

Влада та управління

7
2020

Влада та управління



Збірник наукових праць

7
2020

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

Кафедра політології
та державного управління
Чернівецького національного
університету
імені Юрія Федьковича

Представництво Фонду
Ганса Зайделя в Україні,
Республіці Молдова
та Румунії
Чернівецька міська рада

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

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

Випуск 7

Чернівці
«Букрек»
2020

*Схвалено Навчально-методичною радою
Чернівецького регіонального центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій
(протокол № 1 від 28 жовтня 2020 р.)
та Вченою радою Факультету історії, політології та міжнародних відносин
Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича
(протокол № 5 від 2 грудня 2020 р.)*

**Редколегія та автори висловлюють щире вдячність
Представництву Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії
за сприяння у виданні цієї книги**

Влада та управління: Збірник наукових праць. Вип. 7. Чернівці: «Букрек», 2020.
288 с. : іл.

ISBN 978-966-997-012-1

До збірника наукових праць увійшли наукові статті, написані на основі доповідей та повідомлень, виголошених на VI Міжнародній науковій конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського», 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 (14–15 листопада 2019 року).

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.

Подані матеріали зорієнтовані 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)

ISBN 978-966-997-012-1

© Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, 2020
© ЧНУ, 2020
© Автори, 2020
© Видавничий дім «Букрек», 2020

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 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;

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

Кифяк 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;

Королюк Юрій Григорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри маркетингу, цифрової економіки та підприємництва Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету;

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

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.

Рецензенти:

Зелінський Сергій Едуардович – доктор наук з державного управління, доцент, директор регіонального центру підвищення кваліфікації Кіровоградської області;

Малиновський Валентин Ярославович – доктор політичних наук, професор кафедри соціального забезпечення та гуманітарних наук Луцького національного технічного університету.

Адреса редколегії:

Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ та організацій
вул. О.Поповича 2, м. Чернівці, 58001, тел. / факс (0372)552903,
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

Вітальне слово	9
Передмова	11

РОЗДІЛ I

МЕХАНІЗМИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

<i>Лілія ГОНЮКОВА</i> Інституціоналізація взаємодії влади і громади в Україні.	13
<i>Микола ЯРМИСТИЙ</i> Партнерство в комунікативному просторі муніципального управління	25
<i>Сергій ГАКМАН, Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК</i> Транскордонна різнорівнева взаємодія в етнополітичній царині: приклад України, Румунії та Республіки Молдова.....	32
<i>Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА</i> Етична кодифікація у сфері місцевого самоврядування: сучасні тренди.....	46
<i>Володимир ПЕРЖУН</i> Соціальні технології у процесі формування управлінської культури публічних службовців	59
<i>Магдалена ПОКШИНСЬКА</i> Конкуренція чи співпраця? Регіональна і локальна культура у Західній Польщі як об'єкт державної політики і мета суспільних рухів (приклад Любуського регіону).....	71
<i>Дмитро АНТОНЮК</i> Легітимізаційні аспекти антикорупційної діяльності неурядових організацій Польщі: досвід для України	88
<i>Марія ПІРЕН</i> Діяльнісно-затребуваний підхід особистості фахівця щодо мотивації переосмислення знань і досвіду управлінської культури на рівні сьогодення	99
<i>Сергій БІЛОРУСОВ</i> Аналіз потреб щодо професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті розвитку людського капіталу Херсонської області в умовах реформ	107
<i>Інна ДУТЧАК</i> Можливості врахування досвіду країн ЄС щодо реформування системи середньої освіти на теренах Чернівецької області	125

Розділ II
СУЧАСНИЙ ЕТАП ЗДІЙСНЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ:
ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНІ ПОТРЕБИ
ТА МОЖЛИВОСТІ

Віра БУРДЯК

Проблеми формування органів державного управління
в посткомуністичній Центрально-Східній Європі. 137

Тетяна БЕВЗ

Регіональні особливості функціонування
політичної системи України: нормативні засади..... 148

Валентин БАЛЮК

Децентралізація та місцеве самоврядування в програмах
польських політичних партій під час виборчої кампанії 2018 року 162

Людмила ГОЛОВАТАЯ

Система управління економічною безпекою в інтересах держави 183

Денуц УНГУРЯНУ

Розвиток локальних гірських громад у Румунії:
підтримка Національної агенції гірських територій,
її вітчизняних та міжнародних партнерів..... 193

Зіновій БРОЙДЕ

Проблеми, можливості та завдання посткризового
транскордонного співробітництва..... 211

Анатолій КРУГЛАШОВ, Наталія САБАДАШ

Соціально-гуманітарні виміри діяльності новостворених
об'єднаних територіальних громад у Чернівецькій області 234

Микола ГОРБАТЮК

Утвердження європейських цінностей в українських регіонах:
досвід Вінницької міської ради..... 255

В'ячеслав ЯРЕМЧУК

Процес формування політичної еліти України на сучасному етапі
(на прикладі Івано-Франківської області) 271

CONTENT

Opening remarks.....	9
Foreword	11

PART I

MECHANISMS AND CONVENTIONAL STATUS OF CONVENTIONS OF MUNICIPAL AUTHORITIES AND INSTITUTIONS AND CIVIL SOCIETY

Liliia HONIUKOVA

Institutionalization of interaction between government and community in Ukraine.....	13
---	----

Mykola YARMYSTYI

Partnership in the communicative space of municipal government	25
--	----

Serhii HAKMAN, Nataliia NECHAIEVA-YURIICHUK

Cross-border multilevel interaction in the ethnopolitical field: the example of Ukraine, Romania and the Republic of Moldova.....	32
--	----

Tetiana VASYLEVSKA

Ethical codification in the sphere of local government: modern trends.....	46
--	----

Volodymyr PERZHUN

Social technologies in the process of forming the management culture of public officers	59
--	----

Magdalena POKSHINSKA

Competition or cooperation? Local and regional culture in Western Poland as an object of state policy and the goal of social movements (example of the Lubuskie region).....	71
--	----

Dmytro ANTONIUK

Legitimate aspects of anti-corruption activities of Polish non-governmental organizations: experience for Ukraine	88
--	----

Mariia PIREN

Activity-demand approach of the personality of the specialist regarding motivation for returning knowledge and experience management culture at the level of nowadays.....	99
--	----

Serhiy BILORUSOV

Needs analysis of public officials' vocational training of local government officials in the context of human capital development of the Kherson region in the reforms conditions	107
---	-----

Inna DUTCHAK

Opportunities to take into account the experience of EU countries regarding the reform of the secondary education system on the territory of Chernivtsi region.....	125
---	-----

PART II

**MODELED STEP OF ACTIVITIES OF ADMINISTRATIVE
AND TERRITORIAL REFORM: OTHER OPERATIONS AND
REGULARABILITIES AND OPPORTUNITIES**

Vira BURDIAK

Problems of government bodies' formation in post-communist Central and Eastern Europe.....	137
--	-----

Tetiana BEVZ

Regional features of the functioning of the political system of Ukraine: normative principles.....	148
--	-----

Valentyn BALUK

Decentralization and the local self-government in Polish political parties' programs during the elections of 2018.....	162
--	-----

Ludmila GOLOVATAIA

Economic security management system in the interests of the state	183
---	-----

Dănuț UNGUREANU

Development of the local mountain communities in Romania: support of the National Agency for Mountain Areas, and it's domestic and international partners.....	193
--	-----

Zinoviy BROYDE

Challenges, opportunities and objectives of post-crisis transfrontier cooperation.....	211
--	-----

Anatoliy KRUGLASHOV, Natalia SABADASH

Socio-humanitarian dimensions of newly formed amalgamated territorial communities of Chernivtsi region activity.....	234
--	-----

Mykola GORBATIUK

Approval of European values in Ukrainian regions: experience of Vinnitsa city council.....	255
--	-----

Vyacheslav YAREMCHUK

The formation process of the political elite of Ukraine at the present stage (example of Ivano-Frankivsk region).....	271
---	-----

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Місцеве самоврядування є одним із головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу. Сильне місцеве самоврядування є основним чинником демократизації суспільства, що веде до підвищення добробуту пересічних громадян. А сильним місцеве самоврядування є тоді, коли його здійснює вся громада. Сучасні процеси реформування системи місцевих органів влади, передача державою деяких управлінських повноважень органам місцевого самоврядування в процесі децентралізації передбачають формування нової моделі організації влади на місцях.

Гарантією ефективного місцевого самоврядування та демократизації суспільства виступає співпраця між владою та представниками громадянського суспільства задля задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності, узгодження діяльності місцевих органів влади та запитів територіальних громад. У цьому контексті система муніципального управління є визначальною ланкою в реформаторських процесах України. Адже муніципальне управління є важливим рівнем управління, покликаним організовувати порядок і життєдіяльність місцевих спільнот.

Для Чернівців зокрема його розвиток напряму пов'язаний з розвитком транскордонного співробітництва, особливо враховуючи невелику відстань від міста до кодонів з Румунією та Республікою Молдова, а також відносини побратимства та партнерства Чернівців з муніципалітетами цих держав. До того ж прикордонні території відіграють особливу роль у формуванні спільного європейського простору. Саме тому законодавство ЄС може слугувати основою для подальшого розвитку транскордонного співробітництва на засадах партнерства, субсидіарності, синергії та солідарності.

Одним із напрямів діяльності Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії є підтримка місцевих ініціатив щодо реалізації інноваційних підходів, сприяння процесу децентралізації в Україні, підвищення стандартів професійної підготовки державних службовців і посадовців місцевого самоврядування з використанням європейського досвіду та за підтримки міжнародного співтовариства.

Ми переконані, що проведення в Чернівцях щорічної Міжнародної наукової конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» є важливим та необхідним заходом підтримки процесів децентралізації. На конференції обговорюються актуальні питання місцевого самоврядування та муніципального управління, розвитку служби в органах місцевого самоврядування, шляхи налагодження ефективної взаємодії влади та громади. Особливо вагомим для конференції є вивчення досвіду сусідніх європейських держав у муніципальному управлінні, комунікація владних структур та інститутів громадянського суспільства, експертів і науковців по різні боки кордону, вивчення досвіду реалізації міжрегіональних та транскордонних проєктів.

Ефективність участі науковців, експертів, громадських діячів, публічних посадовців у процесі публічного обговорення актуальних проблем державного, муніципального та місцевого управління, на нашу думку, підсилюється виданням збірника наукових праць «Влада та управління». У збірнику висвітлюються актуальні питання організації інститутів місцевого самоврядування, взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, узагальнюється досвід європейських держав, пропонуються шляхи його використання в Україні, що у свою чергу сприяє науковому обґрунтуванню розвитку муніципального управління в Чернівцях та області, поширенню ідей та успішного досвіду реформи децентралізації в Україні, подальшій науково-експертній дискусії з проблемних питань муніципального та місцевого самоуправління. Позитивним є те, що у науковому збірнику подані праці не тільки українських дослідників, але й науковців ряду європейських держав, у першу чергу, Румунії, Республіки Молдова та Республіки Польща.

Тому хочемо побажати успіху усім авторам наукових праць «Влада та управління», посадовим особам місцевого самоврядування та усім, хто сприяє реформуванню місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад України та сусідніх з нею країн.

*Даніель Зайберлінг – директор
Представництва Фонду Ганса Зайделя
в Україні, Республіці Молдова та Румунії*

ПЕРЕДМОВА

Процеси децентралізації ставлять нові завдання перед Українською державою та суспільством. Вони вимагають своєчасних і вичерпних відповідей від її політиків, експертів і громадян. В умовах триваючої гібридної війни проти нашої держави, розв'язаної Росією, яка виявила слабкості вітчизняної політичної та управлінської еліти, необхідні реформи, хоча і здійснюються, але не в повній мірі та з суттєвими затримками. Основою міцності держави та єдності суспільства значною мірою виступають територіальні громади України, система місцевого самоврядування в цілому. Тому так необхідне вивчення її сучасного стану, передбачення та наукове моделювання перспектив розвитку з уважним урахуванням того, що досягнення стану стабільності в Україні та світі поки що є більш аніж сумнівним. Ми змушені зникати до умов перманентних криз і загроз, щодо яких мінімальним нашим завданням є адаптація до них. Але значно краще – діяти на випередження цих загроз і вчасно їм протидіяти.

Виходячи з такого розуміння загальної ситуації, організатори вже традиційної науково-практичної конференції «Муніципальні читання ім. Антона Кохановського» визначили її пріоритетні питання в 2019 році.

Варто відзначити, що науково-практична конференція «Муніципальні читання ім. Антона Кохановського» все більше і більше привертає увагу посадових осіб місцевого самоврядування, науковців із різних міст України та європейських держав. Зокрема в 2019 році у роботі конференції брали участь представники Києва, Луцька, Житомира, Івано-Франківська, Харкова. Своїми науковими розвідками щодо ефективності управління містом поділилися науковці Республіки Молдови, Румунії, Республіки Білорусь та Республіки Польща.

За результатами їх зацікавленого та різнобічного обговорення учасниками конференції виходить друком уже сьомий випуск Збірника наукових праць «Влада та управління». У новому випуску широко висвітлюється та науково обґрунтовується два основних тематичних напрямки.

Перший розділ Збірника присвячено аналізу механізмів та сучасному стану взаємодії місцевих рад, інститутів громадянського суспільства та територіальних громад. Цим питанням присвятили свої наукові пошуки

дослідники з України, Румунії та Молдови, чиї статті вміщені у цьому розділі видання.

Другий розділ охоплює проблеми здійснення адміністративно-територіальної реформи на сучасному етапі її реалізації. Ці питання обговорюються авторами з України та Польщі у досить широкій часовій та просторовій перспективі, беручи до уваги як вітчизняний, так і зарубіжний досвід їх здійснення. Приємно відзначити, що серед наших авторів є як досвідчені дослідники, так і ті, які розпочинають свою наукову кар'єру.

Співредактори видання щиро дякують Фону імені Ганса Зайделя за його підтримку – як у проведенні конференції, так і здійсненні самого видання. Дякуємо авторам, які надіслали свої статті. У цих роботах розглянуто широкий тематичний спектр теоретичних і прикладних досліджень.

Видання адресоване посадовим особам місцевого самоврядування, буде корисним депутатам місцевих рад і державним службовцям. Збірник наукових праць, як показав досвід, викликає інтерес також у науковців, котрі досліджують проблеми публічного управління та адміністрування. Він використовується викладачами та магістрантами, які навчаються за освітнім напрямком «Публічне управління та адміністрування». Сподіваємось, що активні учасники і діячі політичних та громадських організацій також зможуть знайти в ньому відповіді на ті питання, які їх хвилюють.

*Від імені редакційної колегії
співголови:*

Микола Ярмистий та Анатолій Круглашов

РОЗДІЛ I

МЕХАНІЗМИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ІГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Лілія ГОНЮКОВА

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І ГРОМАДИ В УКРАЇНИ

У сучасному українському суспільстві відбуваються зміни, що супроводжуються глибокими кількісними і якісними перетвореннями в усіх сферах життя і проявляються у змінах владних структур та принципах взаємодії. Зміни сприяють формуванню нових інститутів і інституцій, використанню нових підходів до здійснення управління в державі. Сучасні зміни тісно пов'язані із розвитком громадянського суспільства. Розвинені соціальні мережі у сучасних демократичних державах об'єднані у громадянське суспільство з притаманними йому горизонтальними системами ухвалення рішень. Організації громадянського суспільства зараз набагато краще розуміють необхідність організаційного розвитку. Вони стали більш трендовими та ширше усвідомлюють наявні підходи та інструменти, які дозволяють їм посилити контроль за органами влади.

Ключові слова: громадянське суспільство, взаємодія влади і громади, громадські ради, інституціоналізація.

Сучасна успішна держава базується на розвиненій системі взаємопов'язаних соціальних інститутів. І це є певним парадоксом, бо така організація руйнує традиційне ієрархічне державне управління. Ознакою сьогодення є боротьба між ієрархіями та мережами, між горизонтальною та вертикальною побудовою влади й управління. В умовах трансформацій суспільство розвивається швидше, ніж державне управління.

Неповоротка ієрархічна організація вже не встигає за зростанням науки, інновацій, економіки, змінами суспільства в цілому. На допомогу ієрархічній вертикалі управління приходить мережева горизонталь громадських об'єднань, хоча співпраця не завжди налагоджується безконфліктно.

Існуюча в Україні система публічного управління була в цілому не-ефективною. Вона еkleктично поєднувала як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче публічне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Інституціональна слабкість держави проявляється у неефективному захисті прав людини, зокрема права власності. Відбувається політизація, на перший погляд, далеких від політики соціальних та економічних проблем. Лише встановлення чітких правил гри на перетинах різних інтересів (а формуються ці інститути саме в політичному полі) здатне їх деполітизувати. І в цьому зацікавлене громадянське суспільство України, яке за роки незалежності суттєво зміцнилось.

З проголошенням незалежності України почали створюватись інституціональні основи взаємодії влади та громади, зокрема і в Конституції держави. Були схвалені такі закони: «Про об'єднання громадян», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Згодом був прийнятий Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (затверджено постановою КМУ № 1378 від 15 жовтня 2004 р.). Громадянська активність українців, особливо після Помаранчевої революції, сприяла появі Указу Президента «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1276/2005). Потім була Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». А у 2007 році була прийнята Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку гро-

мадянського суспільства (схвалено розпорядженням КМУ 21 листопада 2007 р.), а також Розпорядження КМУ від 16 вересня 2009 р. № 1184-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві».

Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» була удосконалена формалізація громадських рад при органах влади.

Україна на законодавчому рівні визнала важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України», ухвалений у 2010 році. Також був прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Після Революції Гідності саме організації громадянського суспільства стали головним рушієм реформ. Частина їх лобістських кампаній завершилися успіхом. Ухвалений закон про судoustрій, багато зроблено для Виборчого кодексу. Запровадили закупівлю ліків через міжнародні організації. На місцях громадські організації успішно просувають громадський бюджет (бюджет участі) та інструменти місцевої демократії, особливо на рівні об'єднаних територіальних громад. Тут експерти фіксували значне поживлення, зазначаючи, що адвокати децентралізувалися разом із владою».

2014 р. став і початком нового етапу адміністративної реформи, пов'язаного з внесенням змін до Конституції України шляхом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» і приведенням у відповідність до Основного Закону держави всієї нормативно-правової бази, насамперед тих законів і підзаконних актів, що стосуються організації системи органів виконавчої влади: Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» тощо. Адміністративна реформа здійснюється, коли чинна система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів, а не за бажанням окремих керівників чи на вимогу іноземних донорів.

Сьогодні реалізується третя державна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства. Особливість її полягає у тому, що впродовж 2017–2018 рр. паралельно з такими традиційними механізмами громадсько-владної взаємодії у формуванні та реалізації місцевої політики як створення консультативно-дорадчих структур на місцевому рівні, місцеві ініціативи, громадські слухання, консультації з громадськістю тощо, подальший розвиток отримали більш сучасні інструменти електронної місцевої демократії.

У 2017 році на безкоштовній платформі ФЕНДОМ почала роботу вікі-енциклопедія «Громадянське суспільство в Україні» (<http://uk.prostir.wikia.com>). На цій платформі кожен може створювати та редагувати сторінки про громадських діячів, інституції, проекти, події, публікації тощо. На початок 2019 р. в цій енциклопедії створено 718 статей, 1918 сторінок, зроблено 6260 редагувань, завантажено 334 файли.

За спостереженням громадянської мережі «ОПОРА», протягом останніх п'яти років відбувається повільне зростання рівня прозорості, відкритості та підзвітності українських муніципалітетів. Дослідження «Індекс публічності місцевого самоврядування» засвідчило, що порівняно з 2013 р. середній показник публічності міських рад в обласних центрах України зріс у 2017 р. на 13 % (з 51 до 64 %). За сукупністю всіх показників муніципалітети Івано-Франківська та Києва очолили рейтинг публічності міст за результатами 2017 р. з показниками 78 і 73 % відповідно. У цьому дослідженні публічність розцінюється як збірне поняття, що включає в себе три взаємопов'язаних принципи належного врядування – прозорість, відкритість та підзвітність (див.: <https://publicityindex.org/metodologiya/>). Найменш повільно впроваджують практики публічності та належного врядування муніципалітети Ужгорода, Одеси, Черкас, Дніпра, Запоріжжя та Житомира.

Дослідники виокремлюють наявність спільних проблем у реалізації права доступу громадян до публічної інформації, а саме:

- неврегульованість практик звітування посадовців і депутатів органів місцевого самоврядування (ОМС). Відсутність зрозумілого та уніфікованого порядку звітування депутатів призводить до ігнорування або довільного трактування депутатами відповідної норми закону;

- невиконання норми закону про регулярне звітування міського голови та виконавчих органів (управлінь) перед територіальною громадою.

- відсутність повної інформації про комунальне майно та землю муніципалітету, зокрема у форматі відкритих даних.

Так, майже половина міських рад узагалі не оприлюднює інформацію про результати земельних торгів на веб-сайті міської ради та в місцевих ЗМІ. Інформація про перелік незадіяних земельних ділянок і майнових об'єктів (приміщень) комунальної форми власності, які можуть бути передані в користування, та перелік земельних ділянок, що пропонуються для здійснення забудови, також не публікуються у повному обсязі.

Оцінювали рівень залучення громадян до управління містом й громадські експерти Одеської обласної організації Комітету виборців України. У межах проекту вони досліджували практики і можливості залучення до процесу прийняття рішень в обласних центрах України: Одесі, Луцьку, Чернігові та Сєвєродонецьку. З'ясувалося, що в усіх чотирьох містах високі показники зафіксовано у використанні практик інформування громадян – односторонньої взаємодії з ініціативи ОМС, яка не передбачає отримання зворотного зв'язку від громадян.

Органи місцевої влади, усвідомлюючи визначальну роль громадянського суспільства в умовах децентралізації, шукають нові майданчики, де відбуватиметься постійний діалог із громадою. Серед них можна зазначити організацію та проведення Асоціацією міст України щорічних форумів з місцевого самоврядування – «Дні діалогу з владою»; проведення органами місцевого самоврядування (ОМС) щорічних ярмарок громадських та благодійних організацій до днів міста, співпрацю органів місцевої влади з громадськими експертними організаціями щодо розробки та впровадження програм реформування громад, здійснення публічних консультацій з громадськістю.

Необхідно відзначити й перший український досвід співпраці громадських організацій та місцевої влади у налагодженні публічного простору – створений у Вінниці 2017 року Центр підтримки інституцій

громадянського суспільства «Соціохаб». Раніше аналогічні інституції з'являлися в Україні за сприяння винятково неурядових організацій або бізнесових структур. Набули поширення проведення за ініціати-ви ОМС громадських слухань з актуальних питань розвитку громади, опитування громадської думки з актуальних питань розвитку громади через веб-сайт ОМС.

Різні підходи до розвитку місцевої демократії органи місцево-го самоврядування демонструють і в процесі створення локальної нормативно-правової бази. Так, у Києві було схвалено Положення про проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем їхнього проживання, у Львові затверджено Статут тери-торіальної громади, який урегулював порядок подання та розгляду електронних петицій, проведення громадських слухань, подання місцевих ініціатив тощо. Водночас нова редакція рішення про за-твердження Статуту територіальної громади м. Херсона (рішення Херсонської міської ради від 30 березня 2018 р. № 1353, прийняте на XX сесії міської ради VII скликання) суттєво ускладнила внесен-ня місцевих ініціатив, проведення громадських слухань і загальних зборів членів громади.

Кожного року в Україні кількість позитивних прикладів викори-стання потенціалу громадських рад для налагодження постійного громадського контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої та муніципальної влади зростає. Показовим прикладом, що підтверджує цю тезу, є принципова позиція Громадської ради при міському голові м. Херсона, що завадила спробі необгрунтованого підвищення тари-фу на проїзд у міському транспорті та демонструє високопрофесійний підхід при вирішенні інших суспільно важливих питань.

Важливим індикатором проблем розвитку територіальних громад є місцеві електронні петиції. У 2018 р. до єдиної системи місцевих пе-тицій приєдналося більше 140 громад (<https://www.e-dem.in.ua/>). Пока-зовим прикладом дієвості петицій у відстоюванні інтересів громади м. Києва можна вважати повернення у комунальну власність земельної ділянки під сквером Небесної сотні та рішення Київської міської ради про відмову міста від послуг компанії «Київенерго».

Стрімко зростає популярність бюджету участі. У 2018 р. бюджет участі активно використовується у більше ніж 45 містах України. Наявність таких обов'язкових параметрів партисипаторного бюджетування, як орієнтовний кошторис проєкту та календарний план етапів його здійснення протягом року, створюють умови для переходу взаємовідносин між громадськістю та місцевою владою на рівень партнерства. За допомогою громадських бюджетів громадяни та місцева влада здійснюють проєкти спортивно-оздоровчого напрямку (розвиток велосипедної інфраструктури міста, зокрема в Полтаві); культурно-освітнього спрямування (створення культурно-просвітницького центру для внутрішньо переміщених осіб «Наша сила – в єдності» у Чернігові; безкоштовне навчання англійської мови у рамках реалізації проєкту «Київ заговорить англійською»; проведення навчання у сфері інформаційних технологій для різних верств населення в рамках проєкту «Розвиток інноваційного потенціалу в м. Чернівці»).

Водночас імплементація електронної демократії супроводжується низкою проблем. Насамперед це стосується практики застосування місцевих електронних петицій. Важливою перешкодою в реалізації місцевих електронних петицій є відсутність чіткої та прозорої процедури реагування влади на такі петиції громадян. Серед міст, які використовують цей інструмент, лише в Києві налагоджено систематичне публічне звітування органів влади щодо етапів реалізації місцевих петицій. «Київська Громадська Платформа» активно співпрацює з Департаментом суспільних комунікацій КМДА. Так, впродовж 2018 року вони разом створювали Центр публічних комунікацій, а зараз продовжують співпрацю для реалізації публічних консультацій. У Київській міській раді громадська платформа співпрацює з профільними комітетами. Організують спільні заходи, навчання, форуми, круглі столи, інформаційні кампанії. На сайтах інших місцевих рад інформація щодо виконання петицій є неповною.

Важливо вдосконалювати і розвивати ті форми співпраці влади і громади, що вже маємо – наприклад, петиції, звернення та місцеві ініціативи. У них потрібно обов'язково враховувати те, чого не було

досі: це і гендерний аспект, і залучення вразливих категорій населення. Адже люди з інвалідністю, на жаль, не можуть взяти участь у зборі підписів на вулиці. А люди похилого віку часто не мають інтернету, щоб проголосувати за громадський бюджет чи підписати електронну петицію. Кожен громадянин повинен мати рівні права і можливості доступу до всіх інструментів для того, щоб його думка була врахована.

Важливо також формувати нову державну політику взаємин громадян з центральними органами виконавчої влади «Всеукраїнський громадський бюджет». Це такий національний інструмент участі, завдяки якому кожен громадянин може розподіляти частку державного фінансування. ГО «Форум розвитку громадянського суспільства», представник СКМР (Артем Стельмашов), ГО «SocialBoost», «Київська Громадська Платформа», Фундація польсько-української співпраці PAUCI, Democracy Reporting International проадвокували цю тему і в бюджеті України 2019 року було виділено 500 млн. грн. для впровадження інструменту налагодження взаємодії влади і громади. Але постало питання підвищення компетенцій як представників громадських організацій, так і публічної влади.

За останні два роки в Україні виникла певна форма самоорганізації активних громадян – створення громадської ініціативи «Координаційний комітет громадських рад України». Це об'єднання голів громадських рад при Міністерствах, інших ЦОВВ та обласних адміністраціях з метою координації спільних дій для формування і реалізації публічної політики та захисту спільних інтересів.

З 2018 року Координаційний комітет ініціював відновлення роботи Ради голів громадських рад, засідання якої відбувається за керівництвом представників Кабінету міністрів України. Ця Рада на найвищому рівні вирішує питання комунікації та взаємодії громадських рад з органами виконавчої влади. У 2012 році відбулось перше та єдине, окрім організаційного, засідання Ради голів. Був прийнятий ряд необхідних рішень для налагодження співпраці між органами влади та громадськими радами але вони, на жаль, не були реалізовані, а діяльність Ради – заблокована. І лише самоорганізація громадян та

їх об'єднання в Координаційний комітет Громадських рад України, змогла відновити у 2019 році роботу Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади та утворили робочу групу з вдосконалення законодавства діяльності громадських рад. До складу робочої групи увійшли як голови громадських рад, так і незалежні експерти для роботи над:

- вдосконаленням Регламенту роботи Ради голів громадських рад;
- розробкою та затвердженням Проекту Закону України «Про громадські ради», адже досі їх діяльність обмежувалась тільки Положенням № 996 від 03 листопада 2010 року;
- ЗУ «Про участь громадян у процесі формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення»;
- ЗУ «Про громадський контроль»;
- ЗУ «Про публічні консультації»;
- ЗУ «Про національний фонд розвитку громадянського суспільства»;
- Постанови № 996 від 03 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;
- Постанову «Про громадські експертизи діяльності органів виконавчої влади» та інші.

Висновки

Рівновага між громадянським суспільством і державою є найважливішим фактором сталого демократичного розвитку, а її порушення веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості і політичного безсилля народу. Отже, актуальними завданнями подальшої інституціоналізації взаємодії влади і громади залишаються:

- забезпечення прозорості та відкритості публічної адміністрації, що сприятиме поліпшенню спроможного місцевого самоврядування;
- гарантування підконтрольності публічної адміністрації, що неможливо без співпраці з громадськістю.

Liliia HONIUKOVA

INSTITUTIONALIZATION OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND COMMUNITY IN UKRAINE

In modern Ukrainian society, there are changes that are accompanied by profound quantitative and qualitative transformations in all spheres of life and are manifested in changes in power structures and principles of relations.

Changes contribute to the formation of new institutes and institutions, the use of new approaches to governance in the state. Modern changes are closely related to the development of civil society. Developed social networks in modern democracies are integrated into civil society with its inherent horizontal decision-making systems. Civil society organizations now have a much better understanding of the need for organizational development. They have become more trendy and more aware of the approaches and tools that allow them to monitor government control.

Key words: *civil society, interaction of government and community, public councils, institutionalization.*

Лілія ГОНЮКОВА

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

В современном украинском обществе происходят изменения, которые сопровождаются глубокими количественными и качественными превращениями во всех сферах жизни и проявляются в изменениях властных структур и принципов отношений. Изменения благоприятствуют формированию новых институтов и институций, использованию новых подходов к реализации управления государством. Современные изменения тесно связаны с развитием гражданского общества. Развитые социальные сети в современных демократических государствах объединены в гражданское общество с присущими

ему горизонтальными системами принятия решений. Организации гражданского общества сейчас лучше понимают необходимость организационного развития. Они стали более трендовыми, используют более широкий арсенал подходов и инструментов сотрудничества, которые позволяют им усилить контроль над органами власти.

Ключевые слова: *гражданское общество, взаимодействие власти и общества, общественные советы, институционализация.*

Микола ЯРМИСТИЙ

ПАРТНЕРСТВО В КОМУНІКАТИВНОМУ ПРОСТОРИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядаються питання комунікативної взаємодії як основа розвитку місцевого самоврядування та формування нової моделі муніципального управління в Україні. Увага акцентується на тому, що партнерство як один із рівнів комунікативної взаємодії є найбільш ефективним засобом вирішення місцевих проблем шляхом залучення громадськості до прийняття та реалізації управлінських рішень. Завдання муніципальних служб полягає у створенні необхідних умов (організаційних, інформаційних, фінансових, соціально-психологічних) для залучення громадськості у вирішенні місцевих проблем. Одночасно назріла проблема систематичного використання форм і методів комунікативної взаємодії та зокрема щодо надання громадськості реальних повноважень з питань формування та реалізації муніципальної політики на засадах партнерства.

Ключові слова: *комунікативна взаємодія, комунікативне партнерство, комунікативний простір, інститути громадянського суспільства.*

Сучасні засади функціонування системи муніципального управління базуються на ефективній комунікації, взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. Поширення процесів щодо залучен-

ня представників громадськості та територіальної громади у вирішенні місцевих проблем зміцнює демократичний розвиток громадянського суспільства на засадах партнерства. Запровадження різноманітних форм взаємодії з використанням інформаційно-комунікаційних технологій формує комунікативний простір та визначає особливості муніципального управління. У сучасних умовах змінюється парадигма муніципального управління. Діяльність муніципальних служб на засадах комунікативної взаємодії з громадськістю формує концептуальну модель управління місцевими справами. Основою політико-адміністративного розвитку міст України (як на обласному, так і районному рівнях) має стати система муніципального управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів органів влади та представників громадянського суспільства, а також спрямована на вирішення суспільно важливих завдань. Значення муніципального управління пов'язане з тим, що більшість населення в Україні проживають у містах обласного та районного підпорядкування. Це потужний потенціал, який за умови залучення його до вирішення місцевих проблем може суттєво змінити соціальну, економічну, культурологічну ситуацію на краще. Використання різноманітних форм співпраці муніципальних органів з інститутами місцевої демократії та територіальною громадою повинно створити концептуально нову модель муніципального управління та сформувати систему публічного управління як основу місцевого самоврядування.

Консолідація взаємних зусиль потребує застосування різноманітних форм і методів співпраці органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Концепція доброго врядування та її дванадцять принципів, розроблені Радою Європи, стверджують, що тільки в поєднанні зусиль влади, бізнесу та громадськості можливо отримати найбільш ефективні результати в часи реформ і швидких змін¹. Агрегація інтересів соціальних груп та формування дієвої місцевої політики в різних сферах розвитку територіальної громади спрямо-

¹ Бенчмаркінг доброго врядування (12 принципів). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf

вані на взаємодію та співпрацю керівників, працівників, депутатів ради з територіальною громадою, представниками громадських об'єднань, ЗМІ, експертами тощо. Комунікативне поле взаємодії органів влади з громадськістю нормативно врегульоване та передбачає консультації з громадськістю щодо розробки проєктів нормативно-правових актів порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів; проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади; організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі; сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проєктів Державного бюджету України та місцевих бюджетів; здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги та інше².

Системний діалог муніципальних служб із громадськістю, урахування суспільної думки для підготовки рішень, створення умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень – це підготовчий етап, який повинен сформувати систему муніципального управління на нових засадах взаємодії та народовладдя. За результатами експертного опитування з питань ефективної комунікації між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, яке проводилося в Чернівецькій області, найбільш ефективним формами взаємодії є проведення спільних заходів (конференції, слухання, зібрання та ін.) (67 %); спільна участь у підготовці проєктів (36 %), зустрічі органів влади з представниками громадських об'єднань (19 %) і зустрічі органів влади з представниками ЗМІ (11 %)³. Очевидно, що основою комунікативної взаємодії є спільна участь органів публічної влади та громадськості у вирішенні місцевих проблем. У цьому переліку головним напрямком комунікативної взаємодії є партнерство, яке передбачає надання деяких управлінських повноважень представникам

² Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

³ 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.

громадськості. Мова йде про те, що комунікативна взаємодія повинна базуватися на партнерських засадах із широким залученням представників громадянського суспільства до управління місцевими справами. Партнерство є найбільш дієвим рівнем взаємодії між владою і громадою. Воно передбачає делегування повноважень та фінансових ресурсів для вирішення окремих проблем у різних сферах розвитку територіальної громади. Як зазначають міжнародні експерти, «Партнерство – це як двосторонні договірні відносини з чітко визначеними обов'язками сторін, відповідальністю, строками. Поки що в Україні ми на початковому етапі утвердження таких взаємовідносин. Влада має навчитися довіряти та делегувати, громадськість – реалізовувати та нести відповідальність. І це взаємний рух назустріч один одному»⁴. За своєю сутністю комунікативне партнерство є різновидом раціональної соціальної взаємодії, заснованої на довірі та взаємоповазі учасників процесу комунікації і спрямованої на забезпечення рівноправного діалогу і/або спільної діяльності⁵.

Процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування відповідних управлінських систем актуальний для багатьох європейських держав. Зокрема в 2018 році група українських експертів і науковців Чернівецької області провели ряд заходів щодо вивчення досвіду з питань ефективної комунікації між органами влади та інститутами громадянського суспільства Румунії. Був вивчений досвід комунікативної взаємодії муніципальних служб міст Ясси, Гура-Гуморулуй та Сучавської повітової ради. Для прикладу, важливим моментом в 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. За рішенням місцевої ради в Яссах фінансується

⁴ Взаємодія з громадськістю. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / Упоряд.: Любов Паливода. К.: [БФ «Творчий центр ТЦК»]. Режим доступу: [file:///C:/Users/user/Downloads/Report_Inet_1%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Report_Inet_1%20(2).pdf) с. 60

⁵ Рачинська О. А. Комунікативне партнерство як механізм оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. Режим доступу: <file:///C:/Users/user/Downloads/371-Article%20Text-564-1-10-20200723.pdf>

більше 70 проєктів, які реалізуються неурядовими організаціями. Ці проєкти націлені на розвиток молоді, культури, соціального захисту, довкілля та ін. Кожен проєкт реалізується представниками громадськості з відповідним фінансуванням. Тільки для проведення неурядовими організаціями фестивалю освіти, який збирає біля ста проєктів, щороку виділяється до одного мільйона лей. Координацію цих проєктів покладено на Департамент освіти і науки муніципалітету, який безпосередньо співпрацює з представниками громадськості. Окремо існують проєкти, спрямовані на покращення інфраструктури міста, збереження історичної культурної спадщини, розвиток молодіжної політики та спорту.

Подібні проєкти реалізуються в Сучавському повіті. Повітова рада визначила головні напрями співпраці з громадськістю у таких сферах як розвиток інфраструктури, залучення коштів ЄС, збереження культурної спадщини, розвиток туризму, прозорість у процесі прийняття рішень і діяльності ради та ряд інших. Зокрема, в селах активно функціонують інформаційні центри, сайт «Історії успіхів», які реалізовані завдяки проєктам, що відбувалися на конкурсній основі та з відповідним фінансуванням. Особливо актуальним у роботі Сучавської повітової ради є залучення представників сільських громад до вирішення місцевих проблем. У цьому контексті важливим напрямком роботи повітової ради є навчання мешканців сіл того, як раціонально використовувати європейські гроші, ефективно розпоряджатися своїми землями, готувати й реалізовувати власні проєкти, самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Досвід зарубіжних держав засвідчує, що для налагодження ефективної співпраці муніципальних служб з представниками громади потрібна системна робота, визначення пріоритетів, принципів, форм і методів взаємодії на засадах партнерства. У цьому контексті важливим у діяльності муніципальних служб є інноваційно-аналітична діяльність, яка буде спрямована на виявлення пріоритетних напрямів розвитку громади та потреб різних соціальних верств населення, творче осмислення локальних і загальнодержавних процесів,

вироблення інноваційних підходів у вирішенні суспільно значимих проблем. Важливим питанням щодо ефективної взаємодії на засадах партнерства є фінансове забезпечення спільних проєктів. Практика реалізації проєктів засвідчує, що фінансова підтримка зі сторони муніципальних органів є обов'язковою умовою ефективної співпраці. Аналіз схем фінансування організацій громадянського суспільства в європейських країнах показав високий рівень залучення громадськими організаціями коштів у країнах стабільної демократії. При чому це характерно як для країн з низьким показником частки державного фінансування (Великобританія), так і для тих, де фінансова участь держави є найвпливовішою (Німеччина, Данія)⁶.

Як зазначають українські дослідники, комунікативна взаємодія на засадах партнерства ґрунтується на принципах досягнення балансу державних і приватних інтересів, економічної ефективності проєктів, вивільнення частини бюджетних коштів та залучення адресних соціально орієнтованих інвестицій, взаємної відповідальності сторін за прийняті зобов'язання⁷. Загалом принципи державного партнерства задекларовані в Законі України «Про державно-приватне партнерство»: рівність перед законом та заборона будь-якої дискримінації прав, узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди, визнання прав і обов'язків між партнерами, справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, та інші⁸. Разом з тим, перелік принципів комунікативної взаємодії буде не повним, якщо не врахувати морально-етичні принципи (дотримання етичних норм у діяльності партнерів, забезпечення високого рівня взаємної довіри та

⁶ Мельник Л. А. Європейський досвід ефективної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 4. С. 119–124. http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2019/20.pdf

⁷ Крутий О. М., Радченко О. В. Основи партнерської взаємодії держави і приватного сектору. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 1. С. 72–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2018_1_10

⁸ Про державно-приватне партнерство. Закон України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

злагоди); соціально-психологічні принципи (уміння слухати і приймати спільні рішення, запобігати конфліктним ситуаціям тощо) та інформаційно-аналітичні принципи (відкритість і прозорість, аналіз та моніторинг тощо).

Комунікативна взаємодія на рівні партнерства передбачає співпрацю органів влади з громадськістю за визначеними правилами і принципами, які передбачають широкий спектр узгоджених інтересів, людських і фінансових ресурсів. Реалізація комунікативних програм на рівні партнерства вимагає наявності нормативно-правових, організаційних, інформаційних та фінансових умов співпраці. Насамперед це стосується нормативно-правового забезпечення комунікативної взаємодії, без якого сам процес комунікацій у контексті співпраці органів публічної влади та громадськості втратить свою результативність.⁹ Правове поле визначає загальноприйняті критерії для ефективної комунікації, зокрема й у рамках партнерства. Завдяки цьому організаційні, інформаційні та фінансові умови передбачають загальні правила співпраці та відповідальності партнерів.

Для забезпечення повноцінної ефективності взаємодії на рівні партнерства необхідно удосконалити та зробити більш дієвою нормативно-правову базу комунікативного партнерства між органами публічної влади та громадських організацій, систематизувати роботу щодо організаційного й інформаційного забезпечення співробітництва, визначити дольову участь та підвищити рівень фінансової підтримки, що надається державою громадським організаціям. Таким чином, якісне комунікативне партнерство повинно будуватися шляхом спільної взаємодії у вирішенні локальних, соціально важливих питань в межах визначеної нормативно-правової бази, організаційних, інформаційних і фінансових зобов'язань.

⁹ Ярмистий М. В. Нормативно-правові засади ефективної комунікації в системі публічного управління. 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. С.8–15.

Висновки

Виходячи із концептуальних засад взаємодії та співпраці муніципальних служб з громадськістю, комунікативне партнерство активізує участь громадян у вирішенні місцевих проблем та передбачає низку переваг в системі муніципального управління:

- вирішення саме тих проблем, які мають суспільне значення на місцевому рівні;
- ефективне використання бюджетних коштів та залучення додаткового фінансування для реалізації відповідних програм;
- підвищення рівня конкурентоспроможності між учасниками комунікативного партнерства;
- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію відповідних проєктів;
- запровадження контролю за реалізацією управлінських рішень.

Комунікативно партнерство може стати платформою або дієвим інструментом у формуванні нової моделі муніципального управління здатного інтенсифікувати різноманітні механізми взаємодії з громадськістю з метою більш ефективного вирішення місцевих проблем. У цьому контексті муніципальне управління набуває якісно нових характеристик, що відповідає очікуванням громадськості та принципам демократичного розвитку.

Mykola YARMYSTYI

PARTNERSHIP IN THE COMMUNICATIVE SPACE OF MUNICIPAL GOVERNMENT

The article considers the issues of communicative interaction as a basis for the development of local self-government and the formation of a new model of municipal governance in Ukraine. Emphasis is placed on the fact that partnership, as one of the levels of interaction, is the most effective means of solving local problems by involving the public in making and implementing management decisions. The task of municipal services is to

create the necessary conditions (organizational, financial, socio-psychological) to involve the public in solving local problems. At the same time, the problem of systematic use of forms and methods of communicative interaction and partnership, in particular to provide the public with real powers on the formation and implementation of municipal policy on the basis of partnership, is ripe.

Key words: *communicative interaction, communicative partnership, communicative space, civil society institutions.*

Николай ЯРМИСТЫЙ

ПАРТНЕРСТВО В КОММУНИКАТИВНОМ ПРОСТРАНСТВЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы коммуникативного взаимодействия как основа развития местного самоуправления и формирования новой модели муниципального управления в Украине. Внимание акцентируется на том, что партнерство как один из уровней взаимодействия, является наиболее эффективным средством решения местных проблем путем привлечения общественности к принятию и реализации управленческих решений. Задача муниципальных служб заключается в создании необходимых условий (организационных, финансовых, социально-психологических) для привлечения общественности в решении местных проблем. Одновременно назрела проблема систематического использования форм и методов коммуникативного взаимодействия и партнерства в частности о предоставлении общественности реальных полномочий по вопросам формирования и реализации муниципальной политики на принципах партнерства.

Ключевые слова: *коммуникативное взаимодействие, коммуникативное партнерство, коммуникативное пространство, институты гражданского общества.*

**Сергій ГАКМАН,
Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК**

ТРАНСКОРДОННА РІЗНОРІВНЕВА ВЗАЄМОДІЯ В ЕТНОПОЛІТИЧНІЙ ЦАРИНІ: ПРИКЛАД УКРАЇНИ, РУМУНІЇ ТА РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА

Розпад соціалістичної системи та СРСР став відправною точкою для кардинальних змін у системі міжнародних відносин. Більше того, від кінця 1990-х років і до сьогодні спостерігаємо своєрідний дуалізм світового розвитку: з одного боку, глобалізація, одним із виявів якої є пандемія, а з іншого – регіоналізація, яка знайшла свій інституційний вияв у транскордонному співробітництві, зокрема у системі єврорегіонів. Від кінця 1990-х років українські прикордонні території, у т.ч. Чернівецька область, стали членами ряду єврорегіонів, метою яких є налагодження конструктивної транскордонної співпраці у різних сферах. Особливе місце у цій співпраці належить етнополітичній царині. Автори звертають увагу на основні кроки транскордонної співпраці у цій сфері, визначають конфліктогенні фактори у міжнаціональних відносинах та пропонують шляхи подолання міжетнічних стереотипів і зниження міжетнічної напруги.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, Єврорегіон «Верхній Прут», Європейський Інструмент Сусідства та Партнерства, міжетнічні відносини, інститути громадянського суспільства.

Трансформаційні процеси в країнах Європи, що розпочалися в останній декаді XX століття, спричинили кардинальні зміни у світовій та регіональній політиці. Політика розширення Європейського Союзу, активізація транскордонної співпраці не лише в межах ЄС, але й з прикордонними до нього державами, з одного боку, розвиток євроскептицизму та Brexit, з іншого, стали тим суспільно-політичним та соціально-економічним контекстом, в якому Україна перебуває від 1991 р. і до

сьогодні. У результаті розширення Євросоюзу на схід наша держава безпосередньо межує з ЄС, що створює принципово нову геополітичну ситуацію. Водночас варто наголосити, що пандемія Covid-19 стала не лише випробуванням для систем охорони здоров'я всіх держав світу, але й для існуючої системи міжнародних відносин та транскордонного співробітництва.

Незважаючи на усі виклики сьогодення, у сучасних міжнародних відносинах регіональне співробітництво залишається надзвичайно важливим напрямком міждержавної взаємодії. У всій багатоманітності форм прояву транскордонна співпраця служить як європейській інтеграції в цілому, так і економічному розвитку окремих регіонів країни, в т. ч., депресивних в силу географічного розташування територій. Це особливо важливо для України, в якій 19 адміністративно-територіальних одиниць є прикордонними, з яких дві сьогодні стали жертвами військової агресії, а третя – АР Крим – анексована РФ.

І хоча пандемія Covid-19 внесла радикальні корективи у зміст і форми транскордонної співпраці, прикордонні території як України так і Республіки Молдова та Румунії продовжують взаємодію на регіональному рівні, зокрема, у гуманітарній та соціально-економічній сферах. Особливу роль у транскордонному співробітництві покликані відігравати євро регіони, що мають найвищий рівень інституціоналізації серед усіх форм подібної співпраці. На нашу думку, можна припустити, що місце та роль євро регіонів у здійсненні транскордонної співпраці, особливо в умовах глобальної пандемії, повинні бути і будуть переглянуті, оскільки відповідно до правового статусу та уже встановлених зв'язків вони надають широкі можливості для посилення регіонального співробітництва та спільного подолання викликів сьогодення. Відповідно до Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.) транскордонним співробітництвом є «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення сусідських відносин між територіальними общинами або властями, які перебувають у юрисдикції двох або кількох Договірних Сторін, та на укладання з цією

метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» (стаття 2)¹.

У лютому 1994 р. прикордонні адміністративно-територіальні одиниці п'яти держав – Польщі, Румунії, Словаччини, Угорщини та України (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька області) – стали членами Карпатського Єврорегіону – першого, до складу якого увійшли адміністративно-територіальні одиниці України².

Наступним єврорегіоном, до складу якого увійшли українські, молдовські та румунські території, став єврорегіон «Нижній Дунай». 14 серпня 1998 р., після річної роботи сторін щодо вивчення національного законодавства трьох країн та визначення основних напрямків співробітництва, у румунському місті Галац була підписана угода про формування єврорегіону, до складу якого увійшли Одеська область України, райони Вулканешть, Кагул і Кантемир Республіки Молдова та повіти Бреїла, Галаць і Тульча Румунії. Через певні адміністративні реформи у Республіці Молдова адміністративно-територіальні одиниці цієї держави, що здійснювали її представництво у структурах єврорегіону, відповідно змінювалися³.

22 вересня 2000 року, після досить складного переговорного процесу, що тривав майже три роки, був утворений Єврорегіон «Верхній Прут», членами якого стали Чернівецька область України, Белцький і Єдинецький повіти Республіки Молдова, а також Ботошанський і Сучавський повіти Румунії⁴. Восени 2003 р. замість зазначених двох молдовських повітів після проведення у сусідній державі чергової адміністративно-територіальної реформи до

¹ *Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale* // Manual de cooperare transfrontalieră. – București, 2000. – С. 197–198.

² Лендєл М. Досвід Карпатського Єврорегіону: поштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С. Максименка та І. Студеннікова. – Київ: Логос, 2000. – С. 52–53.

³ Студенніков І., Ткаченко В. Єврорегіон «Нижній Дунай» як чинник стабільності, добросусідства і розвитку // На шляху до Європи. – С. 101–102

⁴ *Угода про утворення Єврорегіону «Верхній Прут»* // Поточний архів Секретаріату Ради Єврорегіону «Верхній Прут» (далі-ПАЄРЄВІП).

Єврорегіону приєдналися шість новостворених районів і муніципій Белць. Також до його складу увійшла Івано-Франківська область України, а за кілька років – ще один район Республіки Молдова – Синджерейський. Слід зазначити, що Чернівецька область, Ботошанський та Сучавський повіти одночасно є членами Карпатського єврорегіону.

Варто наголосити, що єврорегіони за участю адміністративно-територіальних одиниць України та їх західних сусідів створювалися за ініціативою центральних органів влади. Останнє, на нашу думку, певною мірою вплинуло на розуміння ролі єврорегіонів у міждержавному співробітництві. Так, зокрема, румунські дипломати, виходячи з факту існування в Україні значної румунської етнічної групи, вирішили використати інститут єврорегіонів як інструмент захисту прав представників румунської меншини. Румунія ініціювала включення у текст українсько-румунського базового політичного договору пункту про створення двох єврорегіонів «Верхній Прут» та «Нижній Дунай». «Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією», підписаний 2 червня 1997 р., створив таким чином важливий інструмент регіонального транскордонного співробітництва. Ініціюючи створення єврорегіонів, базовий політичний договір між Україною та Румунією заклав юридичні основи єврорегіонального транскордонного співробітництва; конкретні ж, специфічні елементи встановлювалися на рівні місцевих громад і властей, але за підтримки і допомоги центральних органів влади⁵.

У посткомуністичних країнах, зокрема, і в Україні, метою єврорегіонів є налагодження широкого економічного, екологічного, національно-культурного та іншого співробітництва. Єврорегіони за участю адміністративно-територіальних одиниць України мають ряд переваг: вони націлені не лише на співпрацю економічного характеру, але й на

⁵ *Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією* // Урядовий кур'єр. – 1997. – 5 червня.; *Угода про утворення Єврорегіону «Верхній Прут»* від 22.09.2000 р. // ПАСРЄВП; Студенніков І., Ткаченко В. Єврорегіон «Нижній Дунай» як чинник стабільності, добросусідства і розвитку // На шляху до Європи. – С. 101.

збереження етнічної, культурної, історичної та мовної самобутності діаспори.⁶

Останнє є важливим для євро регіонів, членами яких є українські прикордонні території, які за своїми характеристиками можуть бути віднесені до етно регіонів, що їх сучасний український дослідник П. Надолішний визначає як відповідні території, які «за сукупністю взаємозв'язаних етнічних елементів, характером та інтенсивністю етнічних процесів» відрізняються «від інших територій» і можуть «виступати як окремий (самостійний) об'єкт державної етнонаціональної політики»⁷. Якщо уважно поглянути на західне прикордоння України, то не можемо не звернути увагу на етнокультурні особливості її регіонів, включаючи етно-конфесійну приналежність населення цих регіонів, історико-політичний контекст їхнього розвитку, суміжність з кордонами країн Європейського Союзу (на сучасному етапі) тощо.

