

E-mail: valentyn.volyn@gmail.com

Манчуленко 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

Медіна Тетяна Вячеславна – кандидат соціологічних наук, доцент кафедри соціології, соціального забезпечення та місцевого самоврядування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: соціологія сім'ї та шлюбу, гендерні дослідження, соціологія освіти.

E-mail: medina.tetiana@gmail.com

Морару Дан Олегович – магістр європейського права, начальник служби міжнародних відносин та залучення інвестицій Бельцької муніципії. Сфера наукових інтересів: соціальна політика, муніципальне управління.

E-mail: morarudan_md@yahoo.com

Недокус 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: розвиток політичних інститутів Республіки Білорусь, політичні трансформаційні процеси та проблеми реформування органів державної влади пострадянських країн.

E-mail: igornedokus@yahoo.com

Нечаєва-Юрійчук Наталія Вікторівна – кандидат історичних наук, доцент кафедри політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин ЧНУ імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політична історія Європи, міжнародні та міжетнічні відносини, конфлікти, духовні та інформаційні особливості суспільно-політичного розвитку сучасного світу.

E-mail: nynataliya@ukr.net

Пірен Марія Іванівна – доктор соціологічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри педагогіки та соціальної роботи Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: соціологія, політична психологія, елітознавство, конфліктологія, кадрова політика, територіальні громади, публічне управління, етнополітика.

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

Рошка Людмила Ашурівна – віце-ректор з наукової діяльності, доктор філософії, професор кафедри політології факультету міжнародних відносин Інституту міжнародних відносин Молдови. Автор 155 наукових публікацій. Координатор двох проектів Жана Моне. Сфера наукових інтересів: теорія та методологія політичної науки, онтологія, методологія наукового дослідження.

E-mail: ludmilarosca.com@gmail.com

Сабадаш Наталія Володимирівна – магістр публічного управління та адміністрування, головний спеціаліст відділу управління молоді та спорту Чернівецької обласної державної адміністрації. Сфера наукових інтересів: публічне управління, молодіжна політика, процеси децентралізації.

E-mail: natalia.sabadash@ukr.net

Стороцьук Богдан Дмитрович – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії, менеджменту та адміністрування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: економічна роль держави в умовах економічних систем ринкового типу, методологія системного підходу в економічних дослідженнях, економіка влади, історія економічної думки.

E-mail: storbd@gmail.com

Чебаник Віталій Ігорович – кандидат політичних наук, старший викладач кафедри методики викладання суспільно-гуманітарних дисциплін Інституту післядипломної педагогічної освіти Чернівецької області. Сфера наукових інтересів: регіональна політика, діяльність політичних партій України на сучасному етапі.

E-mail: vitalis20@ukr.net

Чернопищук Яна Володимирівна – кандидат юридичних наук, заступник начальника управління економічного розвитку виконавчого комітету Білгород-Дністровської міської ради. Сфера наукових інтересів: конституційне право, муніципальне право, реформа місцевого самоврядування; європейська інтеграція; міжнародне право.

E-mail: yana_c@ukr.net

Яремчук Сергій Степанович – кандидат історичних наук, доцент кафедри соціології, соціального забезпечення та місцевого самоврядування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: соціологія релігії та електоральна соціологія, публічна політика та місцеве самоврядування.

E-mail: serg.doc.cv@gmail.com

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: jarmusti@ukr.net

Науково-популярне видання

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 6

Коректор *Мирослава Бацай*
Верстка *Павла Давиденка*

Формат 60х84/16.
Ум. друк. арк. 15,3. Зам. № 1466.



Верстка, редагування та друк

видавничий дім
publishing house

Свідоцтво про внесення
до Державного реєстру суб'єкта
видавничої справи ЧЦ №1 від 10.07.2000р.

телефон
[0372] 552 943

адреса
58000, м. Черніаці,
вул. Радищева, 10

е-mail
info@bukrek.net

web-сайт
www.bukrek.net