Водночас, і сучасна Західна Європа характеризується не лише культурним розмаїттям, але й великою кількістю кордонів, які розділяють регіони, етнічні групи, і досить часто – спільну ідентичність (що є темою окремого наукового дослідження). Члени Євросоюзу «Верхній Прут» можуть бути віднесені саме до тих територій, на яких і відбувається цей поділ. Тут, наподіб іншим європейським прикордонням, проживають етнічні групи, які мають за лінією кордону «історичну Батьківщину», де основна частина їх етносу виступає в якості титульної нації⁸. Спільним для цих суб'єктів є те, що тут проживають, причому компактно, національні спільноти, які в основному є не діаспорним, а автохтонним населенням. На певних ділянках вони становлять єдиний етнічний масив по обидва боки державного кордону: з одного боку – як національна меншина, з іншого – як титульна нація.

⁶ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин // Права національних меншин в Європі: Документи, звіти, коментарі. Севастополь: ПП «Стрижак», 2002. С. 91; Угода про утворення Євросоюзу «Верхній Прут» // ПАЄСВІП.

⁷ Див.: Гакман С. *Регіональна етнополітика та етно регіони на українсько-молдовсько-румунському прикордонні*. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/195/>

⁸ Мошняга В. *Молдово-румыно-украинские евро регионы: реальность и ожидания* // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18–19 вересня 2000. Чернівці: Букрек, 2000. С.160.

Названі українсько-молдовсько-румунські єврорегіони характеризуються також продовженням на їх території складного процесу етнокультурної самоідентифікації і етнічного розмежування молдовської та румунської націй, що особливо активізувався після розпаду СРСР. У цьому контексті вважаємо за доцільне звернути увагу на специфіку Чернівецької області, яка є членом двох єврорегіонів і відіграє вагомую роль у просуванні та реалізації ідеї транскордонної співпраці. Зasadничі принципи взаємодії представників різних етнічних спільнот краю сформувалися у добу середньовіччя, новий та новітній час. Минуле області пов'язане з перебуванням або повністю, або окремими землями у складі різних держав. Найбільш драматичним для області стало XX століття, впродовж якого лише її північна частина кілька разів змінювала свою державну приналежність. У 1940 році було прийнято рішення про створення Чернівецької області у складі УРСР. Територіально до її складу увійшли історичні землі північної частини Буковини (південна частина входить до складу Румунії), північної частини Бессарабії (Хотинщина) та Герцаївського цинуту.

Спільним для усіх історичних регіонів, що увійшли до складу Чернівецької області, є те, що впродовж століть вони були населені різними етносами, відносини між якими характеризувалися відносною стабільністю й ґрунтувалися значною мірою на принципах взаємної поваги. Останнє так само може бути віднесено і до інших територій – членів єврорегіону «Верхній Прут», наприклад. У цьому контексті відомий український дослідник Ігор Буркут наголошує: у зв'язку з тим, що предки слов'яномовного та румуномовного населення краю сповідували православ'я, між ними не існувало міжконфесійних суперечностей, які нерідко провокують етнонаціональні конфлікти⁹.

Буковина (що сьогодні входить до складу України та Румунії) здавна славилася традиціями толерантності, які особливо яскраво

⁹ Буркут І. *Регіональні традиції міжетнічного спілкування і перспективи подолання негативних етностереотипів*// Етнічні взаємини на території Єврорегіону «Верхній Прут»: матеріали Міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр та Карінтійський інститут національних меншин. Під ред. А. Круглашова, К. Андервальда, Г. Валентина. Чернівці: Букрек, 2004. С. 333.

проявилися за часів входження регіону до складу Австрійської, а згодом – Австро-Угорської імперій. Однак порушення рівноваги в умовах війн, перш за все, світових, призводило до зникнення традиційного «буковинізму», відродження якого відбувалося у дещо іншому форматі.

Велика кількість українського населення на території румунського прикордоння та румунського на території українського стали поштовхом до своєрідної ревізії міжнаціональної комунікації на міждержавному рівні після 1991 р. – після остаточного розпаду соціалістичної системи та СРСР. Активність історичних батьківщин у захисті прав своїх співвітчизників, що проживають на території регіону, часом сприймається як додаткове джерело політичного та національного конфлікту, що найбільш яскраво проявилось у взаємовідносинах між Україною, Румунією та Республікою Молдова, особливо на межі двох століть. Після вступу Румунії до ЄС напруження дещо спало, однак і сьогодні радикальні політичні сили по обидва боки кордону намагаються скористатися національним фактором для реалізації власних політичних амбіцій. Зазначена тенденція особливо яскраво проявляється під час електоральних кампаній.

Від самого початку транскордонне співробітництво, зокрема, євро регіональне, стало своєрідним інструментом гармонізації міжетнічних відносин в рамках євро регіонів. Останнє відповідає взятим на себе зобов'язанням щодо реалізації положень рамкової Конвенції про захист національних меншин та Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин. Це стосується, зокрема, положень Конвенції, які передбачають, що сторони не перешкоджатимуть здійсненню прав осіб, які належать до національних меншин, встановлювати та підтримувати вільні транскордонні контакти з особами, з якими їх об'єднують спільні етнічні, культурні, мовні або релігійні ознаки чи спільна культурна спадщина, не перешкоджатимуть участі цієї категорії осіб у діяльності неурядових організацій як на національному так і на міжнародному рівнях (стаття 17). Більше того, передбачають навіть, у разі необхідності, укладання сторонами відповідних угод з сусідніми державами з метою захисту

меншин та вжиття заходів щодо заохочення транскордонного співробітництва (стаття 18)¹⁰.

Останнє також стосується положень Хартії, цілями та принципами якої передбачено забезпечення того, щоб існуючий або новий адміністративний розподіл не створював перешкод розвитку відповідної регіональної мови або мови меншини (стаття 7), а серед заходів, спрямованих на заохочення використання регіональних мов або мов меншин у суспільному житті, – застосування міждержавних угод з метою сприяння контактам між особами, які вживають ту саму мову в різних галузях суспільного життя та сприяння транскордонному співробітництву між органами регіонального, або місцевого самоврядування, на території яких вживаються відповідні мови (стаття 14)¹¹.

Міжетнічні взаємини – надзвичайно складна сфера, що потребує делікатного підходу до вирішення будь-яких конфліктних ситуацій чи запобігання новим. Історія доводить, що ця сфера найменше піддається прямому, директивному регулюванню. Тут потрібен комплексний підхід і врахування впливів різних факторів та чинників на етнополітичну стабільність у державах, які переживають болісний процес змін та пошуку власного шляху до європейських цінностей, особливо в умовах трансформації від авторитаризму до демократії. І діалог науковців, представників влади та інститутів громадянського суспільства є необхідною складовою не лише на шляху до подолання стереотипів взаємного сприйняття, але й на шляху до формування гармонійних міжетнічних відносин у регіонах. Однією з перших таких ініціатив стала міжнародна наукова конференція «Етнічні взаємини на території євро регіону «Верхній Прут», яка відбулась у червні 2001 р. у Чернівцях. Її натхненником та організатором був Буковинський політологічний центр, що об'єднав небайдужих до проблем історико-політичного розвитку краю науковців.

¹⁰ Рамкова конвенція про захист національних меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055; Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text

¹¹ Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text

Логічним продовженням цього форуму стала організована знов у Чернівцях у квітні 2003 р. міжнародна науково-практична конференція «Єврорегіони України як новий засіб формування демократичного поліетнічного суспільства». Поряд з іншим, науковці виявили, що сторонами використовуються різні підходи аналізу стану міжетнічних відносин за відсутності спільних критеріїв оцінки цього явища. Стала очевидною актуальність розробки спільних критеріїв оцінки і моніторингу стану міжнаціональних відносин, дотримання сторонами основних прав і свобод осіб, що належать до національних меншин.

Незважаючи на те, що конференція відбулася вже майже два десятиліття тому, можемо говорити про відсутність таких критеріїв, що ускладнює можливість спільного моніторингу етнополітичної ситуації на прикордонні в цілому та в окремих адміністративно-територіальних одиницях – членах Єврорегіону «Верхній Прут» чи Карпатського єврорегіону.

Наявність таких критеріїв та їх використання сторонами сприяли б нейтралізації спекуляцій у цьому питанні. Критерії оцінки, інструментарій і механізм моніторингу могли б розроблятися на території зазначеного Єврорегіону «Верхній Прут» (що має статус пілотного) спільними зусиллями науковців України, Республіки Молдова та Румунії. Необхідними умовами для цього є організаційна та фінансова підтримка з боку Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, Ради Єврорегіону «Верхній Прут». Вироблений у прикордонному регіоні оптимальний механізм реалізації прав національних меншин міг бути надалі застосований і в інших регіонах трьох країн, де ця проблема є менш актуальною в контексті міждержавних взаємин, але не менш актуальною з точки зору дотримання основних прав і свобод людини. Виклики сьогодення, зокрема, пандемія Covid-19, змушують усі сторони бути уважнішими до потреб громадян незалежно від їхньої національної приналежності. І в поданому контексті вироблення спільних критеріїв оцінки становища етнонаціональних спільнот є, на нашу думку, лише питанням часу. Відмінністю демократичних держав є правова захищеність людини, її базових прав і

потреб, що знайшло свій вияв у міжнародному праві і підтверджено відповідними рішеннями національних держав, зокрема, України, Республіки Молдова та Румунії.

На думку авторів, на території Єврорегіону «Верхній Прут» відбувається достатньо складний процес національної самоідентифікації та етнічного розмежування між румунською та молдавською групами, який може стати потенційним джерелом конфлікту. Говорячи про цей складний і водночас болісний процес, варто зазначити, що румуни та молдовани мають спільні літературну мову, літературних класиків, історію, традиції тощо, проте внаслідок складних геополітичних змін XVIII–XX ст. вони розвивалися у різних геополітичних просторах, що суттєво вплинуло на їхню подальшу самоідентифікацію. У контексті самовизначення румунів і молдован можна навіть припустити, що мова може йти про дві політичні нації, які створилися на базі спільного етносу (безумовно, це можна вважати робочою гіпотезою для фундаментального дослідження) і процес самоідентифікації та розмежування між ними ще не завершився. Дискусія щодо спільності/відмінності румунської та молдавської мови, румунської та молдавської нації триває вже не один рік, однак для нашого дослідження важливим є факт зміни ідентичності, що у перспективі може не тільки вплинути на національний склад населення області, але й на формування взаємовідносин між українцями, молдованами та румунами на території області, а також між Україною, Республікою Молдова й Румунією на міждержавному рівні. У цьому контексті зазначимо, що проблема меншин та ставлення до самоназв румун/молдованин упродовж усього посткомуністичного періоду залишається постійним предметом дискусій і навіть суперечок у порядку денному двосторонніх відносин Румунія – Україна, Румунія – Республіка Молдова, Україна – Республіка Молдова, причому науковці та політичні діячі трьох країн часом мають зовсім різні підходи до вирішення цієї проблеми¹².

¹² Див.: 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. 263–285.

Саме тому, на нашу думку, подальший розвиток транскордонної співпраці на різних рівнях, від наукового до інституційного, є важливою складовою побудови гармонійного поліетнічного суспільства як у рамках євро регіонів, так і на Європейському континенті в цілому. Транскордонне співробітництво максимально ефективне там, де місцеві й регіональні актори виявляють ініціативу і беруть на себе відповідальність відповідно до принципу «знизу – вгору». Дотримання цього принципу, а також урахування правил гри партнерства по вертикалі та по горизонталі дають можливість застосування субсидіарності. У цьому контексті субсидіарність означає консолідацію місцевих і регіональних органів влади трьох країн, що стає найбільш адекватним адміністративним рівнем для транскордонного співробітництва завдяки їхній готовності до необхідної гнучкості у подоланні існуючої різниці між структурами і повноваженнями з однієї й іншої сторони кордону.

Вважаємо, що транскордонне співробітництво, зокрема, євро регіони, тільки тоді можуть стати дієвими, якщо цю ідею підтримують не тільки державні структури, а й інститути громадянського суспільства, населення в цілому, тобто відбудеться активізація ролі громадянського суспільства у налагодженні нових форм діалогу. У цьому сенсі важливою та перспективною є ідея щодо створення платформи неурядових організацій Євро регіону «Верхній Прут». Окрім того, що створення самої платформи неурядових організацій відповідає розвитку принципу субсидіарності і націлене на децентралізацію влади і демократизацію, названа платформа могла б відігравати істотну роль також в обговорюваному вище питанні міжетнічних взаємин, використовуючи при цьому транскордонні механізми. Національно-культурні товариства, які разом з політичними партіями, відповідно до результатів окремих соціологічних досліджень, відіграють вагомий роль і безпосередньо впливають на стан між національних взаємин, випереджаючи у цьому такі соціальні інститути як місцеві органи влади, урядові структури і засоби масової інформації¹³.

¹³ Результати социологического исследования по теме «Состояние межнациональных отношений в Черновицкой области» (ноябрь-декабрь 1992 г.) / Черновицкий социологический центр. Гакман С. М., Горбачевский В. Н., Дятлов В. Н., Турченков Д. И., Хоменко Ю. К., Шапаренко П. И. Черновцы, 1992. С. 31.

Будучи неурядовими організаціями, вони поєднують у своїх рядах, в основному, найбільш активних членів суспільства. При позитивному розвитку діяльності платформи їхні учасники могли б отримати відповідну допомогу від представників національно-культурних товариств того самого з ними етносу, які відрізняються тим, що одні є представниками титульної нації, інші – представниками національної меншини. Можливий також обмін досвідом між представниками національно-культурних товариств різних країн у реалізації своїх специфічних культурно-освітніх потреб. При цьому регіональне керівництво має сприяти участі неурядових організацій у діяльності євро регіону та забезпечити їх участь у його робочих органах.

Таким чином, євро регіони виникають не лише з метою налагодження економічного співробітництва, встановлення взаємовигідних торговельних віносин, подолання екологічних проблем тощо. Значною мірою їх поява стимульована необхідністю надання додаткового імпульсу співпраці між посткомуністичними державами у вирішенні соціально-культурних проблем прикордоння. Проте гостро відчувається потреба постійного, узгодженого, вивіреного аналізу і моніторингу етнополітичного розвитку прикордонних територій держав. Вважаємо, що Євро регіон «Верхній Прут» може стати дієздатною лабораторією з напрацювання таких підходів до моніторингу і наукового аналізу етнокультурного розвитку прикордонних територій і регіонів. Його здійснення повинно бути виключно на основі спільної концептуалізації наукових критеріїв, погодженого дослідницького інструментарію та верифікації результатів спостережень. Спільний розгляд питання забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин не тільки в науково-теоретичному а й у прикладному аспекті сприятиме взаємній та європейській інтеграції України, Республіки Молдова і Румунії.

З метою подальшої гармонізації міжетнічних відносин на прикордонні та транскордонної співпраці у галузі етнополітики, на наш погляд, необхідно ініціювати створення та сприяти (зокрема, фінансово) діяльності спільного науково-творчого колективу з

напрацювання спільних підходів до моніторингу і наукового аналізу етнокультурного розвитку відповідних територій і регіонів.

Крім того, необхідно звернути увагу на можливості народної дипломатії. У цьому контексті, сприймаючи представників національних меншин як партнера у політичному діалозі не тільки для консолідації внутрішньої демократії держави, а й як фактор європейської та євроатлантичної інтеграції, відповідні центральні органи влади та місцеві адміністрації трьох країн мають, на нашу думку, організувати підготовку кадрів для цієї діяльності, для чого створити спільні курси керівників національно-культурних товариств з питань вивчення мов, культури, традицій, дипломатичного етикету тощо.

**Serhii HAKMAN,
Nataliia NECHAIEVA-YURIICHUK**

CROSS-BORDER MULTILEVEL INTERACTION IN THE ETHNOPOLITICAL FIELD: THE EXAMPLE OF UKRAINE, ROMANIA AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The collapse of the socialist system and the USSR became the starting point for radical changes in the system of international relations. Moreover, from the end of the 1990s until today we observe a kind of dualism of world development: on the one hand, globalization, a kind of manifestation of which is a modern pandemic, and on the other – regionalization, which has found its institutional expression in cross-border cooperation, especially in the system of Euroregions. Since the end of the 1990s, Ukrainian border areas, in particular, Chernivtsi region, have become members of a number of Euroregions, the purpose of which are to establish the constructive cross-border cooperation in a various fields. A special place in this cooperation belongs to the ethno-political sphere. The authors draw attention to the main steps of cross-border cooperation in this area, identify conflict factors in interethnic relations and suggest ways to overcome interethnic stereotypes and reduce interethnic tensions.

Key words: *cross-border cooperation, "Upper Prut" Euroregion, European Neighborhood and Partnership Instrument, inter-ethnic relations, civil society institutions.*

**Сергей ГАКМАН,
Наталья НЕЧАЕВА-ЮРИЙЧУК**

**ТРАНСГРАНИЧНОЕ РАЗНОУРОВНЕВОЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБЛАСТИ:
ПРИМЕР УКРАИНЫ, РУМЫНИИ
И РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

Распад социалистической системы и СССР стал отправной точкой для кардинальных изменений в системе международных отношений. Более того, с конца 1990-х годов и до сих пор наблюдаем своеобразный дуализм мирового развития: с одной стороны, глобализация, своеобразным проявлением которой является современная пандемия, а с другой – регионализация, которая нашла свое институциональное проявление в трансграничном сотрудничестве, в частности, в системе еврорегионов. С конца 1990-х годов украинские приграничные территории, в частности, Черновицкая область, стали членами ряда еврорегионов, целью которых является налаживание конструктивного трансграничного сотрудничества в различных сферах. Особое место в этом сотрудничестве принадлежит этнополитической сфере. Авторы обращают внимание на основные шаги трансграничного сотрудничества в данной сфере, определяют конфликтогенные факторы в межнациональных отношениях и предлагают пути преодоления межэтнических стереотипов и снижения межэтнической напряженности.

Ключевые слова: *трансграничное сотрудничество, Еврорегион «Верхний Прут», Европейский Инструмент Соседства и Партнерства, межэтнические отношения, институты гражданского общества.*

Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА

ЕТИЧНА КОДИФІКАЦІЯ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУЧАСНІ ТРЕНДИ

Етичні кодекси у сфері місцевого самоврядування стають важливими засобами зміцнення довіри громадян, забезпечення ефективної діяльності, удосконалення відносин в органах місцевого самоврядування та уніфікації вимог до його представників. Етичні кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до органів місцевого самоврядування з боку громадян, на встановлення продуктивної та здорової атмосфери у професійних колективах, на обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах. Визначення єдиних етичних стандартів поведінки окреслює рамки дозволеного й може стати мірилом, дієвим фактором оцінки діяльності депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В етичних кодексах у сфері місцевого самоврядування обов'язково фіксуються місія, цінності, принципи та норми і стандарти етики представників місцевого самоврядування. В основі етики представників місцевого самоврядування лежить суспільна місія їхньої діяльності: служіння інтересам суспільства, територіальної громади. Зафіксовані в етичних кодексах норми, стандарти діяльності депутатського корпусу та посадових осіб місцевого самоврядування мають свою специфіку, що визначається особливостями діяльності цих суб'єктів місцевого самоврядування.

Необхідними умовами для ефективного функціонування етичних кодексів у сфері місцевого самоврядування є розробка та прийняття етичного кодексу; широкомасштабне його визнання; широке оприлюднення етичного кодексу та його доступність; демонстрація можливого його використання в практиці діяльності органу місцевого самоврядування; укладання Карт етики; набуття управліннями навичок етичної поведінки та формування відповідних відносин; пропагування позитивних зразків поведінки; установлення внутріш-

ніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог; створення умов для громадського контролю за виконанням норм етичного кодексу; заохочення за етичну поведінку; застосування санкцій проти порушників етичного кодексу та звіти щодо його дотримання.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, етичні кодекси у сфері місцевого самоврядування, місія, цінності, принципи, норми й стандарти етики представників місцевого самоврядування.*

Етичні кодекси зорієнтовані на забезпечення поваги до органів місцевого самоврядування з боку громадян, на встановлення продуктивної та здорової атмосфери у професійних колективах, на обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах. Крім того, різноманітність завдань, які виконуються сучасною місцевою владою (членами якої є особи з різним вихованням та походженням) підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності.

Етичні кодекси у сфері публічного врядування вважаються також важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю публічного управління.

Така сукупність моральних приписів необхідна для вияву чітких орієнтирів службової поведінки та створення певних її шаблонів, для підвищення рівня раціональності та моральності у діяльності представників місцевого самоврядування. Визначення єдиних етичних стандартів поведінки окреслює рамки дозволеного й може стати мірилом, дієвим фактором оцінки діяльності як депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування¹. Тому етична кодифікація у сфері місцевого самоврядування стає сучасним трендом у світі та в Україні.

Мета етичних кодексів у сфері місцевого самоврядування – підвищити повноцінне функціонування місцевого самоврядування на основі етично чутливої поведінки його представників.

¹ Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. К.: НАДУ, 2008. 336 с.

Згідно з Європейським кодексом поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, подібний кодекс може виконувати кілька функцій:

- інструктувати всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, щодо професійної етики під час щоденного виконання службових обов'язків;
- інформувати громадськість про поведінку, якої вони мають право очікувати від усіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також про засоби, що дозволять досягти такої поведінки;
- допомагати формувати атмосферу довіри до всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також зміцнити відносини між громадськістю та місцевими і регіональними посадовцями;
- консультувати осіб, на яких покладено обов'язки щодо забезпечення поваги до цих принципів;
- покращувати етичні стандарти².

В Україні створена певна законодавча база для впровадження етичних цінностей і норм місцевого самоврядування. Суттєві положення щодо етики поведінки містяться в Законах України «Про запобігання корупції» (Розділ VI. Правила етичної поведінки), «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Сукупність етичних приписів необхідна для підвищення рівня раціональності й моральності у діяльності представників місцевого самоврядування, окреслення рамок дозволеного, вияву чітких орієнтирів службової поведінки, створення певних шаблонів, які її роз'яснюють, прийняття етично обґрунтованих управлінських рішень. Закріплені ззовні норми відкривають можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи представників місцевого самоврядування необхідності постійно здійснювати моральний вибір. У кодексах прописуються настанови для дії в

² Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Київ, 2019. С.5–6.

ситуаціях конфлікту між загальноморальними і професійно-етичними нормами та права представників місцевого самоврядування. Етичні кодекси спроможні бути основою для формування соціальної відповідальності влади та кожного із її представників і підставою для їхньої суспільної оцінки, адже розрахунок лише на неписані правила не дає можливості громадськості контролювати владу. Єдині етичні стандарти поведінки також мають стати інструментом кадрової політики, мірилом професійно-етичних якостей і норм поведінки під час прийому, проходження та кар'єрного просування на публічній службі.

В етичних кодексах в сфері місцевого самоврядування обов'язково фіксуються *місія, цінності, принципи та норми й стандарти етики*.

В основі етики представників місцевого самоврядування – суспільна місія їхньої діяльності: служіння інтересам суспільства, територіальної громади.

В основній частині етичного кодексу описуються цінності, головні принципи поведінки, а також стандарти, норми дозволеної та забороненої поведінки.

До цінностей належать такі як життя, свобода, спільнота, безпека, єдність, сталість, творчість тощо.

Принципи діяльності представників місцевого самоврядування – це законність, доброчесність, об'єктивність, підзвітність, прозорість, повага, чесність, лідерство, відповідальність, відкритість, справедливність, незалежність, неупередженість посадових осіб місцевого самоврядування, ініціативність, ефективність та ін.

В Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, виділяються принципи верховенства закону, підзвітності, прозорості, поваги й недискримінації, заслуг і професіоналізму, безсторонності, уникнення конфлікту інтересів³.

У Законі України «Про місцеве самоврядування» зафіксовано, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та

³ Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. – Київ, 2019. – с.14–16.

матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування⁴.

Зафіксовані в етичних кодексах норми, стандарти діяльності депутатського корпусу та посадових осіб місцевого самоврядування мають свою специфіку, що визначається особливостями діяльності цих суб'єктів місцевого самоврядування.

Так, норми діяльності місцевих депутатів стосуються виконання ними своїх обов'язків, їхньої публічної поведінки, поведінки на засіданнях ради, при роботі в комітетах і комісіях, взаємин із виборцями та ЗМІ, проблеми імунітету, стосунків депутатів з їх політичними партіями, антикорупційних заходів, міжфракційних відносин, стосунків з органами, що представляють інші гілки влади, поведінки під час перебування в іноземних державах, зустрічей з іноземними громадянами, організації роботи та повноважень комітетів з питань депутатської етики тощо. Норми поведінки посадових осіб місцевого самоврядування фіксують вимоги до взаємодії та спілкування з громадянами, представниками приватного сектору (зокрема доступу до інформації та адміністративних послуг); ставлення до професійних обов'язків; внутрішньо-службової поведінки; ділових відносин з депутатами, представниками органів державної влади, членами іноземних делегацій; участі в об'єднаннях, політичної або іншої неупередженості; використання ресурсів органу місцевого самоврядування; антикорупційної поведінки, управління конфліктом інтересів; поведінки з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; стандарти проведення службових викриттів тощо.

Етичні кодекси задають орієнтири для самовдосконалення представників публічної влади та спроможні справляти значний виховний вплив. Однак якщо кодекс «змальовує» лише ідеального публічного управлінця, то стає відірваним від життя і його неможливо впровади-

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.

ти. Тому правила поведінки мають орієнтуватися на образ «належного публічного управлінця» – такого, яким він має бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому. Важливо, щоб положення документа не були важко досяжними та відірваними від реального життя – штучно створений кодекс приречений на нереалізованість. Ідеал публічного управлінця фіксується в кодексі в ціннісних настановах та принципах, нормативна ж складова кодексів має бути тісно пов'язаною із сьогоденням та закладати засади належної поведінки управлінця. Такий підхід дає змогу: 1) зафіксувати в кодексі не ефемерні, а дійсні критерії, на основі яких можливо оцінювати етичні складові індивідуальної діяльності управлінця; 2) налаштовує їх на вдосконалення та реалізацію належної (тобто відповідної, необхідної, гідної поведінки).

Кодекси можуть відрізнятися між собою і щодо санкцій за їх недотримання (адміністративні санкції, дисциплінарні заходи). Санкції за порушення кодексу зазвичай прописують у заключних положеннях. Залежно від тяжкості порушення вони можуть мати як м'який характер, так і бути жорсткими. Наприклад, до депутатів у світі застосовують такі санкції: осуд, попередження, догана, обговорення на сесійному засіданні поведінки, позбавлення слова, відсторонення від участі в дебатах, позбавлення права брати участь у засіданні ради, штраф, тимчасове скорочення зарплати, оприлюднення інформації про проступок депутата, зобов'язання публічно вибачитися, звільнення з посади (наприклад, голови комітету), тимчасове відсторонення від виконання депутатських обов'язків, позбавлення депутатського мандату, судове переслідування тощо⁵.

Хоча вважається, що ефективність кодексу може значною мірою залежати від передбачених санкцій, деякі кодекси можуть не передбачати ніяких санкцій, а просто робити посилання на існуючі кримінальні кодекси у питаннях, що стосуються й корупції⁶.

⁵ Василюк Т. Депутатська етика: цінності, стандарти та виклики // Влада та управління : збірник наукових праць. Вип. 5. Чернівці: «Букрек», 2018. С. 198–210.

⁶ Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Київ, 2019. 66 с.

Розробка алгоритму етичної кодифікації в сфері місцевого самоврядування надасть змогу громадам, органам місцевого самоврядування мати чіткий орієнтир для створення кодексів для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування. Необхідними умовами для ефективного функціонування етичних кодексів у сфері місцевого самоврядування є перелічені нижче.

1. Розробка та прийняття етичного кодексу. На цьому етапі доцільно враховувати позитивну, конструктивну (а не каральну) соціальну роль кодексу.

Для того, щоб уникнути формалізму та зробити кодекс адекватним суспільній і професійній ситуації, важливо якомога ширше залучати депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування до його розробки. Це зменшить вірогідність того, що він буде надто специфічним або надто загальним, нездійсненним, невідомим, схематичним або не буде реалізовуватися на практиці. До остаточного вироблення його положень важливо долучати і громадськість. Широке обговорення положень кодексу на перших етапах його розробки може стати більш результативним, ніж висловлення зауважень до готового проєкту.

Важливим моментом укладання кодексу є форма подання основних його вимог. Аналіз існуючих кодексів демонструє, що вони можуть подаватися в повчальній, напутній, наставницькій формі, де більшою мірою виражені негативні нотки, або в товариській, дружній формі, де акцент зроблений на взаємодії та співробітництві. Однак складовою успішності такого документа є особистісний і позитивний його тон.

2. Широкомасштабне визнання етичного кодексу. Положення кодексу мають позитивно сприйматися громадськістю, депутатами та публічними службовцями. Усвідомленню управліннями необхідності дотримуватися етичних професійних вимог сприятиме відчуття того, що документ є не «нав'язаним згори», а прийнятим професійним середовищем.

Внутрішньо легалізований кодекс спроможний задіяти механізми самоконтролю та особистої відповідальності працівника за дотримання зафіксованих у ньому настанов.

3. Широке оприлюднення етичного кодексу та його доступність.

Для створення атмосфери довіри між владою і громадянами етичні стандарти поведінки мають бути широко оприлюднені, що дасть змогу:

- громадськості знати моральні й професійно-етичні вимоги до представників влади та контролювати їх виконання;
- депутатам і посадовим особам місцевого самоврядування мати доступ до кодексу для того, щоб у разі необхідності вони могли б звернутися до цього документа для уточнення позиції у конфліктній, складній ситуації тощо.

Кодекс необхідно опублікувати в пресі, розповсюджувати у вигляді брошур; кодекс має бути в бібліотечному фонді державних і недержавних установ. Доступ до кодексу може забезпечуватися через комп'ютерну мережу, а його популяризація здійснюватися через соціальну рекламу, спеціальні акції тощо.

4. Демонстрація можливого використання етичного кодексу в практиці діяльності органу місцевого самоврядування. Для дієвого функціонування кодексу його тези потребують свого тлумачення та вивчення можливостей застосовувати їх у різних ситуаціях, під час розв'язання складних проблем певної діяльності.

Положення кодексів зазвичай пояснюються в коментарях, у яких звертається увага і на виняток з правил, якщо вони існують. Демонстрація можливого використання кодексу може йти через проведення лекцій, консультування, систему пояснювальних записок тощо. Пропонується ціла низка засобів ознайомлення зі змістом документа: регулярне обговорення кодексу на зборах, включення уривків з нього до інформаційних бюлетенів, представлення кодексу на відео з уведенням деяких сценаріїв виходу із можливих етичних дилем тощо.

5. Укладання Карт етики, у яких прописаний зведений набір етичних правил і рекомендацій, що конкретизують вимоги кодексу для того чи іншого представника місцевого самоврядування залежно від його позиції.

Карти етики задають алгоритм належної поведінки, виконують роль нагадування представникам депутатського корпусу та посадовим особам місцевого самоврядування як їм поводитися в тій чи іншій ситуації.

У картах етики можуть міститися імена та телефони людей, які є представниками комітету з етики, можуть здійснити консультування з етичних питань.

6. Набуття управліннями навичок етичної поведінки та формування відповідних відносин. Представник публічної влади має не тільки знати положення кодексу, а й уміти їх реалізовувати у практичній щоденній діяльності.

Важливим є вироблення практичних навичок етично коректної взаємодії з громадянами, колегами, публічними управліннями, представниками ЗМІ. Це допоможе в реалізації принципів етики на практиці. Представники місцевого самоврядування повинні володіти навичками коректного спілкування, виходу з конфліктних ситуацій, реалізації етикетних вимог. Формувати ці навички можна на семінарах, тренінгах, ділових іграх тощо. У процесі такого навчання задаються та відпрацьовуються алгоритми поведінки в типових ситуаціях.

7. Пропагування позитивних зразків поведінки. Будь-яка правильна дія завжди є водночас зразком цієї дії. Однак кращі зразки поведінки необхідно популяризувати.

З огляду на спеціальну популяризацію зразків поведінки необхідно враховувати те, що:

- приклади мають бути вивірені за змістом, тобто мають бути зразками справді достойної поведінки;
- пропагувати доцільно поведінку, яка потребувала надзусиль;
- варто показувати діяльність людей, які авторитетні не лише за посадою, а й користуються повагою громадян і колег;
- важливо, щоб форма подання таких прикладів була коректною, професійною, не деформувала позитивний зміст вчинків.

8. Установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог. Будь-який контроль повинен

мати свої процедури та механізми проведення розслідування дій депутатів.

Для контролю за дотриманням етичних кодексів необхідно виробити алгоритми розгляду пропозицій і скарг, механізми вирішення конфліктних ситуацій, виявити або створити орган, який здійснюватиме цей контроль. Відсутність розроблених механізмів контролю за реалізацією положень кодексу призведе до того, що вони залишатимуться на папері й набуватимуть лише характеру закликів.

9. Створення умов для громадського контролю. Для реалізації громадського контролю за дотриманням депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування положень кодексу необхідно створити умови для здійснення зворотного зв'язку.

Зворотний зв'язок із громадськістю може здійснюватися через громадські ради, громадські слухання, звернення громадян, гарячі лінії телефонного зв'язку, скриньки для скарг і побажань, електронну пошту, спеціальний портал в Інтернеті, опитування громадян тощо.

10. Заохочення за етичну поведінку. Заохочення здатне позитивно мотивувати їх у подальшому й стати підтримкою належної поведінки.

У процесі заохочення важливо особливо виділяти поведінку тих, хто достойно вийшов із скрутної, морально непростої ситуації, розв'язуючи неоднозначну проблему, знайшов найоптимальніший з моральної та професійно-етичної точки зору вихід.

11. Застосування санкцій проти порушників етичного кодексу. Уже на етапі формування кодексів у самій їх назві закладалося те, які засоби впливу будуть застосовувати до їх порушників.

12. Звіти щодо дотримання етичного кодексу. Місцеві ради мають демонструвати громадянам, яким чином кодекси впроваджуються в життя через:

- реагування на етичні порушення, недоліки в роботі, звітування перед громадськістю про покарання цих порушень та засоби запобігання їх у подальшому;
- пропагування досягнень щодо впровадження етичних стандартів у діяльності.

Висновки

Етичні кодекси у сфері місцевого самоврядування нині стають важливими засобами зміцнення довіри громадян, забезпечення ефективної діяльності місцевого самоврядування, удосконалення відносин в органах влади та уніфікації вимог до публічних управлінців. Етичні кодекси містять у собі опис достойної і суспільно значущої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують цінності, принципи та професійно-етичні норми поведіння у професійній сфері, значною мірою регулюють особисту поведінку представників місцевого самоврядування. Отже, в етичних кодексах зазвичай розглядають питання, які за задумом розробників будуть сприяти професіоналам гідно виконувати їхню професійну місію та допоможуть запобігати, навчать протистояти та примусять уберегтися від корупційних дій. Розробка алгоритму етичної кодифікації у сфері місцевого самоврядування надасть змогу громадам, органам місцевого самоврядування мати чіткий орієнтир для створення кодексів для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування з орієнтацією на загальні професійно-етичні вимоги та враховуючи регіональні, місцеві соціо-політичні та культурні особливості й ефективно їх впроваджувати.

Tetiana VASYLEVSKA

ETHICAL CODIFICATION IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT: MODERN TRENDS

Codes of ethics in the field of local self-government are becoming important means of strengthening citizens' confidence, ensuring effective activities, improving relations in local self-government bodies and unifying the requirements for its representatives. Codes of ethics are aimed at ensuring respect for local self-government bodies by citizens, at establishing a productive and healthy atmosphere in professional collectives, at limiting arbitrariness in relations with citizens and in internal professional rela-

tions. Determination of uniform ethical standards of conduct determines the framework of what is permissible, and can become a yardstick, an effective factor in assessing the activities of deputies and local government officials. The ethical codes in the field of local self-government necessarily fix the mission, values, principles, norms and standards of ethics of its representatives. The ethics of representatives of local self-government is based on the public mission of their activities: serving the interests of society, the territorial community. The norms and standards of activity of the deputies and local government officials fixed in the ethical codes have their own specifics, which is determined by the peculiarities of the activities of these local government entities.

The necessary conditions for the effective functioning of ethical codes in the field of local self-government is the development and adoption of a code of ethics; its widespread recognition; wide dissemination of the code of ethics and its availability; demonstration of its possible use in the practice of the local government; creation of Ethics Maps; the acquisition by managers of the skills of ethical behavior and the formation of appropriate relationships; promoting positive behavior patterns; establishment of internal procedures for monitoring compliance with professional and ethical requirements; creating conditions for public control over the implementation of the code of ethics; incentives for ethical behavior; application of sanctions against violators of the ethical code and reports on its compliance.

Key words: *local self-government, ethical codes in the field of local self-government, mission, values, principles, norms and standards of ethics of representatives of local self-government.*

Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ

ЭТИЧЕСКАЯ КОДИФИКАЦИЯ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ

Этические кодексы в сфере местного самоуправления становятся важными средствами укрепления доверия граждан, обеспе-

чения эффективной деятельности, совершенствование отношений в органах местного самоуправления и унификации требований к его представителям. Этические кодексы ориентированы на обеспечения уважения к органам местного самоуправления со стороны граждан, на установление продуктивного и здоровой атмосферы в профессиональных коллективах, на ограничение произвола в отношениях с гражданами и во внутренних профессиональных отношениях. Определение единых этических стандартов поведения определяет рамки дозволенного и может стать мерилем, действенным фактором оценки деятельности депутатов и должностных лиц местного самоуправления. В этических кодексах в сфере местного самоуправления обязательно фиксируются миссия, ценности, принципы, нормы и стандарты этики его представителей. В основе этики представителей местного самоуправления лежит общественная миссия их деятельности: служение интересам общества, территориальной общины. Зафиксированные в этических кодексах нормы, стандарты деятельности депутатского корпуса и должностных лиц местного самоуправления имеют свою специфику, которая определяется особенностями деятельности этих субъектов местного самоуправления.

Необходимыми условиями для эффективного функционирования этических кодексов в сфере местного самоуправления является разработка и принятие этического кодекса; широкомасштабное его признание; широкое обнародование этического кодекса и его доступность; демонстрация возможного его использования в практике деятельности органа местного самоуправления; создание Карт этики; приобретение управленцами навыков этического поведения и формирования соответствующих отношений; пропаганда положительных образцов поведения; установление внутренних процедур контроля за соблюдением профессионально-этических требований; создание условий для общественного контроля за выполнением норм этического кодекса; поощрения за этическое поведение; применение санкций против нарушителей этического кодекса и отчеты о его соблюдении.

Ключевые слова: *местное самоуправление, этические кодексы в сфере местного самоуправления, миссия, ценности, принципы, нормы и стандарты этики представителей местного самоуправления.*

Володимир ПЕРЖУН

СОЦІАЛЬНІ ТЕХНОЛОГІЇ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Формування управлінської культури публічних службовців передбачає використання соціальних технологій, які своїми ознаками і можливостями сприяють результативності цьому процесові. Також вони допомагають вирішувати непрості управлінські, соціокультурні, політичні, етичні тощо проблеми формування управлінської культури. Застосування соціальних технологій у процесі формування управлінської культури публічних службовців – це своєрідний спосіб упровадження освіти, виховання, наукових досліджень, емпіричних даних, знань, умінь, навиків, що можуть бути використані у практичній управлінській діяльності. Крім цього – це певний спосіб управлінського мислення, що використовується для виявлення суб'єктів формування управлінської культури як соціально-політичного феномену суспільства і держави, з одного боку, а з іншого – самого процесу утвердження управлінської культури публічних службовців на практиці.

Ключові слова: *управлінська культура, соціальні технології, публічні службовці, управління, управлінська наука, знання, досвід, вміння, цінності.*

Термін «культура» в усі періоди людської цивілізації досить часто використовується як на індивідуальному, так і колективному рівнях свідомості. До прикладу, політична культура – у політиці; культура ведення бізнесу – в соціально-економічній галузі; духовна культура –

у релігійних організаціях; культура державотворення – у державному будівництві; екологічна культура – ставлення до довкілля тощо. Окрім цього, науковці виділяють також індивідуальну культуру, суспільну культуру, світову культуру, масову культуру, правову культуру, елітарну культуру, різноманітні субкультури, національну культуру, матеріальну культуру, фізичну культуру і т.д.

Ми будемо говорити про управлінську культуру як соціально-політичний і управлінський феномен державного будівництва, який впливає на роботу владних інституцій держави і суспільства, а також є необхідним структурним елементом управлінської діяльності публічних службовців.

Складовою загальної культури є управлінська культура, яка формувалася й розвивалася протягом століть. У зв'язку з цим будуть доречними слова авторів колективної монографії: «Культура є істинним багатством людини й людства. Вона виступає організованим досвідом всієї попередньої історії, який містить програми реалізації людських здібностей, можливостей, основу, передумову і результати творчості, рефлексії людей, а, відповідно, і здатність критики цих програм»¹.

У науковій літературі з даної проблематики до сьогодні немає єдиного підходу щодо визначення поняття «управлінська культура». Це говорить про два важливих факти. Перший – міждисциплінарний характер визначення категоріального апарату поняття «управлінська культура». Другий – складність, глибина і універсальність поняття «управлінська культура».

Щодо першого, то управлінську культуру як соціально-політичний і державно-управлінський феномен вивчають представники управлінської науки, політології, соціології. Педагоги, психологи, культурологи досліджують індивідуальну управлінську культуру керівника галузі, його особисті психологічні якості тощо. Представники філософської думки розглядають управлінську культуру як невід'ємну складову філософських знань. Вони першими запропонували певну теоретико-методологічну базу дослідження управлінської культури.

¹ Україна найдавнішого часу – XVIII століття: цивілізаційний контекст пізнання. Тернопіль: Астон, 2012. Кн. I. С. 39.

Звідси можна стверджувати, що зазначене поняття – багатоаспектне й дати характеристику йому досить непросто, оскільки управлінська культура – це окомір управлінської діяльності в усіх сферах функціонування суспільства і держави.

Виходячи з цього, варто констатувати, що поняття «управлінська культура» вбирає у себе й охоплює науку, знання, соціальні технології формування, практичні надбання про способи впливу на людей, а також – особисті якості управлінця, його вміння, досвід, галузевий професіоналізм, освіту, лідерські риси, вміння спілкуватися з людьми й доносити до них свої думки та ідеї; зрештою, належний зовнішній вигляд, вільне володіння аудиторією тощо².

М. Пірен та І. Пержун справедливо пишуть, що протягом певного історичного періоду складалися домінуючі ознаки управлінської культури: формування і розвиток характеристик управлінської культури, динамічність управлінської діяльності, цілеспрямованість, компетентність, системність і плановість, колегіальність, демократичність, певна управлінська ієрархія, порядок і т.д.³. Названі ознаки здебільшого визначають зовнішній, технічний характер, якісно структурують, організовують і визначають механізми управління й діяльності управлінських організацій, установ, колективів і т. ін.

Сьогодні також необхідно говорити про моральні, етичні, духовні цінності, які мають бути присутні у процесі формування управлінської культури. Звідси ми пропонуємо до усталених ознак і характеристик управлінської культури привнести нові, які відповідали б сучасним вимогам, а саме: моральні принципи і поведінка керівника, управлінця, публічних службовців, що не виходять за дозволені межі суспільної свідомості; відповідальність за себе і своїх підлеглих; всебічний індивідуальний розвиток; здоровий світогляд, цінності, естетичні вподобання; повага до людей; добропорядність, справедливість

² Пержун В. В. Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування. Навчання публічних службовців: нові тенденції та технології: Матеріали щоріч. наук.-практ. конфер. за міжнар. участю / за ред. А. П. Совкова, І. О. Дегтярьової. Київ: НАДУ, 2019. Т. 2. С. 125–128.

³ Пірен М. І., Пержун І. В. Людський фактор в управлінській культурі та державній службі України. Вісник НАДУ. 2015. № 1. С. 77–78.

у вирішенні соціальних проблем як окремої людини, так і колективу людей, соціальних груп, різноманітних організацій; творчий, креативний підхід до вирішення управлінських завдань; самореалізація себе і працівників; самокритичність і критичність; принциповість у роботі; професійний підхід до управлінської кадрової політики, коли «на управлінські посади призначаються не за принципом «знайомства, кумівства і повної відданості», а мають переважати такі риси як досвід, порядність, освіта і знання, успішність у попередніх справах тощо»⁴.

Отже, справедливо говорити, що управлінська культура вбирає в себе як теоретичні, так й практичні положення, принципи і норми, котрі актуалізують різноманітні аспекти людського життя. Сформована управлінська культура своїми дієвими засобами впливає на свідомість, поведінку, вчинки публічних службовців, вона постає чи не одним з найважливіших факторів успішності управлінської діяльності на рівнях держави та місцевого самоврядування.

У процесі розвитку і накопичення управлінської думки сформувався особливий напрямок сучасної управлінської науки, пов'язаний з пошуком, визначенням і виділенням соціально-управлінських регуляторів формування управлінської культури. Завданням таких регуляторів є зміна змісту і діяльності соціальних об'єктів, формування необхідних зв'язків і відносин між ними.

Почнемо з того, що технології загалом властиві діяльності людей. Вони зародилися й утверджувалися разом з людиною як розумною істотою. У першу чергу технології були зорієнтовані на виробництво предметів споживання, надалі технологічні принципи поширилися на інші галузі людської діяльності: виробництво і застосування знань, відтворення самої людини (прикладом такої технології може служити освіта та виховання). Сьогодні постало нове завдання: технологізувати відтворення суспільства та окремих його складових частин.

⁴ Пержун В. В. Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування. Навчання публічних службовців: нові тенденції та технології: Матеріали щоріч. наук.-практ. конфер. за міжнар. участю / за ред. А. П. Совкова, І. О. Дегтярьової. Київ: НАДУ, 2019. Т. 2. С. 127.

У своєму багатовіковому розвитку людство нагромадило широкий арсенал різноманітних технологій. Особливе місце серед них займають соціальні технології. Головним завданням застосування соціальних технологій є власне перетворення суспільства, соціальних, політичних, економічних, культурних зв'язків і відносин, соціально-політичних процесів, подальше дослідження та вдосконалення регуляторів взаємодії різних організацій, колективів, спільнот і груп, зрештою соціокультурне удосконалення самої людини. Така постановка проблеми обумовлена тим, що управлінська наука, як й інші науки, у своєму розвитку звертається не тільки до наукових і теоретико-методологічних питань, але й до практичних прикладних завдань.

У витоках вивчення й впровадження соціальних технологій у суспільне життя стояли відомі представники різних галузей науки: філософ Г. Гегель, економіст і філософ К. Маркс, менеджер-практик Ф. Тейлор, соціолог і представник управлінської думки М. Вебер, соціальна філософія й управлінець М. Фоллет, соціальний психолог Е. Фромм, представник управлінської науки і державний діяч В. Вільсон, історик Р. Козеллек, політологи Ф. Паретто і Г. Моска, соціолог Е. Гіденс та ін. Сьогодні технології формування управлінської культури набувають дещо інших ознак, оскільки й українські дослідники все частіше починають звертатися до новітніх теоретико-методологічних напрацювань, зокрема: феноменології М. Гайдеггера, теорії деконструкції Ж. Дерріда та Р. Рорті, соціального конструктивізму П. Бергера і Т. Лукмана, соціології інтеракціонізму Дж. Міда й Г. Блумера та ін.

Сам термін «соціальна технологія» з'явився тоді, коли людина почала розуміти й засвоювати соціальне середовище, соціальне оточення. Важливу роль у впровадженні технологічності в соціальне життя зіграло також розуміння сталості, циклічності процесів відтворення людини і суспільства.

Таким чином, застосування соціально-технологічного підходу, у нашому випадку до формування управлінської культури публічних службовців, являє собою спеціалізований спосіб впровадження наукових досліджень, емпіричних даних, знань, умінь, навиків і уявлень тощо, котрі можуть бути використані у практичній управлінській

діяльності. Важливо сказати більше, що це певний спосіб управлінського мислення, який використовується для виявлення суб'єктів формування управлінської культури як соціально-політичного феномену суспільства і держави, з одного боку, а з іншого – самого процесу утвердження управлінської культури публічних службовців на практиці.

Сучасне застосування соціальних технологій у формуванні управлінської культури публічних службовців, які «являють собою новий міждисциплінарний спосіб використання наявних знань і уявлень у практичній соціальній дійсності»⁵, має певний набір ознак, що відмежовують технологічну діяльність від будь-якої іншої. Ці ознаки властиві технологіям як матеріальним, так і соціальним:

1. Наявність перетворюючої діяльності, що передбачає саме перетворення, а не тільки пізнання об'єкта і, крім цього, відмежовує технологію від наукової діяльності. Таке відмежування перетворювальної діяльності від діяльності пізнавальної служить орієнтацією на той чи інший об'єкт. У випадку науково-пізнавальної діяльності її об'єктом завжди є система знань, уявлень про механізми функціонування тих чи інших явищ (зокрема, управлінської культури як соціально-політичного і державного управлінського феномену. – *Авт.*).

2. Визначення мети – технологія виступає як доцільна система дій. Ціль – це один з елементів поведінки і свідомої діяльності людини, яка характеризується передбаченням у мисленні результату діяльності та шляхів його досягнення за допомогою певних засобів (формування управлінської культури публічних службовців як мета; досягнення позитивних результатів у цьому процесі як ціль. – *Авт.*).

3. Системність: діяльність орієнтується не тільки на мету, але й на зовнішні умови, при цьому має властивості самоідентифікації та організованості (інколи процеси формування управлінської культури можуть носити стихійний характер – це вплив ЗМІ від газет і телебачення до сучасних соціальних мереж, що важко регулюються; організовані

⁵ Саппа М. М. Соціальні технології в структурі соціологічного знання. Молодіжна політика: проблеми і перспективи. Збірник тез Міжнар. наук.-практ. конф. Дрогобич: Вид-во ДДПУ, 2009. С. 51.

процеси формування управлінської культури як об'єкта державного управління. – *Авт.*).

4. Існування деякої сукупності методів, оскільки діяльність для перетворення в технологію має базуватися на використанні певних методів доступних для відтворення і таких, що дозволяють досягати передбаченого результату. Виходячи з цього, можна констатувати, що соціальні технології – це «системна сукупність методів зміни стану і властивостей соціальних об'єктів чи зміни соціальної ситуації для досягнення заздалегідь визначеної цілі». Так зауважує один із дослідників цієї проблематики М. Саппа⁶.

Наведені вище ознаки, що властиві соціальним технологіям, можуть використовуватись у практичній управлінській діяльності, освіті й управлінській науці, перепідготовці державних службовців центральних органів влади та місцевого самоврядування як важливих просторів формування управлінської культури, що впроваджуються при викладанні різних управлінських, політичних, соціологічних, культурологічних, філософських, історичних тощо дисциплін. До прикладу, ефективним регулятором або каталізатором процесу формування у публічних службовців національної ідентичності, національної самосвідомості може виступати відчуття гідності за своє історичне минуле, почуття поваги до свого народу, усвідомлення себе українцем, переживання за свою державу й активна громадянська позиція. Можливі й інші чинники – прагнення до знань з питань витоків й становлення управлінської думки світу й України, вдосконалення управлінських навиків у практичній роботі, вивчення позитивного іноземного досвіду управління, використання якостей управлінської культури для ефективної управлінської діяльності, застосування новітніх технологій і т. д.

Найбільш ефективним соціально-технологічним регулятором формування управлінської культури публічних службовців є глибоке вивчення курсу управлінської думки, починаючи від Стародавньої Греції і закінчуючи сучасними здобутками управлінської науки. Прикладами

⁶ Саппа М. М. Соціальні технології в структурі соціологічного знання. Молодіжна політика: проблеми і перспективи. Збірник тез Міжнар. наук.-практ. конф. Дрогобич: Вид-во ДДПУ, 2009. С. 51.

можуть слугувати: вчення про «міру в усьому» правителя Афін і державного діяча Солона; «мистецтво управління» Сократа і Ксенофонта; «системність в управлінні» Платона; «не зловживання владою» Аристотеля та ін. Пізніше в епоху Середньовіччя: політико-правова форма – «народ законодавець» італійського мислителя М. Падуанського; ставлення і вердикт народу до управлінців теоретика політико-управлінської думки Н. Макіавеллі; «свобода думок» в управлінні нідерландського філософа Б. Спінози та ін. Далі вчення про управління І. Канта – управління не має бути примусом, оскільки людина не засіб для досягнення мети, а сама є такою метою; думка Г. Гегеля, що культура управління – це діяльність з виконання законів тощо; дещо пізніше: концепція «людського фактору в управлінні» Н. Вітке; принципи наукового менеджменту Ф. Тейлора; адміністративна теорія управління А. Файоля; концепція цільового управління П. Друкера; теорія ідеальної бюрократії М. Вебера; наука державного управління В. Вільсона; теорія людських відносин Е. Мейо та ін. І нарешті, сучасні теорії середини ХХ – початку ХХІ століття: системна теорія управління Г. Саймона; концепція управлінських впливів А. Танненбаума; принципи ефективного управління Т. Петерса; глобальні зміни та їх вплив на управління Д. Хелда; новітня теорія управління Г. Кунца та ін.

Сьогодні також актуальні управлінські ідеї українських вчених та громадсько-політичних діячів: М. Драгоманова (виступав за пріоритет особи перед державою, відстоював європейський геополітичний вибір України, самоврядування громад); М. Грушевського (децентралізація влади, концептуальне обґрунтування походження української нації, а також політичних і духовних засад українського державотворення й ролі у цих процесах управлінської культури); В. Липинського (управління має здійснювати національна аристократія, яка сама себе творить, внутрішня політична єдність); Д. Донцова (ідея повної політичної самостійності й незалежності України, у творенні нації та управлінні вирішальна роль належить еліті, яка має спонукати народ до рішучості у боротьбі за українську державність); О. Шульгина (роль і значення міжнародної управлінської діяльності, домагання від Ліги Націй визнання українців як самостійної нації) тощо. У плані читання окремих тем і спецкурсів, присвячених українським представникам управлін-

ської науки, політології, соціології, філософії, історії та їх працям, яким чи іншим чином сприяли розвитку управлінської, політологічної, соціологічної та соціально-філософської думки в Україні, окрім вище названих науковців видається згадати І. Франка, М. Шаповала, Б. Кістяковського, В. Вернадського, О. Бочковського, С. Подолинського, М. Міхновського, Є. Петрушевича та ін.

При навчанні публічних службовців варто також приділяти увагу доробкам у галузі управлінських знань незалежної України, провідні дослідники якої працювали і плідно працюють: О. Петроє, В. Бакуменко, Е. Афонін, А. Совков, М. Білинська, Б. Гаєвський, Т. Василевська, А. Ребало, Л. Гонюкова, М. Пірен, Н. Гончарук, Н. Нижник, Ю. Сурмін, А. Пашко та ін.

Вагомий технологічний простір для формування управлінської культури публічних службовців має знання державної мови. Серед основних завдань викладання української мови як державної є «формування культурознавчої компетенції слухачів, що складаються із усвідомлення мови як форми вираження національної культури, взаємозв'язку мови та історії народу, національно-культурної специфіки української мови»⁷. Без мови не існує свідомості, оскільки саме через мову проходять процеси усвідомлення свого соціально-історичного минулого, коли осмислюються як здобутки, так і прорахунки національного і державного будівництва.

Отже, ефективність формування управлінської культури публічних службовців у першу чергу пов'язана як з вибором необхідних для досягнення мети і цілі соціальних регуляторів, так і з якістю конструювання необхідних для цього технологій впливу. Для досягнення заданих мети і цілей може бути використаний соціально-технологічний підхід до проблеми, який є новим міждисциплінарним способом використання наявних знань і уявлень у практичній управлінській діяльності. Це є, свого роду, новий спосіб управлінського мислення, який направлений упорядкувати, змінити чи сформувати систему суспільних і державних відносин, тобто розв'язати практично наявну проблему, виявити діючі соціальні регулятори стосовно певної ситуації та відпо-

⁷ Саппа М. Формування у навчальному процесі державницької ідентичності студентів (соціально-технологічний підхід). Вісник НУВС. 2002. Вип. 46. С. 261.

відних прийомів оперування ними, якими можуть бути: послідовність, інтенсивність, ефективність, чіткість, глибина, розуміння, авторитетність тощо. У своїй реалізації соціальні технології мають «опиратися на алгоритмізоване бачення вирішення проблеми (у нашому випадку – формування управлінської культури публічних службовців), при якому кожен технологічний крок, будучи розвитком результату попереднього кроку і, вирішуючи визначене завдання, системно спрямований на досягнення поставленої мети»⁸. Успішне формування управлінської культури публічних службовців можливе при активній підтримці суспільних і державних інститутів та вироблення дієвих регуляторів цього процесу. Такими регуляторами, на наш погляд, є:

- вищі навчальні заклади, громадсько-політичні організації, національно спрямовані товариства, інститути підвищення кадрів державної служби, організаційні структури публічного управління та адміністрування, виконавча влада різних рівнів тощо як інституції, що мають вплив на формування управлінської культури;
- вироблення і впровадження ціннісно-нормативного механізму соціальної регуляції і становлення нової системи державного управління;
- упорядкування організаційних і можливе регулювання стихійних процесів формування управлінської культури публічних службовців;
- введення у навчальний процес для слухачів нових курсів і спецкурсів з історії управлінської думки, соціології управління, сучасних політичних процесів, управлінської думки в Україні, сучасних теорій менеджменту, нових ідей у державному управлінні, культури управління в органах місцевого самоврядування тощо.

Висновки

Упровадження і застосування соціальних технологій формування управлінської культури, соціальне регулювання проявів культури управління як об'єкта державного управління, соціально-історичний досвід поколінь у галузі управлінської думки, його передача і правиль-

⁸ Саппа М. Формування у навчальному процесі державницької ідентичності студентів (соціально-технологічний підхід). Вісник НУВС. 2002. Вип. 46. С. 260.

не використання у моделях формування управлінської культури спряють головній меті і завданням для публічних службовців – активне соціальне включення в життєдіяльність українського суспільства й держави через ефективне виконання своїх управлінських функцій. Знання, отримані у вищих навчальних закладах та інститутах підвищення кваліфікації, сприйняття важливості в управлінській діяльності новітніх соціальних технологій, що надають змогу використовувати соціальне уміння та навички, – все це є важливим етапом формування управлінської культури публічних службовців.

Загалом, підбиваючи підсумки з проблем соціально-технологічних підходів формування управлінської культури необхідно зазначити, що сучасність з її конфліктними ситуаціями і протиріччями зобов'язує знаходити і утверджувати нові соціальні технології та методи, теоретичні напрацювання і практичні кроки з питань управлінської діяльності на всіх рівнях державного будівництва й активного функціонування громадянського суспільства. Проблема залишається відкритою і потребує подальшого вивчення. Потенційні можливості для цього є, адже життя не стоїть на місці, воно змінюється, а разом з ним міняються соціальні технології, підходи, методи, принципи, духовно-моральні засади формування управлінської культури публічних службовців.

Volodymyr PERZHUN

SOCIAL TECHNOLOGIES IN THE PROCESS OF FORMING THE MANAGEMENT CULTURE OF PUBLIC OFFICERS

The formation of the management culture of public servants involves the use of social technologies, which by their characteristics and capabilities contribute to the effectiveness of this process. They also help to solve difficult managerial, socio-cultural, political, ethical, etc. problems of forming a management culture. The use of social technologies in the process of forming the management culture of public servants is, in a way, a way to implement education, upbringing, research, empirical data, knowledge,

skills, abilities that can be used in practical management activities. In addition, it is a certain way of managerial thinking used to identify the subjects of management culture as a socio-political phenomenon of society and the state, on the one hand, and on the other – the process of establishing the management culture of public servants in practice.

Key words: managerial culture, social technologies, public servants, management, management science, knowledge, experience, skills, values.

Владимир ПЕРЖУН

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Формирование управленческой культуры публичных служащих предусматривает использование социальных технологий, которые своими качествами и возможностями способствуют эффективности этого процесса. Также они помогают решать непростые управленческие, социокультурные, политические, этические и т. д. проблемы формирования управленческой культуры. Применение социальных технологий в процессе формирования управленческой культуры публичных служащих – это, своего рода, способ внедрения образования, воспитания, научных исследований, эмпирических данных, знаний, умений, навыков, которые могут быть использованы в практической управленческой деятельности. Это специфический способ управленческого мышления, который используется для выявления субъектов формирования управленческой культуры как социально-политического феномена общества и государства, с одной стороны, а с другой – самого процесса утверждения управленческой культуры публичных служащих на практике.

Ключевые слова: управленческая культура, социальные технологии, публичные служащие, управление, управленческая наука, знания, опыт, умения, ценности.

Магдалена ПОКШИНСЬКА

**КОНКУРЕНЦІЯ ЧИ СПІВПРАЦЯ?
РЕГІОНАЛЬНА І ЛОКАЛЬНА КУЛЬТУРА У ЗАХІДНІЙ
ПОЛЬЩІ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І МЕТА
СУСПІЛЬНИХ РУХІВ (ПРИКЛАД ЛЮБУСЬКОГО РЕГІОНУ)**

Сьогодні ми маємо змогу бути свідками (і учасниками) соціокультурних процесів та явищ, які, на перший погляд, здаються несумісними, але насправді взаємно перетинаються та обумовлюються. З одного боку, прогресує глобалізація, розвиток популярної та масової культури, міграція та детериторіалізація культур, урбанізація, анонімізація життя у великих містах, розвиток індивідуалізму тощо. Як другий полюс цих явищ розвивається захоплення «малою батьківщиною», регіоналізмом та локальністю, що постає з ініціативи менших суб'єктів суспільного життя¹. Емпіричним вираженням цього «обличчя сьогодення» є, окрім іншого, «повернення в культуру», тобто ревіталізація, відновлення блиску давніх культурних форм, зразків життя, надання знайомим артефактам статусу пам'ятки локальної культури, свідоме формування специфіки місця, створення регіону як форми суспільного життя з властивою лише йому культурою (а не просто одиниці державного управління). До цієї тенденції належить також нове прочитання історії крізь призму долі членів родини, мешканців певного регіону тощо, генеалогічні пошуки (знання минулого своєї родини як вираження бажання «мати коріння»). Така діяльність виникає внаслідок розпаду традиційних соціокультурних світів та пошуку «себе» у глобалізованій реальності, пошуку власної ідентичності, голоду до автентичності, прагнення до спільноти та тісних стосунків з іншими людьми.

¹ Kocój E., Kosiek T., Szulborska-Łukaszewicz J., *Dziedzictwo kulturowe w regionach europejskich. Odkrywanie, ochrona i (re)interpretacja*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2019 p.

Локальна / регіональна культура є однією з категорій, котрі дистрибутивним шляхом вирізняють загальнолюдську культуру². Це субкультура, віднесена до певної соціальної групи, яка називається локальною або регіональною групою / громадою з відповідною територією; є елементом суспільного ладу, реалізованого нації території. Формування локальних і регіональних культур у постміграційних громадах набуває особливого характеру. Зокрема, так відбувається у Західній Польщі, на теренах із т. зв. «розірваною безперервністю» соціокультурного життя. Окрім явища постміграційності з усіма його наслідками йдеться також про інші підпорядковані сучасності процеси. До них належать вплив системних змін, державної і наддержавної політики, а також значення технічного розвитку та культурних перетворень.

Проблема, сформульована у темі публікації, стосується шляхів і принципів творення суспільного ладу. Він може бути результатом соціальних рухів «знизу вгору» або твореного «згори вниз» порядку через інституції, які належать до суспільної макроструктури. Ця проблема пов'язана зі встановленням суб'єктності і є частиною запитання «хто є суб'єктом, котрий впливає на суспільну реальність (і змінює чи консервує деякі її риси)?». Це запитання стосується істотного аспекту функціонування локальних і регіональних громад у Західній Польщі. Але чи є вони результатом рішень «згори вниз», чи радше виникли в результаті суб'єктивних процесів розвитку (самоперетворень), спричинених самими мешканцями цих земель (наприклад, організованими суспільними групами, представники яких є авторитетами та лідерами регіонального руху)?

Суб'єктивний розвиток локальної / регіональної спільноти треба розуміти як зміни у громаді з точки зору соціальних зв'язків та структури (у локальному чи регіональному вимірі), що становлять результат суб'єктивної діяльності (у значенні діяльності суб'єктів). Такий ендогенний керований процес полягає у зростанні й інтенсифікації у межах окремого локального чи регіонального середовища явищ формування чи розбудови загальногрупових цінностей, комунікативно-інтерактивної системи і організаційної тканини групи. Твердження, котрі окрес-

² Golka M., *Socjologia kultury*, Warszawa: Scholar, 2007 r. S. 39.

люють власне місце в межах спільноти, належать у структурному контексті до ідеального виміру³ суспільної структури. **Почуття спільноти** становить потенціал для кристалізації інших її вимірів.

Основним фактором змін є творчі люди та суспільні групи, котрі діють за певних успадкованих умов. Формування локальної / регіональної спільноти суб'єктивним чином не означає посилення лише на існуючі конструкції та копіювання їх більшою чи меншою мірою свідо. Йдеться про активне ставлення до цих зразків, їх інтерпретації, надання їм значення як стосовно сучасності, так і минулого. На цій основі будується суспільна діяльність, тоді як активний індивід / група стає суб'єктом суспільних змін. Одним із факторів, що обумовлюють напрям і форму таких змін, є культурне надбання попередніх поколінь – культурна спадщина.

Становище регіональної культури та регіоналізму в Західній Польщі презентувалося по-різному в різний історичний час розвитку держави. Щоб показати цю відмінність, умовно поділимо повоєнну історію на три основні періоди:

- перший охоплює післявоєнні роки (приблизно 40–50-ті рр. XX ст.);
- другий: кінець 50-их – 70-ті рр. XX ст.;
- третій: кінець 1980-их – сьогодні⁴.

У кожному з окреслених періодів можна спостерігати різні тенденції у сфері творення суспільного ладу (значення, яке надається малим та середнім структурам – сім'ям, сусідству, локальним та регіональним громадам); різнилося сприйняття проблематики регіоналізму та формування основ відмінної на цих теренах культурної спадщини.

Ці періоди мають відмінності з точки зору:

а) діяльності з метою надання форми (значення) регіонам Західної Польщі (включаючи спосіб дефініювання регіону, тобто формування регіональної спільноти і регіональної культури, питання регіоналізму як регіонального руху);

³ Від: ідея, ментальне впорядкування світу.

⁴ Для визначення меж періодів можна використати символічні умовні дати – 1945 р., 1956 р., 1989 р. Зміна тенденцій розвитку соціокультурного життя та т. зв. «тканини ідентичності» жителів західних земель не мала «стрибкового характеру». Враховуючи досліджувані явища, межі цих часових поділів більш гнучкі.

б) місця традицій / культурної спадщини у вищезгаданих процесах;
в) питання суспільної ідентичності мешканців Західної Польщі (важливої у контексті визнання регіону регіональною спільнотою з урахуванням постулату гуманістичного співчинника⁵).

До найважливіших чинників, котрі впливають на стан і функціонування окремих культурних зразків, можна віднести плин часу і зміну поколінь, а також системні зміни у державі. Усе це визначало характер творення суспільного ладу («згори вниз» чи «знизу вгору»), у тому числі розвиток культури і регіону (різний рівень суб'єктності населення), ситуацію регіоналізму (слід розуміти як регіональний рух), можливість офіційного вказування на обраний мешканцями зміст культури (спадщини), котрі мали б становити основи регіональної культури у Західній Польщі, ставлення мешканців до окремих культурних зразків, які виступають одночасно в локальній і надлокальній дійсності (у тому числі спадщина, яка належить до «сентиментального регіону» і «біхевіорального регіону»⁶, нові культурні форми, що претендують називатись регіональною традицією тощо).

Території, що становлять сучасний Любуський регіон, у минулому належали до багатьох різних держав. Назва «Любуський регіон» сьогодні охоплює простір історичного прикордоння, де проходили (маючи плинний характер і зазнаючи частих змін) межі таких історичних регіонів, як східна частина Бранденбурга (німецька Нова Мархія

⁵ Це поняття як методологічний постулат запровадив Ф. Знанецький. Дослідження з гуманістичним співфактором полягає у наближенні до іміджу та способу отримання досвіду (переживання) / інтерпретації даного факту досліджуваною особою. Таким чином, соціологічний опис є не стільки зовнішньою перспективою дослідника, скільки відображенням внутрішніх переживань досліджуваної особи. У контексті обговорюваної проблематики йдеться про те, чи регіон існує як соціальна цілісність, члени якої пов'язані між собою у регіональному вимірі, і чи цей вимір міститься у самоідентифікації мешканців.

⁶ Поділ на біхевіоральний і сентиментальний регіони, запропонований З. Риклем, є корисним аналітичним інструментом у контексті досліджень у постміграційних громадах. Їхні члени зазвичай посилаються на щонайменше два кола регіональної культури: регіон, в якому вони зараз живуть, часто будучи його активними мешканцями (біхевіоральний регіон), але також і «доміграційний» регіон, який зберігається у їх пам'яті, а його спадщина для окремих родин і локальних спільнот залишається важливим груповим символом (сентиментальний регіон).

(Ноймарк)), Нижня Сілезія, Західна Велика Польща, Нижня Лужиця та Помор'я⁷. Після Другої світової війни відбувся обмін населенням. Серед повоєнних жителів Західної Польщі зазвичай виділяють різні категорії населення: 1) місцеве населення (тут, серед інших, мешканці Хваліму з околиць Бабімосту); 2) переселенці з Центральної Польщі; 3) т. зв. репатріанти та реемігранти; 4) національні меншини (наприклад, українці, лемки)⁸.

Саме тому питання традицій на цих теренах мають ряд своїх особливостей. У зв'язку з прикордонним характером згаданих просторів німецька культурна спадщина території, визначеної після війни Любуською землею, була неоднорідною. Внутрішнє різноманіття також характеризувало культуру післявоєнних переселенців (окремі категорії переселенців представляли різні регіональні та етнічні культури)⁹. Тому ці землі становили простір, де траплялися «зіткнення культур» і відбувались більшою чи меншою мірою спонтанні процеси соціокультурної інтеграції, названі післявоєнними дослідниками акомодациєю, адаптациєю, автохтонізацією¹⁰.

Характерна риса культури (а тому і традиції) повоєнної Польщі – це її політизація. Головним суб'єктом суспільного життя була держава. Водночас локальна / регіональна культура (у своїх різних вимірах) повинна була бути «під опікою» макроструктури. У перші повоєнні роки традиція, яку культивували на заході Польщі, полягала у наданні відповіді та підтримці ідеології, окрім іншого, спрямованої на обґрунтування права польської держави на інкорпоровані терени. Згідно з цим

⁷ Rutowska M., Tomczak M., *Ziemia Lubuska jako region kulturowy* – Poznań: Instytut Zachodni, 2003 r. S.7.

⁸ Burszta J., *Kategorie ludności i ich typ kulturowy* // Markiewicz W., Rybicki P. (ред. кол. Монографії), *Przemiany społeczne na Ziemiach Zachodnich*. Poznań: Instytut Zachodni, 1967 r.

⁹ див. Kołodziejska B., *Przemiany kultury ludowej w Zielonogórskim*, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, 1996 r. S. 147–148.

¹⁰ Burszta J., *Ziemia Lubuska – spojrzenie etnograficzne* // *Zeszyty Lubuskie*: Lubuskie Towarzystwo Naukowe. 1970 r. № 10.

Dulcowski Z., *Mój dom nad Odrą. Procesy autochtonizacji*, Poznań: Agencja Reklamowo-Promocyjna "Promocja 21", 2001 r.

Markiewicz W., Rybicki P. (ред. кол. Монографії), *Przemiany społeczne na Ziemiach Zachodnich*, Poznań: Instytut Zachodni, 1967 r.

підходом західні регіони післявоєнної Польщі були в той час окреслені як *ziemie odzyskane* (повернені з-під німецького панування історично польські території). У публічній сфері всіляко наголошувалося на їхній історичній єдності з польською королівською династією П'ястів (апелюючи до тих моментів історії, коли йшлося про зв'язок цих земель з «польськістю» і до тих елементів культурної спадщини, котрі такий зв'язок символічно «засвідчували»). Крім того, саме в цей період було відновлено назву «Любуська земля»¹¹. Обґрунтування повернення назви середньовічного єпископства і охоплення нею територій середньої течії Одри мало політичний і прагматичний характер¹².

Водночас вагоме значення приділялось археологічним відкриттям, здійсненим на інкорпорованих землях. Археологічні пам'ятки були використані як підтвердження слов'янської і польської ідентичності цих теренів. Тому знання з цієї тематики одразу швидко вносились до публічного обігу інформації. Ситуація на землях сучасного Любуського регіону завдяки його розташуванню та історії була складнішою, ніж на інших теренах т. зв. «повернених земель» (*ziemie odzyskane*). У зв'язку з цим археологічні дослідження розпочалися тут лише в 1954 році¹³.

Історики, котрі описують післявоєнну діяльність влади стосовно інкорпорованих теренів, окреслюють її як «політику пам'яті». Під нею розумілись заходи, пов'язані з новою традицією відзначення «визволення», «відновлення» та «повернення до Батьківщини» разом із відомим гаслом «Були, є і будемо»¹⁴ (щодо нині можна зустріти на

¹¹ М. Рutowська і М. Томчак пов'язують це з однією з течій західної політики, згідно якої підкреслювалось прагнення Польщі отримати землі на лівому березі річки Одри (зокрема, Любуші) (Rutowska M., Tomczak M., *Ziemia Lubuska jako region kulturowy*, Poznań: Instytut Zachodni, 2003 r. S. 33).

¹² Rutowska M., Tomczak M., *Ziemia Lubuska jako region kulturowy*, Poznań: Instytut Zachodni, 2003 r. S. 33–36.

¹³ Rutowska M., Tomczak M., *Вказ. Праця*, с. 45.

¹⁴ Linek B., *Mit Ziem Odzyskanych w powojennej Polsce na przykładzie Górnego Śląska (wybrane aspekty)* // Linek B., Struve K. (ред. кол. Монографії), *Nacjonalizm a tożsamość narodowa w Europie Środkowo-Wschodniej w XIX i XX wieku*, Opole-Marburg, 2000 r.

Zaremba M., *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Trio : Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 2001 r.

багатьох пам'ятниках того періоду). Під цю політику підпадає також творення постаті «західного кресов'янина», що є відповідником міфу про поляків зі східних кресів. У світлі міфу про «відновлені землі» нові мешканці зображувались як «переможці» та «піонери», які, виконуючи місію відновлення польського характеру цих територій, водночас повинні були охороняти кордони Польщі, польської держави та польської культури. У цьому контексті згадувався силует поляка зі знаку «родло» – довоєнного символу поляків у Німеччині, поляка, який не піддався ярму германізації. Така діяльність націлювалась на формування традиційного ставлення мешканців з теренів над Одрою. Тож загальною метою таких заходів було здобуття ефекту наступності і продовжуваності.

Досліджуючи проблематику локальної і регіональної культури у Західній Польщі, не можна оминати увагою питання сучасності у середовищі й щоденному досвіді мешканців – носіїв німецької культурної спадщини, що охоплюють предмети, які й донині жителі західних воєводств Польщі називають «по німецькими». Було прийнято ряд так званих «поглядів-ставлень» – від прагматичних (використання більшою чи меншою мірою творчо визнаних в якості корисних елементів існуючої культурного інвентарю) до вкрай негативних (цілеспрямоване нищення всього, що асоціювалось з німецькістю, особливо тих елементів спадщини, які мали велике символічне навантаження). Ці погляди виявились у діяльності, провадженій як державними органами влади, так і «пересічними» учасниками суспільного життя.

У другій половині 1950-х років політика щодо західних теренів Польщі зазнала незначних модифікацій – у суспільній реальності з'явилися якісно нові явища. Хоча суспільне життя (включаючи офіційні прояви локальної культури та регіоналістичної думки) залишалося залежним від держави, однак воно поступово почало відходити

Strauchold G., *Myśl zachodnia i jej realizacja w Polsce Ludowej w latach 1945–1957*, Toruń: Wydaw. Adam Marszałek, 2003 r. S. 94–96, 161–167.

Mazur Z. (ред. кол. Монографії), *Wspólne dziedzictwo? Ze studiów nad stosunkiem do spuścizny kulturowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych*. Poznań : Instytut Zachodni, 2000 r.

від міфу про «відновлені землі» і пов'язаної з ним політики. Символічним вираженням послаблення колишньої політики може вважатись, наприклад, перейменування офіційно використовуваної назви інкорпорованих теренів («*ziemie odzyskane*» / «відновлені землі») на західні та зівнічні землі (скорочено – «західні землі»).

Аналізуючи літературу на цю тему, можна зауважити, що, починаючи з кінця 1950-х і протягом наступних двох десятиліть (60–70-ті рр. XX ст.), тривала діяльність щодо створення Любуського регіону. Будувався він, опираючись на ідею «регіоналізму нового типу». «Одним із факторів, що активізували суспільство, мав бути регіоналізм у сучасному розумінні. Регіоналізм як «мала ідеологія» (...) не мав багато спільного зі старим регіоналізмом. Старий регіоналізм, пильнуючи те, що було найближчим, домашнім і народним, досить міцно закривався перед тим, що було загально польським. Регіональний рух на Любуських землях (...) проблематику свого регіону зводив до загально польської культури. (...) Ідеєю регіоналізму, носієм якого також став любуський регіональний рух, було перетворення того, що раніше вважалося регіональним, у загально польське»¹⁵.

Протягом описуваного періоду *регіоналізм* і *регіон* розуміли специфічним чином. Утягнуті в державну політику й ідеологію регіоналістичні теми постійно залишалися під впливом держави. У минулому регіон формувався шляхом стихійної діяльності та низового регіонального руху. Пізніше ж «регіон нового типу» (разом з «новою регіональною спільнотою») мав створюватися свідомо і раціонально формуватись. «На прикладі Зеленогурського воєводства можна легко простежити основні техніки, застосовані при формуванні нової регіональної спільноти. До таких технік варто зарахувати: а) послуговування єдиною регіональною назвою; б) використання елементів народної культури корінного населення; в) організацію регіонального соціально-культурного руху»¹⁶.

¹⁵ Koniusz J., *O początkach regionalnej działalności kulturalnej i naukowej na Środkowym Nadodrze* // Rocznik Lubuski. 1978 r. № 10. S. 212-213.

¹⁶ Dulczewski Z., *Tworzenie się nowych społeczności regionalnych na Ziemiach Zachodnich* // Markiewicz W., Rybicki P. (ред. кол. Монографії), *Przemiany społeczne na Ziemiach Zachodnich*, Poznań: Instytut Zachodni, 1967 r. S. 325.

Отже, треба зауважити, що вже сама назва «Любуська земля» вважалася елементом регіональної традиції, котра використовується в рамках соціотехнічної діяльності з метою формування регіону (у тому числі регіональної спільноти і характерної для неї культури). Наприкінці 1950-х років у публічному просторі з'явилися регіоналістичні мотиви у вигляді регіонального маркування установ, державних підприємств та організацій (наприклад, Аероклуб Любуської землі, Любуське агентство мистецьких подій, Державний театр Любуської землі, Любуське культурне товариство, Любуська фабрика з виготовлення машин для очистки і розчісування бавовни, Любуський винний завод, Любуський завод смакових горілок).

Однією з осей, довкола якої концентрувалась регіональна діяльність, була культурна спадщина автохтонного населення¹⁷. Оскільки представників цієї категорії було не багато на теренах, охоплених назвою Любуської землі, і тим паче, що вони не становили єдиного компактного комплексу, з'явилася проблема спадщини – що саме можна було б вважати регіональною культурою. Йшлося про те, що вона мала б мати не тільки «тутешність» як однозначну перевагу, а й походила б з минулого, зберігаючи відчуття тривалості й автентичності. У підсумку послуговувались також зразками традиційної народної культури Західної Великопольщі.

Стрій з округу Бабімош-Мендзижеч у «Атласі польських народних» стрій був окреслений як любуський стрій¹⁸. Натомість т.зв. «сюїта любуська», презентована створеним у 1953 році «Ансамблем пісні і танцю землі Любуської»¹⁹, представляє фольклор з околиць

¹⁷ Автохтонами тоді називали корінне польське населення, яке проживало на інкорпорованих територіях (Dulczewski Z., *Problematyka badań socjograficznych na Ziemiach Zachodnich*// Przegląd Zachodni. 1959 r. № 1. S. 8–13.)

¹⁸ Glapa A., *Strój babimojsko-międzyrzecki (lubuski)*, Wrocław: Polskie Towarzystwo Ludoznawcze, 1956 р.

Kutrzebianka A., *Lud i jego zwyczaje*// Szczaniecki M., Zajchowska S. (ред. кол. Монографії), *Ziemia Lubuska*. 1950 r., Poznań: Instytut Zachodni. S. 175–181.

¹⁹ Сучасна назва – Любуський ансамбль пісні і танцю.

Домбрувки Великопольської (*Dąbrowka Wielkopolska*)²⁰. «Минуле корінного населення Любуської землі стало частиною історії Любуського регіону, карткою в польській історії»²¹.

У 50-х роках на західних землях постали перші регіональні організації і культурні товариства (наприклад, утворене у 1957 році Любуське культурне товариство, яке, крім іншого, у рамках своєї діяльності видавало «Любуський щорічник» і суспільно-культурне видання «Надодже»). Ці інституції, залишаючись під контролем держави, вписувались у програму формування «регіону нового типу»²².

Варто також згадати ситуацію з культурною спадщиною «осадників» – переселенців. У початковий період формування польського життя на інкорпорованих теренах, у тому числі в рамках т. зв. регіону любуського, ця культурна спадщина не бралася до уваги як можливий компонент локальної / регіональної культури²³.

Особливо підозріло розглядалась спадщина переселенців зі східних теренів, втрачених польською державою після Другої світової війни (дисфункціональний аспект спадщини). Посилання на привезені зразки інтерпретувалося зазвичай як вияв ревізійністського ставлення²⁴.

Традиції, привнесені т. зв. репатріантами, продовжувались передусім як складова частина родинного життя²⁵, з плином часу поступово виходячи до публічного простору. Прикладом можуть бути фольклорні колективи переселенців з Буковини. Хоча перший колектив, котрий представляв культуру цієї категорії переселенців, у Любуському регіоні було засновано у 1969 році у Бжезніці, більшість схожих фольклорних колективів з'явилась вже у 80–90-х роках ХХ століття

²⁰ Dulczewski Z., *Вказ. праця*, 1967 р. С. 329–330; порівняй: Dokowicz M., Sidło A. A., Nowak G., *Lubuski Zespół Pieśni i Tańca*. Zielona Góra: Regionalne Centrum Animacji Kultury, 1998 r. S. 26.

²¹ Koniusz J., *Вказ. праця*. – С. 214.

²² порівняй Koniusz J., *Вказ. праця*. – С. 212.

²³ Kołodziejska B., *Вказ. праця*. – С. 9.

²⁴ Rutowska M., Tomczak M., *Вказ. праця*. – С. 46.

²⁵ Аспект спадщини виявився дисфункціональним не лише в політичному контексті (підозра у ревізійізмі), але і в ситуації зіткнення з новою технологічно-економічною (переселенці знаходили на нових землях відмінні природні умови й інший – часто вищий, ніж був їм відомий – цивілізаційний рівень) та соціальною (коли відмінність традиційних підходів ставала основою локальних конфліктів) реальністю.

(іноді ці колективи «перекваліфіковувалися» з формацій, котрі початково презентували позбавлений виразної регіональної специфіки репертуар).

У 80-х і 90-х роках ХХ ст. утворилась нова суспільна ситуація, котра принесла з собою нові соціокультурні явища. Це пов'язано з таким вагомим фактором як становлення третього покоління після міграції²⁶. Появою реальних можливостей колективних дій, спрямованих на суспільну інтеграцію в горизонтальному вимірі, слід завдячувати системній трансформації і наданні територіальним громадам суб'єктності у цьому процесі²⁷. Ці зміни стали відчутними також у сфері регіональної традиції у широкому розумінні.

Істотному перетворенню піддалось ставлення до німецької спадщини. Бачення її у новому світлі З. Мазур окреслює як «зріле ставлення», що виражається у готовності до встановлення діалогу з Німеччиною та спробі емоційного й інтелектуального засвоєння їхньої спадщини²⁸. Водночас елементи німецької спадщини починають включатись до регіональної культури і культурної спадщини локальних спільнот²⁹.

Підлягало зміні також ставлення до спадщини переселенців («осадників»). Сьогодні ж мають місце спроби пошуку своєї родинної традиції. Тим часом традиції окремих переселенських категорій включені до офіційної символіки і спадщини західних регіонів Польщі, становлячи вагомий елемент діяльності у напрямі окреслення культурної специфіки регіону.

²⁶ порівняй Łukowski W., *Społeczne tworzenie ojczyzn. Studium tożsamości mieszkańców Mazur*, Warszawa: Scholar, 2002 r. S.227–231.

²⁷ Niedzwiedzki D., *Odzyskiwanie miasta. Władza i tożsamość społeczna*, Kraków: Universitas, 2000 r. S. 249–280; порівняй Makarowicz R. G., *Stowarzyszenie na Rzecz Promocji i Powołania Województwa Lubuskiego* // Toczewski A. (ред. кол. Монографії), Ziemia Lubuska. Studia nad tożsamością regionu – 2004: Muzeum Ziemi Lubuskiej, Zielona Góra.

²⁸ Mazur Z. *Wstęp* //Mazur Z. (ред. кол. Монографії), *Wokół niemieckiego dziedzictwa kulturowego na Ziemiach Zachodnich i Północnych*. – 1997 r., Poznań: Instytut Zachodni – S. XXIII–XXVI.

²⁹ Mazur Z. (ред. кол. Монографії), *Wokół niemieckiego dziedzictwa kulturowego na Ziemiach Zachodnich i Północnych*. – 1997 r., Poznań: Instytut Zachodni.

Kraszewski P., Rutowska M., *Funkcjonowanie poniemieckiego zabytku w świadomości mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych (na przykładzie wsi Broniszów w woj. zielonogórskim)*, Poznań: Instytut Zachodni, 1998 r.

Зовнішнім проявом цих змін окрім іншого є регіоналістичний рух, котрий виник протягом останніх трьох десятиліть. У його межах створюються об'єднання, покликані пам'ятати втрачені малі батьківщини і культивувати традиції та пам'ять про минуле. Вони належать до спадщини різного характеру та походження. Прикладом може слугувати ряд організацій, що діють у Любуському воєводстві, як-от Товариство шанувальників Вільнюса і Віленської землі, Кресове туристично-краєзнавче товариство імені Львівських орлят у Жарах (при ньому утворено «Коло тернополян»), Товариство польсько-грецької дружби, Об'єднання сибіряків, Товариство «Гута П'єнецька», народний спортивний колектив «Лужичанка», Суспільно-культурне товариство німецької меншини, Товариство «Буковинська спільнота», Товариство творців і друзів циганської культури, Товариство друзів землі Тожимської.

У цьому контексті варто згадати також фольклорні колективи, діяльність яких опирається на різного типу «привезені» традиції (наприклад, «Ватра» і «Долина Нового Солонця» – Буковина, «Мичелинянки» – Полісся, «Калина», «Окмель», «Файна Ферайна» – Лемківщина) або ґрунтується на творенні цілком нової культурної якості (наприклад, «Гошчешанки», «Бронішов'янки» – для потреб колективів сконструйовано «нові народні строї», виконувані твори мають характер фольклору, знаного у всій Польщі – традиційна сільська культура, але також з'являються абсолютно нові твори).

Ці організації разом з інституціями місцевого самоврядування є основними суб'єктами, котрі формують локальну і регіональну культуру. Слід також згадати про спроби низового («знизу вгору») творення міфу місця і локальної традиції: окрім будівництва локальної / регіональної специфіки, що ґрунтується на спадщині переселенців і німецькій спадщині, формуються нові явища, які завдяки мешканцям вписуються у місцеві зразки культури (на теренах Любуського воєводства, наприклад, «Свято вареника» у Будахові, «Перегляд нової народної пісні» у Кросні Оджанському, «Вежбінки» в Маженціні, «Пейзаж, мальований музикою» в Гошчешовіцах), а також змагання з мотокросу чи фестиваль рок-музики (колишня «Зупинка Вудсток», що два останні роки відбувається під назвою Pol'and'RockFestival), названі жителями

регіону елементами любуської традиції. Вони можуть розглядатися як екземпліфікація явища так званої «винайденої традиції», при чому основною їх функцією є надання символів для ідентифікації та суспільної ідентичності. Події такого типу також доводять, що у сільських середовищах та середовищах маленьких міст Західної Польщі проживає чимало осіб, котрі прагнуть бути не лише реципієнтами культури, але водночас активно брати участь у її творенні, характеризуючись творчим потенціалом і силою експресії.

Дослідження й аналіз емпіричного матеріалу³⁰ вказують на кілька важливих висновків, які наближують до відповіді на поставлене запитання. Передусім слід вказати на зміну, яка настала у сфері локалізації суб'єктності. Новації після 1989 року полягали більшою мірою у наданні суспільству статусу суб'єктності. Окрім іншого це означає, що

³⁰ наприклад: Bartkowski J., *Tradycja i polityka. Wpływy tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak, 2003 r.; Bukraba-Rylska I., Burszta W. J. (ред. кол. Монографії), *Stan i różnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce*, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury, 2011 r.; Leoński J. (ред. кол. Монографії), *Spółeczność Ziemi Lubuskiej. Studia i materiały z badań socjologicznych*, Opole: Wydawnictwo Instytut Śląski Sp. z o. o., 1993 r.; Mach Z., *Niechciańne miasta*, Kraków: Universitas, 1998 r.; Mazur Z. (ред. кол. Монографії), *Wspólne dziedzictwo? Ze studiów nad stosunkiem do spuścizny kulturowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych*, Poznań: Instytut Zachodni, 2000 r.; Niedźwiedzki D., *Odzyskiwanie miasta. Władza i tożsamość społeczna*, Kraków: Universitas, 2000 r.; Pokrzyńska M., *Rola zespołu folklorystycznego w kształtowaniu tożsamości regionalnej* // Kołodziejska B. (ред. кол. Монографії), *Z badań nad kulturą ludową województwa lubuskiego*, Rocznik Lubuski, № XXVI/I, Zielona Góra, 2000 r.; Pokrzyńska M., *Wstąpienie. Socjokulturowe aspekty migracji górali czadeckich z Bukowiny na Ziemię Zachodnie Polski po drugiej wojnie światowej* // Relacje polsko-rumuńskie. Materiały z sympozjum, Relatii polono-române. Materialele simpozionului, Suceava: Związek Polaków w Rumunii, 2004 r.; Pokrzyńska M., *Instrumentalna praktyka muzyczna w środowisku muzycznym w Polsce Zachodniej (okolice Brzeźnicy)* // Bliżej siebie. W kręgu relacji polsko-rumuńskich. Materiały z sympozjum, Mai aproape unii de alții. În lumea relațiilor polono-române. Materialele simpozionului, Suceava: Związek Polaków w Rumunii, 2005 r.; Pokrzyńska M., *Bukowińczycy w Polsce. Socjologiczne studium rozwoju wspólnoty regionalnej*, Zielona Góra: Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2010 r.; Pokrzyńska M., *Problemy kształtowania się tradycji w zachodniej Polsce. Przypadek ziemi lubuskiej* / Styk J., Dziekanowska M. (ред. кол. Монографії), *Tradycja w kontekstach społecznych*, № 3, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2011 r.; Pokrzyńska M., *Zielonogórskie winiarstwo w XXI wieku – rewitalizacja dziedzictwa*, // Angutek D. Kinal A., Leszkowicz-Baczyński J., Pokrzyńska M., Urbaniak A., Winiarska i bachična tradycja Zielonej Góry, Bydgoszcz: Epigram, 2019 r.; Zielińska A., *Mowa pogranicza. Studium o językach i tożsamościach w regionie lubuskim*, Warszawa: Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy, 2013 r.

суб'єктом, котрий формує суспільну реальність на локальному і регіональному рівні, може бути не держава, а мешканці (репрезентанти, громадські рухи й організації тощо).

У підсумку відбулася зміна також у сфері розуміння характеру регіону. Популяризовані на західних територіях у 60–70-х роках ХХ ст. «нові регіональні громади», які мали бути результатом заходів соціо-технічної інженерії з боку інституцій макроструктури, були замінені ідеєю регіонів, що базуються на місцевих громадах. Сучасний регіон має становити структуру, що ґрунтується на суб'єктному зв'язку між мешканцями. Основою такого функціонування мають бути регіональні рухи, що сприймаються як головний чинник змін.

Дослідження доводять, що суб'єктність територіальних громад у Західній Польщі зумовлена структурними чинниками двох типів. Один з них пов'язаний зі структурними особливостями сучасної Польщі, інший – із рисами соціокультурної структури спільноти, вигаданої чи уявної (ідеальна модель, виражена мовою цінностей і норм).

Прикладом може слугувати постміграційна буковинська спільнота. У ході реального соціального життя цієї спільноти у першій зі згаданих структур буковинці, що мешкають у Західній Польщі, шукають можливості суб'єктних дій (ідеться тут в основному про здобуття польським суспільством суб'єктності й макроструктурні культурні тренди, що додають валоризації локальній і регіональній специфіці відповідно до гасла «маленьке – красиве»). Другий же тип означає наявність соціально-культурного капіталу для своїх дій у якості повноправних суб'єктів (функцією капіталу наділяють буковинську традицію у широкому розумінні цього формулювання).

«Зіткнення» цих можливостей і капіталу призвела до «вивільнення» суб'єктності буковинців, що своєю чергою спричинила низку подій (до них, перш за все, належать колективні пробуковинські заходи, що здійснюються в межах постміграційної громади) і загалом створення буковинського соціального руху. Наслідком колективних дій буковинців, що посиляються на традицію, є соціальні зміни, а процеси трансформації набувають форми суб'єктного розвитку їхньої регіональної спільноти. У символічному центрі досліджуваної спільноти, що ви-

конує інтеграційну функцію, перебуває Буковина та споріднена з нею категорія «буковинськості». Таким чином, після більш ніж півстоліття від міграції за межі регіону Буковини, слід говорити про стійкість і тривалість буковинських традицій. Результатом колективних дій буковинців окрім іншого є включення буковинської традиції до офіційного культурного іміджу у загальному пейзажі Любуського регіону (до окремих локальних культур і до регіональної любуської культури).

Крім того, в останні десятиліття відбулася значна зміна щодо валоризації культурної спадщини в Західній Польщі в контексті змісту того, що саме слід зараховувати до локальних традицій і регіональної культури, способів їх трансмісії та покладених на них функцій. Дослідження, проведені у Любуському воєводстві, вказують на те, що зібрання зразків культури у баченні місцевої регіональної традиції є досить різноманітним і становить поєднання таких головних компонентів, як спадщина переселенців-«осадників» (різних категорій), спадщина польських автохтонів, німецька спадщина і спадщина Польської Народної Республіки. До цього треба додати процес формування сучасних культурних явищ, котрі відходять від будь-якого з чотирьох вище згаданих видів спадщини, стаючи цілковито новою ознакою (і водночас сприймаються як регіональна традиція, хоча помітною рисою є її сильна комерціалізація та тяжіння до консумпційного стилю життя). Інтерпретація окремих елементів спадщини (переселенців, німців, поляків під уже згадуваним знаком «родло», а також сучасної традиції) змінювалася залежно від політичного та соціального становища країни. У цьому контексті становить інтерес і заслуговує на окреме артикулювання й дослідження явище поєднання у локальній та регіональній традиції елементів різної провенієнції.

Одним із прикладів може слугувати любуська кухня, де «любуськість» поєднується з кресовістю; «любуськими» вважаються рецептури, привезені повосенними переселенцями³¹. Інший приклад – інтенсивне відродження традицій виноградарства та виноробства в околицях

³¹ Див. наприклад: "Produkty tradycyjne Województwa Lubuskiego" («Традиційні продукти Любуського воєводства»): http://wrotalubuskie.eu/PL/552/Produkty_Tradycyjne/#-dostup 18.08.2015.

Зеленої Гури. Вони є результатом поєднання місцевої німецької спадщини з польською спадщиною, привезеною переселенцями з Покуття і Поділля³².

Таким чином, післявоєнний процес конструювання регіональної культури і локальних культур у Любуському регіоні був доволі складним. Комплікація полягала також у презентації локалізації суб'єктності, що знаходило своє вираження у процесах формування регіональної культури з точки зору її змісту, функцій, шляхів і напрямів трансмісії.

Підсумовуючи і повертаючись до теми наукової розвідки, варто зауважити, що історія взаємовідносин між мікроструктурами і структурами середнього масштабу, з одного боку, і макроструктурою, з іншого, полягала у переході від конкурування до кооперації.

Magdalena POKSHINSKA

**COMPETITION OR COOPERATION?
LOCAL AND REGIONAL CULTURE IN WESTERN POLAND
AS AN OBJECT OF STATE POLICY AND THE GOAL
OF SOCIAL MOVEMENTS
(EXAMPLE OF THE LUBUSKIE REGION)**

The problem contained in the title relates to roads, principles of creating social order. It can be the result of bottom-up (social) movements or a top-down order (by institutions belonging to the social macrostructure). This issue is related to the placement of subjectivity and is included in the question: who is the entity that influences social reality (changing or preserving some of its features)? This is a question about an important aspect of the functioning of local and regional communities in western

³² Karwowski P., Grzegorz Zarugiewicz – pionier winiarstwa dwój Rzeczypospolitych// Karwowski P. (ред. кол. Монографії), Winiarstwo Kresów Wschodnich II Rzeczypospolitej. Katalog wystawy, Zielona Góra: Zielonogórskie Stowarzyszenie Winiarskie, 2010 r.; Pokrzyńska M., Zielonogórskie winiarstwo w XXI wieku – rewitalizacja dziedzictwa, // Angutek D. Kinal A., Leszkowicz-Baczyński J., Pokrzyńska M., Urbaniak A., Winiarska i bachiczna tradycja Zielonej Góry, Bydgoszcz: Epigram, 2019 r.

Poland. Are they the result of top-down decisions, or rather they arose as a result of subjective development processes (self-transformation), the perpetrator of which were the inhabitants of these lands themselves (e.g. organized social groups, representatives who are authorities and leaders of the regional movement)?

Using the perspective outlined by the concepts of subjectivity, social community and regional culture, the author follows the processes and phenomena that took place in the Lubuskie region in the scope of the research issues outlined above. The post-war history of constructing regional and local cultures in the Lubusz region was complex. Placement of subjectivity was different, which was reflected in the processes of formulating regional culture in terms of its content, functions as well as transmission paths and directions. The history of mutual relations between microstructures and medium-order structures and macrostructure has been based on the transition from competing to cooperation.

Магдалена ПОКШИНСКАЯ

**КОНКУРЕНЦИЯ ИЛИ СОТРУДНИЧЕСТВО?
РЕГИОНАЛЬНАЯ И ЛОКАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА В ЗАПАДНОЙ
ПОЛЬШЕ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
И ЦЕЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДВИЖЕНИЙ
(ПРИМЕР ЛЮБУСКОГО РЕГИОНА)**

Проблема, сформулированная в теме публикации, касается путей и принципов создания общественного строя. Он может быть результатом социальных движений «снизу вверх» или творимого «сверху вниз» порядка через учреждения, которые относятся к общественной макроструктуре. Эта проблема связана с установлением субъектности и является частью вопроса «кто является субъектом, который влияет на общественную реальность (и меняя консервирует некоторые ее черты)?» Данный вопрос касается существенного аспекта функционирования локальных и региональных общин в

Западной Польше. Но являются ли они результатом решений «сверху вниз», или скорее возникли в результате субъективных процессов развития (самопреображений), вызванных самими жителями этих земель (например, организованными общественными группами, представители которых являются авторитетами и лидерами регионального движения)?

Используя перспективу, созданную концепциями субъектности, общества и региональной культуры, автор прослеживает процессы и явления, произошедшие в Любуском регионе, в пределах вышеупомянутых проблем исследования.

Послевоенный процесс конструирования региональной культуры и локальных культур в Любуском регионе был достаточно сложным. Компликация заключалась также в презентации локализации субъектности, что находило свое выражение в процессах формирования региональной культуры с точки зрения ее содержания, функций, путей и направлений трансмиссии. История взаимоотношений между микроструктурами и структурами среднего масштаба, с одной стороны, и макроструктурой, с другой, заключалась в переходе от конкурирования к кооперации.

Дмитро АНТОНЮК

ЛЕГІТИМАЦІЙНІ АСПЕКТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто історичні передумови розвитку та становлення польських неурядових організацій як важливих інститутів запобігання та протидії корупції. Визначено типологію польських неурядових організацій, що займаються протидією корупції, їх цілі та завдання. Досліджено варіанти взаємодії польських неурядових організацій із органами влади на місцевому та державному рівнях у контексті здійснення антикорупційної діяльності.

Ключові слова: *легітимація, антикорупційна діяльність, неурядові організації, громадянське суспільство, корупція, Польща, громадський контроль.*

На теренах постсоціалістичної Європи виявлення випадків масштабної корупції в державних органах влади стало звичною практикою. Не стали винятком держави Варшавського договору, після розпаду якого зіштовхнулися з проблемою ефективного впровадження реформ та налагодження ринкової економіки. Польща свого часу зіштовхнулася з проблемою масштабної корупції в органах влади, але змогла її успішно подолати і стати одним з лідерів Центрально-Східної Європи, хоча до вступу в ЄС Румунії та Болгарії вона вважалася найкорумпованішою країною Європейського Союзу.

У 2007 році Польща займала 61 місце у світі за рівнем сприйняття корупції¹ і менш ніж за 12 років змогла майже вдвічі покращити свій результат – переміститися на 36 місце у рейтингу міжнародної організації Transparency International, що став одним з найкращих показників серед країн Європи². І хоча станом на 2020 рік позиції Польщі у Всесвітньому рейтингу сприйняття корупції дещо знизилися³, розвиток антикорупційної діяльності не зупинився завдяки активній діяльності неурядових організацій та їх співпраці з представниками влади, чого наразі бракує українським реаліям.

Мета дослідження полягає у визначенні ключових особливостей розвитку, становлення й функціонування польських неурядових організацій як ефективних інструментів антикорупційної діяльності, з можливістю їх застосування в Україні в сучасних умовах.

Усередині 90-х років минулого століття майже кожен громадянин Польщі був переконаний, що його країна повністю погрузла у корупції. Корупція серед політичної еліти викликала у поляків непослідовний

¹ *Corruption Perception Index 2007*. URL: https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007/0 (дата звернення: 2.06.2020).

² *Corruption Perception Index 2018*. URL: https://www.transparency.org/files/content/pages/2018_CPI_Executive_Summary.pdf (дата звернення: 2.06.2020).

³ *Corruption Perception Index 2019*. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf (дата звернення: 2.06.2020).

моральний осуд і неприховане обурення. Значна кількість респондентів (83 %), які взяли участь в опитуванні громадської думки стосовно оцінки ефективності польського уряду, визнали корупцію аморальним явищем, якому не місце на рівні влади. Натомість, 55 % респондентів вважали, що за певних обставин хабар є виправданим засобом вирішення проблемних питань. Як бачимо, моральне несприйняття співіснувало з толерантністю до хабаря у випадках, коли до нього можливо було вдаватися. Такий дисонанс можна пояснити слабкістю тогочасних демократичних інституцій та неефективністю управлінського апарату. Тому в період трансформації політичної системи урядові Польщі, яка тільки-но розпочала свій демократичний шлях, важко було розраховувати на підтримку з боку суспільства⁴.

Негативну роль також відіграло радянське минуле Польщі, що характеризувалося потужною бюрократизацією органів влади та тотальним економічним дефіцитом. Після краху соціалістичного табору значна частина поляків, яким був притаманний пострадянський менталітет, виявилася не готовою до економічної кризи 90-х років, а тому через брак фінансування державних установ дача хабаря сприймалася ними як свого роду гарантія виконання державними службовцями своїх зобов'язань. Відсутність політичної стабільності породжувала у людей страх перед майбутнім, а тому надії на молодих та незаплямованих політиків, що прийшли до влади в перші роки незалежності, швидко випарувалися через відсутність значимих і помітних результатів. Брак знань у населення про економічну та політичну ситуацію в державі також ставив під сумнів чесність високопосадовців.

Складний економічний стан країни, а також упевненість у суцільній корумпованості політичної еліти зумовили падіння довіри до державних інституцій, зростання цинізму всередині суспільства та його відчуження від участі у громадському житті країни. Ситуація потребувала негайного врегулювання, а також активної участі громадянського суспільства у цьому процесі. Тому перші антикорупційні проєкти, що

⁴ Липсет С. *Размышления о легитимности*. URL: <http://pavroz.ru/lipset-legitimacy>.

були організовані Гельсінським фондом з прав людини та Фондом Стефана Баторія, спрямовувалися переважно на підвищення обізнаності громадян щодо сутності корупції та чинників її виникнення. Тренінги із громадського контролю для локальних лідерів, які проводилися вказаними вище фондами в усій країні, в першу чергу акцентували увагу на визначальній ролі громадянського суспільства в контексті протидії корупції. Однак на той час польські громадяни не дуже були зацікавлені у контролі за діяльністю державних органів через брак знань про інструменти запобігання корупційним правопорушенням та побоювання бути переслідуваними владою⁵.

За сприяння міжнародних партнерів наприкінці 90-х років XX століття в Польщі активно створювалися неурядові громадські організації з контролю за діяльністю органів влади. Проте на початку своєї роботи майже всі вони були малоефективними через брак досвіду і бажання «тягнути ковдру на себе» з метою отримання якомога більше грантів від закордонних донорів. Через короткий проміжок часу антикорупційні організації зрозуміли, що без об'єднання зусиль неможливо досягти позитивного результату, тож напередодні виборів до польського Сейму 2003 року була створена Антикорупційна коаліція неурядових організацій (Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, АКОР), до складу якої увійшли Фонд Стефана Баторія, Гельсінський фонд з прав людини, Фонд соціальних комунікацій, Центр громадянської освіти та Асоціація лідерів місцевих громадських груп. Утворення єдиної Коаліції дозволило громадським активістам активніше та рішучіше здійснювати моніторинг використання державних коштів, проводити незалежні розслідування, аналізувати ефективність діяльності політиків тощо. Найпомітнішою акцією Коаліції стало опитування представників політичних сил щодо їх майбутньої роботи в контексті подолання корупції. Для цього учасники Коаліції розробили спеціальний бланк, де політичним партіям, чії кандидати балотувалися до польського

⁵ Kalikh A. *The Role of Civil Society in fighting Corruption in Russia and Poland*. – P. 14. URL: <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/05KalikhFINAL.pdf>.

Сейму, пропонувалося детально розписати своє бачення подолання корупційних ризиків, а також відповісти на низку запитань:

- Що ви будете робити для подолання корупції, якщо перебуватимете при владі?
- Що ви будете робити для подолання корупції, якщо перебуватимете в опозиції?
- Як ви будете діяти у випадку порушення одним із членів вашої партії антикорупційного законодавства?
- Як ви будете діяти у випадку виявлення в одного з членів вашої партії конфлікту інтересів⁶?

Отримані результати дозволили чітко визначити позиції кожної політсили щодо проблеми корупції, а також дали підґрунтя для подальших досліджень ефективності роботи парламенту. Окрім цього, результати опитування були опубліковані в спеціальних брошурах і поширені серед громадськості. Це дало змогу виборцям та антикорупційним організаціям з плином часу порівняти передвиборні обіцянки кандидатів з їх реальними результатами. Така практика показала хороший результат, і Коаліція з того часу щороку після обрання складу Сейму здійснює подібний детальний аналіз. Ця ситуація змушує політичні партії приділяти особливу увагу розробці власних стратегій з подолання корупції, що створює своєрідну конкуренцію між партіями в контексті якості вироблення антикорупційної політики. Введення так званої конкуренції антикорупційних програм підвищило обізнаність та зацікавленість населення у виборчому процесі, а самі вибори стали більш якісними, прозорими та конкурентоспроможними⁷.

Незважаючи на те, що у 2010 році в Польщі діяло трохи більше 50 тисяч громадських об'єднань та 7 тисяч фондів, рівень громадської активності був досить низьким – 9 з 10 поляків не належали до жодних громадських утворень, а 70 % тих, хто все-таки був членом громадсь-

⁶ Kalikh A. *The Role of Civil Society in fighting Corruption in Russia and Poland*. P. 15–16. URL: <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/05KalikhFINAL.pdf>.

⁷ Kalikh A. *The Role of Civil Society in fighting Corruption in Russia and Poland*. – P. 16. URL: <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/05KalikhFINAL.pdf>.

ких об'єднань, займали переважно пасивну позицію в їх діяльності. Дзеркально ідентичну ситуацію ми можемо спостерігати у нашій державі, де станом на жовтень 2019 року 90 % громадян України не належали до жодної з організацій, об'єднань чи партій⁸.

Однак відсутність широкої громадської підтримки польські антикорупційні інститути компенсували наполегливістю та чіткою координацією дій. Свого часу зміцненню позицій антикорупційних неурядових організацій також послужили часті зміни складів органів законодавчої і виконавчої влади, оскільки колишні політики та державні службовці зазвичай працевлаштовувалися в НУО та вносили свій вклад у розробку рекомендацій щодо протидії корупції, спираючись на власний досвід⁹.

Сьогодні антикорупційні організації в Польщі прийнято поділяти на два типи. До першого належать великі антикорупційні організації, що працюють на національному та міжнародному рівнях, до сфери завдань яких належать розробка та організація масштабних антикорупційних кампаній; налагодження співпраці з іноземними партнерами; підтримка та координація місцевих осередків тощо. Найбільш помітну роль серед польських неурядових організацій першого типу відіграють Фонд Стефана Баторія, Гельсінський фонд з прав людини, Фонд соціальних комунікацій, Фонд підтримки місцевої демократії. До другого типу відносять організації регіонального та місцевого значення, які, незважаючи на свій скромний статус, відіграють потужну роль у вдосконаленні державної політичної системи. Саме завдяки діяльності місцевих та регіональних антикорупційних організацій центральні неурядові інституції отримують детальну інформацію про стан корупції на місцях, і на її основі формують напрямок своєї антикорупційної діяльності, а центральні й місцеві органи влади використовують їх рекомендації для налагодження власної робочої ефективності. Окрім

⁸ *Громадянське суспільство в Україні: погляд громадян*. Загальнонаціональне дослідження громадської думки населення України проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології з 8 по 20 серпня 2019 року. URL: <https://dif.org.ua/uploads/doc/18907222945d9bb235193e08.05692373.docx> (дата звернення: 5.06.2020).

⁹ Wolszczak G. *(Anti-)Corruption in Poland since Early 2000 to 2010* // ERCAS Working Papers. № 11, 2010. P. 13. URL: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-11-Anti-Corruption-in-Poland-new.pdf> (дата звернення: 5.06.2020).

цього місцеві та регіональні громадські утворення покликані проводити інформаційні кампанії, спрямовані на підвищення рівня обізнаності громадськості щодо боротьби з корупцією; здійснювати заходи щодо підвищення прозорості діяльності місцевих та регіональних органів влади; підтримувати громадські антикорупційні ініціативи; надавати юридичну консультацію для місцевих активістів і «викривачів»; сприяти активізації участі громадян у громадському житті країни та свого регіону¹⁰. Найбільш потужними організаціями місцевого та регіонального значення є неурядова організація «Нормальний стан», що відома чисельними кампаніями протидії хабарництву; Центр громадянської освіти та Інститут зв'язків з громадськістю¹¹.

На підставі Закону Республіки Польща «Про діяльність у громадських інтересах та волонтерство»¹² місцеві громадянські організації можуть набувати спеціального статусу та співпрацювати з місцевою владою в рамках виконання спільних проєктів, що спрямовані на розвиток місцевих громад, зокрема для попередження корупції в державному та приватному секторах. Основна мета закону – підвищити якість місцевої політики та виконавчу спроможність місцевої влади шляхом залучення представників громадськості до процесів розробки й реалізації політичних рішень, що є суспільно корисними. Неурядові організації спільно з місцевою владою здійснюють аналіз стану тієї чи іншої сфери життєдіяльності громади та на його основі обговорюють можливі заходи удосконалення. На додачу, участь громадськості у політичних процесах місцевих громад робить їх відкритими та прозорими, що справляє позитивний ефект на функціонування антикорупційного контролю. Подібна практика не тільки спрощує роботу місцевій владі, але й легітимізує її в очах населення, так як широке залучення громадських асоціацій у місцевий політичний процес створює стійку довіру до

¹⁰ Ibidem. – P. 14. URL: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-11-Anti-Corruption-in-Poland-new.pdf> (дата звернення: 5.06.2020).

¹¹ Kalikh A. *The Role of Civil Society in fighting Corruption in Russia and Poland*. – P. 13. URL: <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/05KalikhFINAL.pdf> (дата звернення: 4.06.2020).

¹² *O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*: Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. Nr 96 poz. 873. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/U/D20030873Lj.pdf>

прийнятих рішень. Найбільш яскраво співпраця між місцевою владою та НУО спостерігається у місті Краків, де щороку виконується Програма співпраці Краківської міської комуни з неурядовими організаціями. Така Програма добре зарекомендувала себе, тому на початку січня 2019 року Краківською міською радою було затверджено Довгострокову програму співпраці Краківської міської комуни з неурядовими організаціями на 2019–2022 роки¹³. Характерною ознакою співпраці є значна увага до питання забезпечення якісної комунікації, зокрема цілісного й рівноцінного обміну інформацією, про що свідчить відповідне розпорядження міського голови від 21 червня 2019 року¹⁴ та низка правових актів, які регулюють принципи і порядок проведення консультацій з неурядовими організаціями та жителями Краківської міської комуни^{15, 16, 17}.

¹³ *W sprawie przyjęcia "Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2019-2022"*: Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2019 r. Nr IV/79/19. URL: https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=103787 (дата звернення: 12.06.2020).

¹⁴ *W sprawie koordynacji współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami w zakresie wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego oraz usprawnienia przepływu informacji zewnętrznej i wewnętrznej dotyczącej tej współpracy*: Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21.06.2019 r. Nr 1500/2019. URL: https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=112423&_ga=2.2352880.110330492.1591179879-905780594.1591179879 (дата звернення: 12.06.2020).

¹⁵ *W sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji*: Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. Nr XII/135/11. URL: https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=56788 (дата звернення: 12.06.2020).

¹⁶ *W sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji*: Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. Nr CXI/2904/18. URL: https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=102069 (дата звернення: 12.06.2020).

¹⁷ *W sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących poszerzenia strefy płatnego parkowania*: Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 25 września 2019 r. Nr XXV/569/19. URL: https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=108788 (дата звернення: 12.06.2020).

Наразі спостерігається позитивна динаміка розвитку антикорупційного руху на місцевому рівні, що проявляється в активному використанні публікацій та аналітичних напрацювань громадських організацій для розробки та впровадження загальнодержавних антикорупційних програм або здійснення оцінки антикорупційної діяльності в публічній сфері органами влади¹⁸. Зокрема, Міністерство внутрішніх справ та управління Польщі при розробці власного антикорупційного посібника переважно опиралося на рекомендації громадських організацій щодо запобігання хабарництва у взаємовідносинах «влада-громадянин». Про високий рівень довіри до антикорупційних НУО з боку влади говорить й те, що в посібнику Міністерства внутрішніх справ та управління Республіки Польща неурядові громадські організації визнаються як ефективні актори захисту «викривачів» корупції та одні з потужних учасників запобігання корупції загалом¹⁹.

Серйозний вплив НУО на формування польської антикорупційної політики також визначено в Урядовій програмі запобігання корупції на 2014-2019 роки, у розробці якої взяла участь, окрім Центрального антикорупційного бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne, CBA) та низки польських міністерств, Антикорупційна коаліція неурядових організацій (АКОР). Програма визначає НУО важливим фактором протидії корупції, а тому оцінка її виконання здійснюватиметься також зусиллями Коаліції²⁰. В Польщі тривалий час зберігалася проблема нівелювання громадської думки при розробці антикорупційних законопроектів. Представникам НУО доводилося боротися за право внесення власних рекомендацій у той чи інший законопроект під час слухань в парла-

¹⁸ Wolszczak G. (*Anti*)-Corruption in Poland since Early 2000 to 2010 // ERCAS Working Papers – № 11, 2010. URL: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-11-Anti-Corruption-in-Poland-new.pdf> (дата звернення: 5.06.2020).

¹⁹ *Poradnik antykorupcyjny*. URL: <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/archiwum-mswia/poradnik-antykorupcyjn/27,PORADNIK-ANTYKORUPCYJNY-MSWiA.html> (дата звернення: 2.06.2020).

²⁰ *W sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*: Uchwała Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. Nr 37. URL: <https://www.chemikalia.gov.pl/download.html?id=680> (дата звернення: 3.06.2020).

ментських комітетах²¹. В Урядовій програмі запобігання корупції на 2014–2019 роки, зважаючи на внесок неурядових організацій у розвиток польського громадянського суспільства та державної сфери, було враховано згадану вище проблему та запропоновано деякі положення, що чітко визначають місце й роль НУО у здійсненні експертної оцінки нормативно-правових актів на предмет корупційних ризиків²².

Висновки

Як показує польський досвід, представникам українського суспільства, включно з владою, бракує уміння співпрацювати одне з одним. Вітчизняним антикорупційним організаціям треба забути про так зване «грантоїдство» та об'єднати зусилля, якщо вони дійсно хочуть побороти корупцію в Україні. У свою чергу, представникам влади доцільніше дослухатися до громадських вимог, аніж нехтувати ними, тим самим підкреслюючи власну зверхність. Активізувати громадськість на боротьбу з корупцією, зважаючи на досвід авторитетних польських громадських об'єднань, може впровадження ефективної та максимально доступної для населення антикорупційної освіти. Згідно з даними соціологічних опитувань показник активності й належності громадян до неурядових об'єднань в Польщі та Україні на початку зародження антикорупційного руху є приблизно однаковим, а тому допоки українське суспільство не захоче взяти питання поширення корупції на вирішення у власні руки, не варто розраховувати на позитивний чи швидкий результат. Тому, враховуючи географічне положення, спільне історичне минуле та дружні стосунки між Україною та Польщею, нашій державі треба взяти до уваги досвід західного сусіда в контексті подолання корупції на всіх рівнях влади. Особливу увагу необхідно звернути на діяльність неурядових організацій, роль яких досі залишається визначальною у виробленні польської антикорупційної політики.

²¹ Wolszczak G. *(Anti-)Corruption in Poland since Early 2000 to 2010* // ERCAS Working Papers – № 11, 2010. URL: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-11-Anti-Corruption-in-Poland-new.pdf> (дата звернення: 5.06.2020).

²² *W sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*: Uchwała Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. Nr 37. URL: <https://www.chemikalia.gov.pl/download.html?id=680> (дата звернення: 12.06.2020).

Dmytro ANTONIUK

LEGITIMATE ASPECTS OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES OF POLISH NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article considers the historical preconditions for the development and formation of Polish non-governmental organizations as important institutions for preventing and combating corruption. The typology of Polish non-governmental organizations, which are fighting against corruption, their goals and objectives are defined. The interaction of Polish non-governmental organizations with the authorities at the local and state levels in the context of anti-corruption activities has been studied.

Key words: legitimization, anti-corruption activities, non-governmental organizations, civil society, corruption, Poland, civil control.

Дмитрий АНТОНЮК

ЛЕГИТИМАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПОЛЬШИ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены исторические предпосылки развития и становления польских неправительственных организаций как важных институтов предотвращения и противодействия коррупции. Определена типология польских неправительственных организаций, занимающихся противодействием коррупции, их цели и задачи. Исследованы варианты взаимодействия польских неправительственных организаций с органами власти на местном и государственном уровнях в контексте осуществления антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: легитимация, антикоррупционная деятельность, неправительственные организации, гражданское общество, коррупция, Польша, гражданский контроль.

Марія ПІРЕН

ДІЯЛЬНИСНО-ЗАТРЕБУВАНИЙ ПІДХІД ОСОБИСТОСТІ ФАХІВЦЯ ЩОДО МОТИВАЦІЇ ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ ЗНАНЬ І ДОСВІДУ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ НА РІВНІ СЬОГОДЕННЯ

У статті осмислено об'єктивну необхідність для особистості фахівця щодо проблем мотивації переосмислення знань і досвіду управлінської культури на рівні вимог подолання кризових станів та утвердження нових, інноваційних принципів управлінської культури, розвитку управлінського лідерства на предмет ефективності й результативності. Процес децентралізації управління, перехід до ринкової економіки змінюють загальні вимоги до мотивації творчої особистості для того, щоб у суспільстві, територіальних громадах змінити систему вимог до проблем адміністративної моралі й управлінської культури.

Ключові слова: модернізація, мотивація, управлінська культура, компетентність, відповідальність, духовність, дієвість, людиноцентризм, права, цінності, переосмислення, нові технології.

*Боже, будь щедрий до нас,
світлом Лиця Твого осяй
нас і помилуй нас.*

Пс. 66, 1-2

Глобалізація, кризові стани суспільно-політичного розвитку, пандемія коронавірусу обумовлюють мотивацію особистості фахівця щодо переосмислення знань та досвіду управлінської культури. Так формуються потреби в нових моделях і принципах управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, загалом таких, які поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи і нових форм колективної та особистої

відповідальності, розвиток управлінського лідерства на всіх рівнях професійної компетентності.

Відзначимо, що у процесі децентралізації та створення територіальних громад відбувається зміна пріоритетів у діяльності відповідних органів держави і суспільства, форм взаємодії між владою і громадянами у контексті «людина, її права, свободи, обов'язки, мораль, духовна відповідальність за вчинки, дії, працю, мотивацію на зміни власною думкою та дієвістю». Такою є установка щодо подолання проблем у розвинутих країнах Європейського Союзу, таким шляхом також повинні йти українці, гуртуючись у злагоді, взаємній підтримці та водночас усвідомлюючи особисту відповідальність кожного громадянина за його внесок у процеси демократизації суспільства. Для України, як і сусідніх країн, така система є абсолютно новою, адже до недавнього часу ні уряд, ні громадяни не мали чіткого уявлення про способи впливу на розробку державної політики¹.

На сучасному етапі посилюється увага до обґрунтування ідей інноваційного характеру щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу, освіту, систему управлінської культури. Саме з останньою, уникаючи конфліктних і суперечливих моментів різного характеру, освітянам слід ознайомлювати громадян шляхом професійно-просвітницької роботи².

Будь-які думки та дії повинні бути продумані та подані об'єктивно, зважено, професійно. Людське життя модифікується поміркованими, науково осмисленими вчинками, спрямованими на служіння прогресу людства. Щодо цього свого часу досить влучно висловився Луцій Анней Сенека: «Якби мені подарували мудрість, але з однією умовою: щоб я тримав її при собі і не ділився нею – я б відмовився. Будь-яке благо нам не на радість, якщо ми володіємо ним наодинці».

¹ Гакман С. Ефективне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства у транскордонній взаємодії. Влада та управління: Збірник наукових праць. Вип. 6. Чернівці : «Букрек», 2019. С. 213.

² Пірен М. І. Сучасна освітянська парадигма підготовки особистості фахівця задля сталого розвитку України. Чернівці : Технодрук, 2020. С. 82.

Це наuczіння дає нам нові смисли пізнання світу і реалій нашого життя. Кожен із нас має властивість думати. Водночас ми бачимо речі такими, якими вони є та якими хочемо їх бачити, зважаючи лише на свої інтереси, хоч насправді таке бачення може дуже відрізнятися від реальності. Коли інші люди не згодні з нами, ми часто починаємо сприймати їх вороже. Зазначені чинники потребують осмислення з позицій духовності і толерантності.

Світ, створений Богом у гармонії, – для всього живого, в ньому є місце кожній людині, хоча дехто вважає лише себе гідним Божої благодаті. Тому потрібно бути готовим шляхом самомотивації на позитивне мислення змінювати у цьому напрямку особисту парадигму сприйняття світу, спрямовуючи управлінську культуру не на минулі, зокрема прорадянські, стереотипи суспільних дій, а на пошук інноваційних ідей сьогодення. Щоб зберегти єдність суспільства, незалежність, самостійність держави Україна, необхідно за неї боротися – гідною працею, єдністю та мудрістю пізнання світу, спрямованою на вдячність людям, які служать новим технологіям, миру та суспільній злагоді.

Децентралізація управління, перехід до ринкової економіки змінюють загальні вимоги до мотивації творчої особистості щоб змінити у суспільстві саму систему вимог до проблем адміністративної моралі та управлінської культури. Виходячи із вимог сучасності щодо управлінських кадрів, слід наголосити на таких рисах: порядність, скромність, самокритичність, вимогливість до себе і відповідальність за справу. Життєві зміни на сучасному етапі потребують обирання на керівні посади тільки професійно-ділових, з високими морально-етичними характеристиками працівників, а не політиканів, які прагнуть влади для реалізації власних інтересів.

Видатна журналістка К. П. Гудзик виголошувала у згаданому контексті таку ідею: «Моя пропозиція: задля того, щоб у країні запанували економічний підйом і заможність, радикально скоротити [...] терміни, на які обираються наші президенти, парламентарії, місцеві ради»³.

³ Апокрифи Клари Гудзик : Видання перше. К. : «Українська прес-група», 2005. С. 423.

Ключовою проблемою сучасною української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів перед народом за невиконання функцій управління в державі та результати прийнятих рішень. До прикладу: розтрата фінансів та переведення їх з однієї сфери в іншу, зарплати лікарям, освітянам... На жаль, ми стикаємося з тим, що це переважно тільки обіцянки, а результатів немає.

Відповідальність представників владно-управлінської еліти усіх рівнів – це насамперед рівень відповідності їх професійних, моральних, культурних рис і результатів діяльності умовам та завданням, що постали перед Україною як виклик складного часу, над вирішенням якого необхідно працювати і кожному громадянину, не тільки представникам політико-владної еліти. Цей виклик треба сприймати як обов'язок, що ставить завдання виконати його бездоганно, бо інакше – постраждають усі. Прикладом цього є пандемія коронавірусу. Це стосується і суспільно-політичних проблем, що з'явилися у порядку денному багатьох країнах (військові дії, прагнення до смерті займати пост президента, керівника, підкорювати інші народи тощо). Такий підхід не відповідає вимогам сьогодення, принципам інноваційно-інформаційного суспільства знань.

Світ створений у контексті динаміки і змін, тому мудрість життя впливає на управлінську культури усіх рівнів. Вона підлягає змінам, які породжують наукові відкриття, які своє чергою завдяки динамічності вимагають нових персоналій, з якісно новим мисленням – як відповідь суспільно-політичній динаміці й навколишньому світові. Саме тому кожна людина, керівник, партійний лідер мають бути свідомі власної готовності до викликів сучасності й особистих змін⁴.

Дуже мудрим наuczінням для кожного є пізнання світу і серйозне осмислення своє місце в ньому, тобто людиноцентризм як феномен ХХІ ст., коли наука, освіта набули такого динамічно-інноваційного стану, що без освітянської ідеї навчатися впродовж життя „людина перетворюється у «живе ніщо»». Це дає сигнал освітянам різного рівня,

⁴ Пірен М. І. Стратегія управлінської в соціальній роботі територіальних громад: навч. посібник-практикум. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2017. С. 87.

особливо шкільним педагогам активізувати процес виховного впливу з мотивацією себе, осмислювати свої дії, бажання – на кшталт того, як краще залишати після своїх дій позитив не тільки для себе, але й суспільству, «бо без нього особистого щастя немає».

Великі мислителі світу століттями розвивали ідеї про те, як головний суб'єкт і джерело влади має реалізувати себе на благо суспільства, про шляхи і засоби реалізації влади фахівцями спільно з народом. Вони обґрунтовували право народу усувати й судити тиранічну владу, яка зневажає його інтереси, зловживає своїми повноваженнями. Ці ідеї закладено і в Конституцію України (1996 р.). Детальніше зазначені конституційні положення розкрито у Законі України «Про звернення громадян» (1996 р.). Звернення громадян можна зарахувати до розряду масових технологій участі населення у реформуванні державної політики⁵.

Декларація про права і свободи людини теж визначає право народів скидати владу, що здійснює геноцид. Свідчення цього є в історичному минулому України. Ідеться, зокрема, про факт голодомору 1932–1933 років, від якого загинуло більше 10 мільйонів людей). Ось якою була «управлінська культура» на той час. Тому у ХХІ столітті історична реальність навчає нас намагатися не допускати до влади людей, які не мають фахово-гуманістичної управлінської культури.

На сучасному етапі громадяни, фахівці з освітянської просвітницької роботи повинні бути мотивовані у напрямку переосмислення знань та досвіду управлінської культури у контексті сьогодення. Саме це переосмислення повинно мотивувати їх докласти зусиль, спрямованих на демократизацію сучасного українського суспільства у суспільство з європейськими цінностями, де рівень управлінської культури реалізують чесні професіонали, а не ті, хто прагне влади в інтересах власного збагачення. Не випадково на порядок денний життя громадянського суспільства поставлено проблему, що народ повинен сам навчитися

⁵ Ефективна комунікація органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства: інформаційний збірник. Чернівці «Букрек», 2018. 180 с.

мислити по-державницьки і, звісно ж, обдуманно обирати керівників та державних службовців різного рівня. У свій час К. Поттер визначав відкрите суспільство як таке, в якому громадяни свідомо залучені до соціальної активності, що у більшості випадків відповідає за усе, що діється у суспільстві, таким чином зумовлюючи їх недопустимість негативу. Такому підходу до справ в умовах інформаційного суспільства сприятиме просвітницька освіта у територіальних громадах з метою формування у громадян психології державництва, національної самоідентифікації. Це є необхідною передумовою формування цінностей високого рівня управлінської культури та відповідальності.

Ціннісний принцип відповідальності за якість управлінської культури у процесі переосмислення її вагомості на сучасному етапі змін повинен включати:

- комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, що визначають відповідальність за якість політики, рішення, що приймаються, дії та поведінку;
- державні й суспільно-громадські інститути, які забезпечують і спонукують усі гілки влади виконувати встановлені для них вимоги (у тому числі здійснюючи суд і покарання від місцевого рівня (територіальних громад) до найвищих посадових осіб;
- здатність суспільства запобігати безвідповідальності в діях суб'єктів управління на усіх рівнях;
- контролювати реальність відповідальності суб'єктів управлінської культури на кшталт її ефективності на благо громадян і позитивних суспільних змін в сучасному українському суспільстві⁶.

Вище наведені напрямки реалізації управлінської культури в руслі вимог сучасного переосмислення ставлять перед просвітницькою роботою освітян серед громадян суспільства завдання актуалізувати роботу щодо громадянської участі населення захищати свої права та

⁶ Пірен М. І. Просвітницька робота у територіальній громаді: професійно-освітняськi засади реалізації: навч.посібник-практикум.Чернівці: Чернівець. нац. ун-т імені Юрія Федьковича, 2018. С. 53.

інтереси, сприймати ідеї демократії як природні й такі, що відповідають суті людини, стимулювати здатність громадян до самоорганізації і суспільного самоврядування, брати участь у діяльності об'єднань громадян, громадських радах, громадській експертизі, круглих столах, референдумах тощо. Демократи і модернізація суспільства вимірюються ступенем та якістю участі громадян щодо вирішення загальносуспільних проблем в сучасній Україні.

Висновки

Поняття «модернізація» з'явилася на початку 50-років XX ст. для характеристики країн, які здійснювали перехід від індустріального до інформаційного суспільства, насамперед через удосконалення економічної інфраструктури, управлінських механізмів економічного зростання та використання найновітніших технологій. З точки зору історичної науки – це процес, що спричиняє розвиток трансформаційних технологій, зумовлює перетворення у суспільстві.

Отже, успіх модернізації суспільства залежить від мотивації громадян щодо осмислення цілої низки проблем, а саме:

- розширення свободи діяльності людини;
- участі в управлінській діяльності та індустріалізації і становлення сучасного ринкового господарства;
- змін у структурі зайнятості;
- вдосконалення принципово нового, активістського типу політичної культури, що передбачає активну роль народу;
- забезпечення соціальної справедливості, універсальності законів перед системою владо-управлінської бюрократичної ієрархії;
- почуття патріотизму, зміна психології меншовартості на психологію державності.

Таким чином, сьогодні відбувається зміна пріоритетів у діяльно-забезпеченому підході особистості фахівця щодо переосмислення знань та досвіду управлінської культури у суспільних інститутах з метою відповідності вимог динаміки суспільно-політичних, економічних та екологічних проблем.

Mariia PIREN

ACTIVITY-DEMAND APPROACH OF THE PERSONALITY OF THE SPECIALIST REGARDING MOTIVATION FOR RETURNING KNOWLEDGE AND EXPERIENCE MANAGEMENT CULTURE AT THE LEVEL OF NOWADAYS

The article comprehends the objective need of the specialist to analyse the problems of the motivation to rethink the knowledge and experience of management culture at the level of requirements for overcoming crises and approval of new, innovative principles of management culture, development of management leadership for efficiency and effectiveness. The process of decentralization of management, the transition to a market economy change the general requirements for the motivation of creative personality to change the system of requirements for problems of administrative morality and management culture in society, local communities.

Key words: modernization, motivation, managerial culture, competence, responsibility, spirituality, efficiency, anthropocentrism, rights, values, re-thinking, new technologies..

Марія ПИРЕН

ДЕЯТЕЛЬНО-ВОСТРЕБОВАННЫЙ ПОДХОД ЛИЧНОСТИ СПЕЦИАЛИСТА ОТНОСИТЕЛЬНО МОТИВАЦИИ ПЕРЕОС- МЫСЛЕНИЯ ЗНАНИЙ И ОПЫТА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬ- ТУРЫ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

В статье осмыслено объективную необходимость для личности специалиста проблем мотивации относительно переосмысления знаний и опыта управленческой культуры на уровне требований преодоления кризисных состояний и утверждения новых, инновационных принципов управленческой культуры, развития управленческого лидерства с целью эффективности и результативности. Процесс

децентрализации управления, переход к рыночной экономике меняют общие требования к мотивации личности для того, чтобы в обществе, территориальных общинах изменить систему требований к проблемам административной морали и управленческой культуры.

Ключевые слова: модернизация, мотивация, управленческая культура, компетентность, ответственность, духовность, действенность, человекоцентризм, права, ценности, переосмысления, новые технологии.

Сергій БІЛУСОВ

АНАЛІЗ ПОТРЕБ ЩОДО ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ РЕФОРМ

У статті розкрито пріоритети професіоналізації публічного управління на регіональному та місцевому рівнях. Зроблено аналіз потреб щодо підвищення компетентностей публічних службовців в контексті реалізації політики НАДС. Проведені аналітичні дослідження серед публічних службовців щодо реалізації адміністративної реформи, розвитку фахових компетентностей та пріоритетів їх професійного навчання й мотивації щодо підвищення рівня фахової підготовки. Наведені чинники впливу на розвиток людського капіталу на прикладі Херсонської області. Зроблено висновки щодо стратегії розвитку людського капіталу Херсонської області.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, професіоналізація, навчання кадрів, персонал.

Наближається до завершення реформа децентралізації влади в Україні. Формуються нові стандарти та відкриваються нові можливості щодо діяльності органів публічної влади. Життєспроможність

створення самодостатніх регіонів та окремих територіальних громад залежить від науково обґрунтованого визначення їх фактичного стану та бачення подальшого розвитку. Уваги заслуговує сучасна інноваційна регіональна політика, яка передбачає реалізацію ідеології сучасних економічної, адміністративної та адміністративно-територіальної реформ на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад, які мають утворити розвинуту інфраструктуру.

Інтерес та очікування від зазначеної політики закономірно зростають та перебувають у центрі уваги і постійної співпраці науковців з представниками органів публічної влади. Тому важливим є опрацювання актуальних питань і проведення досліджень зі сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного регіонального будівництва, напрацювання новітніх дієвих підходів у сфері регіонального розвитку та сучасного бачення функціонування конкретного регіону з застосуванням компетентнісного підходу в діяльності органів публічної влади.

Професіоналізація публічної служби та реалізація державної регіональної політики з повноцінного використання трудових ресурсів передбачають такі пріоритети: оптимізацію підсистеми регіональних кадрів для органів публічного управління з урахуванням процесів децентралізації влади; добір та прогнозування розвитку персоналу, підвищення рівня його фахових компетентностей; використання сервісних комунікацій кадрового спрямування; формування механізмів стимулювання висококваліфікованої праці із застосуванням інноваційних технологій підтримки всіх видів професійної діяльності. Ключовими завданнями реформування вітчизняної системи публічного управління є підвищення якості діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оптимізація функціоналу владних інституцій, забезпечення меж доцільного розподілу повноважень і сфер відповідальності між ними. Від ефективності публічного управління залежить рівень життя громадян, підвищення конкурентоспроможності й міжнародної суб'єктності країни.

Досягнення цих завдань не в останню чергу залежить від модернізації та розбудови з урахуванням кращих національних та світових практик і стандартів усіх складових сучасної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Зазначена система затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», зорієнтованої на їх розвиток та кар'єрне зростання, здатної підвищувати якість роботи управлінської ланки в умовах здійснення реформ в Україні.

Аналіз експертної аналітики функціонування сучасної системи професійного навчання важливий, насамперед, з точки зору визначення наявних проблемних питань та окреслення пріоритетних напрямів реформування з метою забезпечення нововведень, орієнтованості на неперервний професійний розвиток службовців упродовж формування службової кар'єри. Це сприятиме підвищенню дієвості державної політики щодо професійного зростання відповідних категорій управлінців і дасть змогу завершити створення сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним забезпеченням.

Відповідно до Закону України від 10.12.2015 № 889 «Про державну службу», постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство з питань державної служби», Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а також з метою надання методичної допомоги щодо розроблення та оформлення програм підвищення кваліфікації, наказом Національного агентства України з пи-

тань державної служби від 13.03.2020 № 38-20 затверджено методичні рекомендації щодо розробки й оформлення програм підвищення кваліфікації перелічених категорій державних службовців.

Зазначені методичні матеріали розраховані на суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання для ознайомлення замовників освітніх послуг та учасників навчання із загальною метою та змістом програми, її обсягом і тривалістю, формою та методами, критеріями та інструментами оцінювання результатів; встановлення алгоритму вивчення навчального матеріалу, обсягів навчального навантаження на учасників; представлення інформаційно-методичного ресурсу, необхідного для оцінювання результативності програми замовниками освітніх послуг у сфері професійного навчання на базі Порталу управління знаннями, створеного НАДС.

Херсонським регіональним центром підвищення кваліфікації проводяться системні дослідження серед працівників органів місцевого самоврядування з метою визначення актуальних питань розвитку країни, шляхів вирішення сучасних завдань з використанням інноваційних підходів та набутих навичок. Результати досліджень постійно висвітлюються у фахових збірниках науково-практичних конференцій, використовуються для удосконалення підвищення кваліфікації відповідно до наказу Нацдержслужби України від 26.11.2019 № 211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування». Щодо ефективності та змістовності реалізації управлінських рішень, які приймають органи публічної влади Херсонщини, серед її працівників було проведено соціологічне опитування з метою визначення очікувань від реформи децентралізації влади. Респонденти віддали пріоритет формуванню територіальних громад, здатних і спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення (37%). Найменшу підтримку отримала теза щодо отримання організаційної та матеріальної підтримки від міжнародних організацій для вирішення питань розвитку територіальних громад.

Враховуючи потребу підтримки освіти та удосконалення кваліфікації фахівців сфери публічного адміністрування в Україні та маючи за мету при використанні досвіду і потенціалу, створеного працівниками в процесі імплементації проєкту «Децентралізація пропонує кращі результати і ефективність (DOBRE)», Центр уклав угоду із Краківським економічним університетом про створення Консорціуму для поліпшення спроможності системи освіти сфери публічного адміністрування. Метою консорціуму є інтеграція академічної спільноти в Україні, зокрема з акцентом на 7 областях, в яких функціонує проєкт DOBRE, в тому числі у Херсонській, на основі ідеї інноваційного підходу до модернізації системи освіти сфери публічного адміністрування, а також поширення знань про реформу децентралізації в Україні, популяризація і практичне впровадження освітніх стандартів публічного адміністрування на трьох рівнях, бакалаврському, магістерському і післядипломному та підготовка зразка програми післядипломної освіти для лідерів об'єднаних територіальних громад.

Так, на базі Центру з метою підвищення компетентності працівників реформованих органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад), відповідно до підписаної у 2020 році Угоди з Малопольською школою публічного адміністрування Краківського економічного університету, Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації планує провести навчальні семінари для працівників реформованих органів місцевого самоврядування (ОТГ) шляхом реалізації спеціалізованої (сертифікованої освітньої) професійної програми післядипломного навчання «Управління в органах місцевого самоврядування України» для менеджерів середнього рівня (керівники підрозділів, комунальних інституцій, проєктних і робочих груп) в рамках проєкту «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» за допомогою платформи дистанційного навчання, що залучить більшу кількість бажаючих взяти участь у зазначеному навчанні. Дистанційне навчання слухачів планується проходити за 8 напрямками:

- управління місцевим самоврядуванням – концепції, моделі та практика в Україні;

- управління людськими ресурсами;
- управління місцевим економічним розвитком;
- публічні послуги – масштаб та наслідки для лідерів;
- територіальне управління;
- бюджети та управління фінансовими ресурсами;
- соціальні комунікації та зовнішні партнерства;
- управління проєктами;
- лідерство.

Насамперед на увагу заслуговує сучасна інноваційна регіональна політика, яка передбачає запровадження ідеології сучасних економічних реформ на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад, які мають отримати розвинуту ефективну діючу інфраструктуру. Інтерес та очікування від зазначеної політики закономірно зростають і перебувають у центрі уваги і постійної співпраці науковців з представниками органів публічної влади. Важливим напрямком у цьому сегменті наукових досліджень є пошук шляхів динамічного розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад і створення ефективних комунальних підприємств, принципів та можливостей щодо залучення інвестицій, що є пріоритетом місцевої і регіональної політики держави та органів публічного управління. Зазначене передбачає формування системи стратегічного менеджменту. На сьогодні у межах розроблення проєкту Стратегії розвитку Херсонської області на період 2021–2027 років, затвердженої рішенням XXXI сесії VII скликання Херсонської обласної ради від 20.12.2019 № 1511, проводиться соціально-економічний аналіз регіону. Нині у Центрі здійснюється оцінка потреб з метою запобігання дублюванню та для збалансованого підвищення кваліфікації окремих категорій працівників органів публічної влади з урахуванням вищезазначених актуальних питань у межах децентралізації влади та розвитку територіальних громад Херсонської області. Розвиток регіону залежить від експертно-аналітичного визначення його стану, бачення соціально-економічних перспектив. Для визначення пріоритетних векторів ефективного розвитку Херсонського регіону на базі Центру в контексті навчання працівників органів публічної влади було

проведено опитування щодо очікувань від реалізації адміністративної реформи. Результати дослідження подані у таблиці.

Таблиця 1.

Очікування від реалізації адміністративної реформи

№	Окремі показники	%
1	Отримання більших можливостей для професійної самореалізації	12 %
2	Отримання додаткових можливостей для кар'єрного зростання	9 %
3	Спрощення роботи з громадянами, а отже – самого робочого процесу	11 %
4	Підвищення заробітної плати та спрощення отримання відповідного соціального статусу й гарантій держави	14 %
5	Упровадження у діяльність органів публічної влади інноваційних управлінських інструментів та пристосування публічного управління до сучасних вимог взагалі	17 %
6	Залучення до роботи в органах публічного управління переважно осіб з вищою освітою з публічного управління та публічної служби	6 %
7	Розширення повноважень органів місцевого самоврядування паралельно зі звуженням функцій місцевих органів державної виконавчої влади	7 %
8	Надання більших повноважень територіальним громадам та органам самоорганізації населення	19 %
9	Демократизація стилю ділового спілкування регіональних органів публічної влади з центральними органами влади та їх взаємодія взагалі	5 %

Одним з найважливіших інструментів впливу на процеси реформування публічного управління, ефективного використання наявного людського потенціалу є Стратегія державної кадрової політики в умовах децентралізації державного управління в Україні, зміцнення місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях,

які потребують коригування. Для забезпечення реалізації принципу професіоналізму в сучасних умовах важливим є не тільки формування системи раціональнішого використання знань та навичок публічних службовців, а також збереження професійних кадрів і підвищення їх професійної компетентності.

Сучасний публічний службовець має володіти знаннями, навичками та вміннями, достатніми для виконання державних функцій, покладених на нього. Сьогодні ці знання, вміння і навички можна здобути в Національній академії державного управління при Президентові України, інших навчальних закладах післядипломної освіти, які мають право надавати освітні послуги. Так, основою забезпечення принципу професіоналізму державної служби можна вважати професійну компетентність державного службовця, яку Закон «Про державну службу» визначає як здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння і навички, виявляти відповідні ділові риси для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання для мотивації професійного та особистого розвитку¹. Також для державних службовців передбачено визначення оцінки ділових і професійних якостей і забезпечено аналіз їх професійних компетентностей.

У цьому контексті Центр провів фахове дослідження серед керівників підрозділів управління персоналом органів публічної влади Херсонської області. Серед основних питань було визначено: важливість певних фахових компетентностей професійного спрямування; пріоритетність складових прагнення до власного професійного розвитку публічних службовців; оцінка власного бачення щодо реформи децентралізації влади; найбільш ефективні стилі організації взаємодії в умовах реформи публічного врядування. Професійний розвиток посадовців – це безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Публічні службовці в своїй діяльності надають перевагу особистісному самовдосконаленню і фахово-пізнавальній компетентностям. Що стосується складових прагнення до про-

¹ Закон України Про державну службу : прийнятий 10 грудня 2015 року // Електронний ресурс: Режим доступу – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

фесійного розвитку, то в пріоритеті є спроможність щодо лідерства, зокрема ефективна комунікація, вміння організовувати ефективну діяльність персоналу, аналітичне мислення та спрямованість в діяльності на кінцевий результат. Проведене опитування визначило бачення респондентів щодо пріоритетів реформи децентралізації, а саме: очікування чіткого розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади і територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, створення умов для економічного та соціального розвитку регіону.

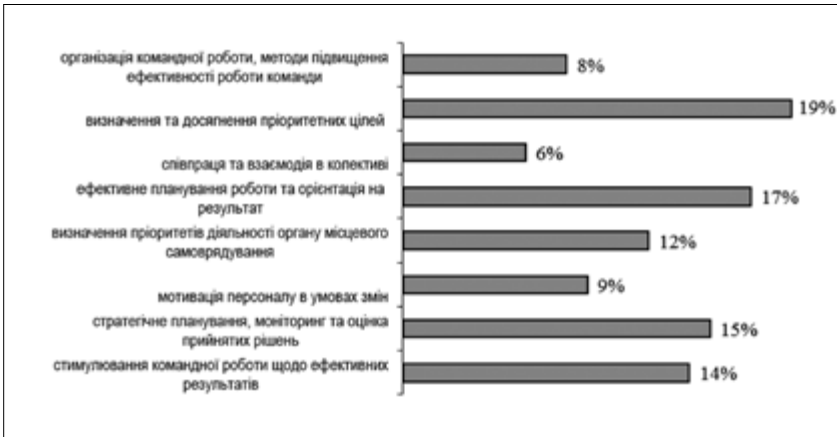


Рис. 1. Фахові компетентності професійного спрямування

Загалом можна констатувати, що нині відбувається активний процес розвитку громадянського суспільства та публічного управління, формується нова регіональна кадрова політика в межах стратегічного планування місцевого та регіонального розвитку, яка передбачає: кількісну оптимізацію підсистем регіональних і місцевих кадрів для органів публічного управління з урахуванням процесів децентралізації влади, потреб держави, місцевого самоврядування; посилення фахових комунікацій та горизонтальних зв'язків; удосконалення формування загальнонаціональної системи професійного навчання кадрів;

адаптації публічної служби до інформатизації суспільства, впровадження інноваційних технологій в усіх ланках кадрової системи.

Національним агентством України з питань державної служби впроваджується компетентнісна модель управління людськими ресурсами, в тому числі на регіональному рівні. Професійний розвиток посадовців має бути безперервним, свідомим, цілеспрямованим процесом особистісного та професійного зростання та базуватися на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Публічні службовці в своїй діяльності повинні надавати перевагу особистісному самовдосконаленню та фахово-пізнавальній компетентностям. Наприклад, однією зі складових професійної компетентності кожного публічного службовця є ділова комунікація та культура міжособистісного спілкування. Вони займають значну частину робочого часу.

У процесі ділової комунікації забезпечується можливість отримувати і передавати інформацію, здійснювати вплив на прийняття управлінських рішень в системі органів публічного управління. Фахова комунікація набуває нині значущості як один з найважливіших напрямів управлінської діяльності. Наявні відмінності у стилях спілкування між колегами, підлеглими, іншими особами стають причиною непорозумінь, конфліктів, розчарувань і втрачених можливостей. Тому кожному керівнику, державному службовцю і посадовій особі місцевого самоврядування варто пам'ятати: головна мета ділового спілкування полягає в досягненні взаємозацікавленого взаєморозуміння.

Лабораторія з питань удосконалення навчання Центру зробила фахове опитування серед державних службовців, які працюють на державній службі до 1 року в апараті та структурних підрозділах облдержадміністрації і райдержадміністрацій, а також серед молоді Регіональної школи лідерства щодо принципів професійної культури державного службовця. За більшістю оцінок були означені такі пріоритети: дотримання працівниками етичних норм службової поведінки, соціальна відповідальність та прагнення до постійного вдосконалення, а також високий командний дух працівників і постійне його зміцнення. Будь-яка спільна справа передбачає спілкування, взаємодію учасників і зворотну комунікацію як необхідні засоби забезпечення її ефектив-

ності. Публічні службовці повинні запобігати виникненню конфліктів у колективі, виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено. Якщо керівник вміє ставити завдання, визначати засоби досягнення мети і методи контролю, управляти думкою колективу, мотивувати працівників на повноцінну роботу та досягати високих результатів, тоді колектив працює як злагоджений механізм та єдина команда.

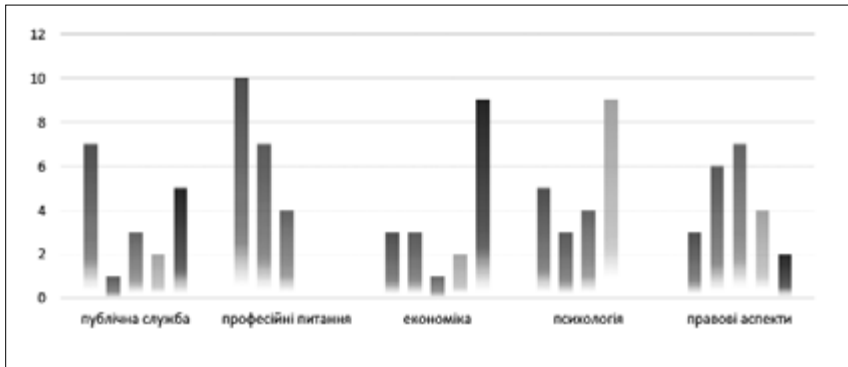


Рис. 2. Пріоритети професійного навчання публічних службовців

Актуальним є визначення тематичного напрямлення щодо навчання публічних службовців, де одними із головних пріоритетів вважають розкриття питань, які стосуються публічної служби та професійного напрямку. Щодо проблем економіки, психології та правових аспектів, то на сьогоднішній день вони є не менш важливими (рис. 2).

Важливим є закріплення не тільки фахових, а й громадянських компетентностей. Реформування публічної служби передбачає застосування профілів професійної компетентності, які розширюють критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньокваліфікаційний рівень і стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Зазначений інструмент використовується в різних сферах розвитку людського капіталу, включаючи планування людських ресурсів

і набір персоналу, професійне навчання та підвищення кваліфікації, оцінювання результатів діяльності, просування по службі та планування кар'єри. Профілі компетентності стануть основою змісту професійного розвитку публічних службовців: від визначення особистих потреб у навчанні до вдосконалення навчальних програм, підходів та вимог до підвищення кваліфікації загалом.

Таблиця 2.

Професійна компетентність публічного службовця

№	Характеристики	%
1	Вільне володіння риторичними прийомами, вміння переконувати співрозмовника, досвід виступів перед різними аудиторіями	4 %
2	Навички та вміння діяльності у приватному секторі, бо це є фактором, що сприяє активній взаємодії між органами влади та бізнес-структурами	4 %
3	Наявність активної громадянської позиції, спрямованої на подальше реформування публічного управління та лібералізацію різних сторін суспільного життя в цілому	13 %
4	Досвід перебування на керівних посадах в органах публічної влади не менше трьох років	8 %
5	Досвід неепізодичного та систематичного впровадження інноваційних інструментів управління в роботі в органах публічної влади	2 %
6	Знання інновацій в управлінні взагалі та бажано в публічному управлінні, готовність до впровадження інновацій	25 %
7	Досвід роботи на державній службі не менше п'яти років	6 %
8	Висока адаптованість до бюрократії як форми організації діяльності органів влади на основі пріоритету виконавської дисципліни, субординації та традицій	3 %
9	Наявність вищої освіти з державного управління та проходження підвищення кваліфікації з державного управління	15 %
10	Наявність широкої філософської ерудиції, загальна начитаність	4 %
11	Наявність теоретичних знань та навичок з теорій управління, теорій організації та менеджменту взагалі	16 %

Також серед представників органів місцевого самоврядування проведено дослідження щодо окремих складових розвитку людських ресурсів Херсонської області. Основними питаннями було визначено: поняття змісту розвитку людського капіталу; управління людськими ресурсами; складові розвитку територіальної громади. Респондентам було запропоновано визначити пріоритети впливу на розвиток людського капіталу області, які, на їх думку, є найбільш важливими. Так, із 5 пропозицій найголовнішими вони вважають розвиток території та її громади (38 %), наближення до європейських соціальних стандартів життя населення та якісна економічна освіта і підготовка кадрів на всіх рівнях (рис. 3).

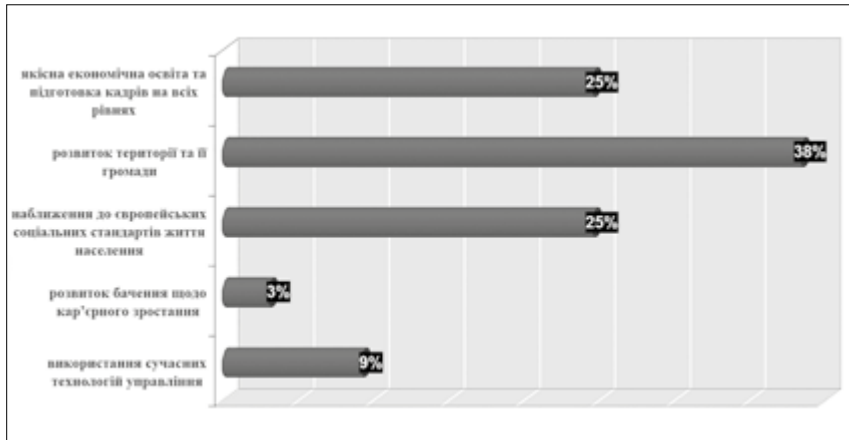


Рис. 3. Пріоритетні чинники впливу на розвиток людського капіталу Херсонської області

Стосовно шляхів реалізації обласної програми «Розвиток людського капіталу» на 2017–2023 роки, затвердженої рішенням Херсонської обласної ради XII сесії сьомого скликання від 10 квітня 2017 року № 473, посадові особи зробили наголос на фінансуванні підготовки здобувачів вищої освіти за рахунок обласного та місцевого бюджетів, в тому числі шляхом надання цільових пільгових кредитів і збільшення

частки населення з вищою освітою (24 %), а також надання у закладах вищої освіти області якісної освіти випускникам шкіл (за результатами ЗНО) за рахунок коштів обласного та місцевих бюджетів з подальшим працевлаштуванням їх за місцем проживання. Крім того, опитування представників органів місцевого самоврядування щодо питання розвитку об'єднаних територіальних громад вказало на те, що одним із головних пріоритетів їх подальшої успішної діяльності є накопичення як фінансових, так і людських ресурсів.

Таблиця 3.

Шляхи реалізації обласної Програми «Розвиток людського капіталу» на 2017-2023 роки за освітнім напрямком

№	Характеристики	%
1	Фінансування підготовки здобувачів вищої освіти за рахунок обласного та місцевих бюджетів для абітурієнтів із сільської місцевості, в тому числі шляхом надання цільових пільгових кредитів на здобуття вищої освіти	24 %
2	Впровадження регіонального замовлення на гостродефіцитні спеціальності	16 %
3	Проведення профорієнтаційних заходів серед сільської молоді	12 %
4	Сприяння формуванню висококваліфікаційних фахівців	16 %
5	Збільшення частки населення з вищою освітою	2 %
6	Надання вищими навчальними закладами області якісної освіти випускникам шкіл (за результатами ЗНО) за рахунок коштів обласного та місцевих бюджетів з подальшим працевлаштуванням за їх місцем проживання	20 %
7	Надання соціально незахищеним або іншим пільговим верствам населення якісних освітніх послуг у вищих навчальних закладах області за кошти обласного та місцевих бюджетів	11%

В умовах завершення процесів децентралізації щодо створення об'єднаних територіальних громад та визначення засад нового адміністративно-територіального устрою на районному рівні набуває нового змісту багаторівневе врядування, серед важливих складових

якого є формування регіональної політики та згладжування соціально-економічних диспропорцій у розвитку окремих територій на фоні загального підвищення рівня економічного розвитку, стандартів життя та добробуту населення країни, підвищення продуктивності й конкурентоспроможності національної та регіональних економік. Усе це можливе за умови раціонального використання ресурсів і людського капіталу регіонів, їх економічної бази, інвестиційних та інноваційних важелів впливу на розвиток регіональних економічних систем. В умовах децентралізації державного управління в Україні, зміцнення самостійності регіонів, формування об'єднаних територіальних громад актуальним стає коригування державної та розробка ефективної регіональної кадрової політики як одного з дієвих інструментів активного впливу на процеси, що відбуваються в державі, в межах оптимізації чисельності апарату управління, необхідність ефективного використання людського потенціалу та якісна підготовка фахівців та управлінців, запровадження інновацій в усі сфери життєдіяльності. Також для подальшого ефективного розвитку регіону необхідно створити нові робочі місця, що сприятиме зменшенню міграції та переміщенню осіб у межах та за межі держави. Розвинена інфраструктура на обласному та місцевому рівнях визначена як одна із важливих складових для створення умов щодо соціального, економічного, технічного, культурного розвитку. Потрібно зрозуміти соціальні та економічні тенденції, які формуються виходячи з наявних макроекономічних показників, та скорегувати стратегію щодо підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців з урахуванням викликів часу та стандартів щодо оцінки діяльності та організації їх навчання.

Тому однією із необхідних умов формування нових високотехнологічних галузей економіки, стимулювання ринку інновацій та наукомісткої продукції є модернізація системи освіти з метою підготовки кадрів для державного будівництва та інноваційної діяльності. У зв'язку з цим важливим є аналіз досліджень інноваційних процесів у вищій освіті та сучасних моделей освітньої діяльності. Визначальна ознака сучасного суспільства полягає у переорієнтації економіки держав на

новий рівень технологічного розвитку на основі розробки і використання високих технологій.

Одним із найважливіших завдань для органів публічної влади є широке впровадження в процес прийняття управлінських рішень цифрових технологій. Без цього неможливо забезпечити належну якість та швидкість прийняття рішень з питань розвитку територій, а отже, і реальне покращення якості надання публічних послуг. Прийняття рішень органами влади щодо розвитку території, формування та реалізації стратегії власного розвитку територіальних громад потребують регулярного і структурованого супроводу. Якість управлінських рішень безпосередньо визначається повнотою і достовірністю вихідної інформації. Проте досвід показує, що органам влади та місцевого самоврядування доводиться працювати в умовах обмежених термінів та кількості фахових даних. Сприяти вирішенню цього питання може цілісна система інформаційно-аналітичного прийняття управлінських рішень стосовно реалізації проєктів регіонального розвитку із залученням інструментарію сучасних цифрових технологій. Важливою особливістю освітньої цифровізації є їх трансформація з традиційної технології навчання кадрів до нових інформаційних комп'ютерних, тобто СМАРТ-технологій. На шляху до євроінтеграції стає електронне навчання, тобто освітній простір, у якому відбувається формування у слухачів рис і вмінь, необхідних публічному службовцю: медіаграмотність, критичне мислення, здатність до рішення творчих завдань, вміння мислити масштабно, готовність працювати в команді, громадянська свідомість.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки. Вона передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначає критичні сфери та проєкти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання інформаційно-комуні-

каційних та цифрових технологій². Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість і якість економічної, громадської та особистої діяльності. Високотехнологічне виробництво та модернізація промисловості за допомогою інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій, масштаб і темп цифрових трансформацій повинні стати пріоритетом економічного розвитку, в тому числі на місцевому та регіональному рівнях. При системному державному підході цифрові технології будуть значно стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії у країні, підвищення продуктивності, економічного зростання, а також покращення якості життя громадян України. Існуюча система закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування може стати базою для інноваційних підходів щодо поступового використання засобів нових освітніх цифрових технологій.

Виходячи з цього, дистанційне навчання повинно базуватися на тому, що є корисного в методиці заочного навчання. У комплексі з найновішими технічними засобами комунікації обробки інформації, досвідом країн далекого і ближнього зарубіжжя, дистанційне навчання допоможе нам вийти на якісно новий рівень підготовки спеціалістів та значно збільшити їх кількість, а також за рахунок виключення витрат зменшити питомі витрати на навчання.

Херсонський регіональний центр підвищенні кваліфікації продовжує вдосконалювати інноваційні он-лайн заходи з урахуванням викликів сьогодення, а саме – платформи для дистанційного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування, в тому числі об'єднаних територіальних громад Херсонської області.

² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки»: підписане 17 січня 2018 р. № 67-р // Електронний ресурс: Режим доступу – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>.

Serhiy BILORUSOV

NEEDS ANALYSIS OF PUBLIC OFFICIALS' VOCATIONAL TRAINING OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS IN THE CONTEXT OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT OF THE KHERSON REGION IN THE REFORMS CONDITIONS

The priorities of public administration professionalization at the regional and local levels are revealed. An analysis of the need to increase the competencies of civil servants in the context of the implementation of the NADS policy. Analytical research was conducted among civil servants on the implementation of administrative reform, development of professional competencies and priorities of their professional training and motivation to improve the level of professional training. Factors influencing the development of human capital on the example of Kherson region are given. Conclusions on the strategy of human capital development of Kherson region are made.

Key words: public administration, local government, professionalization, staff training, staff.

Сергей БЕЛОРУСОВ

АНАЛИЗ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБУЧЕНИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМ

В данной статье раскрыты приоритеты профессионализации публичного управления на региональном и местном уровнях. Сделан анализ потребностей по повышению компетенций публичных служащих в контексте реализации политики НАГС. Проведенные аналитические исследования среди публичных служащих по реализации администра-

тивной реформы, развития профессиональных компетенций и приоритетов их профессионального обучения и мотивации по повышению уровня профессиональной подготовки. Приведены факторы влияния на развитие человеческого капитала на примере Херсонской области. Сделаны выводы о стратегии развития человеческого капитала Херсонской области.

Ключевые слова: *публичное управление, местное самоуправление, профессионализация, обучение кадров, персонал.*

Інна ДУТЧАК

МОЖЛИВОСТІ ВРАХУВАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА ТЕРЕНАХ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті узагальнено нові моделі гармонізації процесів централізації і децентралізації управління освітою у країнах ЄС, її демократичний контекст; охарактеризовано динаміку змін у структурі обов'язкової освіти на всіх її рівнях; проаналізовано теоретичні принципи та практичні рішення розбудови системи неперервної освіти, її глобальний та європейський контекст, а також корисний досвід для системи освіти України.

Ключові слова: *середня освіта, обов'язкова освіта, стандартизація освіти, цілі освіти, європейська освіта, моделі систем освіти, управління освітніми системами, неперервна освіта, демократизація освіти, інтеграція освіти.*

Освіта за своїм сутнісним змістом і державною вагомістю належить до тих складових суспільного життя, що визначають рівень розвитку і політичний, соціальний, економічний, культурний імідж будь-якої країни. «Освіта передусім відтворює наявний суспільний порядок, готуючи соціалізованих, компетентних і за змогою лояльних учасників

колективного життя, що дотримуються норм, правил і законів, загальноприйнятих у певній країні»¹.

Серед характеристик освітніх змін у країнах ЄС варто відзначити наступні: активізація законодавчої діяльності у сфері удосконалення структури шкільної освіти та забезпечення реалізації державних, регіональних і муніципальних проєктів модернізації школи; демократизація систем освіти у напрямі подолання в ній дуалізму і селективності; створення єдиної загальноосвітньої школи, у системі якої поєднується дошкільна підготовка, початкова школа та перший цикл середньої школи; виокремлення в системі середньої школи старшого циклу (третій-четвертий роки навчання) з орієнтацією на диференціацію систем вибору навчальних дисциплін або різних типів профільюючого фахового навчання; спрямування державної політики у сфері реформування освіти на підвищення якості професійно-технічної освіти як пріоритетного завдання суспільства; реалізація освітніх державних програм, зорієнтованих на забезпечення всім учням сприятливих умов для успішного навчання і підготовку їх до адекватного сприйняття варіабельних ситуацій соціально-економічних трансформацій; модернізація змісту обов'язкової освіти за імперативами соціально вагомих пріоритетів, пов'язаних з новими шляхами розв'язання проблем розбудови сучасного високотехнічного світу; удосконалення технологій навчального процесу в напрямі впровадження системи методів, які стимулюють розвиток пізнавальної активності учнів, критичного мислення, розширення їх креативних можливостей і самостійності.

¹ Флиер А. Я. Культурная компетентность личности: между проблемами образования и национальной политики // *Общественные науки и современность*. 2000. № 2. С.151; пор. : Зязюн І. А., Сагач Г. М. Краса педагогічної дії. К.: Українсько-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1997. 302 с.; Філіпчук Г. Громадянське суспільство: освіта, етнокультура, етнополітика. Чернівці: Зелена Буковина, 2002. 488 с.; Еппл М. В. Культурна політика і освіта : Пер. з англ. К.: Веселка, 2002. С. 32–47; Саймон Б. Общество и образование: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989. С. 14–87; Дьюї Дж. Демократія і освіта: Пер. з англ. Львів: Літопис, 2003. С.15–24, 65–82; Фэгерлинд И., Шёстедт Б. Европа: тенденции и проблемы // *Перспективы: вопросы образования*. 1992. № 1/2. С. 103–111; Вульфсон Б. Л. Сравнительная педагогика: история и современные проблемы. М.: Изд-во УРАО, 2003. С. 103–181; Pachociński R. *Oświata XXI wieku: kierunki przeobrażeń*. Warszawa: IBE, 1999. S. 5–38.

Однією з найголовніших характеристик сучасного освітнього поступу є послідовна розбудова системи неперервної освіти – освіти протягом всього життя людини. Ця концепція органічно пов'язується з іншою – з концепцією суспільства, що вчиться (освітнє суспільство), базові вектори якої фокусуються на координації таких трьох когнітивно-прагматичних суспільних функцій як: гармонізація технологій засвоєння знань, цілеспрямована мотивація актуалізації змістових параметрів знань та орієнтація на досягнення ефективного використання знань.

Для країн ЄС спочатку характерним було формування здебільшого трьох провідних за своєю сутністю, значною мірою селективних, моделей шкільних систем. Але з часом з'являється принципово нова модель шкільної освіти – організація системи масової середньої школи, основою якої є новий тип загальноосвітньої школи, що поєднує початкову школу і цикли середньої школи, а також орієнтація на об'єднання з початковою школою старших груп дошкільних установ різних типів.

Усі країни ЄС переконливо демонструють політичну рішучість у розв'язанні складних проблем суспільного поступу. Особливо переконливими є реформістські кроки у структуруванні освіти за алгоритмом високих принципів демократичного суспільства. Не менш важливим є і те, що процес реформування обов'язкової освіти у країнах ЄС включає як фундаментальні ознаки децентралізацію керування освітою, формування парадигми оцінювання та інспекцію якості освіти на національному, регіональному і муніципальному рівнях.

У країнах ЄС діють спеціальні контролюючі структури, головною метою яких є державна відповідальність за перевірку якості освіти. До того ж функція інспекції стає важливою складовою всього процесу формування оцінювальної системи. Базовий вектор освітніх реформ зорієнтовано на розбудову критеріїв системи оцінювання в напрямі підвищення стандартів освіти як одного з найважливіших чинників суспільного прогресу.

Тут виокремлюються п'ять таких основних принципів моніторингу оцінювального комплексу: об'єктивність оцінювання, релевантність оцінювання програми навчального процесу, варіабельність оцінювання, оцінювання як інструмент поліпшення технологій процесу навчан-

ня та викладання, суспільна виправданість критеріїв оцінювання якості освіти.

Для країн ЄС притаманним є рух у напрямі створення системи масової середньої освіти, «яка асоціювалася з демократизацією, соціальним прогресом, зростанням престижу держави на міжнародній арені... Середня освіта в більшості регіонів світу представлена двома рівнями загальноосвітньої підготовки: неповними середніми школами (I ступінь) і повними середніми школами (II ступінь) з усією різноманітністю типів шкіл, відділень, потоків, як правило, академічного або практичного за змістом спрямування»².

Характеристика оцінювального комплексу в країнах ЄС характеризується переважно за чотирма параметрами: ступінь децентралізації оцінювання, оцінювальна функція, оцінювальні установи та зміст моделі оцінювання³.

До базових стратегій розбудови освітніх систем країн ЄС належить також реструктуризація на різних рівнях структури управління навчальним процесом в обов'язковій освіті. Одним з найважливіших параметрів виміру й оцінки освітянського простору є управління освітою, в якому прийнято виділяти три блоки управлінських рішень – макро-адміністративний, мікро-адміністративний та фінансовий.

З позицій концепції цілісності світового педагогічного процесу й філософії освіти заслуговують на особливу увагу саме інтеграційні процеси у реформуванні освіти – передусім в напрямі такої педагогізації суспільства, за якою відбувається гармонізація тенденцій централі-

² Реформы образования в современном мире: глобальные и региональные тенденции. М.: Изд-во Российского открытого университета, 1995. С. 146, 149; пор.: Структура и учебно-воспитательный процес в 12-летней общеобразовательной школе западноевропейских стран. М.: [Ин-т теории педагогики и образования РАО], 2001. С. 4–7; Вульфсон Б. Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI в. М.: Изд-во УРАО, 1999. С. 5–130; Kupisiewicz Cz. O reformach szkolnych. – Warszawa: Wyd-wo «Żak», 1999. S. 85–112.

³ A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union. – Brussels: [European Unit of EURYDICE], 1997. – P. 53–56; пор: Secondary Education in the European Union: Structures, Organisation and Administration. Brussels: [European Unit of EURYDICE], 1997; Szkolnictwo średnie w Unii Europejskiej: struktury, organizacja i administracja. Warszawa, 1999. S. 92–103; Шишов С. Е., Кальней В. А. Школа: мониторинг качества образования. М.: Педагогическое общество России, 2000. С. 18–141.

зації і децентралізації, глобалізації й регіоналізації, а також інтеграції й дезінтеграції.

Динаміка співвідношень централізації чи децентралізації національних управлінських систем освіти представлена переважно у п'яти сферах: планування освітньої системи; визначення цілей і змісту навчальних програм, методів і критеріїв оцінювання; встановлення штату педагогічного й непедагогічного персоналу школи й рівня контролю за виконанням ними посадових обов'язків; оцінювання та інспектування освітньої діяльності; фінансування освіти. Для всіх цих управлінських сфер більшості країн ЄС характерним є домінування центральної влади.

Однією з важливих проблем управління освітою є встановлення рівня відповідальності центральної влади і закладів освіти за визначення змісту і цілей навчальних програм. Тут різні країни демонструють різні моделі співвідношення тенденцій централізації та децентралізації в управлінні освітою, зокрема у визначенні змісту навчальних програм.

Іншою важливою сферою, показовою для визначення параметрів кореляції процесів централізації та децентралізації управління освітою, є встановлення відповідальності за призначення педагогічного й непедагогічного персоналу закладів освіти.

Фундаментальні принципи розбудови освітніх систем країн ЄС за алгоритмом сучасної філософії освіти базуються передусім на концептах демократизації й гуманізації, інтеграції й соціалізації. Політичні імперативи розбудови європейського освітнього простору зорієнтовано на гармонізацію тут континентальних, національних і регіональних тенденцій.

Саме з таких концептуальних ідеологем – культура і освіта, освіта і демократичне суспільство розглядається компаративний формат цілей освітніх реформ в країнах ЄС⁴.

⁴ A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1984–1994). Brussels: [European Unit of EURYDICE], 1997. P. 8, 16, 74–124, 151–177, 194–244, 259, 276; *пор.* : Secondary Education in the European Union: Structures, Organisation and Administration. Brussels: [European Unit of EURYDICE], 1997; Dziewulak D. Systemy szkolne Unii Europejskiej. Warszawa: Wyd-wo "Zak", 1997. S. 37–119.

Визначальними соціопедагогічними тенденціями в більшості країн ЄС є децентралізація й адаптування до ринку праці.

Соціопедагогічні процеси, спрямовані на трансформацію освітніх систем, зокрема за вектором пролонгації освітньої підготовки після закінчення обов'язкової освіти, також є вагомим компонентом ідеології нових цілей освіти й виховання, вмотивованої поваги до подальшого навчання, власне до постобов'язкової освіти.

Важливим сектором формування парадигми цілей обов'язкової освіти в країнах ЄС є також, з одного боку, різноманітні імпульси, зорієнтовані на певну децентралізацію повноважень визначення змісту навчальних програм, з іншого – державницька спрямованість на досягнення – за встановленими параметрами – певної соціально вмотивованої єдності змісту навчальних програм в системі обов'язкової освіти.

З цих суспільно вагомих позицій характеристики цілей обов'язкової освіти виокремлюються в системі пріоритетів такі комплекси теоретичних параметрів:

- досягнення справжньої рівноправності соціальних можливостей здобуття обов'язкової освіти без будь-яких обмежень; гармонізація процесу забезпечення рівних можливостей здобуття освіти в напрямі координації цілей стабільності надання обов'язкової освіти і соціально-економіко-культурної динаміки; захист права на обов'язкову освіту та її демократизація; правове забезпечення неможливості дискримінації при одержанні обов'язкової освіти; пролонгація терміну обов'язкової освіти;
- забезпечення всього населення базовою освітою з широкою збалансованою навчальною програмою, мета якої виховання «інформованого» громадянина країни, зокрема, розширення змісту і завдань навчальних програм;
- забезпечення підготовки учнів до адекватного сприймання соціальних норм подальшого дорослого життя – професійного, родинного і локального форматів, а також підготовки учнів до майбутньої адаптації, зокрема до мінливості ринку праці і соціальних трансформацій, до опановування різними соціокультурними нормативами інтерактивних сфер людської діяльності.

Для всіх країн ЄС характерним є значне розширення кількості цілей, визначених для базової освіти і здобуття вмінь. Децентралізація цілей освіти та їх адаптація до вимог майбутнього ринку праці є основними трансформаційними тенденціями в більшості країн ЄС.

Для розбудови освітніх парадигм країн ЄС характерним є загальна спрямованість їх на інтеграцію в цій сфері суспільного життя. Важливе значення тут має реформістський поступ у сфері обов'язкової освіти, спрямований на створення якісно нових моделей її організації з урахуванням не лише вимог демократичного імперативу сучасної освіти, але й ідеології розширення параметрів гармонізації критеріїв розбудови систем освіти й соціально-економічного потенціалу держав.

За офіційними даними, у динаміці реформ структури обов'язкової освіти в країнах ЄС виокремлюються такі основні параметри, як: визначення понять «обов'язкова освіта» й «обов'язковий термін перебування в школі»; встановлення тривалості обов'язкової освіти; стратифікація моделей закладів обов'язкової освіти чи типів їх структури та атестація завершення обов'язкового рівня середньої освіти.

Характерним для першого параметра є те, що в більшості країн ЄС батьки не зобов'язані віддавати дітей до школи тоді, коли вони самостійно «забезпечують їх освітою». До того ж там, де «обов'язковий шкільний вік» сягає 18 років, навчання на старшому етапі (від 16 до 18 років) може проходити за вечірньою формою. Щодо свободи вибору батьками типу школи – загальнодоступної державної чи приватної, то в різних регіонах ЄС ситуація неоднакова.

Щодо другого параметра в більшості країн ЄС відзначається глибоко соціально, економічно й духовно вмотивована тенденція до збільшення тривалості обов'язкової освіти в різних часових вимірах – від восьми й дев'яти років до десяти й одинадцяти років та понад одинадцять років. У цілому за останні роки майже в половині країн ЄС терміни обов'язкової освіти зросли на один, два і навіть на три роки, доводячи граничний середній вік учнів до п'ятнадцяти, шістнадцяти або вісімнадцяти років.

Обов'язкове навчання (обов'язкова освіта) в країнах ЄС починається переважно з шести років. Водночас у деяких регіонах

спостерігається два типи інших державних нормативів початку обов'язкового навчання, зокрема: початок обов'язкового навчання з більш раннього віку: з п'яти років і навіть з чотирьох років; початок обов'язкового навчання з більш пізнього віку: офіційно – з семи років, практично – з восьми років.

За третім параметром структурний простір обов'язкового навчання в країнах ЄС поділяється на шість серій модельних типів у двох класифікаційних версіях: диференціація моделей структур обов'язкової освіти на певні ступені чи цикли; стратифікація моделей структур обов'язкової освіти на більш або менш диференційовані рівні середньої освіти.

З позицій першої класифікаційної версії виокремлюються такі три типи структурних моделей за ступенями чи циклами обов'язкової освіти в країнах ЄС: обов'язкове загальне навчання без його офіційного розмежування на початкову і середню освіту на державному й регіональному рівнях; поділ обов'язкового загального навчання на два окремих ступені (цикли): початкову освіту і середню освіту – звичайно, у двох різних типах навчальних закладів – у тих регіонах, де діти навчаються в початковій школі до 12 років; виокремлення в Люксембургу в обов'язковому одинадцятирічному стаціонарному навчанні специфічного циклу – дошкільної освіти (для всіх дітей віком з чотирьох до шести років), що передуює початковій школі, яку зобов'язані відвідувати всі діти віком від шести до п'ятнадцяти років (як мінімум); у кінці шостого року початкової школи учні починають навчатися за різними напрямами.

За алгоритмом другої класифікаційної версії – рівнями диференціації обов'язкової середньої освіти – в країнах ЄС визначаються також три структурних модулі. Найпоширенішим, характерним для більшості країн ЄС є навчання в обов'язковій середній школі на базі загальної програми, також варіативність навчальних напрямів у системі середньої освіти, один з яких учні обирають у віці від десяти до дванадцяти років перед закінченням навчання в початковій школі, та вибір майбутньої професійної орієнтації на вищому ступені середньої освіти – за один рік до закінчення обов'язкового навчання; відміна селективної за

своєю сутністю, недемократичної норми розподілу учнів на останньому етапі навчання (три роки) на різні освітні рівні й напрями.

За четвертим параметром у стратифікації трансформації у структурі обов'язкової освіти визначаються системи атестації її закінчення.

Трансформації у структурі обов'язкової освіти в цьому напрямі в країнах ЄС характеризуються переважно такими п'ятьма тенденціями як: відміна системи випускних іспитів після закінчення навчання в початковій школі більшості країн, крім Люксембургу, де такі іспити залишалися тривалий час у значно менш селективному вигляді – як екзамени для вступу до середньої школи після шести років навчання за *a core curriculum* у початковій школі; скасування випускних іспитів після закінчення обов'язкової середньої освіти майже в усіх країнах ЄС; функціонування в більшості країн ЄС сертифіката єдиного зразка як нормативного документа про закінчення обов'язкового шкільного навчання; реформування в багатьох країнах ЄС правових норм існуючих систем екзаменування, оцінювання та атестації при закінченні обов'язкової освіти в напрямі недопущення будь-якої дискримінації учнів, яка могла б у подальшому негативно позначитися на їх майбутньому загальноосвітньому й професійному становленні й самоствердженні як рівноправних членів демократичного суспільства; зорієнтування у країнах з різноманітною структурою обов'язкової середньої освіти визначення різних дисциплінарних кваліфікацій атестатів про закінчення цього періоду шкільного навчання в напрямі їх відповідності до спеціалізацій різних закладів вищої освіти.

Для освітньої політики ЄС фундаментальною ознакою є посилена увага до проблем гармонізації освітніх систем країн цієї наднаціональної й міжурядової організації. Тут диз'юнктні параметри загальної організації та структури різних освітніх систем країн ЄС за своїми сутнісними формулами віддзеркалюють варіабельність реорганізаційних рішень у розбудові Європейської парадигми складових освітнього простору в координатах Європейського виміру освіти – власне кардинальних реформ фундаментального характеру. Реформування систем освіти країн ЄС переважно зорієнтовано в напрямі поступового

переходу від жорсткої селективно-ієрархічної моделі середньої школи до створення нового типу загальноосвітньої школи – об'єднаної.

Життєздатність «європейської ідеї» як філософської й соціально-економічної домінанти західноєвропейської інтеграції виявляється на різних рівнях суспільного поступу в напрямі розширення комплексу фундаментальних чинників створення співдружності незалежних країн на теренах Європи з їх спільним соціально-економічним простором та загальноєвропейським простором в освіті.

Гуманістичний пафос гармонізації глобальних, регіональних і національних стратегій реформування систем освіти країни Європейського Союзу демонструють у різних сферах – від політико-правової й управлінської та планувально-прогностичної до визначення бази стандартів і змісту освіти, структури обов'язкової та неперервної освіти й системи професійної освіти, комплексів новітніх технологічних засобів і шляхів модернізації навчальних дисциплін, фінансування тощо.

Висновки

Важливість педагогічного досвіду країн ЄС для інших країн, зокрема для реформування шкільної системи України, визначається багатьма факторами, пов'язаними як із загальним антропоцентричним контекстом освітньої діяльності в координатах оптимізації суспільного поступу, так і з тенденціями гармонізації глобальних та національних пріоритетів. У цьому напрямі євроінтеграційні вектори освітньої політики України цілком виправдано мають концентруватися відповідно до Національної доктрини розвитку освіти на розбудові нового типу освіти – гуманістично-інноваційного, зорієнтованого на оновлення змісту й структури освіти, на принципи рівного доступу всіх дітей до якісної освіти в усіх регіонах України, на ефективну підтримку на державному й муніципальному рівнях розвитку шкіл з середнім і низьким рівнем освітніх послуг, на забезпечення організації якісного профільного навчання у старшій школі – впровадження в Україні профільної старшої школи, на підвищення якості професійно-технічної освіти, розподілу фінансових ресурсів різних рівнів, спрямованих на розвиток освіти,

на розв'язання проблеми ефективного використання інтелектуального потенціалу педагогічних кадрів України на її шляху до духовного зближення народів Великої Гуманістичної Європи.

Inna DUTCHAK

**OPPORTUNITIES TO TAKE INTO ACCOUNT
THE EXPERIENCE OF EU COUNTRIES REGARDING
THE REFORM OF THE SECONDARY EDUCATION SYSTEM
ON THE TERRITORY OF CHERNIVTSI REGION**

The research highlights the problems of a strategy of educational reforms; characterizes the theoretical basis of reformation of educational systems; studies the questions of modeling the structure and managing the systems of compulsory education in the context of modernization of educational strategies; analyses the stages and contents of reforms of compulsory education in the comparative aspect; determines the principles of formation of systems of continuous education; systematizes the peculiarities of reformation of school systems from the positions of integrational strategies; studies standards of compulsory education in the countries of European Union.

Key words: secondary education, compulsory education, standardization of education, stratification of educational systems, models of systems of education, management of educational systems, continuous education, democratization of education, integration of education.

Инна ДУТЧАК

**ВОЗМОЖНОСТИ УЧТЕНИЯ ОПЫТА СТРАН ЕС
ОТНОСИТЕЛЬНО РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ**

В статье осуществлен сравнительный анализ этапов и содержания реформ, определены принципы становления систем непрерывного

образования и образования в течение всей жизни, выделены особенности реформирования школьных систем с позиций интеграционных стратегий, дается характеристика теоретических основ реформирования систем обязательного образования, рассматриваются вопросы моделирования структуры и управления системой среднего образования в контексте модернизации образовательных стратегий. Кроме того, раскрыты параметры Европейского контекста в сфере управления образованием, выделены стандарты обязательного образования, а также рассмотрены психолого-педагогические аспекты духовного развития личности в гармонии с тенденциями гуманизации образования в странах Европейского Союза.

Ключевые слова: *среднее образование, обязательное образование, цели образования, стратегия образования, европейское образование, модели систем образования, управление образовательными системами, демократизация образования, интеграция образования.*

РОЗДІЛ II

СУЧАСНИЙ ЕТАП ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНІ ПОТРЕБИ ТА МОЖЛИВОСТІ

Віра БУРДЯК

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОСТКОМУНІСТИЧНІЙ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНІЙ ЄВРОПІ

У статті здійснено комплексний політологічний аналіз проблем формування органів державного управління в ЦСЄ. Автор вважає, що новий державний менеджмент не завжди дає правильні поради для управлінських систем країн ЦСЄ. Поєднання багатьох чинників вказує на потребу реалізації спочатку веберівських принципів, а згодом – принципів сучасного менеджменту.

Аналізуючи, чи підходить класична веберівська модель країнам ЦСЄ більше, ніж неовеберівська, автор наводить два аргументи на користь концепції неовеберівської держави і наголошує, що у сучасному світі ізоляція неможлива. Хоч основні реформи нового менеджменту сприймаються критично або й усуваються у багатьох країнах, все ж вони змінюють ставлення до управління.

Модернізація державного менеджменту в розвинених країнах впливає на його розвиток у регіоні ЦСЄ. Попри сильну залежність країн ЦСЄ від їх попереднього розвитку, більшість зусиль щодо розбудови держави засновані на принципах, схожих з концепцією нового менеджменту. Тож створення неовеберівської держави більш реалістичне, ніж традиційної веберівської системи державного управління. Для кращого розвитку країнам ЦСЄ слід запровадити

«веберівські» елементи концепції неовеберівської держави, а далі, поступово – «нео» елементи, з сучасними інструментами менеджменту.

Ключові слова: *Центрально-Східна Європа, органи державного управління, класична веберівська модель, концепція неовеберівської держави, менеджмент.*

Минуло 30 років з часу, коли народи держав ЦСЄ вийшли на багатотисячні демонстрації, страйки, протести проти влади і розпочали зміни чинного режиму та демократичні перетворення. Спадщина соціалізму і прагнення повалити правлячі державні структури сприяла тому, що в 1990-х роках форми державного устрою й управління в країнах ЦСЄ мали багато спільних рис. Виділити негативи, властиві державному управлінню цих країн не важко, але сучасні відмінності ускладнюють пошук спільних рішень для всіх країн ЦСЄ, в яких сформувалися різні демократичні режими. Вважаємо, що стан ліберальної демократії – найважливіший фактор при аналізі концепцій державного управління в регіоні ЦСЄ. Про це незаперечно свідчить розвиток, спільні риси і ризики всіх посткомуністичних країн ЦСЄ, хоч їх палітра доволі строката. На відміну від країн Заходу, в яких широко досліджується дія принципів нового державного менеджменту, в регіоні ЦСЄ сферу державного управління і функціонування нової концепції «неовеберівської держави» вивчено ще недостатньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ключовими документами, які безпосередньо стосуються реформ державного управління в країнах-членах та потенційних кандидатах на вступ до Європейського Союзу, є публікації SIGMA («Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту» – спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та ЄС): «Принципи державного управління» (2014 р. та друге видання – 2017 р.) і «Методологічні межі принципів державного управління» (2017 р.)¹.

¹ *European Commission's Strategy and Reports.* URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en (дата звернення: 15.08.2019); *European Principles for Public Administration // SIGMA Papers.* 1999. № 27. URL: <http://unpan1.un.org/>

Викладені в цих публікаціях принципи державного управління та методологічна база для їх чіткого і систематичного аналізу стали основою досліджень ефективності реформ державного управління в семи країнах-вступниках, а згодом і країнах «Східного партнерства» (Грузія, Молдова).

Заслугує на увагу і колективна монографія за редакцією чеських науковців Ю. Немеца та Д. Шпачка «25 років змін та реформ у регіоні V4» (2017 р.)², в якій зусиллями авторського колективу вчених із Польщі, Словаччини, Угорщини та Чеської Республіки, тобто країн Вишеградської групи, проаналізовано ті реформи державного управління в посткомуністичних державах-членах Євросоюзу, що відбулись у них за останню чверть століття.

Аналіз реформ державного управління в країнах ЦСЄ. В останні роки зросла кількість порівняльних досліджень стосовно проведених реформ державного управління в країнах Сходу і Заходу Європи. Відмінності суттєві, і тут важко застосувати спільні дослідницькі концепції. Так, і в Західній, і Східній Європі є істотні відмінності між країнами. У Східній Європі політичні системи суспільств були змінені докорінно, а в країнах Західної Європи реформи державного управління проводилися без змін політичного ладу. На тлі загальних досягнень у сфері реформ організаційних структур і значного зростання економіки в регіоні, відмічаються незначні успіхи держав ЦСЄ у реформуванні державного управління. У цих країнах діють нові Конституції, нові політичні системи, але порівняння організаційних змін з іншими державами свідчить про доволі скромніший прогрес реформ державного управління. Причин є декілька:

intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf (дата звернення: 15.08.2019); *Methodological framework for the principles of public administration*. Paris: OECD/SIGMA, 2017. 252 p. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf> (дата звернення: 12.08.2019); *SIGMA Monitoring Reports*. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm> (дата звернення: 15.08.2019); *The Principles of public administration*. Paris: OECD/SIGMA, 2014. 110 p. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-PublicAdministration-Nov2014.pdf> (дата звернення: 11.08.2019);

² *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region* / ed. by Juraj Nemecek, David Špaček. Praha: ASTRON studio CZ, 2017. 188 p. URL: <https://munispace.muni.cz/index.php/munispace/catalog/book/862> (дата звернення: 11.08.2019).

- реформи державного управління в країнах ЦСЄ більше нагадують процес розвитку, ніж традиційну реформу, яка припускає реорганізацію державного апарату³. З 1990-х років у ЦСЄ створювали державний сектор, але не реформували, не скорочували штати державних установ. Тож замість справжньої реформи державного управління тут був здійснений перехід до іншого стану без чіткої концепції та плану заходів⁴;

- очевидно, що реформи державного управління не були пріоритетом для політиків ЦСЄ. Те, що виборці в кожному зручному випадку висловлювали недовіру урядам, особливо вплинуло на політику реформування державного управління, адже вона не давала на виборах додаткових голосів. У країнах ЦСЄ не було політичного консенсусу і чіткості реформ⁵. Тому процес розвитку державного управління не був раціональним і послідовним; часто зі зміною уряду змінювався і політичний курс країни;

- системний підхід до реформи державного управління вимагав стратегічного обґрунтування, а в країнах ЦСЄ він представляв розрізнені, не послідовні, обмежені спроби реформування чинних політичних систем. Не узгодження політики чи її відсутність спричиняли нерівномірний розвиток і внутрішню диференціацію. Окремі «острівці успіху» були не стійкими, тож часто важко узагальнити підсумки реформ навіть у межах однієї країни⁶;

- в основі проблем регіону лежить недостатнє розуміння концепцій і особливо єдиної ідеології реформування державного управління⁷. Схожа ситуація і в деяких розвинених країнах, але в меншій мірі, ніж у ЦСЄ, де зустрічаються необґрунтовані і навіть хибні думки про держа-

³ Verheijen A.J.G. *Public Administration in Post-Communist States* // In: G. B. Peters, J. Pierre (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003. P. 490.

⁴ Dolowitz D. and Marsh D. *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature* // *Political Studies*. 1996. Vol. 44. P. 343–357.

⁵ Verheijen A.J.G. *Public Administration in Post-Communist States* // In: G. B. Peters, J. Pierre (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003. P. 490.

⁶ Verheijen A.J.G. *Public Administration in Post-Communist States* // In: G. B. Peters, J. Pierre (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003. P. 491.

⁷ Drechsler W. *Governance, Good Governance and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity*. *Trames* 4, 2004. P. 389.

ву, що веде до «нерозуміння логічного обґрунтування реформ і невміння поєднати їх з іншими реформами в країні»⁸. Аналіз цих проблем свідчить, що термін «перехідний період» сповна характеризує державне управління в ЦСЄ; на відміну від держав зі стійкими традиціями у сфері державної служби і наявної адміністративної культури, у 1990-х роках у країнах ЦСЄ не було певних бюрократичних перешкод для проведення адміністративних реформ. Відсутність власних традицій, невміння оцінити можливі ризики реформ і велике прагнення досягти успіху привели країни ЦСЄ до створення нового суспільного ладу з певним поєднанням компонентів різного походження⁹.

Початок перехідного періоду в країнах ЦСЄ збігся з епохою панування неоліберальних теорій державного управління та нового державного менеджменту на Заході, зокрема в міжнародних організаціях (Світовий Банк, МВФ тощо), і країнах, що стали взірцем, тобто в США і Великобританії¹⁰. Відчутний англо-американський вплив (не континентальної Європи) був помітним навіть під час виступу представників цих країн на конференціях Асоціації шкіл та інститутів державного управління ЦСЄ – основній арені обговорення реформ державного управління в регіоні. Ідеологію нового державного менеджменту, яка вимагала скоротити державний апарат, у ЦСЄ сприйняли, розвиваючи ринкову економіку і масштабну приватизацію. До кінця перехідного періоду залежність від попереднього шляху розвитку зросла, адже всі рішення з розбудови нової держави були прийняті ще на початку 1990-х рр.

«Посткомуністичні країни прагнуть копіювати більш розвинені країни Заходу», – зазначав Р. Роуз¹¹. Утім розбудовують свої держави, маючи мінімальні знання про цей розвиток і без контактів у тих

⁸ Peters B. G. *The Future of Governing*. (2nd edn). Kansas: University Press of Kansas, 2001. P. 64.

⁹ Sztompka P. *Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break // Communist and Post-Communist Studies*. 1996. 29 (2). P. 120.

¹⁰ Verheijen A.J.G. *Public Administration in Post-Communist States // In: G. B. Peters, J. Pierre (eds), Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003. P. 490.

¹¹ Rose R. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House, 1993. P. 111.

країнах¹². Тож при дефіциті фінансових і трудових ресурсів в ЦСЄ та потребі швидкого прийняття рішень, особливо при становленні нових держав, досвід і знання інших країн виявилися дуже корисними (у кого був до них доступ)¹³. При цьому трансфері стратегій допомога ззовні була надто важливою¹⁴. Уряди приймали й використовували популярні рішення і підходи, а часу для їх аналізу не було. Політики й управлінці без досвіду легко потрапляли у полон «модних концепцій», переоцінювали позитиви нової ідеології і недооцінювали недоліки шаблонної моделі. У країнах ЦСЄ вивчення реформ у світі мало більше значення, ніж емпірична оцінка своїх власних потреб¹⁵.

Зрештою, країни ЦСЄ отримали ті ж проблеми, що й на Заході, але не вирішили свої. Трансфер стратегій – не лише технічний процес і тут слід зважати на ідеологію та політичні цінності¹⁶. Сліпе копіювання методів державного управління різних країн, які мають більший досвід демократичного управління, інші ресурси й інституційну базу може викликати серйозні проблеми.

Вважаємо, що успіх адаптації стратегій залежить від взаємозамінності інститутів й адекватності ресурсів країни-реципієнта, і не відомо, чи можуть багаті країни з традиціями демократії бути зразком для посткомуністичних країн. Довільне поєднання різних, іноді суперечливих традицій і концепцій, шкодило втіленню методів державного управління в країнах ЦСЄ, що мало такі наслідки:

¹² Randma-Liiv T. *Demand- and Supply-Based Policy Transfer in Estonian Public Administration* // Journal of Baltic Studies. 2005. 36(4). P. 468.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Randma-Liiv T. *Demand- and Supply-Based Policy Transfer in Estonian Public Administration* // Journal of Baltic Studies. 2005. 36(4). P. 467–487; Temmes M., Peters B. G., Sootla G. *The Governance Discourse in Three Countries: A Comparison of Administrative Reform Activities in Finland, Estonia and Russia*. In: G. Jenei, A. Barabashev, F. van der Berg (eds). *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors*. Bratislava: NISPACE, 2005. P. 66–82.

¹⁵ Verheijen A.J.G. *Public Administration in Post-Communist States* // In: G. B. Peters, J. Pierre (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003. P. 490.

¹⁶ Dolowitz D. and Marsh D. *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature* // Political Studies. 1996. Vol. 44; Drechsler W. *The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe*. 2009. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/280492347.pdf> (дата звернення: 11.08.2019); Rose R. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House, 1993.

• мода на новий державний менеджмент, поширена на Заході, вплинула на ряд країн ЦСЄ, які рухалися схожим шляхом. Це торкнулася й основ розбудови держави, тому ці країни швидше відносили до «ринкових», ніж до «модернізаторів»¹⁷;

• відсутність кваліфікованих політиків заважала органам влади в ЦСЄ оцінити досвід інших держав і порівняти різні моделі. Через «неінформований трансфер» країни-реципієнти не мали достатньої інформації про такі стратегії та їх реалізацію в країнах-донорах¹⁸. На жаль, є випадки запозичення стратегій і програм, які мали сумнівний успіх навіть у самих країнах-донорах¹⁹.

Новий державний менеджмент і неовеберівська концепція держави. При соціалізмі все пов'язане з державою мало погану славу. Саме ж поняття «держава» асоціювалося з діями комуністичних партій, тож, на думку В. Дрехслера, відсутність загального розуміння держави створила доволі серйозні проблеми. Громадянам було важко визначити, що важливіше: сильна держава чи держава з обмеженими функціями. Опонентам концепції держави це подобалося, але таким чином блокувались автоматична лояльність громадян до держави, співпраця з владою, повага до правових і адміністративних рішень, що важливо для демократичних держав²⁰. Вказані настрої в країнах ЦСЄ привели до поширення ідеології, заснованої на концепції держави з мінімальними повноваженнями.

Одну з основних проблем у більшості країн ЦСЄ викликало бажання миттєво перейти до сучасної системи управління, без розбудови міцної основи, необхідної для формування демократичної держави, тобто традиційної системи ієрархії державного управління і певної системи підзвітності. Навіть без базової структури системи

¹⁷ Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.* (3rd edn). Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 97.

¹⁸ Dolowitz D. and Marsh D. *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature* // *Political Studies*. 1996. Vol. 44. P. 17.

¹⁹ Randma-Liiv T. *Demand- and Supply-Based Policy Transfer in Estonian Public Administration* // *Journal of Baltic Studies*. 2005. 36(4). P. 467–487.

²⁰ Drechsler W. *Estonia in Transition* // *World Affairs*. 1995. 157(3). P. 112.

державного управління було бажання «реформувати» ще не існуючу практику управлінського менеджменту. Г. Р. Йенеї і А. К. Салай писали, що в країнах ЦСЄ державне управління зіткнулося з особливим викликом, з потребою одночасно створити політичну демократію і реалізувати принципи ефективності та економічності²¹.

Деякі дослідники піддають сумніву можливість запровадження принципів нового державного менеджменту у країнах перехідного періоду. «Новий державний менеджмент несе особливу шкоду, – писав В. Дрехслер, коли нав’язується перехідним, а також і тим країнам, що розвиваються, тому що він може мати якийсь сенс лише в умовах добре діючої демократичної адміністративної традиції»²². Схоже міркували також В. Данн та Д. Міллер, заявляючи, що «новий державний менеджмент не веде до створення сильної держави, здатної вирішувати численні внутрішні і зовнішні проблеми, характерні для новоутворених незалежних держав, такі як етнічна ворожнеча, що впливає на державну службу, гіперплюралістичні партійні системи, неефективне регулювання економіки, охорони здоров’я і довкілля»²³.

Попри те, що при аналізі державного управління початку 1990-х рр. на державу зазвичай не зважали, а «всесильному ринку приписувалися містичні сили, у концепції неовеберівської держави її значимість знову зросла»²⁴. Про це свідчать наукові дослідження вчених країн Заходу. А в країнах ЦСЄ більшість проблем пов’язана з визначенням того, що таке «державна» чи якою вона повинна бути²⁵.

²¹ Jenei G. R., Szalai A. K. *Modernizing Local Governance in a Transitional Nation: Evaluating the Hungarian Experience* // *Public Management Review*. 2002. 4(2). P. 368.

²² Drechsler W. *The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe*. 2009. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/280492347.pdf> (дата звернення: 11.08.2019).

²³ Dunn W., Miller D. Y. *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform* // *Public Organization Review*. 2007. Vol. 7. P. 345–346.

²⁴ Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3rd edn). Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 99.

²⁵ Drechsler W. *Governance, Good Governance and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity*. *Trames* 4, 2004. P. 390.

Водночас посткомуністичні країни все ще недостатньо сильні. До перехідного періоду державні апарати цих країн були величезні щодо реалізації функцій, які мають вплив на суспільство, в порівнянні з країнами розвиненої демократії. Хоч це не означає, що там були сильні органи влади, здатні розробляти, реалізовувати політику чи ефективно виконувати щоденні адміністративні функції²⁶. Створення іншого джерела влади в особі політично неупередженої і професійної державної служби суперечило інтересам компартій. Зважаючи на їх активне втручання в життя громадян, державна служба однозначно, але виправдано негативно асоціювалася з регулюванням і управлінням з центру.

Для забезпечення стабільного розвитку новим демократичним державам довелося долати безліч труднощів: формувати сильні й ефективні органи влади; створювати сильну й ефективну державу, що було надто складно через минулий досвід. Слушною є думка Б. Г. Пітерса, який стверджує, що «коли так звана веберівська адміністративна система інституціоналізована, є сенс подумати як краще почати рух від неї до більш «сучасної» системи державного управління»²⁷. Отже, антидержавна мінімізація може стати катастрофою для країн ЦСЄ, а домінування елементів нового державного управління може негативно позначитися на тривалому і сталому розвитку. При цьому утвердження ролі держави як основного ініціатора появи «старих» проблем перехідного періоду і «нових» проблем, пов'язаних з глобалізацією, НТП, зміною демографічної ситуації, екологічною загрозою, буде опорою в державах ЦСЄ, які ще не повністю врегульовані політично й економічно²⁸.

²⁶ Grindle M. S. *The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions* // in: M. S. Gringle (ed.). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard Institute for International Development, 1997. P. 3.

²⁷ Peters B. G. *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination* // "Public Administration". 1998. Vol. 76. P. 309.

²⁸ Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3rd edn). – Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 99.

Висновки

Спроби реформи державного управління в країнах ЦСЄ стали хрестоматійним прикладом принципового нерозуміння і змішування невідповідних адміністративних рішень та методик. Ймовірно, на цьому етапі механістичний і технічний підходи до державного управління будуть якийсь час переважати над стратегічним мисленням. Утім, відсутність загальної згоди щодо політичного курсу призвела до нестабільної діяльності органів влади в регіоні ЦСЄ: часті поодинокі спроби реформування стали причиною досить напруженої ситуації в країнах і скептицизму щодо подальших змін. Наразі для успішного розвитку державного управління необхідна концептуальна ясність та поінформовані пропозиції і рекомендації про роль сучасної держави.

Дослідження виявило, що новий державний менеджмент не завжди дає правильні поради для оздоровлення проблем країн ЦСЄ. Багато аргументів вказують на необхідність реалізації веберівських принципів ще до впровадження принципів сучасного менеджменту в ЦСЄ. Це може поставити питання про те, чи підійде класична веберівська бюрократія країнам ЦСЄ більше, ніж неовеберівська модель. Є два аргументи на користь того, що концепція неовеберівської держави підходить краще. Не існує заперечень щодо того, що у сучасному світі ізоляція неможлива. Навіть якщо основні реформи нового державного менеджменту сприймаються критично чи навіть усуваються у багатьох країнах, так що «ми можемо почати посмертний аналіз нового державного менеджменту вже зараз»²⁹, вони змінили наше ставлення до державного управління³⁰. Спроби модернізації державного менеджменту в високорозвинених країнах будуть впливати на його розвиток і в регіоні ЦСЄ.

²⁹ Lynn L. E. *The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy* // *Public Administration Review*. 1998. № 58(3). P. 231.

³⁰ Peters B. G. *The Future of Governing*. (2nd edn). Kansas: University Press of Kansas, 2001. P. 199–201.

Також існує сильна залежність країн регіону від їх попереднього розвитку. З огляду на те, що більшість зусиль з побудови держави засновані на принципах, схожих з концепцією нового державного менеджменту, створення неовеберівської держави більш реалістичне, ніж створення традиційної веберівської системи державного управління. Для кращого розвитку країн ЦСЄ слід забезпечити наявність «веберівських» елементів концепції неовеберівської держави, і далі поступово впроваджувати «нео» елементи з сучасними інструментами менеджменту.

Vira BURDIAK

PROBLEMS OF GOVERNMENT BODIES' FORMATION IN POST-COMMUNIST CENTRAL AND EASTERN EUROPE

The article provides a comprehensive political science analysis of the problems of the formation of government bodies in Central and Eastern Europe. The author believes, that the new state management does not always give the right advice on improving the governance systems of the CEE countries. The combination of many factors indicates the need to first implement Weber's principles, and then the principles of modern management. The author gives two arguments in favor of the concept of a neo-Weberian state and stresses, that isolation is impossible in the modern world. The modernization of public administration in developed countries affects its development in the CEE region. Given the dependence of CEE countries on their previous experience, most efforts to develop the state are based on principles similar to the concept of new public management. For better development, CEE countries should introduce Weberian elements the concept of a neo-Weberian state, so, gradually – "neo" elements, with modern management tools.

Key words: CEE, government bodies, classical Weberian model, the concept of a neo-Weberian state, management.

Вера БУРДЯК

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКОЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

В статье осуществлен комплексный политологический анализ проблем формирования органов государственного управления в Центрально-Восточной Европе. Автор считает, что новый государственный менеджмент не всегда дает правильные советы по оздоровлению управленческих систем стран ЦВЕ. Сочетание многих факторов указывает на необходимость реализации сначала веберовских принципов, а затем принципов современного менеджмента. Автор приводит два аргумента в пользу концепции неовеберовского государства и подчеркивает, что в современном мире изоляция невозможна. Модернизация госуправления в развитых странах влияет на его развитие и в регионе ЦВЕ. Учитывая зависимость стран ЦВЕ от их предшествующего опыта, большинство усилий по развитию государства основаны на принципах, схожих с концепцией нового государственного менеджмента. Для лучшего развития странам ЦВЕ целесообразно ввести «веберовские» элементы концепции неовеберовского государства, а дальше, постепенно – «нео» элементы, с современными инструментами управления.

Ключевые слова: ЦВЕ, органы государственного управления, классическая веберовская модель, концепция неовеберовского государства, менеджмент.

Тетяна БЕВЗ

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ

У статті проаналізовано основні документи нормативно-правової бази реалізації державної регіональної політики упродовж незалежності. Окреслено пов'язанні з територіальною організацією

влади та місцевого самоврядування виклики та загрози функціонуванню політичної системи України. Зазначено, що основою модернізації цієї системи стане адміністративно-територіальна реформа, яка передбачала усунення неефективної державної системи управління та відмінностей між областями, що обумовлювало нерівномірність процесу інтеграції регіонів України. Особливу увагу звернено на формування нормативно-правової бази здійснення реформи децентралізації в Україні.

Ключові слова: *політична система України, нормативно-правова база, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, регіони, регіональні особливості.*

Актуальність теми місцевого самоуправління в умовах здійснення в Україні реформ місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики є беззаперечною. Актуальність поданої проблематики підтверджена і світовим досвідом. Зокрема, говорячи про філософію місцевого управління варто згадати, що у 2009 р. Нобелівську премію в галузі економіки отримала Елінор Остром (праця «Керування спільним. Еволюція інституцій колективної дії»), яка запропонувала управління так званими спільними, або колективними ресурсами. Дослідниця розробила теорію інституційних механізмів, пов'язаних з ефективним управлінням і керуванням спільними ресурсами. Тому для України досить цінним є досвід децентралізації, який здобули представники різних країн.

Ключовим питанням для децентралізації є побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Метою децентралізації було зменшити вплив центральної влади й передати відповідальність за повсякденні питання життя громадян обраній місцевій владі. Водночас, варто зазначити, що децентралізація не буде ефективною без посилення системи балансів і противаг, без справді незалежних Конституційного Суду та судової системи, без компромісу між повноваженнями парламенту та президента, і без змін

Конституції кожні п'ять-шість років¹. Власне, йдеться про зміни у політичній системі суспільства.

Основоположник теорії систем зазначав, що призначення політичної системи – зменшити соціальні відмінності, подолати суперечності і політичні конфлікти². Сьогодні дослідники вдаються до різних оцінок сучасної політичної системи України, називаючи її «пострадянською», «гібридною», «нестійкою», акцентуючи увагу на її «трансформації», «реформуванні» та «модернізації», стверджуючи, що «політична система України перебуває на етапі становлення та активних трансформацій»³.

Йшлося про те, що «крах політичної системи України очевидний»⁴. Водночас акцентувалася увага на незбалансованості політичної системи України, яка коливалася між циклічним посиленням і послабленням інституту президента, що в свою чергу, призводило до неможливості впровадження стійких політичних практик і інституційних змін⁵, а також на тому, що «після багатьох років перманентних політичних криз українська політична система також потребує докорінного оновлення»⁶. Попри те, упродовж усіх років незалежності акцентувалася увага на тому, що політична система в Україні потребує змін.

Дослідники і політики звертали увагу на те, що політична система України потерпала від перманентної політичної кризи, яка загострювалася під час чергових або позачергових виборів і супроводжувалася

¹ Цит. за: Шейко Ю. Децентралізація: чи врахує Україна європейський досвід? 09.04.2015. URL: <https://www.dw.com/uk/децентралізація-чи-врахує-україна-європейський-досвід/a-18370575>

² Parsons T. Social system and evolution of the action theory. – N. Y.; L., 1977.

³ Перспективи розвитку партійної системи України. 02.04.2013. URL: <https://osf.org.ua/parliament/view/67>

⁴ Ніколаєнко С. Політична система України потребує оновлення. 08.01.2009. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2009/01/8/3662917/>

⁵ «Щодо трансформації політичної системи в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка. 15.01.2014. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-transformacii-politichnoi-sistemi-v-konteksti-evropeyskoi-integracii>

⁶ Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с. С.6.

масовими акціями протестів; вичерпувала свій інституційний ресурс⁷, однак не змінювалася, хоча запит суспільства на її зміну був величезний⁸. Зазначалося також, що «до 2014 року в Україні функціонувала жорстко централізована політична система з дуалізмом виконавчої гілки влади та нечітким розподілом обов'язків на місцевому рівні»⁹. У політичній системі України не були сформовані механізми забезпечення балансу територіальних, соціальних і корпоративних інтересів.

У зв'язку з цим, основою модернізації політичної системи України мала стати адміністративно-територіальна реформа, яка передбачала усунення неефективної державної системи управління та відмінностей між областями України, що обумовлювало нерівномірність процесу інтеграції регіонів України. Управління соціально-економічним розвитком територій повинно ґрунтуватися на принципах субсидіарності, партнерства, фінансової автономії.

Регіональні особливості пов'язані з закономірностями становлення і розвитку політичної влади в регіонах, прагненням останніх до більшої самостійності, врахування регіональних інтересів у публічній політиці, взаємовпливом державної політики на регіон і регіональної політики на державу в цілому, співвідношення центральних і регіональних інтересів. Вивчення регіонального чинника розглядалось у контексті розвитку теорії просторових систем, а також теорії суверенітету і поділу влад. Децентралізацію визначаємо як один з ключових принципів розвитку регіональної політики.

Фокус нашого дослідження буде зосереджено на нормативних засадах регіональних особливостей функціонування політичної системи України. Адже державна влада і місцеве самоврядування забезпечу-

⁷ «Щодо трансформації політичної системи в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка. 15.01.2014. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-transformacii-politichnoi-sistemi-v-konteksti-evropeyskoi-integracii>

⁸ Коліушко І., Кириченко Ю. Українське суспільство потребує нової виборчої системи. 19.05.2017. URL: http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=715:ukra-nske-susp-lstvo-potrebu-novo-viborcho-sistemi&catid=10&Itemid=214&lang=ua

⁹ Сологуб І. Політична система України: чи потрібен «капітальний ремонт»? 16.10.2019. URL: <https://voxukraine.org/uk/politichna-sistema-ukrayini-chi-potriben-kapital-nij-remont/>

ють інтегративну властивість соціальної системи – цілісність, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також задовольняють функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації політичної системи¹⁰.

Формування нової політичної системи України та пошук інституційної моделі владних структур в Україні розпочався після проголошення незалежності. Першими кроками стало проголошення «Декларації про державний суверенітет України» (1990), «Акт проголошення незалежності України» (1991), обрання Президента України (1991) та запровадження посад представників Президента (1992) і прийняття Законів «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992), «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (1994). Законом «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» було передбачено передачу частини повноважень від обласних та районних Рад Представникам Президента. Тобто на районному й обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер винятково представницьких органів. Недоліком такої структури влади стала відсутність належної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом. Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» змінював інституційну модель докорінно, оскільки відбулася передача виконавчої влади в областях і районах відповідним виконкомом рад на чолі з їхніми головами. Скасовувався інститут місцевої державної адміністрації, у районах і областях знову відновлювались виконкоми. Голови рад усіх рівнів обиралися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому кадрові зміни в регіональних владних структурах залишалися незначними, оскільки головами обласних та районних рад обирали чинних голів обласних та районних адміністрацій.

Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування дер-

¹⁰ Батанов О. С. Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики: монографія. К. : Юридична думка, 2010. С. 185–187.

жавної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України був затверджений 8 червня 1995 р. Це був своєрідний механізм імплементації Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким встановлювалася нова система органів державної виконавчої влади на місцях у вигляді місцевих державних адміністрацій. Очільники областей не обиралися, а призначалися Президентом, який отримав контроль над регіонами – найважливіший інструмент управління країною.

Ключові підходи до визначення засад державної регіональної політики знайшли втілення у статтях Конституції України (1996), яка закріпила модель організації виконавчої влади, що здійснювалася системою спеціально створених органів різних рівнів, наділених виконавчо-розпорядчою компетенцією, не властивою законодавчій і судовій владам¹¹. Територіальний устрій України ґрунтувався на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій¹².

При Президентові України у 2000 р. було утворено консультативно-дорадчий орган – Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, яка мала розробити рекомендації щодо упорядкування системи рад у населених пунктах, вивчити можливості укрупнення сільських територіальних громад та залучення до цього іноземного досвіду. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою у 2000 р. та проголошення у 2002 р. Президентом України Л. Кучмою намірів реформувати політичну систему України передбачали суттєві зміни Основного Закону.

Важливим кроком у формуванні територіальної організації влади була «Концепція державної регіональної політики» (2001), яка визначила державну регіональну політику як складову частину національної

¹¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹² Там само.

стратегії соціально-економічного розвитку України, яка тісно пов'язана зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою і реалізовується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя¹³.

Конституційна реформа 2004 р. повернула Україну до Конституції 1996 р., а політичну систему країни – до президентсько-парламентського формату, який існував до 2006 р. 1 жовтня 2010 р. Конституційний Суд України скасував конституційну реформу 2004 р.

У 2005 р. вступив у дію Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій та встановлював базу для політики регіонального розвитку, включаючи прийняття Національної стратегії та регіональних стратегій у кожному регіоні, визначалися загальні інструменти, процедури для імплементації політики регіонального розвитку, зокрема, підписання угод регіонального розвитку між центральними та регіональними органами влади.

Набули гостроти інституційні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень. Спостерігалось протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень. Без згоди з центральною владою рішення про повернення делегованих повноважень від обласних державних адміністрацій у 2006 р. ухвалювали Київська, Одеська та Харківська обласні ради.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р.», яка визначила ключові проблеми регіонального розвитку, сформувала пріоритети державної регіональної політики з погляду

¹³ Концепція державної регіональної політики. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>

загально-національних потреб на період до 2015 р. Реалізація Стратегії передбачала запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної й податкової реформ із метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад¹⁴.

Радикальні зміни у системі територіальної організації влади відбулися 1 квітня 2014 р., коли Кабінет Міністрів України прийняв «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади». 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». 6 серпня 2014 р. було прийнято «Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року». Верховна Рада України восьмого скликання затвердила текст Коаліційної угоди, що містила розділ «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», який складався із 72 пунктів.

У контексті законодавчого забезпечення процесів децентралізації на початку 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про засади державної регіональної політики», в якому визначила мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо. У Законі зазначалося, що законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», цього Закону та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також

¹⁴ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>

міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹⁵. Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначав терміни (оскільки у попередніх нормативно-законодавчих актах не було єдиного визначення) «державна регіональна політика», «макрорегіон», «мікрорегіон», «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики», «програма регіонального розвитку», «проект регіонального розвитку», «регіон», «регіональний розвиток».

Відповідно до Закону реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях¹⁶. До документів, що визначають державну регіональну політику, належать: Державна стратегія регіонального розвитку України; План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів¹⁷.

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», затвердженою 12 січня 2015 р., метою політики у сфері децентралізації було визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самоодатності місцевого самоврядування¹⁸.

Аналітики стверджували, що «реформування політичної системи України повинно призвести до появи стабільних, збалансованих і ефективних сучасних державних інститутів із чітко ви-

¹⁵ Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL: 05.02.2015. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». 12.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

значеною сферою компетенції та формалізованими політичними практиками»¹⁹.

Інституційним забезпеченням реформи місцевого самоврядування став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157–VIII), ухвалений Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. За час дії до тексту вісім разів вносили зміни: тричі – у 2015 р., один раз – у 2016 р., тричі – у 2017 р. і один раз – у 2018 р. На нинішній момент Закон чинний у редакції від 05.05.2018, підстава – 2379–VIII²⁰. Упродовж кінця листопада 2014 р. – початку вересня 2016 р. в рамках реформи децентралізації Верховної Ради України восьмого скликання ухвалила 12 законів. Ще 5 законопроектів було прийнято в першому читанні.

Реформування територіальної організації влади на рівні районів та областей потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших. За оцінкою Кабінету Міністрів України, щоб остаточно розмежувати повноваження між місцевими громадами і центральною владою, необхідно внести зміни в понад 100 чинних законів²¹. Зазначимо, що ще 31 серпня 2015 р. Верховна Рада України прийняла в першому читанні за основу проект Закону України № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

У березні 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив новий проєкт реформування адміністративно-територіальних одиниць у країні, який був останнім з 17 законопроектів блоку законів про децентралізацію, що формують «маршрут децентралізації» країни²².

¹⁹ «Щодо трансформації політичної системи в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка. 15.01.2014. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-transformacii-politichnoi-sistemi-v-konteksti-evropeyskoi-integracii>

²⁰ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

²¹ Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1822/>

²² Децентралізація в Україні – райони, що зникають, нові області і мегаполіси. 12.03.2018. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/416-detsentralizatsiya-v-ukrayini-rayo-ni-scho-znikayut-novi-oblasti-i-megapolisi>

У порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання у вересні 2018 р. включено ініційований Президентом України «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»²³. Однак уже через два місяці, 12 листопада 2018 р., виступаючи на щорічному засіданні Ради регіонального розвитку, Президент України запропонував подумати над підготовкою нових змін до Конституції в частині децентралізації²⁴.

У грудні 2019 р. Президент В. Зеленський подав до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). У січні 2020 р., після дискусій в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві, запропоновані зміни були відкликані з парламенту для доопрацювання²⁵.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України (23 січня 2019 р.) затверджено «План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки». Серед завдань – затвердити нову територіальну основу країни – 100 спроможних районів²⁶. 17 липня 2020 р. було затверджено Постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», згідно якої в Автономній Республіці Крим та областях України утворено 136 (замість 490) районів²⁷.

21 вересня 2019 р. було оприлюднено Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції», в якому визначалася необхідність внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» в частині підвищення спро-

²³ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

²⁴ Децентралізація: Президент пропонує підготувати нові зміни до Конституції. 12.11.2018. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2577842-decentralizacia-prezident-proponue-pidgotuvati-novi-zmini-do-konstitucii.html>

²⁵ Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennia>

²⁶ Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10246#gallery-1>

²⁷ Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

можності агенцій регіонального розвитку та до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо посилення конкурентоспроможності регіонів. Указом передбачалося також «забезпечення розроблення та затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки»²⁸.

Стратегія регіонального розвитку областей на період до 2027 року розроблена на підставі Закону України «Про засади державної регіональної політики»; з урахуванням Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», постанови Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України», Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року; відповідно до вимог Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 (із змінами) та Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затвердженої наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 (із змінами).

Пріоритетними кроками на перспективу було досягнення двох стратегічних цілей нового курсу регіональної політики: ціль 1 – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та територій; ціль 2 – підвищення спроможності органів влади та інституцій до розвитку регіонів і територій²⁹. На виконання цих цілей Міністерством було розроблено

²⁸ Див. детальн.: Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні. Збірник наукових праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С.187–232

²⁹ У Мінрегіоні обговорили проєкт Концепції та план реалізації державної регіональної політики. 14.02.2020. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/u-minregioni-ob-govorili-proekt-kontseptsii-y-ta-plan-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki/>

план заходів. Зокрема, на виконання цілі 15 серпня 2020 р. було прийнято «Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року» та «План заходів з її реалізації на 2021–2023 роки»; подано до Верховної Ради України законопроекти «Про стимулювання розвитку регіонів» (нова редакція), «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо стимулювання інвестиційної діяльності та створення нових робочих місць на проблемних територіях)»; прийнято «Державну програму транскордонного співробітництва на 2021–2027 роки»; забезпечено реалізацію «Державної програми розвитку регіону Українських Карпат на 2020–2022 роки»; проведено відбір та затверджено перелік інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 р. за рахунок коштів ДФРР та коштів, отриманих від ЄС в рамках Угоди про секторальну бюджетну підтримку³⁰.

Висновки

Зазначимо, що функціонування політичної системи України упродовж років незалежності виявило основні проблеми у сфері розвитку місцевого самоврядування та забезпеченні взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Водночас зауважимо, що розпочався процес творення нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні.

Не ставлячи за мету проаналізувати усі законодавчі акти щодо територіальної організації влади в Україні та реформування місцевого самоврядування, підкреслимо, що сформувалася певна нормативно-правова база, яка регламентувала державне регулювання, здійснення державної регіональної політики та забезпечення регіонального розвитку. Однак без удосконалення нормативно-правового забезпечення реформи та внесення відповідних змін до Конституції України не йдеться про повноцінну децентралізацію.

Отже, децентралізація потребує не лише зміни Конституції, створення законодавчої бази здійснення реформи, врахування європейського досвіду, а й тісного взаємозв'язку з іншими реформами.

³⁰ Там само.

Tatiana BEVZ

REGIONAL FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE POLITICAL SYSTEM OF UKRAINE: NORMATIVE PRINCIPLES

The article analyzes the main documents of the regulatory framework for the implementation of state regional policy during independence. The challenges and threats to the functioning of the political system of Ukraine related to the territorial organization of government and local self-government are outlined. It was noted that the basis for the modernization of Ukraine's political system will be administrative-territorial reform, which provided for the elimination of inefficient state management system and differences between regions, which led to uneven integration of the regions of Ukraine. A special aspect is paid to the formation of the legal framework for the implementation of decentralization reform in Ukraine.

Key words: political system of Ukraine, normative-legal base, territorial organization of power, local self-government, regions, regional features.

Татьяна БЕВЗ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ: НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ

В статье проанализированы основные документы нормативно-правовой базы реализации государственной региональной политики на протяжении независимости. Определены связанные с территориальной организацией власти и местного самоуправления вызовы и угрозы функционированию политической системы Украины. Отмечено, что основой модернизации политической системы Украины станет административно-территориальная реформа, которая предусматривала устранение неэффективной государственной системы

управления и различий между областями, обуславливало неравномерность процесса интеграции регионов Украины. Особое внимание обращено на формирование нормативно-правовой базы осуществления реформы децентрализации в Украине.

Ключевые слова: *политическая система Украины, нормативно-правовая база, территориальная организация власти, местное самоуправление, регионы, региональные особенности.*

Валентин БАЛЮК

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОГРАМАХ ПОЛЬСЬКИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ПІД ЧАС ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ 2018 РОКУ

Під час демократичного транзиту в Польщі сформувалась ефективна система органів місцевого самоврядування. Вибори місцевих органів влади викликають зацікавленість громадян, про що свідчить відносно значна явка виборців. У місцевих виборах 2018 р. брали участь політичні партії, виборчі блоки та організації, які боролись за голоси виборців на всіх рівнях самоврядування (воєводств, повітів і гмін). Серед політичних партій перевагу отримала правляча партія «Право і справедливість», яка обійшла конкурентів на рівні повітів та гмін, а також сформувала коаліційну більшість у половині воєводських сеймиків. Незважаючи на тенденцію політичних партій до домінування на місцевих виборах, безпартійним кандидатам вдалось отримати значну кількість мандатів, головним чином у радах повітів і гмін. Вибори відбулись в умовах конкурентної політичної боротьби.

Ключові слова: *Польща, самоврядування, місцеві вибори, політичні партії.*

Польща успішно пройшла період демократичного транзиту та збудувала відносно стабільну політичну систему, котра спирається на закріплену у конституції модель парламентсько-президентської

республіки, де провідне місце у керуванні країною посідає парламентсько-урядова коаліція, а президент зберігає вагомий вплив. У Польщі, незважаючи на численні приклади політичної корупції, партії зберегли свої головні функції посередника між громадянським суспільством та державою не тільки на центральному, але й на регіональному та місцевому рівнях. Головні політичні партії залишилися виразниками інтересів різних суспільних груп, а не представниками бізнесових та олігархічних груп¹. Польщі вдалося уникнути формування олігархічного капіталізму як політично-економічної системи в країні. Запорукою успішного демократичного транзиту було також формування середнього класу², громадянського суспільства та верстви бюрократії, управлінців публічної адміністрації державного та муніципального рівнів.

Позитивному завершенню демократичного транзиту сприяли децентралізація та реформа самоврядування. В 1990 році була проведена реформа місцевого самоврядування, в рамках котрої гміни (місцеві ради) отримали не тільки повноваження, але й кошти на їх реалізацію. Продовженням була адміністративна реформа у 1999 році, коли в країні запровадили новий адміністративно-територіальний поділ та нові самоврядні одиниці на рівні регіонів і повітів³.

У результаті реформи у Польщі сформувалася трирівнева система територіально-адміністративного поділу держави. На початок 1999 року згідно нового поділу існувало: а) 16 воєводств (регіонів); б) 308 повітів (районів) земських; в) 65 міст на правах повіту та г) 2489 гмін (громад)⁴. Узагальнюючи, можна сказати, що новий територіально-адміністративний поділ країни сприяв економічному та суспільно-му розвитку громад і територій.

¹ В. Балюк, *Польський і український досвід демократичного транзиту та консолідації держави*, [в:] В. Балюк, М. Дорошко (ред.), *Українсько-польські відносини в умовах гібридних загроз безпеці*, Київ – Люблін, 2019. С. 90.

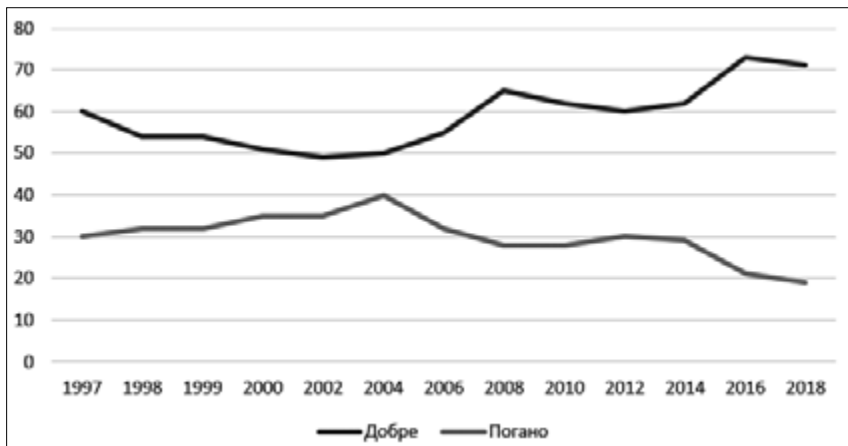
² На думку самих поляків, до середнього класу віднесли себе у 2012 році 69 % опитаних, 1 % багатих і 28 % до бідних верст населення. Частка малого та середнього бізнесу у формуванні ВВП становила у 2014 році 47,3 % (Polska Agencja Przedsiębiorczości).

³ S. Michałowski, *Samorząd terytorialny w systemie politycznym Polskim*, [в:] *W kręgu nauki o państwie, prawie i polityce. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Zmigradzkiemu*, red. D. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, T. Bichta, Lublin 2012, с. 235-262.

⁴ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2000, p. 679.

Самоврядування та децентралізація в оцінках громадян

Дослідження громадської думки показує, що завдяки ґрунтовній реформі самоврядування зростає значення місцевої влади, а це в свою чергу призводить до формування моделі взаємовідносин на рівні громада-місцева влада та сприяє зростанню зацікавленості громадян у місцевих виборах.



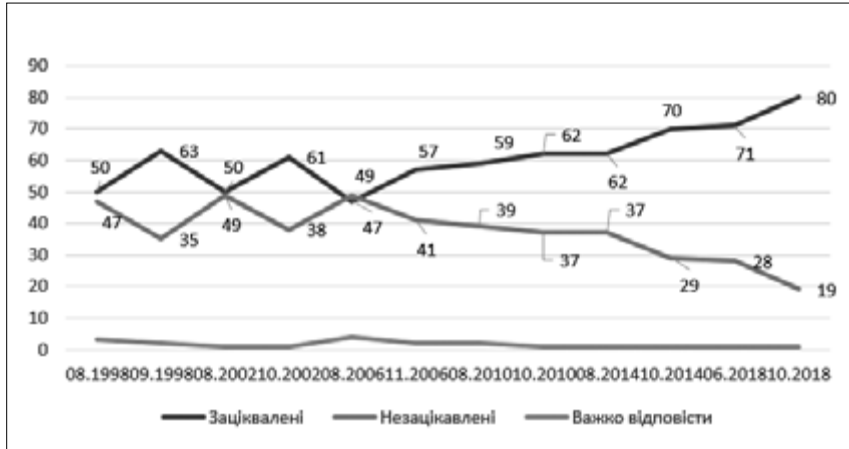
Оцінка діяльності місцевої влади (місто/гміна)

Джерело: *Ocena działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych i PKW, "Komunikat z Badań CBOS", nr 152/2018, p. 5.*

Дослідження суспільних настроїв демонструє високий рівень позитивної оцінки діяльності місцевої влади. Тоді як за період з 2000 по 2018 рр. громадяни оцінювали роботу Сейму та Сенату переважно негативно (в середньому від 50 % до 70 %), а протилежної думки було значно менше громадян (в середньому від 10% до 40%)⁵. Станом на 2019 рік місцеві вибори мають найбільший коефіцієнт зацікавленості (8,22) серед громадян, 60 % вважає що вони дуже важливі, а 21 % що важливі. Тоді як вибори президента отримали коефіцієнт 8,02

⁵ Ocena działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych i PKW, "Komunikat z Badań CBOS", nr 152/2018, p. 5.

(відповідно 56 % і 22 %), а парламентські вибори лише 7,94 (відповідно 56 % і 20 %). Найнижчий коефіцієнт отримали вибори до Європарламенту – 7,16 (відповідно 42 % і 20 %). Цей показник для місцевих виборів постійно зростає, починаючи ще з 1998 року, коли за більш важливі вибори вважалися президентські та парламентські. З 2009 року тенденція змінилася на користь місцевих виборів⁶.



Зацікавленість місцевими виборами у Польщі в 1998-2018 рр.

Джерело: *O mobilizacji wyborców przed wyborami samorządowymi, "Komunikat z Badań CBOS", nr 137/2018, c. 2.*

Відповідаючи на поставлене у жовтні 2018 року питання, чи збираєтеся Ви прийняти участь у голосуванні, ствердно відповіли 64 % респондентів, 16 % скоріш за все готові були прийняти участь у голосуванні, 11 % вагалися з відповіддю, а 9 % заявили, що не прийдуть на виборчу дільницю. Потрібно зазначити, що показник участі у виборах дещо зростає (на рівні 4–8 %) перед днем голосування⁷.

⁶ *Chcemy chodzić na wybory – deklaracje o uczestnictwie i ocena rangi wyborów, "Komunikat z Badań", nr 67/2019, c. 2.*

⁷ *O mobilizacji wyborców przed wyborami samorządowymi, "Komunikat z Badań CBOS", nr 137/2018, c. 2.*

Таблиця 1.

Явка громадян Польщі під час виборів у 1990–2019 роках (%)

Вибори президента (І тур)									
Рік	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	-	-
Явка	60,6	64,7	61,12	49,7	54,9	48,9	-	-	-
Парламентські вибори									
Рік	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Явка	43,2	52,1	47,9	46,2	40,5	53,8	48,9	50,9	61,7
Місцеві вибори									
Рік	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	-
Явка	42,2	33,7	45,4	44,2	45,9	47,3	47,4	54,9	-
Вибори до парламенту ЄС									
Рік	-	-	-	2004	2009	2014	2019	-	-
Явка	-	-	-	20,8	24,5	23,8	45,6	-	-

Джерело: ЦВК Республіки Польща

Треба пам'ятати, що готовність узяти участь у голосуванні та явка на виборчі дільниці завжди дещо відрізняються одне від одного. Явка виборців під час голосування засвідчує, що громадяни більш охоче йдуть на вибори президента, а менш охоче – на парламентські та місцеві вибори. Тому потрібно зауважити, що явка на місцевих виборах завжди дещо поступалася парламентським і лише під час електорального циклу 2005–2006 переважала.

Серед місцевих виборів найбільший інтерес громадяни проявляють до виборів війта, бургомістра або президента (мера) міста (42 % респондентів) та відповідно депутатів місцевих рад (36 %). Тоді як виборами районної та обласної рад зацікавлені відповідно 3 % та 6 % громадян⁸.

⁸ A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. Batorego, Warszawa 2018.

Учасники виборчої кампанії 2018 року та електоральна підтримка

В місцевих виборах 2018 р. приймала участь велика кількість акторів, серед яких були політичні партії, виборчі блоки (коаліції) та організації (див. таблиця 1), котрі створювали свої виборчі комітети (ВК).

Таблиця 2.

Перелік виборчих комітетів – місцеві вибори 2018

Комітети:	Виборчі Комітети Виборців
Партії – 21	Разом – 8671
Коаліції – 2	В гмінах до 20 тис. – 7041
Організації – 325	
Разом – 9019	

Джерело: дані ЦВК Республіки Польща

На національному рівні було зареєстровано 21 ВК політичних партій, 2 ВК блоків політичних партій, 1 ВК організації та 4 ВК виборців. ЦВК Республіки Польщі реєструє ВК, діяльність яких не обмежується одним воєводством. Загалом ЦВК відмовила у реєстрації одному ВК (Народний Союз – Батьківщина), котрий не виконав формальних вимог щодо реєстрації. Інші ВК реєструє Комісар у справах виборів (див. таблиця 3).

Серед зареєстрованих ВК політичних партій були присутні усі провідні політичні партії Польщі. Це «Право і справедливість», «Громадянська платформа», «Польська селянська партія», «Союз лівих демократів» та інші.

Таблиця 3.

Виборчі Комітети зареєстровані Комісаром у. с. виборів

Воєводства	ВК організацій	ВК Виборців		Разом
		Разом	до 20 тис.	
Нижньосілезьке	27	757	600	784
Куявсько-поморське	14	487	405	501
Люблінське	14	660	577	674

Любуське	12	265	214	277
Лодзьке	21	590	491	611
Малопольське	16	590	460	606
Мазовецьке	44	1154	933	1198
Опольське	10	195	157	205
Підкарпатське	21	500	396	521
Підляське	7	373	314	380
Поморське	18	462	351	480
Сілезьке	53	560	429	613
Свентокшиське	14	380	327	394
Вармінсько-мазурське	8	423	339	431
Великопольське	32	857	723	889
Західнопоморське	13	414	325	427

Джерело: Державна Виборча Комісія РП

Електоральна підтримка є важливим елементом виборчого процесу. Під час місцевих виборів (депутатів рад гміни або міста) громадяни віддають перевагу безпартійним кандидатам (60 % опитаних), тоді як на партійну приналежність кандидата звертає увагу 20 % громадян, а 20 % вагалися з відповіддю⁹. Віддаючи свій голос, громадяни беруть до уваги, чи кандидат добре знає та розуміє проблеми мешканців (дуже важливе та важливе 97 %), має досвід муніципальної роботи (78 %) та громадянської активності, в тому числі в локальних організаціях (71 %), вищу освіту (66 %), проживає поруч (52 %). Меншою мірою вони дивляться на те, чи кандидат представляє політичну партію, яку вони підтримують (33 %) або релігійну приналежність (30 %)¹⁰.

Натомість на рівні регіону вже починає зростати рівень партійної підтримки. Так перед місцевими виборами 2018 року у виборах до воєводських Сеймиків лідувала партія Право і справедливість

⁹ *Kryteria wyboru radnych do rady gminy lub miasta w wyborach 2018*, "Komunikat z Badań", nr 139/2018, с. 7.

¹⁰ Там же.

(30 %), далі розташувалися виборчі комітети Громадянської коаліції (Громадянська платформа і Сучасна партія), які могли розраховувати на 19 %, Польської селянської партії – 7 %, «Безпартійних виборців та самоврядування» – 6 %, «Кукіз 15» – 5 %, «Свобода вибору в самоврядуванні» – 2 %, інші комітети – 5 %, вагалися з відповіддю – 25 %¹¹.

Виборчі програми політичних партій

У програмі партії **«Право і справедливість»** підкреслюється, що головними цінностями є народ і держава. Польський народ (нація) – це не лише етнічна спільнота, це насамперед спільність культури, мови, історичних та політичних традицій, що дає основу для формування демократичної політичної спільноти. Держава як добре сформована та дієва система має служити народу та виконувати свої функції. Партія сповідує принцип демократичної правової, суверенної та солідарної держави. Перед парламентськими та місцевими виборами головним посилом угруповання було гасло – «ремонт держави» Річ Посполита. Партія пропонує запровадити зміни в публічній адміністрації на рівні державного управління та самоврядування, щоб урядовці служили громадянам та вирішували проблеми людей.

«Право і справедливість» пропонувала зберегти існуючу модель децентралізації держави залишаючи за воєводою, як представником уряду в регіоні, повноваження загального нагляду та координації дій державних органів та органів місцевого самоврядування в воєводстві в різних галузях безпеки (протидія загрозам для життя, здоров'я та майна громадян, безпека держави та утримання правопорядку, координація роботи в період надзвичайних ситуацій). У вище згаданих питаннях воєвода повинен підпорядковуватися Міністру Внутрішніх Справ і Адміністрації. Партія ініціювала збільшення впливу воєводи на призначення комендантів поліції у воєводстві та повітах. Крім того передбачалося також, що воєвода отримає повноваження публічної адміністрації у галузі управління на регіональному рівні службою охорони здоров'я.

¹¹ *O mobilizacji wyborców przed wyborami samorządowymi, "Komunikat z Badań CBOS", nr 137/2018, c. 9.*

Політики партії запропонували ввести зміни до законів про місцеве самоврядування на рівні гмін, повітів і воєводств, щоб воєвода не міг без поважної причини та на власний розсуд зупиняти дію актів органів місцевої влади. Однак стверджувалося: потрібен дієвий механізм контролю, зупинки та відміни безправних рішень органів місцевої влади.

З перспективи часу «Право і справедливість» позитивно оцінює реформу найнижчого рівня самоврядування (гмін), зберігаючи критичне ставлення до адміністративно-територіальної реформи 1999 року. Беручи до уваги фактор стабільної діяльності органів місцевої влади, на цьому етапі партія не планує революційних змін, а лише пропонує план удосконалення системи і буде організаційно та фінансово підтримувати процес добровільного об'єднання невеликих повітів земських, а також міст-повітів з земськими повітами (постулат укрупнення повітів). У питанні кількості воєводств партія займала виважену позицію, пропонуючи не приймати покvapливих рішень стосовно збільшення кількості регіонів, а лише виокремити Варшаву як столицю з Мазовецького воєводства.

Однією з головних проблем місцевого самоврядування є недостатнє фінансування делегованих для виконання завдань. У найбільш складній ситуації перебувають повіти, особливо земські, які, на відміну від гмін, не маючи власних фінансових джерел, не в змозі додатково профінансувати деякі завдання (наприклад, освіту). Партія обіцяла збільшити фінансування місцевого самоврядування та реалізацію програм зрівноваженого розвитку цілої країни. Виборчими гасла партії: зміцнення гмін і повітів («Польща повітів» та «Польща гмін»). Покращення фінансової ситуації гмін та повітів буде сприяти також збереженню та відновленню структури публічних установ на місцях для кращого обслуговування населення.

Партія пропонувала збільшити обсяг повноважень ухвалодавчих і контрольних органів місцевого самоврядування за рахунок одноосібних (війта, бургомистра, мера). Крім того, запровадила обмеження до двох термінів перебування на виборних посадах. Пропагувала збудування якісної моделі локальної демократії, котра буде спиратися на

активних громадянах з доступом до локальних ЗМІ та форми безпосередньої демократії (референдум)¹².

Перед виборами прем'єр-міністр Матеуш Моравецький озвучив п'ять основних пунктів своєї партії: 1) «теплі будинки» – термомодернізація будинків; 2) підтримка пенсіонерів та молоді (виділення більших коштів на будинки пристарілих та на будівництво дитячих і спортивних майданчиків); 3) програма «сучасна гміна» (ремонт та будівництво доріг, тротуарів, вокзалів, підтримка програми відновлення та розвитку автосполучення місцевого значення); 4) «100 мегабіт на 100 років незалежності». Польща повинна увійти в «цифрове століття» та зрівняти можливості розвитку дітей з великих та малих місцевостей; 5) підтримка бюджету громадянських справ для сільських та змішаних гмін (300 млн злотих)¹³.

«Громадянська коаліція» представила своє бачення проблем, пов'язаних з децентралізацією і самоврядуванням. На відміну від своїх політичних конкурентів, котрі пропонували зміцнити гміни та повіти (найнижчу й середню ланку самоврядування), ця коаліція вирішила зміцнити позицію регіонального рівня самоврядування завдяки збільшенню повноважень маршала воєводства за рахунок воєводи. У такий спосіб партія пропонувала покінчити з так званим двовладдям у воєводствах. Лідер виборчої коаліції Гжегож Схетина зазначив, що сильна місцева влада не є ворогом уряду. Навпаки, лише сильна місцева та центральна влада разом формують сильну польську державу. Така політика і є метою.

«Громадянська коаліція» озвучила кілька пропозицій для органів місцевого самоврядування. Першим був згаданий вище постулат одного господаря в регіоні, яким мав бути маршал. У його руках буде зосереджено контрольні функції над відповідними службами на рівні воєводств (надзвичайних ситуацій та інших). По-друге, підтримка спільними зусиллями (урядом та місцевою владою) школи та

¹² *Program Partii Prawo i Sprawiedliwość 2014*, Warszawa 2014, с. 52–54 (<http://pis.org.pl/dokumenty>, доступ 20.09.2019).

¹³ *Samorządowa "piątka" premiera Morawieckiego*, <https://www.tvp.info/38787900/samorządowa-piątka-premiera-morawieckiego> (доступ 23.09.2019).

освітнього процесу молоді. Коаліція обіцяла підняти зарплату вчителям, запровадити безкоштовний проїзд для учнів у громадському транспорті, а також профінансувати програму «злотий за злотий», на основі якої уряд буде спільно з місцевою владою фінансувати програми розвитку школи. По-третє, коаліція запропонувала обов'язково створити в містах і гмінах центри опіки над людьми похилого віку та відкрити телефонну лінію, за якою ця категорія людей зможе отримати необхідну допомогу. По-четверте, лідер опозиції пообіцяв продовження реалізації програми (часів уряду ГП-ПСП) будови доріг місцевого значення, які в народі називали «схетинувкі», та невеличких стадіонів («орлік») в усій країні. По-п'яте, коаліція анонсувала програму «чисте повітря», яка зобов'яже не лише місцеву владу, але й уряд до боротьби зі смогом та передбачить постійне фінансування на рівні 0,5 % річного ВВП¹⁴.

Крім цього, коаліція як головна опозиційна політична сила звинувачувала правлячу партію «Право та справедливість» у тому, що вона нищить самоврядування, централізує державу та збільшує присутність політичних партій в самоврядних структурах. Коаліція також розглядала місцеві вибори як один з етапів відсторонення «Права і справедливості» від влади в рамках електорального циклу 2018–2019 років, а головними гаслами кампанії були «Польща має майбутнє» та «Все у твоїх руках»¹⁵.

Складові ідеологічної боротьби між партіями переносилися на рівень місцевих виборів, свідченням чого є поява у виборчій кампанії «Громадянської коаліції таких справ як *«in vitro»*, право на аборти, ЛГБТ, гендерної рівності та інших.

«Польська селянська партія» на місцеві вибори також підготувала програму, яка була базою для наступних виборів цього циклу (європейських, парламентських і президентських). Головним озвученим партією постулатом була зупинка централізації та повернення до де-

¹⁴ *Koalicja Obywatelska przedstawila swój program na wybory samorządowe*, <https://www.gosc.pl/doc/5010205.Koalicja-Obywatelska-przedstawila-swoj-program-na-wybory>, доступ 25.09.2019.

¹⁵ Там же.

централізованої моделі держави. У рамках реалізації запропонованої концепції «реального самоврядування» запропоновані наступні кроки:

- запровадження засади «одного господаря в регіоні». Господарем регіону повинні бути воєводські органи місцевого самоврядування, які повинні тісно співпрацювати з повітами та гмінами. Децентралізація повноважень і фінансів, що дозволить органам самоврядування фінансувати та розвивати на регіональному та локальному рівнях свої «малі батьківщини».

- перетворити Сенат на палату парламенту, яка представляє самоврядні структури регіонів, бізнесу, професійних та громадських організацій.

- зміцнення позицій солецьких (сільських) рад та органів самоврядування на рівні мікрорайонів у містах.

- децентралізація публічної адміністрації центрального рівня, щоб відповідні органи та служби працювали в регіонах.

- розширення норми Конституції про самоврядування – прописати в основному законі повіті.

Серед інших постулатів у своїй програмі партія зупинилася на таких:

- місцева влада прихильна родині (безкоштовний проїзд для дітей, безкоштовні дитсадки та інші),

- місцева влада прихильна для молоді (перша робота, дешева квартплата та земля під будівництво приватних будинків, ради молоді в місцевих органах),

- місцева влада прихильна людям похилого віку (локальна картка пенсіонера, кожній гміні – будинок пристарілих, ради пенсіонерів у місцевих органах),

- село – це основа польського самоврядування,
- місцева влада прихильна до підприємців,
- місцева влада прихильна до довкілля, боротьба зі смогом,
- підтримка школи, культури та служби охорони здоров'я,
- підтримка системи добровільної пожежної охорони,
- рівномірний розвиток інфраструктури,

- сильна фінансова підтримка для самоврядування¹⁶.

Голова партії Косіняк-Камиш вважав, що «Польська селянська партія» представила на розсуд виборців добру та комплексну програму, яка зможе вирішити ряд проблем не тільки на місцевому рівні, але й на центральному¹⁷.

«Союз лівих демократів – Ліві разом» на потреби місцевих виборів також підготував спеціальну виборчу програму, яку назвали *«Сильне самоврядування – демократична Польща»*. На думку лівих, запорукою позитивного завершення демократичного транзиту в Польщі була реформа місцевого самоврядування (1990), що вказує на фундаментальне значення самоврядування для польської демократії. У цьому напрямку, як сказано у програмі, партія пропонує зміцнити органи місцевої влади та передати їм більше повноважень і фінансових ресурсів. Партія пропагувала гасло, що добра організація влади на місцях – це добра організація держави. Ліві вважали, що правляча партія «Право і справедливість» проводить політику рецентралізації держави, а тому пропонували відсторонити від влади партію правих сил і таким чином зберегти високий рівень самоврядування на рівні гмін, повітів та воєводств. У програмі зазначено, що місцева влада найкраще розуміє проблеми простих людей. Однак до неї краще обирати представників лівих сил, які краще за правих та лібералів вирішують соціальні питання місцевих громад.

Ліві запропонували також безкоштовні дитсадки, допомогу при народженні дитини, безкоштовний громадський транспорт для дітей і сніданок для школярів. Крім цього, обіцяли підтримку молоді під час здобування освіти, особливу увагу звертаючи на підтримку професійної освіти та додаткові лекції. На думку лівих, місцеві органи влади повинні опікуватися лекціями з етики та сексуального виховання молоді. У рамках охорони здоров'я пропонували, крім профілактики та збереження публічного характеру лікарень, щоб органи

¹⁶ Rzeczpospolita Samorządowa. Program wyborczy Ludowców na wybory samorządowe w 2018 roku, <https://www.psl.pl/wp-content/uploads/2018/01/Rzeczpospolita-Samorz%C4%85dowa.pdf>, доступ 29.09.2019.

¹⁷ TOK FM, <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,22931529,program-na-wybory-samorzadowe-jak-na-parlamentarne-bzdura.html>, доступ 02.10.2019.

місцевої влади фінансували програми *«in vitro»*, підтримували програми антиконцепції (*«пігулка – день після»*, право до абортів), гендерну рівність і толерантність у ставленні до ЛГБТ, а навіть сприяли проведенню так званих гей-парадів. «Союз лівих демократів» виразив готовність підтримувати громадські організації, запропонував підтримку людям похилого віку в рамках програми «срібна революція» (безкоштовний проїзд після 65 років та знижки на лікувальні та інші послуги). Крім цього, партія запропонувала 10 % річних надходжень змін призначати на комунальне будівництво, а 20 % території – на зелену зону. З центрального поля політичної боротьби на місцевий партія перенесла також питання політики національної пам'яті, пропонуючи вишанувати героїв та традиції лівого руху Польщі¹⁸.

«Політично-суспільний рух «Кукіз–15» – консервативна політична сила в плані ідеології з ліберальними поглядами в економіці. Рух з'явився на політичній арені Польщі перед парламентськими виборами у 2015 році, а його головною метою було запровадити системні зміни, котрі підвищать суб'єктність громадян та зреформують політичний устрій держави (президентська форма правління, обов'язкові референдуми, одномандатні виборчі округи).

Перед місцевими виборами у 2018 році рух представив свою програму *«Стратегія змін у самоврядуванні»*. Перший виборчий постулат у русі сформулювали як самоврядування для громадян. Його основою було запровадження обов'язкового дня референдуму та явного реєстру договорів органів місцевого самоврядування, формування дієвого механізму громадських консультацій, право громадської ухвалодавчої ініціативи та інші¹⁹. Другим гаслом руху був постулат «органи місцевого самоврядування без патології». У рамках цього кроку пропонували боротися з кумівством та непотизмом, зловживаннями чиновників на місцях, які за рахунок локальних публічних ЗМІ про-

¹⁸ *Siny samorząd, demokratyczna Polska. Program samorządowy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2018*, https://www.sld.org.pl/images/dokumenty/Silny_samorz%C4%85d2c_demokratyczna_Polska.pdf, доступ 03.10.2019.

¹⁹ *"Kukiz 15". Samorządowa strategia zmiany*, <http://kukiz15.org/images/PROGRAM/Strategia-Zmiany-KUKIZ15-dla-samorzadow.pdf>, 12.10.2019.

водять свою рекламну кампанію. Третім гаслом руху було оздоровлення муніципальних фінансів. У цьому напрямку пропонувалося запровадити політику збалансованого бюджету, заборону органам місцевої влади позичати гроші в парабанках, направляти частину ПДВ до місцевих бюджетів, створення комунальних банків та механізмів моніторингу витрат з місцевих бюджетів (дорожня карта). Ще однією пропозицією руху була боротьба зі смогом та краще господарювання сміттєзвалищами. На основі п'ятого постулату пропонувалося запровадити політику збалансованого розвитку між метрополією та провінцією (політика дегломерації). Також було гасло «краще самоврядування», відповідно до якого пропонувалося ліквідувати повіти, міську варту («страж мейска») та поліпшити планування й реалізацію архітектурної забудови на місцях. Остання виборча пропозиція руху називалася «децентралізація освіти», в основі якої була ідея передати управління школами батькам та органам місцевого самоврядування²⁰.

«Громадсько-політичний Рух Самоврядування «Безпартійні» заснований в 2017 році як загальнопольський, щоб на загальнодержавному рівні можна було виставити кандидатів під час місцевих виборів в рамках виборчого комітету «Безпартійні самоурядовці». В одному з інтерв'ю лідер руху Роберт Рачинський зазначив, що формування руху було відповіддю самоурядовців на політику підпорядкування самоврядування партійним інтересам. Менші виборчі комітети на рівні гмін, повітів, а навіть воєводств переважно не є партійними, але їхня діяльність і пропозиції мало висвітлюються в ЗМІ, тоді як діяльність виборчих комітетів, пов'язаних з політичними партіями та зареєстрованих на центральному рівні, набирає широкого розголосу²¹. Метою руху було підвищення рівня активності місцевих лідерів самоврядування та громадських активістів перед виборами до місцевих органів влади. Декларація руху передбачала п'ять основних засад: 1) субсидіарність,

²⁰ Там же.

²¹ *Lider ruchu Bezpartyjni Samorządowcy: Zostawcie Polskę lokalną w spokoju*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1255116,wybory-samorzadowe-2018-robert-raczynski.html>, доступ 12.10.2019.

2) активна участь, 3) самостановлення, 4) солідарність і 5) безпартійність²². На основі згаданих вище принципів виборчі комітети на місцях повинні були опрацювати більш детальні виборчі програми.

Результати місцевих виборів 2018 року

Підбиваючи підсумки виборів, важко однозначно назвати переможця у зв'язку з тим, що партійна приналежність кандидата не завжди означала балотування за списком комітету своєї партії.

Таблиця 4.

Результати місцевих виборів у 2018 р. (на рівні голів міст і гмін)

Виборчі комітети	Президент (мер)		Бургомістр		Війт	
	Комітет	пар. пр.*	Комітет	пар. пр.	Комітет	пар. пр.
Польська селянська партія	1	2	34	68	138	221
Право і справедливість	4	4	62	59	168	140
Громадянська коаліція	19	24	11	71	3	35
СЛД – Ліві разом	2	7	3	15	1	16
Кукізі 15	1	-	-	-	3	-
Німецька меншина	-	-	4	-	9	-
Безпартійні самоурядовці	-	-	2	-	1	-
Сілезька регіональна партія	-	-	-	-	1	-
Вільні та солідарні	-	-	-	-	1	-
Інші	80	-	706	-	1221	-

** партійна приналежність (пар. пр.). Джерело: Дані ЦВК Республіки Польща*

²² Wybory samorządowe: Co deklarują bezpartyjni samorządowcy? Mamy to czarno na białym, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wybory-samorzadowe-co-deklaruja-bezpartyjni-samorzadowcy-mamy-to-czarno-na-bialym,98276.html>, доступ 12.10.2019.

Аналізуючи результати виборів на рівні голів місцевих органів влади, можемо сказати, що правляча партія «Право і справедливість» здобула перемогу на рівні бургомістрів (менших міст) і вїттів, поступаючись «Громадянській коаліції» у виборах мерів середніх і великих міст. Непоганий результат на рівні голів гміни традиційно показала «Польська селянська партія». Потрібно також звернути увагу на велику кількість представників інших ВК, серед яких багато безпартійних кандидатів (див. табл. 4).

У виборах до рад міст і гмін перевагу здобули кандидати безпартійні та ВК, які не представляли провідні політичні сили. Серед політичних сил першою була партія «Право і справедливість», котра здобула значну перевагу в мандатах над політичними конкурентами (див. табл. 5). Треба звернути увагу на успішність у регіональному вимірі «Проекту Свентокшиське – Богдан Вента». Колишній тренер польської національної збірної з гандболу не лише став мером воєводського міста, але й створив свою фракцію.

Таблиця 5.

Результати місцевих виборів у 2018 р. (до рад міст і гмін)

Виборчі комітети	Гміни більше 20 тис.		Гміни до 20 тис.	
	голоси (%)	мандати	голоси (%)	мандати
Право і справедливість	25,2	1877	15,7	3931
Громадянська коаліція	19,4	932	0,8	166
Польська селянська партія	1,19	123	8,5	3077
СЛД – Ліві разом	3,7	107	0,8	200
Безпартійні самоурядовці	0,8	22	0,13	31
«Кукіз 15»	2,37	18	0,48	75
«Проект Свентокшиське – Богдан Вента»	0,19	7	0,03	7
Німецька меншина	0,04	4	0,33	203
Сілезька регіональна партія	0,16	1	0,06	10
ВК громадських організацій	6,45	632	3,12	1014
Інші	більше 40	3628	більше 70	1064

Джерело: Дані ЦВК Республіки Польща

У виборах до рад повітів «Право і справедливість» здобула переконливу перемогу не лише над політичними конкурентами, але й іншими виборчими комітетами (див. табл. 6).

Таблиця 6.

Результати місцевих виборів до рад повітів

Виборчі комітети	Повіти	
	голоси (%)	Мандати
Право і справедливість	30,46	2114
Громадянська коаліція	12,29	726
Польська селянська партія	14,22	952
СЛД – Ліві разом	2,77	105
Безпартійні самоурядовці	0,86	36
«Кукізі 15»	1,42	19
«Проект Свентокшиське – Богдан Вента»	0,14	5
Німецька меншина	0,46	45
Сілезька регіональна партія	0,05	3
Порозуміння Ярослава Говіна	0,22	3
ВК громадських організацій	6,91	397
Інші ВК	30,21	1839

Джерело: Дані ЦВК Республіки Польща

Жорстка політична боротьба між провідними силами відбувається не лише в період парламентських виборів, але й виборів до місцевих органів влади. Особливо гостре протистояння політичних партій відбувається під час виборів мерів великих міст і депутатів воєводських сеймиків (див. рис. 1).

Правляча партія «Право і справедливість» здобула переконливу перемогу над конкурентами виборюючи першість в 9 з 16 регіонів. Раніше вважалося, що електоральну підтримку ця політична сила в основному отримує у східних воєводствах. Цього разу партія отримала також перемогу в таких воєводствах, як: нижньосілезьке, лодзьке, мазовецьке і сілезьке. Однак, незважаючи на перемогу, правляча

партія самостійно могла сформувати більшість у шести воєводствах (люблінське, маłopольське, підкарпатське, підляське, свєнтокшиське і лодзьке). Ще у двох регіонах (нижньосілезьке і сілезьке) партія сформувала коаліцію більшості. Громадянська коаліція отримала більшість в одному регіоні (поморському), а в семи інших сформувала коаліцію більшості.

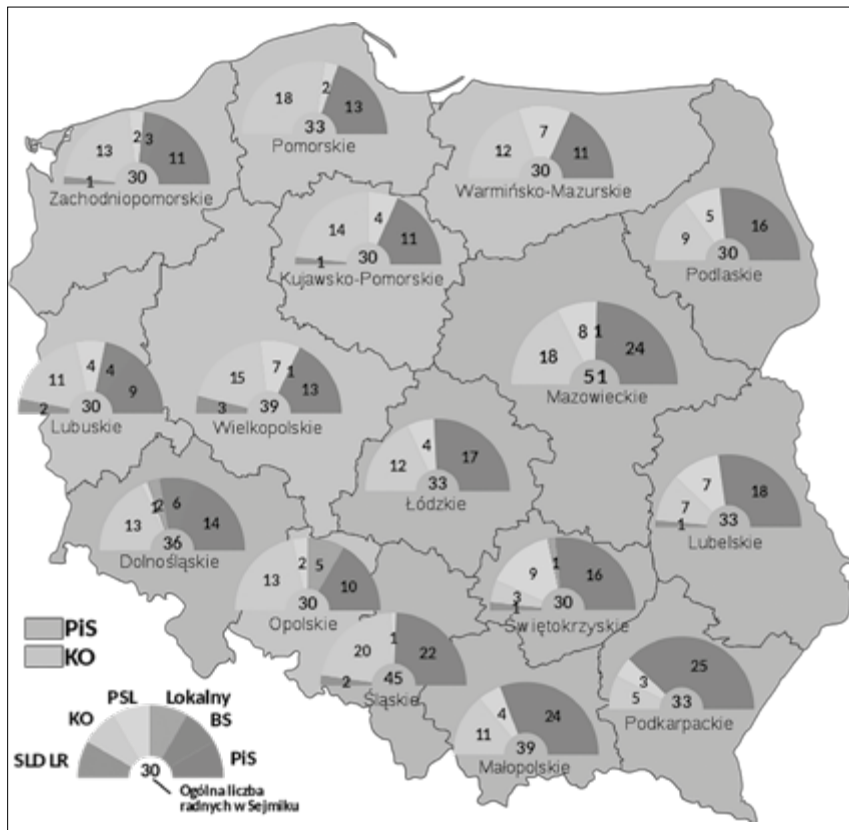


Рис. 1. Результати муніципальних виборів до воєводських сеймиків у 2018 р.

Джерело: <http://ewybory.eu/wybory-samorządowe-2018/>, доступ 14.10.2019.

Висновки

У період демократичних змін у Польщі відбулося становлення та розвиток місцевого самоврядування. Дослідження суспільних настроїв демонструє високий рівень позитивної оцінки діяльності місцевої влади на фоні переважно негативної оцінки роботи парламенту. Серед громадян місцеві вибори мають найбільший коефіцієнт зацікавленості, а явка під час місцевих виборів інколи перевищує показники парламентських перегонів. У місцевих виборах 2018 р. брали участь політичні партії, виборчі блоки (коаліції) та організації, котрі створювали свої виборчі комітети. На регіональному рівні виборчу боротьбу, в основному, вели провідні політичні сили країни. У результаті цього правляча партія та опозиція порівну поділили вплив у воєводських сеймиках. На рівні повітів і гмін зростала роль безпартійних кандидатів, які вибороли значну кількість мандатів.

Вибори засвідчили тенденцію головних політичних партій країни підпорядкувати своїм інтересам усі рівні самоврядування. Проявом цього була спроба політичних партій перенести з національного рівня на місцевий головні лінії політично-ідеологічного протистояння.

Valentyn BALUK

DECENTRALIZATION AND THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLISH POLITICAL PARTIES' PROGRAMS DURING THE ELECTIONS OF 2018

Poland has succeeded with the formation of effective local self-government for the period of democratic transit. Local elections are attractive for the citizens, which is demonstrated with data on their frequency level. Local elections of 2018 have been characterized with participation of political parties, election blocks and other organizations, which competed for the voters trust on all levels of self-government (regional, sub-regional

and local ones). Party of 'Law and Justice' took a lead amidst rivalries on the sub-regional and local levels, and established ruling coalitions in the majority of Polish regions. Despite the political parties' dominations, many of nonpartisan' candidates won considerable number of seats, mainly on some local and sub-regional levels. This election happened to be very competitive.

Key words: Poland, self-government, local elections, political parties.

Валентин БАЛЮК

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПРОГРАММАХ ПОЛЬСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ВО ВРЕМЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ 2018 ГОДА

Во время демократического транзита в Польшу сформировалась эффективная система органов местного самоуправления. Выборы местных органов власти пользуются заинтересованностью граждан, о чем свидетельствует относительно высокая явка избирателей. В местных выборах 2018 г. принимали участие политические партии, избирательные блоки и организации, которые боролись за голоса избирателей на всех уровнях самоуправления (воеводств, поватов и гмин). Среди политических партий преимущество получила правящая партия «Право и справедливость», которая обошла конкурентов на уровне поватов и гмин, а также сформировала коалиционное большинство в половине воеводских сеймиков. Несмотря на тенденцию политических партий к доминированию на местных выборах, беспартийным кандидатам удалось получить значительное количество мандатов, в основном, в советах поватов и гмин. Выборы прошли в условиях конкурентной политической борьбы.

Ключевые слова: Польша, самоуправление, местные выборы, политические партии.

Людмила ГОЛОВАТАЯ

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В ІНТЕРЕСАХ ДЕРЖАВИ

У статті розглядається ряд методологічних положень аналізу процесу забезпечення економічної безпеки, який визначає особливості управління системою відносин між суб'єктами господарювання та держави в сфері реалізації національних економічних інтересів. Протиріччя економічних інтересів зумовлюють особливості формування системи управління в даній сфері. Відповідно повинна створюватися система суб'єктів і об'єктів управління, визначатися сукупність методів управлінського впливу.

Ключові слова: економічна безпека, система суб'єктів і об'єктів управління, національні економічні інтереси

The study of the country's economic security management system should be based on the use of a systematic-situational approach, in which the public system is considered as an interconnected set of subjects charged with the protection of economic interests (organizations, structures, business entities) and activities aimed at achieving certain goals and complemented by specific situations, as well as the choice of appropriate methods. The carrier (subject) of activity is individual citizens, organizations and business entities (legal entities and individuals). In other words, it can be based on the definition of a business entity or organization as an Association of two or more people whose activities are coordinated to achieve a common goal¹. As a rule, entities operate within the boundaries of the organization (formal or informal). A special form of organization for its purpose and influence on the life and activities of the population is the state. The basis of the activity of economic security subjects is its goal-setting, aimed at various transformations of the external environment for the implementation of economic

¹ Meskon M. Kh., Albert M., Hedouri F. Fundamentals of management: Per. from English – M.: Delo LTD, 1994. – p. 31

interests or creating conditions for this. The existing management system and law enforcement practices are taken as the basic ones, which should be improved. The economic security management system should include the following elements: setting parameters (target setting); structural composition of the system (links and their relationships); control mechanism (regulation)².

The state is represented as a complex social system with numerous directions and types of activities, corresponding subjects and objects of management at different levels, connections between them (internal) and with subjects and objects of other States (external). Therefore, when investigating them, it is advisable to use a systematic approach. In this approach, it is advisable to use both general and special process models that consider what is happening in the system. When building models, the main attention should be focused on management activities that form the theoretical and methodological basis for the formation of state-management decisions in the field of economic security. Based on the system approach, it is possible to display any socio-economic system in the form of a set of organizations that, on the one hand, are subsystems, and on the other – are themselves social systems. The main properties of both socio-economic systems and organizations are: complexity; openness; dynamism; the probabilistic nature of processes; the ability to self-organize, in particular, restoring the interaction of subsystems that make decisions. An important characteristic feature of the socio-economic system is the presence in it of structures that perform management functions. It allows to display both the socio-economic system and the organization in the form of two management subsystems, which together can be considered as the subject of management, and the one that is managed, which in a generalized form is the object of management. By interacting, the subject and object of management implement the management process. The general scheme of this process in socio-economic systems is universal. Its characteristic properties are that it always provides for the presence of a goal, the main functions of management

² Meskon M. Kh., Albert M., Hedouri F. Fundamentals of management: Per. from English – M.: Delo LTD, 1994. – p. 37.

and is aimed at a specific object of management (activity). The subject of management influences the object of management in ways and methods that are developed in the course of making managerial decisions. Management actions (methods and techniques) are developed as part of the implementation of the communication function³. The control object operates on the basis of the use of information about events, situations, processes occurring outside and / or inside the system under consideration. It manifests itself in various actions that are the result of activities of a diverse nature (political, economic, social, scientific, investment, etc.). These actions and events from the position that they are the causes of changes in situations in socio-economic systems are commonly called perturbations. Perturbations affect the change in the state of the system. The subject and the control object are in constant dynamic interaction. If we assume that the primary interaction is a practical (problematic) situation that has arisen in the activity of the management object, then the management actions of the management subject are a reaction to this situation in order to change it to the desired one. Or vice versa, if the managerial actions of the control subject are primary, then the excitation of the control object is a reaction to these effects. The interaction of the subject and object of the economic security management system should be considered from the same positions, namely: the reaction of each of them to the influence of the other (perturbations) leads to a reverse effect, which can be either positive or negative. The difference between the mutual influence of the subject and the object is control. Both the subject and the control object carry out activities. For the subject of management, it is always a managerial activity (management), and for the object of management, it is the main activity, that is, the one for which a certain organization exists. From the point of view of ensuring economic security, this means that the object of management (business entity) in the course of its economic/production activities implements its vital economic interests (profit, sales of products, etc., depending on the stage of reproduction). In order to avoid threats to economic security

³ Krivorotov V. V., Kalina A.V., Eriashvili N. D., Economic security of the state and regions: Moscow: UNITY-DANA, 2015- 76 p.

(the interests of other business entities and the state are not infringed), the subject of management uses the available methods (economic, legal, etc.) to create the economic environment and monitor the implementation of the "rules of conduct" by all participants. If there are threats to the interests of the state, the subject of management takes measures to prevent them or prevent actions that cause damage. In other words, the management activity of the management entity ensures coordination of the actions of each business entity with others in order to maintain a balance of interests while prioritizing national economic interests.

In the system of ensuring economic security, with many subsystems (organizations of different levels and purposes), many "management cycles" operate simultaneously. There is a mutual influence between many of them. Accordingly, a number of general characteristics can be identified, which should correspond to the system of ensuring economic security. Main functions of the economic security system:

- Identification of priority directions for strengthening the economic security of the country in the main spheres of life of the individual, society and the state.
- Assessment of the current state of the country's economic security. Analysis of real and forecast potential threats to economic interests and security in the economic sphere, taking into account the current external and internal situation. Making adjustments to the strategy and tactics of ensuring the country's economic security.
- Ensuring conditions for the implementation of vital economic interests of the individual, society and the state, choosing priorities for their protection in specific historical conditions, as well as their timely adjustment in accordance with changes in the external and internal environment. Organizing and implementing measures to protect the vital economic interests of individuals, society and the state from external and internal threats, as well as countering them⁴.
- Maintaining the readiness of forces and means to ensure economic security, developing and implementing measures for their effective

⁴ Romashchenko T. D. Economic security of the national economy: theory, methodology, reproduction: PhD dissertation in Economics. Voronezh, 2003, etc

interaction and use to protect the vital economic interests of the individual, society and the state from external and internal threats. Providing organizational, methodological and other assistance to economic security entities in implementing measures to protect the country's economic interests.

- Development and implementation of measures to eliminate or localize in the region the consequences of emergency situations that occurred on the territory of the country or neighboring States; prevention of their negative consequences on the level of well-being of citizens.
- Participation in measures to ensure economic security in accordance with international treaties and agreements. Developing common positions on international issues of economic security.
- Control over the state and maintenance in readiness of forces and means of ensuring economic security.
- Development and implementation of measures to increase the country's authority, strengthen and develop its relations with European and other countries, international organizations and unions. Avoiding political and economic isolation.

The same general positions that characterize common approaches to organizing the economic security system include a number of requirements.

Requirements for the organization of the economic security system⁵:

- The optimal distribution of functions and powers to entities providing economic security.
- Making decisions on the basis of complete and reliable information about potential and real threats, developing on its basis an effective strategy for ensuring economic security tactics.
- The ability to make optimal decisions and perform the system's specified functions in conditions of information deficit or inconsistency.
- Ability to respond in a timely manner to changes in the external and internal situation and to improve oneself as information about threats and experience of their prevention and neutralization of their sources accumulate.

⁵ Pankov V. Economic security: world economic and internal aspects. // Foreign economic relations. 1992. Issue 8;

- The ability to fully and effectively use the forces and means available to the subjects of ensuring economic security, in their complex and interaction.
- The ability to assess the effectiveness of the protection measures taken and adjust them taking into account the nature of threats and potential opportunities inherent in the system of ensuring economic security.

The sustainable functioning of the economic security system can be facilitated by monitoring and supervising the correct implementation by its subjects (public organizations and associations, as well as citizens) of the country's security legislation. The state can provide the most appropriate implementation of national interests and a form of control. At the same time, prosecution authorities oversee compliance with the law in the area of ensuring economic security by forces and capabilities of law enforcement and security agencies.

Distribution of public authority's competence and management to ensure economic security.

The delimitation of powers between the legislative and Executive authorities is stipulated by the country's Constitution⁶. State power is exercised on the basis of its division into legislative, executive and judicial branches. State bodies are independent within their powers: they interact with each other, restrain and balance each other. The work of the legislative and Executive authorities is carried out in close cooperation and is aimed at ensuring the interests and improving the standard of living of the population, increasing the efficiency of public authorities. Individual citizens (individuals), social groups, public and economic organizations that are aware of threats and dangers to society and the state and are called to carry out certain activities to prevent and overcome them, act as subjects of security in society.

To a certain extent, each individual, social group, ethnic and national community is engaged in ensuring its own security. Citizens, public and other organizations and associations are subjects of security and have rights and

⁶ Butorin V. K., Tkachenko A. N., Shipilov S. A. Fundamentals of economic security. T. 1.139 p.

obligations to participate in ensuring economic security. The state carries out activities to ensure security: political, economic, social, environmental and defense, directs the efforts of all citizens to create conditions conducive to protecting the interests of the state.

The state has a monopoly on lawmaking and enforcement in its implementation. Through the system of state mechanisms, political and economic agreements and treaties are established and maintained, and regional organizations and unions are created whose activities are aimed at protecting the political and economic rights and freedoms of citizens. The state creates a certain ideology and economic motivation in society by encouraging and developing some activities and restricting others. Ensuring economic security is a purposeful, constantly carried out activity (economic, normative, analytical, operational-search and other) of all economic security subjects to protect country's vital interests, preserve and develop the processes of economic growth. Their goal is to establish:

- approaches to the identification of priority vital interests;
- mechanisms for predicting and identifying threats, conditions and factors that may hinder the implementation of vital economic interests of the state;
- systems for countering existing and emerging threats;
- mechanisms of interaction of all security subjects.

This activity should include, in addition to the above:

- analysis of security objects;
- formation of mechanisms for identifying vital economic interests of the company or business entity, areas and features of their implementation;
- analysis of features and mechanisms of damage to vital economic interests of the state or economic entities.

Accordingly, the system of ensuring economic security includes, *firstly*, a set of subjects of ensuring economic security (government bodies, structural divisions of enterprises, etc.) – that is, it has a certain structure of bodies and organizations. Depending on the level of management actions' implementation, these bodies at the same time are both subjects and objects of management. *Secondly*, a system of state (interstate, pub-

lic or individual) measures of a legal (contractual), political, economic, social, defense, scientific, technical and other nature aimed at protecting vital economic interests. And, *thirdly*, the activities of the subjects to implement these measures⁷.

The object of state activity in the field of economic security are:

- identification and monitoring of factors that undermine the stability of the state socio-economic system in the short and long term;
- formation of economic and other policies, carrying out changes that eliminate or mitigate the negative impact of these factors within the framework of a unified program of economic reform.

Ensuring economic security should be considered one of the most important national priorities that will allow strengthening the economy, improving civilized market relations, organically establishing global economic relations and, at the same time, guarantee the protection of national interests in domestic and foreign markets. Ensuring economic security is a long-term and strategic task. Its solution involves the development of the concept of economic security and the approval of the state strategy for ensuring economic security, as well as the embodiment of economic policies aimed at their implementation. All branches of government-legislative, executive, and judicial-are responsible for ensuring economic security. In addition, economic security is influenced by the national Bank of the country, as well as commercial banks, non-governmental organizations, socio – political associations and informal institutions-the media, scientific and cultural institutions. All bodies and institutions participate to some extent in ensuring economic security and, together with the relevant relationships, form a system for ensuring the country's economic security. Each of the branches of government conducts a certain policy in the sphere of ensuring economic security. Thus, the executive authorities are engaged in developing a strategy and program for the country's economic security, and are preparing draft laws. The legislative authorities adopt laws that ensure the economic security of the country. The State Control

⁷ Bogomolov V. A. Economic security. Moscow: UNITY-DANA, 2015. 295 p.

Committee monitors the use of state property and the execution of the President, Parliament, Government acts, regulating state property, economic activities and tax relations. Commercial and non-governmental organizations, socio-political associations participate in the implementation of a country's corporate programs of economic security. Citizens participate in the development of proposals for the country's economic security program.

The allocation of bodies (entities) competence included in the economic security system is based on their functions in the public administration system and should be based on a number of criteria⁸.

First, the competence corresponds to the sphere of economic activity in which the subjects ensure the implementation of vital economic interests. Secondly, the competence should correspond to the mechanisms for ensuring economic security, including the identification of vital economic interests, the identification of threats to the implementation of interests, the definition of a system of measures aimed at overcoming the impact of threats, etc. For example, the Ministry of agriculture and food determines the interests of providing food to the population, the direction of structural adjustment of agricultural production, the creation of strategic reserves of raw materials and food in the event of drought, flooding or other natural disasters. Thirdly, competence is determined depending on the nature of the prevailing threats in a particular area of activity: threats-factors, threats-processes, threats-actions. Fourth, the dependence of competencies on the functions that structural entities perform in the system of ensuring economic security: organizing the interaction of all elements of the system, determining the strategy for implementing vital economic interests, organizing counter-action to emerging threats, and so on.

Thus, the assessment of the state's economic security (even preliminary) shows that it is vital for it to form a system and ensure its manageability. Accordingly, methodological approaches, which, both in terms of economic security and the management system as a whole, should be transformed to the conditions of the state.

⁸ Napalkova I. G. Economic security: institutional and legal analysis: Monograph. Rostov-on-don, 2006.;

Ludmila GOLOVATAIA

ECONOMIC SECURITY MANAGEMENT SYSTEM IN THE INTERESTS OF THE STATE

The article considers a number of methodological regulations of ensuring economic security process' analysis, which determines the features of managing the system of relations between economic entities and the state in the national economic interest's sphere. The contradictions of economic interests determine the features of the formation of the management system in this area. Accordingly, a system of subjects and objects of management should be created, and a set of methods of managerial influence should be defined.

Key words: economic security, system of subjects and objects of administration, national economic interests.

Людмила ГОЛОВАТАЯ

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В ИНТЕРЕСАХ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматривается ряд методологических положений анализа процесса обеспечения экономической безопасности, определяющий особенности управления системой отношений между субъектами хозяйствования и государства в сфере реализации национальных экономических интересов. Противоречия экономических интересов предопределяют особенности формирования системы управления в данной сфере. Соответственно должна создаваться система субъектов и объектов управления, определяться совокупность методов управленческого воздействия.

Ключевые слова: экономическая безопасность, система субъектов и объектов управления, национальные экономические интересы.

Денуц УНГУРЯНУ

РОЗВИТОК ЛОКАЛЬНИХ ГІРСЬКИХ ГРОМАД У РУМУНІЇ: ПІДТРИМКА НАЦІОНАЛЬНОЇ АГЕНЦІЇ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ, ЇЇ ВІТЧИЗНЯНИХ І МІЖНАРОДНИХ ПАРТНЕРІВ

Гірські райони визначаються як такі, що мають значні природні та соціальні труднощі, які потребують більших зусиль, з обмеженнями, що впливають на господарську діяльність, з обмеженими можливостями землекористування та значним збільшенням витрат на земельну працю через висоту, схил і кліматичні умови, що спричиняють вегетаційні періоди. Гірська територія визначається природними обмеженнями сільськогосподарської продуктивності, що призводять до низького виробництва сільського господарства, спричиненого несприятливими кліматичними та біофізичними умовами, що впливають на оптимальну сільськогосподарську діяльність.

Національне агентство з гірських районів (ANZM), спеціалізований орган центральної державної адміністрації, що має правосуб'єктність, повністю фінансується з державного бюджету, підпорядковується Міністерству сільського господарства та розвитку сільських територій, спрямований на реалізацію стратегії та політики Уряду у сфері розвитку та захисту гірських районів Румунії, специфічних районів, екологічно нестабільними та економічно й соціально неблагополучними через природні причини, які потребують особливого управління.

У своїй діяльності Національна агенція гірських районів через існуючі територіальні структури (Центри розвитку гір та відділи розвитку гір) співпрацює з місцевими органами державної влади та здійснює діяльність з підтримки гірських громад у цих регіонах. Також ANZM співпрацює з міжнародними установами: Гірське партнерство, Євромонтана, NEMOR, Карпатська та національна конвенція; Центр гірської економіки Румунської академії, Крістіанський інститут монтанології Крістіан – Сібіу, Інститут економічних і соціальних досліджень "Gh. Zene" з Ясс, Румунського гірського форуму,

Асоціації Ромонтана, інших асоціацій та фондів, а також органів, які займаються розвитком гірського сільського простору.

Ключові слова: *гірський район, гірський басейн, Національна агенція гірських територій, гірський економічний центр, центри розвитку гір, офіси розвитку гір, місцеві державні адміністрації.*

Mountain areas are distinguished from other regions by natural disadvantages, that cannot be changed: altitude, climate, gradient, low soil fertility, short vegetation periods etc. and by structural disadvantages such as: the decrease of the young population, great distances from the decision-making and administrative centers, isolation from the communication avenues and the markets.

The Romanian mountain area covers a third of the country's total area and is a special territory of national interest, with huge economical, social, cultural and environmental potential. This area needs a specific policy, well defined, according to the sustainable development principles and to the European policies.

To this purpose, the National Mountain Area Agency has been created (ANZM), according to the provisions of the Mountain Law no. 197/2018 and the Government Decision no. 1036/2018 for the reorganizing and functioning of the National Mountain Area Agency, through the restructuring of the Mountain Area Agency, and for the establishing measures concerning the regional centres and offices for mountain development. The Agency is located in Vatra Dornei, Runc street nr. 23, Suceava county and is directly subordinated to the Ministry of Agriculture and Rural Development.

The main role of the National Mountain Area Agency is to create and implement strategies and policies for the development and preservation of the Romanian mountain areas, areas marked by specificity, ecologically fragile and socio-economically less favored by natural causes, which require a specific management, as well as the implementation of measures from the National Program for Rural Development 2014–2020, supported financially by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the state budget.

The delimitation of the mountain area

According to the delimitation established by the joint Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 97/2019 and the Ministry of Regional Development and Public Administration no. 1332/2019, the mountainous area of Romania includes 948 localities (947 UATs and 1 belonging locality): 30 municipalities; 83 cities; 835 communes, classified in 27 counties that have a mountain area, comprising 38.31 % of the national territory, and 4,891,145 inhabitants live here, representing 21.97 % of the Romanian population¹.

The 27 counties with mountain area are: Alba, Arad, Argeş, Bacău, Bihor, Bistriţa-Năsăud, Braşov, Buzău, Caraş-Severin, Cluj, Covasna, Dâmboviţa, Gorj, Harghita, Hunedoara, Maramureş, Mehedinţi, Mureş, Neamţ, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Timiş, Vâlcea, Vrancea.

Criteria underlying the delimitation of the mountain area:

1. General delimitation criteria (physical criteria):

- a) Average altitude greater than or equal to 500 m;
- b) Average altitude between 350 and 500 m and average slope greater than or equal to 15 %;
- c) Altitude below 350 m and average slope greater than or equal to 20 %.

2. The criteria of belonging to the Carpathian Convention by including the administrative-territorial units that fall with at least 50% of the territory within the limits of the Carpathian Convention.

3. The combined scoring criteria, taking into account the specific situation of the mountain area, based on the following algorithm:

- a) Altitude score: average altitude / 500 m (weight 30 %);
- b) Slope score: average slope / 15 % (weight 30 %);
- c) Meadow score: pastures + hayfields / agricultural total (share 25 %);
- d) Forest score: forest area / total area of the administrative-territorial unit (weight 15 %).

4. The criteria of inclusion in the delimitation of the mountain area within the Territorial Development Strategy of Romania.

¹ Coordinates of the legislative framework regarding the delimitation of the Romanian Mountain Area. Sustainable economic and social development of Euroregions and Cross-Border Areas. Vol. XXXV, 403–410, "Performantica" Publishing House, Iaşi – pp. 406–408

5. The criteria of the continuity of the mountain area.

In 2019, the Government Decision no. 332/2019 regarding the establishment of the composition, duties and responsibilities of the massive committee and the National Mountain Council. In order to apply the policies and strategies for the development and protection of the mountain environment, a massive committee is constituted at territorial level for each of the 9 mountain groups, provided in the annex to the Mountain Law no. 197/2018, body without legal personality, with advisory role²:

The Oriental Carpathians:

1. The northern group. It is made up of mountains: Oaş, Gutâi, Țibleș, Bârgău, Maramureșului, Rodnei, Suhard. The mountains are in the counties: Maramureș, Bistrița Năsăud, Suceava, Satu Mare.

2. The central group. It is made up of mountains: Călimani, Gurghiu, Harghita, Bistriței, Rarău, Giumalău, Giurgeu, Hășmașul Mare, Ceahlău, Tarcău, Ciuc, Nemira, Stânișoarei, Goșmanu, Brezunț. The mountains are in the counties: Suceava, Harghita, Bistrița Năsăud, Neamț, Bacău, Covasna, Mureș.

3. Southern group. It is made up of mountains: Vrancei, Buzăului, Ciucaș, Baiului, Brețcu, Întorsura Buzăului, Piatra Mare, Postăvaru, Perșani, Baraolt, Bodoc. The mountains are in the counties: Buzău, Brașov, Prahova, Vrancea, Covasna.

The Meridional Carpathians:

4. Bucegi group. It is made up of mountains: Bucegi, Leaota, Piatra Craiului. The mountains are in the counties: Prahova, Brașov, Argeș, Dâmbovița.

5. Făgăraș group. It is made up of mountains: Făgăraș, Cozia, Frunții, Ghițu, Iezer-Păpușa. The mountains are in the counties: Argeș, Vâlcea, Dâmbovița.

6. Parâng group. It is made up of mountains: Șureanu, Parâng, Cindrel, Lotrului, Lătoriței, Căpățânii. The mountains are in the counties: Alba, Hunedoara, Sibiu, Vâlcea.

7. Retezat Godeanu group. It is made up of mountains: Retezat, Godeanu, Țarcu, Muntele Mic, Cernei, Mehedinți, Vâlcău. The mountains are in the counties: Hunedoara, Gorj, Mehedinți, Caraș Severin.

² The Mountain Law no. 197/2018

The Occidental Carpathians:

8. The group of Banat Mountains and the Poiana Ruscă. It is made up of mountains: Semenice, Almăjului, Aninei, Locvei, Dognecea. The mountains are in the counties: Caraș Severin, Hunedoara, Timiș.

9. The Apuseni Mountains group. It is made up of mountains: Bihor, Vlădeasa, Gilău, Muntele Mare, Trascău, Găina, Metaliferi, Crișurilor, Zărand, Codru Moma, Pădurea Craiului, Plopiș, Meseș. The mountains are in the counties: Bihor Cluj, Alba, Arad, Hunedoara, Sălaj.

At the national level, the National Council of the Mountain is constituted, with advisory role, which will ensure the cooperation between the Government and the representatives of the mountain area, for the implementation of its specific strategies and policies.

The mountain area includes 69 traditional basin areas, with important geo-climatic, traditional and economical differentiations between the traditional bio-areas and even between micro-areas.

According to the provisions in the Mountain law draft: "The mountain basin represents a mountain territory formed by several administrative territorial units with territorial continuity, constituted, as a rule, along a valley, a watercourse or a communication avenue, with common geo-climatic characteristics and with similar, traditional cultural and economic activities, grouped around a local development center".

The Role of the National Agency for Mountain Areas (ANZM)

The National Agency for Mountain Areas has been established in 2018 by restructuring the Mountain Area Agency, as a specialized body of the central public administration, with legal personality, financed exclusively by the state budget, subordinated to the Ministry of Agriculture and Rural Development.

Within ANZM there are two directions: The Centre for Innovation and Forming for Development in the Carpathians Direction (CEFIDEC) and the Strategies, Policies and Programs for Development of the Mountain Area Direction (DSPPDZM).

The Agency activates at the central headquarters in Vatra Dornei, Suceava county, and also in the mountain territory, through its mountain

development regional centres (CRDM) and mountain development offices (ODM).

The main activities are related to professional forming for adults, mountain environment innovation, specialized consultancy services, creating projects for normative acts concerning the socio-economic development and the protection of the mountain area, promoting and authorising the right to use the optional quality term „mountain product», developing specific best practice guides, organizing databases for the mountain area, creating and organizing scientific and cultural events, fairs and exhibitions, representing the Ministry of Agriculture and Rural Development in international organisations (Mountain Partnership, Euromontana, Carpathian Convention).

Professional training courses³ is for farmers employment care on Measure 10 Agri-environment and climate and Measure 11 – Organic agriculture from the National Program of Rural Development (PNDR 2014–2020). Courses have a duration of 24 hours and are completed with the granting of a certificate of participation.

The term "mountain product" has been defined as an optional term and it is assigned to the products destined for human consumption that: are produced from raw materials, but also the animal feed originate mainly from the mountain area; for the processed products, the processing must also take place in the mountain area.

Within the National Agency for Mountain Areas, there are 65 specialists with the following specialties: zootechnics, economics, sociology, agriculture, forestry, informatics, horticulture, mechanization, rural tourism, legal sciences, environment protection, veterinary medicine, food industry. Out of these, 26 are working at the central headquarters and 39 in the country, at territorial level.

At mountain territory level, there is a number of 7 mountain development regional centres and 32 mountain development offices, each of them operated by one Agency specialist. Each CRDM has a variable number of ODMs subordinated, in its activity range. Every ODM has a number of settlements assigned to it, for the most part corresponding to two mountain basins.

³ National Mountain Area Agency

The headquarters of mountain development regional centres (CRDM) are in localities: Bicaz (Neamț county), Sângeorz-Băi (Bistrița Năsăud county), Câmpeni (Alba county), Hațeg (Hunedoara county), Vaideeni (Vâlcea county), Bran (Brașov county), Nistorești (Vrancea county).

The 32 mountain development offices (ODM) are in localities: Abrud and Săsciori (Alba county), Curtea de Argeș (Argeș county), Doftana (Bacău county), Borod (Bihor county), Rodna and Prundu Bârgăului (Bistrița Năsăud county), Lisa and Săcele (Brașov county), Nehoiu (Buzău county), Băile Herculane and Oravița (Caraș Severin county), Mărișel (Cluj county), Bodoc and Întorsura Buzăului (Covasna county), Runcu (Dâmbovița county), Tismana (Gorj county), Toplița and Odorheiu Secuiesc (Harghita county), Brad and Hunedoara (Hunedoara county), Baia Mare and Sighetu Marmației (Maramureș county), Șişești (Mehedinți county), Ibănești (Mureș county), Piatra Neamț (Neamț county), Valea Doftanei (Prahova county), Poplaca (Sibiu county), Poiana Stampei and Sucevița (Suceava county), Băile Olănești (Vâlcea county), Vintileasca (Vrancea county).

The specialists of the Agency in the territory, in the mountain development regional centres perform the following activities:

- Ensure the implementation at regional level of the Program for mountain area activities encouragement, through consulting and technical assistance for the beneficiaries;
- Implement, at territorial level, the mountain specific professional education programs, according to the legislation for adults professional education.

The staff in the mountain development offices perform the following activities:

- Provide, at mountain basin level, technical consultancy for establishing non-governmental organisations, associations, foundations, and other associative forms that aim to support the activities and interests of the population at mountain basin level;
- Provide specialized technical assistance to the applicants for the use of the quality optional term "mountain product".

Through the very good cooperation between ANZM and the territorial administrative units in the mountain area, the specialists in the territorial

structures have been supplied with office space within the town hall in the settlements where there are centres or offices, so that they can work effectively with the public authorities, as well as with the farmers or local entrepreneurs.

Cooperation relations of the National Agency for Mountain Areas

In order to accomplish the tasks undertaken, the National Agency for Mountain Areas cooperates with public and private institutions, research centres, associations and foundations, inside the country and abroad.

The main international partners:

Mountain Partnership

The Mountain Partnership⁴ is a United Nations voluntary alliance of partners dedicated to improving the lives of mountain peoples and protecting mountain environments around the world. Founded in 2002, the Mountain Partnership addresses the challenges facing mountain regions by tapping the wealth and diversity of resources, knowledge, information and expertise, from and between its members, in order to stimulate concrete initiatives at all levels that will ensure improved quality of life and environments in the world's mountain regions. Currently, more than 390 governments, inter-governmental organizations, major groups (e.g. civil society, NGOs and the private sector) and subnational authorities are members. Mountain Partnership members share a vision: a world in which sustainable mountain development receives greater public and private sector attention, commitment, engagement and investments.

The Mountain Partnership is a platform for joint action and programmes. Members join forces to promote, facilitate and implement initiatives at national, regional and international levels and to raise awareness about the challenges faced by mountain peoples and environments⁵. The National Agency for Mountain Areas has been a member of the Mountain Partnership since its establishment and participates in activities they organize, or it organizes in Romania activities in partnership with them.

⁴ <http://www.fao.org/mountain-partnership/members>

⁵ <https://www.euromontana.org/en/about-us/history/>

Euromontana

Euromontana is the European association for cooperation in the mountain areas, with the aim to promote a rural and agricultural sustainable development in these regions. Euromontana has member organisations from 20 countries with mountains in Europe, at national and regional level: agricultural socio-professional organizations, rural development agencies, territorial administrative units, ministries, public institutions, research and professional education institutions, environment agencies etc. Euromontana is bringing together organizations from Western Europe, as well as Central and Eastern Europe, for the international European development. The National Agency for Mountain Areas has been a member of the Euromontana since its establishment. ANZM participates in activities organized by Euromontana and common international projects. In 2018 ANZM has organized in Romania the European Mountain Convention.

NEMOR

The Network for European Mountain Research – NEMOR⁶, is a network of institutions – public or private – undertaking research in mountain areas, who want to promote research in, and for the sustainable development of, these areas. NEMOR was established in 2017. It builds on concerted collaboration between researchers across different disciplines and European countries, particularly through initiatives led by the Mountain Research Initiative (MRI), and especially in the framework of the former Swiss-Austrian Alliance for Mountain Research (CH-AT).

NEMOR has a unique capacity to undertake long-term, European-scale, inter- and trans-disciplinary research in and on mountain areas, including inter- and trans-disciplinary research through the application of its combined expertise in earth sciences, life sciences, social sciences, physical sciences, and formal and applied sciences; and knowledge transfer. NEMOR is formed by research groups, organisations and networks that undertake most or part of their research in mountain areas, taking into account the mountain specificities. The consortium is formed by and has close links with relevant research and science-policy networks at the global and European levels.

⁶ <http://nemor.creaf.cat/>

The National Agency for Mountain Areas has been a member of the Euromontana since its establishment. With its specialists, ANZM participates in research actions and international studies.

The Carpathian Convention

The Carpathian Convention⁷ is a subregional treaty to foster the sustainable development and the protection of the Carpathian region. It has been signed in May 2003 by seven Carpathian States (Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Serbia, Slovak Republic, Ukraine). The Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians (Carpathian Convention) was adopted and signed by the seven Parties (Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Serbia, Slovak Republic, Ukraine) in May 2003 in Kyiv, Ukraine, and entered into force in January 2006. It is the only multi-level governance mechanism covering the whole of the Carpathian area and besides the Alpine Convention the second sub-regional treaty-based regime for the protection and sustainable development of a mountain region worldwide. The common vision of the Parties to the Carpathian Convention is to pursue comprehensive policy and cooperation in order to guarantee protection and sustainable development of the Carpathians. The improvement of the quality of live, the strengthening of local economies and communities, and the conservation of natural values and cultural heritage should go hand in hand in the Carpathian area. The Convention provides a framework for cooperation and multi-sectoral policy coordination, a platform for joint strategies for sustainable development, and a forum for dialogue between all stakeholders involved – from the local community and various NGO's up to the regional and national Governments, Institutions of the European Union and the United Nations. The National Agency for Mountain Areas represents the Ministry of Agriculture and Rural Development in the relation with the secretariat and the "focal point" in Romania of the Secretariat of the Carpathian Convention, for the management of the protocol for sustainable agriculture and rural development.

⁷ <http://www.carpathianconvention.org/>

The national institutional partners:

The Mountain Economy Center – CEMONT

The Mountain Economy Center CEMONT⁸ is the only research center for the mountain economy in the South East Europe. Its aim is to strengthen research capacity in fields like economy of mountain areas, agriculture and food safety.

Its main objectives are: Cataloging the competencies, the mountain non-agricultural resources that can be valorised sustainably and to potentially generate new employment; studying the potential economical effects and limitations of the rural tourism and mountain agritourism in connection with the effects on the settlement of young generations here; comparative studying, at country with mountains level in the EU, of the forms of professional education in the mountain rural area, selecting and adapting to the specifics, realities and the development stage of the rural mountain area in Romania; the wide and constant dissemination of the knowledge concerning economical specificity, restrictions and opportunities in the rural mountain areas; developing scientific relations with the INCE and the Romanian Academy, for the research dedicated to the mountain areas at international level, through the establishment of a East European "Mountain University", with applied profile, for masterands, doctorands and researchers.

Furthermore, the CEMONT aspires to become a mountain university, attracting students and researchers from across the Carpathian regions and beyond, to receive training and understand research on themes that help contribute in the sustainable development of the Carpathian Mountains. ANZM is organizing in cooperation with CEMONT fundamental research, scientific articles, scientific events and participates in research activities with them.

The Institute for Mountain Researches (ICDM) Cristian – Sibiu

The mountainology institute⁹ activates in the fundamental scientific research applied in the field of mountain-type agriculture for a superior valorising of the agricultural land and the livestock, extending the fruit tree

⁸ <http://www.ce-mont.ro/index.php/ro/>

⁹ <https://www.facebook.com/Institutul-de-Cercetare-Dezvoltare-pentru-Montanologie-Cristian-Sibiu-109168260636493/>

and forestry cultures in the mountain areas; development of the mountain agritourism, the industrial processing and valorising the vegetable and animal products, developing the original brands for them; extending ecological protection programs; creating pilot stations; developing the framework built in the mountain area; foreign trade operations; research and development projects; valorising unconventional energy resources; revitalising artisan traditional activities. ANZM organizes with ICDM scientific events and participates in research activities with them.

The Institute for Economic and Social Research (ICES) "Gh. Zane" – Iași

With a multi-disciplinarian profile, the "Gh. Zane" Institute develops fundamental research applied in the field of economical sciences (macro-economy, microeconomy, rural economy) and social and human sciences (philosophy and political sciences, psychology and educational sciences, sociology and legal sciences, digital anthropology and the photography critical theory)¹⁰. Among its priority research subjects are the environment and biodiversity protection, education and educational policies, development and sustainable agriculture, personal development, ecosystems and digital technologies, euroregions and cross-border areas, brain migration, workforce market, legal system, the knowledge and information society, political theories, processes and phenomena, rural tourism and – not lastly – the moral, legal, social, political and economical values (such as democracy, justice, women's rights, equality, liberty, solidarity and the rule of law). Most of these subject are investigated in their regional/European dimension, as well as the international and global one, and – mostly – from the perspective of the circumstances and objectives of the cultural, economic, institutional, political and social development specific to the Romanian society. ANZM is organizing, in cooperation with ICES "Gh. Zane", common activities and participates in activities they organize. The two institutions, organized annually the International Conference "Romanian rural tourism in an international context. Present and prospects".

¹⁰ <https://acadiasi.org/institut/institutul-de-cercetari-economice-si-sociale-gh-zane/>

The Romanian Mountain Forum (FMR)

The Romanian Mountain Forum¹¹, non-governmental organisation, established after the International Mountain Year 2002, an active member of the International Mountain Partnership and Euromontana, brings together over 400 representatives from the mountain areas of 27 counties, agricultural producers, forest workers, mountain communities and non-governmental organisations, personalities in the scientific, academic and university world, specialists in rural development and environment protection, as well as administration and policy factors – senators and deputies in the Romanian Parliament. ANZM is organizing, in cooperation with FMR, common activities and participates in activities they organize. It is the main partner of the civil society, with which the Agency cooperates. Every year, on December 11, the two institutions organize in partnership the "International Mountain Day".

Romontana Association

"Romontana" Association was established in the year 2000 as a non-governmental, multi-sectoral, with the aim to support the overall development of mountain areas in Romania¹².

"Romontana" aims to stimulate all sectors that influence the sustainable development of rural and urban communities in the mountain areas of Romania in a strategic, long-term vision and in harmony with European policies for the mountain areas. «Romontana» creates a framework for public debate on topics of general interest related to the mountain area and ensures a correct and balanced information of the population. "Romontana" develops and advances to the governmental sector and the political environment concrete proposals to improve legislation, development strategies and all actions that affect our daily lives in one way or another.

The objectives of the association are achieved through specific projects and activities that address one or more areas of activity such as sustainable development in the mountain area (tourism, forestry, agriculture, cultural and natural heritage etc.), community development, environmental protec-

¹¹ <https://romontana.org/tag/forumul-montan-din-romania/>

¹² <https://www.romontana.org/en/who-we-are/>

tion, entrepreneurship, vocational training and training, etc. ANZM is organizing, in cooperation with Romontana, common activities and participates in activities they organize. Together with ANZM, Romontana has implemented a series of projects in collaboration with NGOs in Ukraine.

As far as the relations with the municipalities in the mountain areas are concerned, the National Agency for Mountain Areas is developing a number of relations of cooperations and partnerships. The town halls are "hosting" the majority of the mountain development regional centres and offices. The ANZM specialists in the country are performing activities that support the local communities within their activity range:

- Cooperate with the local public administrations of the territorial administrative units.
- Provide specialty consultancy, recording and monitoring the professional education needs.
- Identify the agri-foodstuff producers and help them compile the application file to obtain the optional quality term "mountain product". They implement at local level the legal provisions concerning the right to use this optional quality term, as well as the compliance with the European and national legislation by the Romanian operators that have been granted the right to use the optional term.
- They inform beneficiaries and potential beneficiaries about accessing support measures from the Common Agricultural Policy and the Program of encouragement for mountain area activities, and they participate in their implementation at local and regional level.
- They initiate and cooperate in the organising of scientific and cultural events, fairs and exhibitions, other activities of a promotional and educational nature at centre/mountain basin level.
- They organize, at territorial level, professional education programs with mountain specifics, according to the legislation on the professional education of the adults, for farmers and other occupational categories relevant for the mountain settlements.
- They provide technical assistance and consultancy at local and regional level, for the documentation used to access European and national funds, according to the legal provisions in force.

- Help create, develop and function professional organizations of mountain farmers (cooperatives, producer groups, professional associations).
- Organize databases at local/regional level, and keep records of the effects of implementing the legal measures for the farmers and economical operators support.
- Issue best practices guides and framework projects, specific to the economic activities, at settlements/mountain basin level for the rural population.

Conclusions

An apparently new institution, but with an activity in the Romanian mountain area stretching over a quarter century, under various names, the National Agency for Mountain Areas performs activities specific to the mountain populations and environment.

A new delimitation has been established and the settlements, mountain basins and ranges in Romania have been identified, areas for which strategies, policies, programs and specific projects are being developed and implemented.

The close cooperation with the local public administrations ensures the proper framework for the implementation of the national and European programs, as well as for identifying the particularities and specific needs for each region. Based on these, future policies and programs are created, to address those needs. As a first reaction to the problems identified, the institution offers education and information programs, consultancy for projects, support for receiving the right to use the optional quality term "mountain product".

In a harmonious relationship with the innovation and research, ANZM cooperates with research institutes that have concerns in the economic and social development in the mountain area, ensuring the implementation of the research results in practice, through specific programs and policies. The civil society, represented by non-governmental organisations, contribute in adapting the programs to the rural mountain realities, the NGOs having the best knowledge of the situation on the ground.

The most representative results of best practices in cooperation this far are: The mountain law, the delimitation of the areas, mountain basins and ranges – normative acts that have been developed by the National Agen-

cy for Mountain Areas, together with the civil society and the specific research institutes. All of this provide the guarantee of keeping the existing collaborations and creating new partnerships in the future, that will keep the populations in the mountains, will provide prosperity for the mountain communities and will protect the mountain environment.

References

- Ungureanu, D. Gîțan, D. – Coordinates of the legislative framework regarding the delimitation of the Romanian Mountain Area. Sustainable economic and social development of Euroregions and Cross-Border Areas. Vol. XXXV, 403–410, "Performantica" Publishing House, Iași – P. 406–408
- Ungureanu, D. Ungureanu, Dana Alina – Considerations on the development of rural tourism and agrotourism in mountain areas: facts and opportunities – in "Romanian rural tourism in international context. Present and prospects", volume 44, "Performantica" Publishing House, Iași, 2018 pp. 279 – 284.
- Ungureanu, D. Gîțan, D. – Study on the sustainable development of agrotourism in the mountainous area of Romania. Potential and capitalization. – Romanian Academy – INCE CEMONT, 2019
- Ungureanu, D., Gîțan D., Latu, L. – "Mountain product" – an opportunity for the development of rural tourism in the mountain area, in: Păduraru Teodor / Tacu Georgiana / Ungureanu Dănuț (coord): Romanian rural tourism in an international context. Present and prospects, vol 43, Performantica Publishing House, Iași, 2017.
- *** Joint Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 97/2019 and the Ministry of Regional Development and Public Administration no. 1332/2019.
- *** The Mountain Law no. 197/2018
- *** National Strategic Guidelines for the Sustainable Development of Disadvantaged Mountain Areas (2014–2020).
- *** Socio-economic analysis of the mountain area – internal document – Mountain Area Agency, Vatra Dornei, 2019.
- *** <https://acadiasi.org/institut/institutul-de-cercetari-economice-si-sociale-gh-zane/>

- *** <http://azm.gov.ro/>
- *** <http://www.carpathianconvention.org/>
- *** <http://www.ce-mont.ro/index.php/ro/>
- *** <http://nemor.creaf.cat/>
- *** <https://www.euromontana.org/en/about-us/history/>
- *** [https://www.facebook.com/Institutul-de-Cercetare-Dezvoltare -
pentru-Montanologie-Cristian-Sibiu](https://www.facebook.com/Institutul-de-Cercetare-Dezvoltare-pentru-Montanologie-Cristian-Sibiu)
- *** <http://www.fao.org/mountain-partnership/members>
- *** <https://www.romontana.org/en/who-we-are/>
- *** <https://romontana.org/tag/forumul-montan-din-romania/>

Dănuț UNGUREANU

DEVELOPMENT OF THE LOCAL COMMUNITIES IN ROMANIA: SUPPORT OF THE NATIONAL AGENCY FOR MOUNTAIN AREAS, AND IT'S DOMESTIC AND INTERNATIONAL PARTNERS

Zonele montane sunt definite ca având handicapuri naturale și sociale semnificative care necesită eforturi mai mari, cu restricții care afectează activitățile economice, cu posibilități limitate de utilizare a terenului și o creștere importantă a costurilor în munca terenului datorită altitudinii, pantei și condițiilor climatice care provoacă perioade reduse de vegetație. Zona de munte este definită de limitările naturale ale productivității agricole care duc la o producție agricolă scăzută, cauzată de condiții climatice și biofizice negative care afectează activitățile agricole optime.

Agenția Națională a Zonei Montane (ANZM), organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, are drept scop aplicarea strategiei și politicilor Guvernului în domeniul dezvoltării și protecției zonelor montane din România, zone marcate de specificitate, fragile ecologic și defavorizate economico-social din cauze naturale, care necesită o gestiune specifică. În activitatea sa, Agenția

Națională a Zonei Montane, prin structurile teritoriale (Centre de Dezvoltare Montană și Oficii de Dezvoltare Montană) existente în teritoriu, colaborează cu autoritățile publice locale și desfășoară activități ce vin în sprijinul comunităților montane din respectivele regiuni. De asemenea, ANZM colaborează cu instituții internaționale: Parteneriatul Montan, Euromontana, NEMOR, Convenția Carpatică și naționale: Centrul de Economie Montană al Academiei Române, Institutul de Montanologie Cristian – Sibiu, Institutul de Cercetări Economice și Sociale "Gh. Zane" din Iași, Forumul Montan din România, Asociația Romontana, alte asociații și fundații, precum și cu organisme cu preocupări în dezvoltarea spațiului rural montan.

Cuvinte cheie: Zona montană, Bazin montan, Agenția Națională a Zonei Montane, Centrul de Economie Montană, Centre de Dezvoltare Montană, Oficii de Dezvoltare Montană, administrații publice locale.

Денуц УНГУРЯНУ

РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ ГОРНЫХ СООБЩЕСТВ В РУМЫНИИ: ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ГОРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ, ЕГО ОТЕЧЕСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ПАРТНЕРОВ

Горные районы характеризуются значительными природными и социальными препятствиями, которые требуют больших усилий, при этом ограничения затрагивают хозяйственную деятельность, а также возможности землепользования и приводят к значительному удорожанию земельных работ из-за высотных, градиентных и климатических условий, приводящих к сокращению вегетационного периода. Горная местность определяется естественными ограничениями продуктивности сельского хозяйства, которые приводят к низкому уровню сельскохозяйственного производства, что вызвано негативными климатическими и биофизическими условиями, влияющими на оптимальную сельскохозяйственную деятельность.

Национальное агентство по горным районам (ANZM), специализированный орган центрального государственного управления, облада-

ющий статусом юридического лица, финансируемый исключительно из государственного бюджета, подчиняющийся Министерству сельского хозяйства и развития села, имеет в качестве своей основной цели реализацию правительственных стратегий и политики по развитию и сохранению горных районов Румынии, районов, отличающихся спецификой, экологически хрупких и социально-экономически менее благоприятствуемых природными причинами, требующими специфического управления. В своей деятельности Национальное агентство по горным районам через свои существующие территориальные структуры (центры развития горных районов и управления по развитию горных районов) сотрудничает с местными органами власти и участвует в мероприятиях по оказанию поддержки горным общинам в соответствующих регионах.

ANZM также сотрудничает с международными организациями: Горное партнерство, Евромонтана, НЕМОР, Карпатская конвенция, а также национальные учреждения: Центр горной экономики Румынской академии, Институт монтеологии из Кристиана-Сибиу, Институт экономических и социальных исследований "Gh. Зане" из Яши, Румынский горный форум, Ассоциация "Romontana", другие фонды и ассоциации, а также органы, занимающиеся вопросами развития сельских горных районов.

Ключевые слова: Горный район, Горный бассейн, Национальное агентство по горным районам, Горный экономический центр, Горные центры развития, Управление по развитию горных районов, местная публичная администрация

Зіновій БРОЙДЕ

ПРОБЛЕМИ, МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАВДАННЯ ПОСТКРИЗОВОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті розглянуто аспекти застосування синергетичних можливостей ТКС для посткризового територіального розвитку і європейської та євроатлантичної інтеграції на локальному, субрегіональному, регіональному, національному і міжнародному рівнях. У рамках

нових парадигм ЄС «Наступна генерація» та «Справедливий перехід» для регіоналів і міст за спільними пріоритетами Європейської Зеленої угоди та пілотного Єврорегіону «Верхній Прут» розглядається система перехідних нормативно-правових та інституційних рішень і відповідних проєктних ініціатив, зокрема, інтегрування України до Ініціативи Трьох Морів.

Ключові слова: *транскордонне співробітництво, посткризовий територіальний розвиток, європейська і євроатлантична інтеграція на локальному, субрегіональному, регіональному, національному і міжнародному рівнях, нові парадигми ЄС, Європейська Зелена угода, пілотний Єврорегіон «Верхній Прут», Циркулююча економіка, перехідні нормативно-правові та інституційні рішення, проєктні ініціативи, Ініціатива Трьох Морів.*

Транскордонне співробітництво (ТКС) на сьогодні, у порівнянні з проблематикою попереднього десятиріччя¹ стикається як з новими проявами територіальних особливостей, так і з безпрецедентними кризовими і посткризовими викликами для України, ЄС і процесів європейської та євроатлантичної інтеграції.

Необхідність взаємодії територіальних громад і органів влади України з відповідними партнерами у країнах Європи (у міжрегіональній, прикордонній, міжмуніципальній та інших формах згідно з II Протоколом до Мадридської конвенції, ратифікованим одночасно з ухваленням Закону «Про ТКС») стала очевидною вже у перші роки незалежності. Так, спроба науковців 4 українських областей розробити пострадянську Державну програму соціально-економічного розвитку Карпатського регіону виявила потребу реінтеграції зусиль усіх 8 карпатських країн та їх регіонів у транспортній, енергетичній, індустриальній, водо, агро- і лісгосподарській галузях та інших сферах територіального розвитку, включаючи сумісні підвалини місцевого самоврядування. Це обумовлено цілісним процесом розбудови Карпатського краю у XVIII–XX століттях у всіх згаданих соціально-економічних, екологіч-

¹ <http://cppk.cv.ua/i/2018723.pdf> С.238.

них і безпекових напрямках, бо саме такий підхід втілювався тоді за досвідом Альпійського регіону² і як цього сьогодні вимагає глава 27 розділу V Угоди про асоціацію.

Відтворення такого підходу і відповідних секторальних пріоритетів³ стало метою єврорегіонів «Карпатський» і «Верхній Прут», які входять до системи ТКС під спільною егідою Карпатської конвенції, Центральноєвропейської Ініціативи (CEI), Вишеградської групи у форматі 4+2 і Стратегії ЄС для Дунайського регіону (EUSDR)⁴. Це ж стосується решти єврорегіонів уздовж кордону України з країнами ЄС і НАТО, від «Бугу» до «Нижнього Дунаю», а також ініціативи щодо асоціації єврорегіонів Чорноморського басейну⁵ як ще однієї територіально-басейнової макрорегіональної стратегії⁶.

Відмінністю «Верхнього Прута», окрім спільного партнерства його членів з регіонами Німеччини і Австрії, став Екоєврорегіон⁷ – нова модель сталого соціально-економічного і просторового розвитку та техногенно-екологічної безпеки у транскордонних басейнах основних приток Дунаю: Прута з Черемошем і Сирета, а також Дністра. Означені річки протікають з України через більш як 400 км державного кордону до Румунії (на яку припадає майже половина спільних кордонів України з ЄС і НАТО) і Республіки Молдова (РМ). У цих басейнах Буковина межує ще з 4 областями України. Саме тут розбудовані третя за щільністю в Україні транскордонна залізнично-автомобільна мережа⁸ та найбільший в Європі Дністровський гідроенергоакумулюючий комплекс.

З боку ЄС територіально-галузеве бачення розбудови ТКС було означене на початку втілення Політики Сусідства у Стратегії програм

² <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf> C.33

³ https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B8/Main_objectives_Euroregion_Upper_Prut.pdf

⁴ <http://comeuoint.rada.gov.ua/uploads/documents/29497.pdf>

⁵ <https://rm.coe.int/168071ad7b>

⁶ <http://rdpa.regionet.org.ua/images/215/present26no2018.zip>

⁷ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/EcoEuroRegion_1997_1999.pdf

⁸ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/BukovTransit2009.pdf>

ЄС⁹ з наступним узагальненням попереднього досвіду (що збігається з оцінкою вихідних програм TACIS/PHARE CBC¹⁰): «Найуспішнішими були ті проекти, що з самого початку отримали стійку політичну підтримку на високому рівні, яка надається регіональною інституційною базою. Навпаки, проекти, що реалізовувались за підходом «знизу догори», тобто як результат попиту з боку окремих країн-партнерів, а не в рамках чітко визначеної політичної багатосторонньої бази, як правило, залишались ізольованими, навіть якщо були успішними. Загалом, не вдалося сприяти справжньому регіональному прояву. Наприклад, екологічний сектор визначено таким, що страждає від недостатньої підтримки урядів-партнерів, за винятком, хіба що, міністерств захисту довкілля, і відсутності політичного важеля з боку ЄС. Тому майбутню стратегію ENPI слід впроваджувати, підтримуючи якнайбільше ініціатив, що ґрунтуються на наявній політичній готовності країн-бенефіціарів до співпраці на регіональній основі чи ті, що включають дії, спрямовані на посилення загальної політичної ситуації та прихильність до цільових секторів».

На жаль, зазначені наміри залишилися на рівні декларацій, оскільки:

а) реалії та стратегії територіального і галузевого розвитку в Україні не відповідають можливостям і пріоритетам регіонів і громад країн ЄС, на які орієнтовано тематику і відбір транскордонних проектів за програмами ЄС, доступними для українських регіонів;

б) відбір до цих програм не враховує макрорегіональні пріоритети. Зокрема при розгляді заявок до програм ЄС JOP "RO-UA-MD" і EaP "UA-MD" ігнорувались Рекомендаційні листи підтримки цих проектів від Наглядових груп пріоритетів EUSDR 1b¹¹ і 6¹², які ухвалено представниками усіх країн-учасниць Стратегії, у т. ч. України, Румунії, Угорщини, Словаччини і РМ;

⁹ http://www.greenalt.org/webmill/data/file/enpi_eastern_rsp_en.pdf позд. 3.3

¹⁰ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/TACIS%20CT%20Novosty%205-98.pdf>

¹¹ <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/RecomLetter1B.jpg>

¹² <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/Recommendation%20Letter%20+.pdf>

в) навіть великомасштабні проекти програм сусідства ЄС, спеціально спрямовані на реалізацію спільних макрорегіональних потреб, були зведені до рівня локальних, вузько-секторних чи односторонніх інтересів з відповідними наслідками. Зокрема, протиповеневий East Avert¹³, який охоплював практично весь Євворегіон, не забезпечив запланованого залучення України і РМ до кризового планування за Директивою 60/2006 ЄС. Але найбільш наочними стали 6 невиконаних проектів розбудови прикордонної інфраструктури за Програмами сусідства ЄС, включаючи будівництво МАПП «Красноільськ» і «Дяківці» на Буковині. Заявлений регіональною владою тристоронній проект техніко-економічного обґрунтування розвитку транскордонного транзитного потенціалу і відповідної розбудови МАПП з 90 % фінансуванням грантом ЄС¹⁴ за остаточним рішенням органу управління програмою був перетворений в одностороннє (і безконтрольне) будівництво винятково митною службою.

Перспектива ТКС на 2021–2027 роки проглядається одночасно у декількох нових площинах. Як невід’ємна євроінтеграційна складова Державної та обласних стратегій регіонального розвитку, ТКС повністю підпадає під пріоритети Європейської Зеленої угоди¹⁵, на яких ґрунтуються посткризові парадигми розвитку ЄС «Наступна генерація» та «Справедливий перехід» для регіонів і міст. Ці чинники надалі кардинально впливатимуть на всі процеси європейської та євроатлантичної інтеграції в Україні, зокрема, на їх фінансування новим Інструментом сусідства, розвитку і міжнародного співробітництва ЄС та з інших джерел відповідно до вищезгаданих положень Угоди про асоціацію та рішень Самітів Східного партнерства (18.06.2020) і ЄС – Україна (06.10.2020). У цьому контексті суттєву роль має відіграти домовленість віце-прем’єра України О. Стефанішиної з Комісаром ЄС Е.Феррейрою (02.07.2020) про пріоритетність співпраці ЄС – Україна у сфері ТКС і EUSDR.

З такого ракурсу ТКС набуває нових вимірів у порівнянні з його традиційним сприйняттям упродовж останніх десятиріч. Так, на Тижні

¹³ http://ecoresource.ddns.net/SitePages/East_Avert_Short_Info.aspx

¹⁴ <http://comeuroint.rada.gov.ua/news/72910.html>

¹⁵ http://comeuroint.rada.gov.ua/news/main_news/72980.html

міст і регіонів ЄС у жовтні 2020 року Голова Комітету Регіонів А. Ціцкіостас у дискусії з Комісаром Е. Феррейрою підкреслив якісно нову роль територіальних структур і взаємодії між ними та владно-фінансувальною вертикаллю для дієвої реалізації вищезгаданих посткризових парадигм ЄС. При цьому реалії децентралізації в Україні виводять на перший план таких нових суб'єктів ТКС як ОТГ, їх об'єднання та новоутворені райони.

На додаток до цих чинників і перспектив локально-регіонального рівня зростаючий вплив на соціально-економічний і просторовий розвиток у пілотному Єврорегіоні «Верхній Прут» і, зокрема, на експериментальне опрацювання нових підходів до ТКС¹⁶ матиме макрорегіональний територіально-басейновий щабель розбудови європейської та євроатлантичної інтеграції¹⁷. У такому контексті для ТКС в Україні одночасно утворились дві нові стратегічні площини: локальна – на рівні нових ОТГ і районів, та макрорегіональна на додаток до загальноприйнятих міжрегіональної, прикордонної та міжнаціональної форм.

Водночас для означених багаторівневих змін починає будуватись і якісно новий фундамент базової платформи Європейської Зеленої угоди – Circular (Circulating) Economy – Циркулюючої економіки. Цей аспект, закладений до підвалин Екоєврорегіону¹⁷, визначально впливатиме на подальший розвиток ТКС, оскільки навкруги географічного центру Європейського континенту в Карпатах, де Україна межує з 4 країнами ЄС, а також включаючи прилеглі Білорусь, Молдову і захід Росії, розташована найбільш перегріта зона компактного проживання на поверхні земної кулі¹⁸. Тому чинник Циркулюючої економіки, включаючи сучасні можливості територіально-галузевого геопросторового планування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку із застосуванням «кращих доступних технологій» (БАТ), матиме ключове значення. Це є достатньо очевидним зокрема з огляду на пострадянську спадщину, за якою Україна в СРСР на 0,4 % площі земної суші з найкращими чорноземами видобувала 5 % світових мі-

¹⁶ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/59-2002-%D1%80>

¹⁷ <http://rdpa.regionet.org.ua/images/215/present26no2018.zip>

¹⁸ <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/ekonomika-nagrivaye-planetu>

неральних ресурсів з найвищим рівнем техногенного навантаження на стан довкілля і здоров'я людей. На жаль, фокусування уваги на важливості Циркулюючої економіки в ході слухань питань Зеленої угоди у Верховній Раді 11.09.2020, підтримане Мінекономіки¹⁹, не знайшло відображення у підсумкових Рекомендаціях ВРУ²⁰.

На цьому принципово відмінному і суперечливому тлі для подальшої розбудови ТКС на перший план європейської та євроатлантичної інтеграції виходить Ініціатива Трьох Морів (3SI)²¹ – новий щабель вищезначеної сукупності макрорегіональних «парасольок» ТКС в Україні. Саміт 12 країн ЄС – учасниць 3SI і США у Таллінні (19.10.2020) окреслив ключові пріоритети для взаємовигідного євроатлантичного і публічно-приватного партнерства (PPP) з вже визначеним фінансуванням проєктів цієї Ініціативи у такому співвідношенні: Транспортування – 51 %, Енергетика – 32 % та Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – 17 %.

Ці напрями є ключовими за посткризовими пріоритетами ЄС, сумісними із завданнями Єврорегіону «Верхній Прут» (визначеними у 2000 р.²²), а саме:

- розвиток транспортно-комунікаційної інфраструктури на рівнях транс'європейських коридорів та місцевих сполучень;
- розбудова енергетичної інфраструктури на рівнях взаємодії державних мереж та локалізованих джерел енергії;
- створення і спільне використання сучасних інформаційних систем.

При цьому, вони збігаються також з 1, 2 і 7 пріоритетами EUSDR і ст. 5 Карпатської конвенції. Власне, 3SI практично повністю відтворює перспективу макрорегіональної зони розвитку вздовж колишньої Залізної завіси (т. зв. «Зелений банан»), прогнозовану ще на стадії підготовки розширення ЄС у 2004–2007 рр. паралельно становленню ENPI²³. Тому інтегрування України до 3SI з використанням напрацювань

¹⁹ <http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29659.doc>

²⁰ http://comeuroint.rada.gov.ua/news/main_news/73207.html

²¹ <http://three-seas.eu/about/>

²² http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Agreement_Euroregion_UP.rtf

²³ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Eastern_direction_Europe_of_Regions_2005.doc

Євро регіону «Верхній Прут» дасть змогу значно повніше реалізувати наявний потенціал співпраці з країнами ЄС і НАТО з використанням реальних можливостей ТКС. Зокрема, йдеться про стимулювання подальшого розвитку транскордонної інфраструктури та сумісного стратегічного просторового планування із застосуванням можливостей гео-інформаційних систем (ГІС)²⁴, рекомендованих для ТКС²⁵.

Для нормативно-правового та інституційного забезпечення реалізації цих можливостей, акумульованих у постанові Верховної Ради України від 21.09.2016 № 1537 за результатами Парламентських слухань 08.06.2016 і обговорень низкою міжнародних форумів та з Єврокомісією, за рядом доручень Кабінету Міністрів України ключовими органами державної влади розглянуто і попередньо підтримано системні пропозиції щодо послідовного трансформування ТКС і покращення її інтегрування як у стратегії територіального розвитку усіх рівнів, так і до нових реалій європейської та євроатлантичної інтеграції. Як першочергові варто виокремити:

1. Формування в Україні на основі вже внесених змін до Бюджетного кодексу адекватного механізму фінансування проєктів ТКС (та інших аналогічних засобів міжнародної співпраці із залученням грантових та інших зовнішніх надходжень) за принципом системного планування, здійснення й аудиту відповідних проєктних завдань і робіт з наступним відшкодуванням витрат та залученням відшкодованих коштів для продовження проєктів сталого соціально-економічного і соціального розвитку.

2. Створення на базі Агенцій регіонального розвитку територіальних Офісів регіонального розвитку і сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції як новій основі розбудови сучасних інституцій для забезпечення ТКС усіх зазначених у роботі рівнів, спільних з країнами ЄС.

У таблиці, що додається, наведені системні пропозиції, узагальнені відповідно до положень вищезгаданої постанови Верховної Ради України від 21.09.2016 № 1537.

²⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Logistic_challenges_in_Green_Banana_en.pdf

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0046661-09>

Таблиця 1.

Пропозиції щодо виконання Рекомендацій парламентських слухань на тему:
«ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
ЯК ЧИННИК ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ»,
затверджених постановою Верховної Ради України від 21.09.2016 № 1537-VIII

Пункт пост. ВРУ	2	Наявний документ, доручення	Стан виконання та наявні ініціативи
1	3	4	
Розділ І. Рекомендації Верховній Раді			
1.1	Покращити законодавче забезпечення розвитку ТКС згідно з положеннями глав 27 і 28 розділу V Угоди про асоціацію	доручення КМУ від 03.12.2019 № 35281/3/1-19; доручення КМУ від 15.10.2019 № 22437/0/2-19 на лист ОПУ від 10.10.2019	Повернення у Законі України «Про ТКС» до вихідного визначення сфери взаємодії з «іншими державами» замість безідейно зву-женого 04.09.2018 «сусідніми державами», що суперечить міжнародному договору України, ратифікованому ВРУ 28.07.2004, та, зокрема, інтересам всебічної взаємодії з країнами ЄС, НАТО, EUSDR, Карпатської конвенції, Ви-шеградської групи, Центральноєвропейської ініціативи тощо
1.2	Під час розгляду проєктів законодавчих актів і міжнародних договорів України здійснювати оцінку впливу та забезпечувати сприяння розвитку ТКС	Обговорення на Всеукраїнській нараді у Львові 19.12.2019 ²⁶ Рекомендації слухань у ВРУ 11.09.2020 ²⁷	При розгляді проєктів законодавчих актів і міжнародних договорів України та проведенні стратегічної екологічної оцінки документів державного планування, що пов'язані з ТКС, відповідно до законодавства України і Дирек-тиви ЄС 2001/42/ЄС, максимально враховувати ключовий підхід ЄС European Green Deal (EGD)

²⁶ <http://rdpa.regionet.org.ua/363-workshop-on-state-and-regional-development-strategie>

²⁷ http://comeuroint.rada.gov.ua/news/main_news/73207.html

1	2	3	4
1.3	Забезпечення належної координації та механізму державної підтримки проєктам ТКС та МПД, які відібрані для фінансування коштом ЄС	Доручення КМУ від 03.12.2019 № 35281/3/1-19	Завчасно включати до стратегій галузевого і регіонального розвитку, територіальних програм соціально-економічного і просторового розвитку, державних і галузевих програм (зокрема, тих що фінансуються ДФРР) відповідні завдання, які передбачають можливість міжнародного фінансування, як першооснову для залучення таких надходжень. Створення необхідних умов (на підставі завдань в означених програмах розвитку) для забезпечення оперативного фінансування та співфінансування проєктів і програм ТКС, щодо яких визначені грантові надходження для можливості відшкодування коштами ЄС вартості їх виконання
1.4	Визначити та законодавчо закріпити повноваження місцевих і центральних органів виконавчої влади щодо реалізації заходів ТКС з урахуванням децентралізації та принципу субсидиарності	Законопроект Президента України від 13.12.2019 № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»	Визначення структури і функцій ЦОВВ, регіонів, районів і ОТГ для поєднання інтересів і можливостей територіальних громад, регіональних, галузевих і державних інституцій щодо виявлення, ідентифікації, відбору, ухвалення, подання, фінансування, забезпечення виконання, моніторингу і звітності щодо програм ТКС і транскордонних проєктів як елементів регіонального розвитку згідно з положеннями глави 27 розділу V Угоди про асоціацію України з ЄС.

Розділ II.

Кабінету Міністрів України у рамках виконання зобов'язань за розділами 7.2.3, 7.2.4 і 7.2.6 Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, ухваленого Радою асоціацій Україна – ЄС 16 березня 2015 року:

1	2	3	4
2.1.а	Забезпечити координацію ТКС центральними і місцевими органами виконавчої влади	Наказ Міністерства від 27.01.2009 № 46	Здійснити оновлення Методичних рекомендацій щодо координації на національному в регіональному рівнях проєктів у галузі ТКС за Європейським інструментом сусідства і партнерства та щодо використання інформаційних технологій для підтримки проєктів ТКС, розроблених ДНПЦ «Екоресурс».
2.1.б	Забезпечити урахування ролі ТКС як складової регіональної політики України, інструменту соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів та ключового чинника європейської інтеграції на регіональному і місцевому рівнях	Указ Президента України від 21.05.2001 № 341, Розділ 1 ²⁸	Включити завдання щодо виявлення, ідентифікації та включення до стратегії регіонального розвитку і до відповідних програм усіх рівнів проєктів транскордонного співробітництва у формах міжтериторіального, міжмуніципального, прикордонного і міжрегіонального співробітництва
2.1.в	Забезпечити державну підтримку програм ТКС і співфінансування проєктів із залученням міжнародної фінансової допомоги	доручення КМУ від 03.12.2019 № 35281/3/1-19	Створення необхідних умов (на підставі завдань у діючих програмах) для забезпечення оперативного фінансування та співфінансування проєктів і програм транскордонного співробітництва, щодо яких визначені грантові надходження, зокрема, для відшкодування коштом ЄС вартості їх виконання
2.3.	розробити оптимальний механізм державного сприяння розвитку європейських регіонів з націленістю на методичних рекомендацій щодо їх подальшої реорганізації відповідно до практики ЄС	Закон України «Про ТКС» Постанова ВРУ від 27.06.2007 № 1242	Для формування на основі європейських спільних з країнами ЄС, Європейських об'єднань територіальної співпраці (ЕГТС), як суб'єктів фінансування проєктів ЄС розробити нормативно-правову основу на подальший розвиток чинних актів щодо утворення Об'єднань європейської співпраці під егідою РС ²⁹

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>

²⁹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-ugodi-a1126>

1	2	3	4
	Провести консультації з Єврокомісією щодо розширення джерел і збільшення обсягів фінансування транскордонних проєктів ЄІСП, ширшого залучення України до реалізації Дунайської транснаціональної програми та інших, що фінансуються Структурними фондами ЄС, відповідно до Висновків Ради ЄС від 13 квітня 2011 року щодо Стратегії ЄС для Дунайського регіону;	Висновки Ради ЄС від 13.04.2011 ³⁰ Декларація Саміту країн EUSDR у Бухаресті 08.11.2010 ³¹	Оновлення Меморандуму про взаєморозуміння з Єврокомісією від 22.07.2009, укладення / доповнення Мінрегіоном міжвідомчих угод з відповідними структурами країн ЄС для визначення ключових проєктів територіального розвитку, які можуть підтримуватись коштом програм ЄС із застосуванням грантового фінансування з відшкодуванням за принципом «more for more», зокрема, відповідно до основоположних інтересів ЄС щодо EGD, розширення мережі транс'європейських коридорів TEN-T, енергобезпеки мережі енергозабезпечення TEN-E, залучення України до проєктів євроатлантичної співпраці PESCO тощо.
2.4			
2.5.	Інтенсифікувати участь регіонів України в реалізації EUSDR, у тому числі на виконання спільних завдань Карпатської конвенції і ICPDR та поширення сфери дії проєктів зазначеної Стратегії на Львівську, Тернопільську, Хмельницьку і Вінницьку області ліво-бережжя річки Дністер	Спільні меморандуми EUSDR і КК за Протоколами КК Дор. КМУ від 30.08.2014 № 32230/1/1-14 та від 03.02.2016, 12.05.2016, 20.08.2016 №№ 238761.../1-15	Погодження з Єврокомісією і структурами EUSDR включення до переглянутого Плану дій EUSDR до 2027 року пропозицій України ³² , обговорених на VIII Форумі EUSDR ^{33,34} .

³⁰ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/danube/pdf/bucharest_declaration_08112010_en.pdf

³² http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/EUSDR/Draft_EUSDR_revised_Action_Plan_amended_UA.doc

³³ <http://www.gsbs.org.ua/wp-content/uploads/UA-for-EUSDR-opportunities-strategic-initiatives-conditions-1.pdf>

³⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/EUSDR/Broyde_JRC_Report_VIII_EUSDR_Forum.pdf

1	2	3	4
2.6.	Забезпечити пріоритетність розгляду і узгодження проєктів ТКС на двосторонній основі, зокрема Українсько-румунської спільної Президентської комісії, Українсько-польської міжурядової координаційної радию з питань міжрегіонального співробітництва, міжурядовими комісіями з питань економічного, промислового, наукового і технічного співробітництва, вироблення механізму реалізації прийнятих рішень	Доручення КМУ від 16.03.2017 № 36355/8/1-16, від 09.09.2017 № 36355/18/1-16; Протоколи засідань міжурядових органів UA-PL від 22.03.2019, UA-RO від 11.04.2012 і від 11.07.2017 та UA-SK від 27.11.2018	Забезпечення системності розгляду, погоджень та спільної реалізації українських ініціатив у EUSDR ³¹ , Карпатській конвенції ³⁵ та у двосторонніх відносинах, зокрема ³⁶ , надання сприяння польській ініціативі від 08.05.2019 щодо перетворення JOP "HU-SK-RO-UA" у спільну програму ЄС "HU-SK-RO-PL-UA" на 2021-2027 роки.
2.7.	Вжити заходів щодо укладення угод з сусідніми державами ЄС про організації спільного контролю та співробітництва під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів на міжнародних пунктах пропуску, розробити проєкти законодавчих актів щодо скорочення переліку і спрощення процедур митного оформлення, здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів	Доручення КМУ від 01.11.2019 № 33116/3/1-19, Протокол 26 засідання Змішаної українсько-румунської прикордонної комісії 3-5 грудня 2019 р.	Зважаючи на спільні інтереси ЄС і НАТО вздовж їх східних кордонів, сумісних з Україною, зокрема, за рішеннями Європарламенту від 11.12.2018 ³⁷ , сформувати більш гнучку позицію щодо співпраці у безпековій сфері, зокрема, за результатами ³⁸ попередніх обговорень з відповідними структурами ЄС і НАТО у контексті XI (а також I, II і IV) пріоритетів EUSDR, що було означено Президентом України на засіданні Ради НАТО 30.10.2019.

³⁵ <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailcop/events/cor4-fourth-meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-carpathian-convention-copy.html>

³⁶ <http://comeuoint.rada.gov.ua/news/72918.html>

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA>

³⁸ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/NATOeng.pdf>

1	2	3	4
	з метою усунення перешкод для реалізації проєктів ТКС і ефективного використання ресурсів і засобів, що надходять в Україну за цими проєктами		Додатковим стимулом поглиблення співпраці є можливості спільного розвитку транскордонних контройлерних перевезень з урахуванням позиції нового Комісара ЄС з питань транспорту А. Велеан ³⁹ у контексті ініціативи EGD від 11.12.2019 щодо інтенсивного переміщення автовантажних потоків до залізниць
2.8.	Розробити Національну програму формування і розвитку ТК кластерів в Україні, програми підтримки ТК індустріальних та технологічних парків, економічних і промислових зон на території України з метою стимулювання регіонального економічного розвитку	Рішення Колегії Міністрів від 17.09.2009 № 46 ⁴⁰ Постанова КМУ від 23.08.2016 № 554	Визначення регіонами і субрегіональними структурами, особливо при розробці стратегій регіонального розвитку та їх стратегічної екологічної оцінки, потенціалу транскордонної кластеризації як ключового чинника інноваційно-інвестиційного розвитку за наявними прикладами, зокрема у брошурі ⁴¹
2.10	Забезпечити розроблення системи етатистичних показників та формування розподілених баз даних про відповідні аспекти територіального розвитку і транскордонного співробітництва, що дадуть змогу прогнозувати, виявляти та порівняльно оцінювати доцільність здійснення і результативність проєктів ТКС	Глава 5 розділу V Угоди про асоціацію України з ЄС; п. 17 Протоколу II засідання UA-RO-спільної Міжурядової комісії з економічного, пром., і технічного співробітництва від 11.07.2017	На доповнення основного процесу гармонізації стат. Законодавства України з вимогами Євро-стату і застосування ТКС в якості «полюсону» для опрацювання узгоджень і обміну даними ⁴² , здійснити спеціальне опрацювання за визначеними пріоритетами ТК кластеризації, наприклад, у транспортній сфері чи щодо поведінки з відходами, для виявлення інструментів і методик співставлення і обміну даними ТК статистичних спостережень і звітності з метою послідовного поширення на всі сфери територіального розвитку, що являють взаємний інтерес.

³⁹ <https://twitter.com/AdinaValean/status/1204788263359328257>

⁴⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vra46661-09>

⁴¹ <http://ecoresource.dnrs.net/DocLib/Bukovinian%20cluster.pdf>

⁴² <http://database.ukrcensus.gov.ua/CrossBorder/Default.aspx>

1	2	3	4
2.11	Забезпечити підтримку проєктної ініціативи «Формування інформаційного простору європейської інтеграції в Україні» в частині створення відповідного іміджу та сприяння просуванню українських ініціатив у сфері трансграничного співробітництва.	Стратегія комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки, затверджена розпорядженням КМУ від 25.12.2017 № 779-р	Ширше використовувати ЗМІ, зокрема, українські програми мовлення мовами країн-партнерів по ТКС та мовлення на Україну з цих країн з відповідним web-відображенням передач та друкованих видань означеними мовами для ширшого просування і формування громадської професійної та суспільної підтримки, щодо пріоритетних проєктів ТКС з внесенням відповідних завдань до Планів щорічних заходів з реалізації Стратегії
Розділ III Суб'єктам, учасникам ТКС спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади у процесі реалізації завдань Угоди про асоціацію, виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, здійснення децентралізації влади та інших реформ:			
3.1	Визначити основні пріоритети і ключові завдання ТКС як чинника сталого соціально-економічного і просторового інноваційно-інвестиційного розвитку відповідних регіонів, міст і громад	Розробка стратегій регіонального розвитку та їх стратегічної екологічної оцінки	Використати формування ОТГ і нових районів та реформування державної регіональної політики для визначення узгоджених системних ініціатив ТКС, що відповідатимуть пріоритетам European Green Deal та іншим ключовим завданням європейської та євроатлантичної інтеграції

1	2	3	4
	Узгодити на мікрорегіональному рівні проєктні пропозиції з ТЕО відновлення і розбудови ТК транспортної інфраструктури та використання транзитного потенціалу відповідно до пріоритетів національних транспортних стратегій, завдань Засобу єднання Європи (CEF) і Транспортної платформи «Східного партнерства», у т.ч. за пріоритетом І EUSDR, Протоколом про сталій транспорт КК, Спільним документом з просторового розвитку країн Вишеградської групи у форматі V4+2 та іншими міжнародними рішеннями з урахуванням оцінки впливу на стан довкілля і на соціально-економічний розвиток, у тому числі щодо реалізації туристичного потенціалу регіонів і міст	Рішення Єврокомісії від 09.11.2018 щодо розширення TEN-T мережі ЄС до країн Східного партнерства, доручення КМУ від 13.09.2019 № 30174/1/1-19 Рекомендаційні листи представників 14 країн EUSDR, віцепрезидента Єврокомісії з питань транспорту, лист WBRD, Ініціатива Трьох Морів	• ТЕО і реалізація контройлерних перевезень колією 1520 мм і відновлення колишньої колії 1435 мм через Польщу-Україну-Румунію для відбудови Балтійсько-Середземно-Чорноморського транзиту, поєднуючи зі сходу в обхід Карпат TEN-T коридори «Північне море-Балтика», «Рейн-Дунай» і «Схід-Мед» з автодорогами E-85 (H-10) і міжнародними аеропортами у Львові, Івано-Франківську, Чернівцях⁴³ • Забезпечення наскрізних вантажопасажирських сполучень через прикордонні регіони UA, RO, HU, SK, PL і MD колією 1520 мм з її продовженням до Братислави та Відня⁴⁴ • Запуск транскордонних сполучень між гірськими регіонами і курортами Карпат через географічний центр Європи⁴⁵ • Участь у ТЕО і реалізації PL-RO ініціативи Балтійсько-Чорноморського каналу Вісла-Сян-Дністер-Прут-Дунай

3.2

⁴³ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/TEN-T_and_contrailler_links_bypass_and_across_Carpathians.ppsx

⁴⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Connecting_boundary_EUSDR_%20regions.jpg

⁴⁵ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/RO_UA_HU_SL_CBC_trains.ppsx

1	2	3	4
3.3	Визначити можливості реалізації транскордонних проєктів з видобування, постачання, використання і збереження енергоресурсів та енергії, зокрема за пріоритетом II EUSDR	Енергетична стратегія України на період до 2030 року, Секторальна бюджетна програма «Підтримка виконання енергетичної стратегії України», Ініціатива Трьох Морів	За напрацюваннями проєкту «Енергоплан для Чернівців» ⁴⁶ та з концерном EON ⁴⁷ – реалізувати системну проєктну ініціативу щодо вогнепоживання електроенергії найбільшим у Європі гідро-енерго-акумуючим комплексом на Дністрі ⁴⁸ для стабілізації та інтегрування енергосистем України і ЄС та збільшення гнучкості маневрування газовими, електроенергетичними та іншими енергоресурсами на рівнях громад, регіонів та України і ЄС.
3.4.	Створення транскордонних туристичних мереж, об'єднань туроператорів і розподілених баз даних, що сприятимуть реалізації спільних проєктів збереження культурної спадщини і раціональної розбудови ринку туристичних послуг та залученню необхідних для цього інвестицій, зокрема за пріоритетом III EUSDR	Глави 16 і 24 розділу V Угоди про асоціацію України з ЄС; Рішення спільного засідання Колегії Держтурадміністрації України і Чернівелької облдержадміністрації від 23.05.2004 № 15/1	Підтримка на загальнодержавному і міжнародному рівні реалізації завдань державних програм і міжнародних проєктів, що стимулюватимуть розвиток туристичної діяльності, зокрема стосовно реконструкції та розбудові існуючих регіональних і міжнародних транспортних систем та формування сучасної інфраструктури кордонів, яка сприятиме розвитку міжнародного туризму і дозволить значно ефективніше використовувати потенціал мультикультурних і полікультурних регіонів ⁴⁹

⁴⁶ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Brochure%20Energoplan%20CEP.pdf>

⁴⁷ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/EUSDR/Protocol_of_intention_%20107_05_2008.pdf

⁴⁸ <https://drive.google.com/drive/folders/1OVNpOLGoESRpZ2WvE5nG9BnmY7b1o1A> (див 6Energy)

⁴⁹ <http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29482.pdf>

1	2	3	4
3.5	Визначити спільні пріоритетні транскордонні проекти за басейновим принципом управління водними ресурсами згідно з Рамковою водною директивою ЄС, пріоритетом IV EUSDR та рекомендаціями Весівної мережі басейнових організацій (INBO), забезпечивши концентрацію зусиль для залучення інвестицій у сучасні системи водопостачання, каналізації, очищення і обліку	Глава 19 розділу V Угоди про асоціацію України з ЄС, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом»	На основі вихідних напрацювань – одночасна реалізація вимог Рамкової Водної 2000/60/ЄС та Повеневої 2007/60/ЄС Директив ЄС у басейнах Прута і Сірета, які є останніми у Дунайському просторі, що не мають басейнових Планів управління водними ресурсами і повеневими ризиками, в ході інтегрування басейнового принципу в управління водними ресурсами ⁵⁰ . Це дозволяє задіяти Україну, як модель, що єдина в EUSDR поєднує витoki основних водних джерел у Карпатах і дельту Дунаю ⁵¹
3.6	Узгодити питання ініціювання та участі в проєктах у сфері запобігання, протидії та ліквідації наслідків природно-антропогенних надзвичайних ситуацій, зокрема таких, що відбуваються внаслідок глобальних кліматичних змін, на транскордонних водотоках, у разі необхідності здійснення	Ст.448 (ч.2) Угоди UA-EU; постановою КМУ; від 04.04.2018, № 247 Порядок розроблення плану управління ризиками затоплення Наказ МВС України від 17.01.2018 № 30 Методика попередньої оцінки ризиків затоплення;	За вихідними напрацюваннями і результатами великомасштабного протиоповеневого проєкту East Avert передбачається застосування можливостей ГІС-технологій, механізмів виявлення і прогнозування ризиків та планування попереджувальних заходів, дій в ході надзвичайних ситуацій та з ліквідації їх наслідків як елементів проєктування розвитку територіальних громад і субрегіональних округів за басейновим принципом з використанням інструментів державно-приватного партнерства та інших інноваційно-інвестиційних

⁵⁰ http://ecoresource.dndn.net/SiteAssets/Shared%20Documents/Forms/AllItems/Screenshot_6.png

⁵¹ https://riob-info.org/sites/default/files/IMG/pdf/Regional_development_aspects_of_transfrontier_basins.pdf

1	2	3	4
	міжнародних аварійно-рятувальних заходів тощо, зокрема за пріоритетом V EUSDR та за принципами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)	Доручення КМУ від 25.11.2016 і 16.01.2017 №№ 42137/.../1-16	кластерних підходів, що забезпечить одностороннє запровадження Директив ЄС 2007/60/ЄС, ІРПС 2008/1/ЄС та 91/271/ЄЕС разом з Керівними принципами сталого просторового розвитку Ради Європи та з управлінням ризиками транскордонних повеней Європейської комісії ООН.
3.7	Визначити пріоритетність та узгодити транскордонні проекти ініціативи у сферах збереження біорізноманіття, розбудови міжнародної екологічної мережі та національних парків, сталого розвитку сільських територій, захисту атмосферного повітря, ґрунтів, надр, відновлення гірських лісів, раціонального поводження з відходами з метою запровадження кращих доступних технологій щодо вимог адаптації до глобальних кліматичних змін, зеленого зростання, інтегрованого попередження і контролю забруднень та пріоритету VI EUSDR	Рішення Єврокомісії від 11.12.2019 «Європейська зелена угода»; Розробка регіональних планів поводження з відходами; Рекомендаційний лист представників 14 країн EUSDR ⁵²	За напрацюваннями EUSDR, співпраці Альпійської і Карпатської конвенцій та у плітному Євро регіоні «Верхній Прут», розробку Стратегії транскордонної кластеризації за проектом GIZ покладено в основу проектів відродження і сучасного розвитку Карпатського регіону. Відповідаючи викликам Паризької угоди 2015. р. та Green Deal ЄС щодо запобігання незворотним погіршенням стану основних природних ресурсів, зокрема повітря, ґрунтів і (у першу чергу) водних запасів у Дунайському басейні, запропоновані ініціативи відтворення повного життєвого циклу деревини з відновленням високогірних лісів Альп і Карпат для протидії зростаючому зменшенню снігових і глетчерних джерел та з одночасним системним використанням лісових ресурсів, включаючи їх енергопотенціал, мережу лісових доріг тощо, у т.ч. для розвитку туристично-рекреаційної діяльності, а також щодо ТКС у сфері поводження з відходами

⁵² <http://ecoresource.dhns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/Recommendation%20Letter%20+-pdf>

1	2	3	4
	Ініціювати транскордонну взаємодію та залучення існуючих мереж навчальних закладів і наукових установ до співробітництва у сфері сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та формування регіональних і локальних геоінформаційних систем, уніфікованих геопросторових даних та розподілених баз даних, що забезпечить широкий доступ до даних щодо відповідних аспектів законодавства і практики ЄС, документів Ради Європи з питань ТКС, сприятиме просуванню інформації про Україну, її регіони, міста і територіальні громади до потенційних партнерів та інвесторів, у тому числі за пріоритетом VII EUSDR	Глави 9 і 14 розділу V Угоди про асоціацію Угода між Україною та ЄС про наукове і технологічне співробітництво Розпорядження Чернівецької ОДА від 13.09.2017 № 773-р "Про впровадження системи використання і обміну просторовими даними у роботі державних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування"	Відповідно до Ініціативи Трьох Морів – використання науково-освітнього потенціалу, залученого до ТКС (враховуючи також новий контекст European Green Deal), для «синергетичного» визначення кластеризаційних пріоритетів, їх необхідного наукового супроводження, освітнього забезпечення та інформаційно-комунікаційного наповнення і відповідного інтегрування при виробленні моделі інвестиційно-інноваційного розвитку ⁵³ , зокрема у рамках програми регіонального розвитку «Загальноукраїнська солідарність» за напрямом «Розвиток прикордонних територій» як ефективного євроінтеграційного інструменту просторового гуртування ⁵⁴
3.8			
3.9	Відновити напрацювання Концепції Національної стратегії формування і розвитку транскордонних кластерів та ініціативу	Рішення Колегії Міністрів від 17.09.2009 № 46 ⁴⁰	За визначеними пріоритетами кластеризації забезпечити сприяння взаємодії суб'єктів МСП і ДПП, регіональних і урядових інституцій, дослідницьких, освітніх установ і НУО через конструктивний діалог,

⁵³ <http://ecoresource.dnns.net/DocLib/Broyde%20-%20EUSDR%20Conference%20University%20Chemivitsi.pdf>

⁵⁴ http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/09/11_ZS_CHmv.pdf,

1	2	3	4
	створення підприємницьких форумів на базі євро регіонів відповідно до пріоритету VIII EUSDR		ефективне внутрішньо національне і міжнародне лобювання, а також підтримку діаспор вихідців кожного регіону щодо відповідних дій, засобів і проєктів ⁵⁵
3.10	Активізувати ТКС навчальних і наукових закладів у сфері післядипломної і безперервної освіти, підготовки кадрів, а також інституцій з питань зайнятості, молоді та спорту для здійснення спільних проєктів з метою розвитку людського потенціалу та ринків праці, зокрема за пріоритетом IX EUSDR	Глава 23 розділу V Угоди про асоціацію України з ЄС;	Сумісна розробка інформаційно-комунікаційних і навчальних технологій для подальшої підготовки і перепідготовки фахівців (зокрема дистанційного навчання) та забезпечення широкого впровадження загальнодоступних інформаційних систем, баз знань і моделювання еколого-економічних процесів
3.11	Зосередити увагу на формуванні інституційної платформи розвитку ТКС, підвищити ефективність роботи агентств регіонального розвитку, професійних і суспільних об'єднань громадянського суспільства та дочірчих органів євро регіонів, спрямованої на формування об'єднань євро регіонального співробітництва відповідно до Протоколу № 3 до Мадридської	Глави 26-28 розділу V Угоди про асоціацію України з ЄС; Закон України «Про ТКС»	За напрацюваннями Східного партнерства ЄС і з інституціями ТКС і координації EUSDR в Україні, обговорених на EU Open Days, у Комітеті Регіонів, та аналізу територіально-но-басейнового підходу в макрорегіональних стратегіях ЄС, а також ролі місцевих влад і громадянського суспільства, пропонується перерформувати євро регіонів, спільних з країнами ЄС і НАТО, у Європейські об'єднання територіальної співпраці (EGTC) з формуванням асоціацій регіонального і місцевого рівня в рамках регіональної політики ЄС. Для системного інституційного забезпечення регіонального розвитку, у т.ч. ТКС,

⁵⁵ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/IV_CEI-Bukovina_Recomendations_2010.pdf

1	2	3	4
	конвенції про транскордонне співробітництво та EGTC, утворюваних країнами ЄС, згідно з пріоритетом X EUSDR		і участі відповідних регіонів у проєктах реалізації EUSDR утворити Буквинський офіс регіонального розвитку і сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції України
3.12	Узгодити пріоритетність і можливості фінансування відповідними структурами ЄС та національного співфінансування реконструкції діючих і створення нових міжнародних пунктів пропуску, їх належного облаштування і забезпечення під тзів, сучасного оснащення та відповідної підготовки персоналу для здійснення ефективного і надійного прикордонного, митного, екологічного, фітосанітарного та інших видів контролю як ключового чинника у плані розвитку ТКС та елементів європейської безпеки, у тому числі за пріоритетом XI EUSDR	Глави 4, 7, 9 розділу II, Розділ III, Глава 5 розділу IV Угоди про асоціацію України з ЄС; Стратегія національної безпеки (Указ Президента України від 14.09.2020 № 392) Доручення КМУ від 15.05.2018, № 16216/1/1-18, від 01.11.2019, № 33116/3/1-19	На основі попередніх досліджень з питань системного розв'язання соціально-економічних і ресурсно-екологічних проблем, формування відповідного нормативно-правового забезпечення, освітніх спеціалізацій, внутрішньої кооперації та міжнародного співробітництва і сучасних підходів багаторівневої безпеки визначити перспективи та пріоритетність розбудови транскордонної транспортної мережі і вантажопасажирських перевезень застосування сучасних мультимодальних технологій та вироблення перспективного плану відповідної розбудови системи міжнародних пунктів пропуску, що відповідатиме потребам європейської та євроатлантичної інтеграції одночасно зі сталім соціально-економічним і просторовим розвитком України та її прикордонних регіонів і субрегіональних структур, у т.ч.:
3.12.а	Завершення будівництва української частини міжнародних пунктів пропуску Дяківці (Україна) – Раковець (Румунія) і Красноїльськ (Україна) – Вікову де Сус (Румунія)	Лист ДФС від 15.06.2018 № 426/3/99-99-03-05-01-82 на доручення КМУ від 15.05.2018 № 16216/1/1-18	

Zinoviy BROYDE

CHALLENGES, OPPORTUNITIES AND OBJECTIVES OF POST-CRISIS TRANSFRONTIER COOPERATION

In the article are considered aspects of Transfrontier Cooperation facilities application for Post-Crisis Territorial Development, European & Euro-Atlantic integration at the local, sub-regional, regional, national and international levels. Within the framework of new EU Paradigms of "Next Generation" and "Just Transition" for regions & cities, accordingly to e joint priorities of the European Green Deal and of the pilot Euroregion "Upper Prut", is being investigated a system of transitional normative-legal and institutional solutions together with relevant project initiatives, in particular – integration of Ukraine into the Three Seas Initiative.

Key words: *Transfrontier Cooperation, post-crisis territorial development, European & Euro-Atlantic integration at local, sub-regional, regional, national and international levels, new EU Paradigms, European Green Deal, pilot Euroregion "Upper Prut", Circulating Economy, transitional regulatory and institutional solutions, projects initiatives, Three Seas Initiative.*

Зиновій БРОЙДЕ

ПРОБЛЕМЫ, ВОЗМОЖНОСТИ И ЗАДАНИЯ ПОСТКРИЗИСНОГО ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Рассматриваются аспекты применения синергетических возможностей трансграничного сотрудничества для посткризисного территориального развития, европейской и евроатлантической интеграции на локальном, субрегиональном, региональном, национальном и международном уровнях. В рамках новых парадигм ЕС «Следующее поколение» и «Справедливый переход» для регионов и городов, по совместным приоритетам Европейского Зеленого соглашения и пилотного Еврорегиона «Верхний Прут» рассматривается система переходных нормативно-правовых и институционных решений вместе

с соответствующими проектными инициативами, в частности – интеграции Украины в Инициативу Трех Морей.

Ключевые слова: *трансграничное сотрудничество, посткризисное территориальное развитие, европейская и евроатлантическая интеграция на локальном, субрегиональном, региональном, национальном и международном уровнях, новые парадигмы ЕС, Европейское Зелёное соглашение, пилотный Еврорегион «Верхний Прут», Циркулирующая экономика, переходные нормативно-правовые и институционные решения, проектные инициативы, Инициатива Трех Морей*

**Анатолій КРУГЛАШОВ,
Наталія САБАДАШ**

СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ ДІЯЛЬНОСТІ НОВОСТВОРЕНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

У статті досліджується формування єдиного, цілісного соціально-гуманітарного простору новостворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ), який би органічно поєднував у собі його структурні та інфраструктурні елементи. Особливо гостро постає потреба удосконалення механізмів державного регулювання розвитку соціально-гуманітарної сфери на рівні ОТГ, визначення чіткої мети соціально-гуманітарної політики, її основних завдань, механізмів та етапів їх реалізації. Вищезазначені нагальні потреби зумовлюють необхідність дослідження сучасного стану розвитку соціально-гуманітарної сфери на локальному та регіональному рівнях.

Ключові слова: *соціально-гуманітарна сфера, державне регулювання, органи влади, публічне управління, децентралізація, об'єднані територіальні громади.*

Процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є важливою складовою назрілих перетворень в

Україні, зокрема і в Чернівецькій області. Можна побачити певні позитивні зміни у різних сферах розвитку країни саме завдяки реформам, які здійснюються у процесі децентралізації. Залучення мешканців сіл, селищ і міст до розробки і прийняття необхідних управлінських рішень, передача нових повноважень і фінансових ресурсів на місця дозволили підвищити спроможність громад та надають їм більші можливості самим обирати напрямки власного розвитку. Водночас, подальший поступ громад обумовлений саме успішністю трансформації їх соціально-гуманітарної сфери в якісно новий соціально-гуманітарний простір, стан справ у якому є безпомилковим індикатором науково-технологічного, культурно-інформаційного, освітнього рівня країни, квінтесенцією її досягнень і здобутків.

У дослідженні зосередимо увагу саме на питаннях розвитку соціально-гуманітарної сфери на рівні новостворених ОТГ. Розглянемо як загальні напрямки змін у соціально-гуманітарній політиці в Україні у контексті процесів децентралізації, так і певні здобутки і невирішені проблеми їх реалізації на місцевому рівні у контексті діяльності новостворених ОТГ Чернівецької області.

Відзначимо, що хоча питання процесів децентралізації активно досліджуються вітчизняними науковцями та експертами, зокрема О. Батановим, А. Ткачуком, Ю. Ганушаком, Д. Дзвінчуком, М. Топузовим, Н. Ротар, Г. Кузуб, авторами цієї статті та багатьма іншими, проте проблеми розробки та реалізації соціально-гуманітарної політики залишаються маловивченими і на локальному рівні, а тим більше – на прикладі новоутворених ОТГ окремих регіонів, що й зумовлює актуальність цієї теми та вибір її для аналізу в цій статті.

Зазначимо, що Уряд, який був сформований після позачергових парламентських виборів 2019 року, планував створення єдиного Гуманітарного міністерства, про що свідчить і Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829 «Про оптимізацію органів центральної влади». Згідно з нею Міністерство культури, молоді та спорту України створено шляхом об'єднання трьох Міністерств: Міністерства інформаційної політики України, Міністерства культури

і Міністерства молоді та спорту¹. Відповідно до цього урядового рішення розробляється нове положення про міністерство. Як стало відомо, серед пріоритетних напрямів його діяльності виокремлено інформаційну безпеку, релігію, культурний спадок, тимчасово окуповані території та спорт. Новим напрямом у роботі відомства має стати туризм². Можливо, така інституційна інтеграція важливих напрямків гуманітарної політики сприятиме більш успішному її виробленню та реалізації як на загальнодержавному рівні, так і в регіонах.

Водночас покладати надії та відповідальність за розвиток гуманітарної політики лише на центральні органи влади в умовах децентралізації вже недоречно. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені повноваження місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні прав громадян у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Але місцеві громади можуть вносити доповнення, коригуючи власні (самоврядні) повноваження. До того ж, нерівномірний розвиток уже створених територіальних громад впливає на здатність органів місцевого самоврядування реалізовувати власні повноваження і надавати публічні послуги. Пом'якшити цей дисбаланс може комплексний розвиток територій, 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 належним чином пов'язані з програмами інших громад і держави загалом. Як розвиватиметься соціально-гуманітарна сфера в програмах – залежатиме від фінансової та кадрової спроможності кожної територіальної громади.

Проте далеко не таким уже й очевидним є вирішення питань державного впливу та контролю за здійсненням цього напрямку політики у випадку з ОТГ. Так, наприклад, громади, що об'єдналися навколо великих населених пунктів з належною інфраструктурою та наявними висококваліфікованими кадрами, а також зі значною кількістю насе-

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829 «Про оптимізацію органів центральної влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF>

² Там само.

лення (в т. ч. і молоддю) мають у своєму розпорядженні достатні матеріальні засоби для успішного розвитку соціально-гуманітарної сфери. Натомість невеликі та відносно бідні територіальні громади здатні фінансувати соціально-гуманітарну сферу значно меншою мірою, а наявна в них інфраструктура недостатня для її здійснення.

Окрім того, з інституційного погляду, на місцевому рівні зберігається певний дуалізм влади, представлений місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, залишаються незаповненими певні правові прогалини та невирішені правові колізії, а також зберігають гостроту проблеми належного фінансування пріоритетних напрямків діяльності громад.

Для вирішення цього кола питань 4 квітня 2018 року Кабінет Міністрів України затвердим розподіл обсягу субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. У 2018 році з Державного бюджету України об'єднаним територіальним громадам на розвиток інфраструктури було призначено 1,9 млрд грн, що розподіляються між 665 об'єднаними громадами³. Кошти субвенції розподілили між об'єднаними територіальними громадами пропорційно до площі їх території та кількості сільського населення об'єднаної територіальної громади з рівною вагою обох цих показників, згідно з Порядком та умовами надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200⁴. Зокрема, об'єднані територіальні громади Чернівецької області отримали з державного бюджету на формування інфраструктури субвенцію у сумі 68,3 млн гривень⁵.

Чернівецька обласна державна адміністрація за період з кінця квітня до червня 2018 року розглянула 85 заявок на проекти, які можуть реалізовуватись за кошти інфраструктурної субвенції в 2018 році, та надала позитивні висновки. Комісією при Мінрегіоні також погоджено всі проектні заявки, які фінансуються за кошти відповідної державної

³ Офіційний сайт Чернівецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bukoda.gov.ua/page/572>.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

субвенції⁶. Найбільше коштів отримали Сторожинецька ОТГ – 9,4 млн грн, Вижницька ОТГ – 4,6 млн грн та Мамалигівська ОТГ – трохи більше 4 млн гривень. Найменше коштів на розвиток інфраструктури отримали Кострижівська ОТГ – 684 тис. грн та Глибоцька ОТГ – 779 тис. гривень⁷.

Окрім певної фінансової підтримки, успіхи ОТГ у здійсненні заходів соціально-гуманітарної політики залежать від їх інвестиційної та кадрової спроможності. І як свідчать дані поточних звітів, зокрема по Чернівецькій області, спостерігається переважаюча тенденція до створення департаментів гуманітарного розвитку, до яких входять, як правило, управління соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, відділ служби у справах дітей, управління освіти, культури, молоді та спорту⁸.

Такий основний підхід до вирішення питання організаційно-кадрового забезпечення гуманітарних проблем ОТГ має суперечливий характер. З одного боку, подібна інституційна інтеграція потенційно розширює координаційні зв'язки між відповідними напрямами та спрощує взаємодію відповідних управлінських структур на місцевому рівні. Але з іншого – відсутність вузькопрофільних структурних підрозділів зменшує значущість відповідного напрямку, може негативно позначатись на якості його фінансування і кадровому забезпеченні та на практиці призвести до домінування тільки окремого виду соціально-гуманітарних послуг.

Концепція домінування повного циклу соціальних послуг передбачає формування адміністративного центру об'єднаної територіальної громади навколо установ бюджетної сфери. За таких умов основними параметрами виступають бюджетні установи, які надають соціальні послуги життєво важливого значення: служба невідкладної допомоги, пожежна служба та служба охорони правопорядку⁹. І тут важливо акцентувати, що

⁶ Офіційний сайт Чернівецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bukoda.gov.ua/page/572>.

⁷ Там само.

⁸ Поточний архів Управління молоді та спорту Чернівецької обласної державної адміністрації.

⁹ Управління соціально-гуманітарною сферою в процесі добровільного об'єднання територіальних громад: теоретичний та практичний аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://aspects.org.ua> > journal > article > download

невчасне отримання послуг від вищеназваних служб на місцевому рівні визначає межі життя практично кожного члена об'єднаної територіальної громади. У цьому нас переконує зарубіжний досвід функціонального розвитку спроможності територіальних громад (табл. 1)¹⁰.

Таблиця 1.

**Компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня
в окремих країнах Європи щодо управління
соціально-гуманітарною сферою**

Рівень місцевого самоврядування	Служба невідкладної допомоги, охорони правопорядку та пожежна служба	Інші сфери соціально-культурного спрямування
Австрія, рівень громади	+++	• регулювання місцевої системи охорони здоров'я; • підтримка активності громади (театри, соціальні послуги);
Італія, рівень громади	+++	• підтримка шкіл (шкільні автобуси, харчування); • дошкільне виховання; культура (підтримка музеїв, виставок, культурних заходів, театрів);
Польща, рівень громади	+++	• соціальна допомога; охорона здоров'я; освіта; культура й охорона пам'яток архітектури; • спорт та активний відпочинок.

Державна гуманітарна політика в її широкому розумінні має багатовимірне спрямування. Вона пов'язана із поняттям безпеки і диверсифікована за низкою напрямів. Насамперед це такі: державна демографічна політика, державна політика у сфері формування та розвитку людського потенціалу (охорона здоров'я, освіта, наука й інновації, культура, фізична культура і спорт); державна політика у сфері формування ідейно-свідомісного потенціалу та національного самоусвідомлення; державна політика у сфері забезпечення конституційних прав і

¹⁰ Управління соціально-гуманітарною сферою в процесі добровільного об'єднання територіальних громад: теоретичний та практичний аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://aspects.org.ua> > journal > article > download.

свобод людини і громадянина; державна політика у сфері національних відносин і релігії.

При розробці та здійсненні вітчизняної гуманітарної політики варто враховувати нову концепцію гуманітарної безпеки, запропоновану ООН. Остання апелює до зв'язку гуманітарної безпеки (human security) і людського розвитку у контексті вирішення національних і глобальних проблем через нову парадигму сталого людського розвитку¹¹, еволюція якої зумовила переосмислення сутності гуманітарної політики. У системі сучасної гуманітарної політики базовими елементами розвитку людського потенціалу стали охорона здоров'я й освіта, які значною мірою є визначальними для реалізації завдань усіх напрямів державної гуманітарної політики. Не випадково економічно розвинені країни саме охорону здоров'я і освіту розглядають як головну умову забезпечення соціо-гуманітарного розвитку і безпеки, формування людського капіталу, запобігання стрімкому поглибленню соціальної нерівності тощо.

У цивілізованому світі висновки про ефективність державної політики відносно людини ґрунтуються на концепції людського розвитку, основним стратегічним інструментом якої є Індекс людського розвитку. Відображене у першій доповіді ПРООН у 1990 р. поняття людського розвитку розглядалось як процес розширення спектру вибору, найбільш важливими елементами якого є тривале і здорове життя, отримання освіти та достойний рівень життя. До додаткових елементів вибору було зараховано політичну свободу, гарантовані права людини і самоповагу¹². Як сукупний показник рівня розвитку людини в окремій країні ІЛР вимірює досягнення країни з позиції здоров'я, освіти і фактичного доходу громадян, для чого проводиться оцінка індексів: індексу очікуваної тривалості життя і довголіття (здоров'я і довголіття вимірюються показником середньої очікуваної тривалості життя при народженні); індексу освіти (доступ до освіти вимірюється очікуваною тривалістю навчання дітей шкільного віку

¹¹ Концептуалізація моделі гуманітарної політики в Україні на сучасному етапі реформ/ С. Горбатюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/146717>

¹² Там само.

і середньою тривалістю навчання дорослого населення); індексу валового національного доходу (визначає достойний рівень життя, що вимірюється величиною ВНД на душу населення в доларах США за паритетом купівельної спроможності)¹³. Очевидно, що зазначені параметри повинні стати визначальними на всіх рівнях розробки та реалізації гуманітарної політики в Україні також.

Конкретизуючи ці загальні положення до регіональних реалій, відзначимо, що до соціально важливих параметрів базового рівня місцевого самоврядування доцільно віднести бюджетоформуюче підприємство та школу. Відстань до цих вузлових елементів соціальної інфраструктури не повинна перевищувати 20 км – до осередку працевлаштування та 10 км – до школи¹⁴. Тож розглянемо детальніше концепцію домінування повного циклу соціальних послуг на рівні громади. Вона виходить із того, що в Україні більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціально-культурну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт). Вочевидь, що пріоритетними напрямками на базовому рівні місцевого самоврядування є освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення. На рівні громади домінуючою галуззю виступає система освіти, а саме загальна середня освіта¹⁵. Ключовими ознаками, які формують її домінуючий вплив на рівні громади, є такі:

- 1) імперативне включення на місцевому рівні середньої освіти в соціальну інфраструктуру території визначають на основі найбільшої питомої ваги видатків на її утримання в кошторисі місцевих бюджетів (33,9 %);
- 2) серед усіх галузей соціально-гуманітарної сфери саме в системі середньої освіти галузеві нормативи є найбільш розробленими та прогнозованими;

¹³ Концептуалізація моделі гуманітарної політики в Україні на сучасному етапі реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/146717>

¹⁴ Управління соціально-гуманітарною сферою в процесі добровільного об'єднання територіальних громад: теоретичний та практичний аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://aspects.org.ua/journal/article/download>

¹⁵ Там само.

3) система освіти має найбільш підготовлений до впровадження за-сад децентралізації пакет моніторингових показників якості надання цієї соціальної послуги, тобто якість надання освітніх послуг є вимірюваною та ґрунтується на легітимізованих моніторингових показниках (сертифікат зовнішнього незалежного оцінювання);

4) система середньої освіти, на відміну від інших складових соціально-гуманітарної сфери, характеризується наявністю як кількісних, так і якісних показників. Основний кількісний показник – кількість випускників шкіл; якісний показник – рівень знань випускників, який визначається через систему незалежного оцінювання знань¹⁶.

Саме тому у рамках процесів децентралізації освітня реформа є однією з основних. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333, передбачено, що серед повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є забезпечення управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти. Головною метою такого реформування є делегування повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого самоврядування і школам зі збереженням при цьому повноважень щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи за Міністерством освіти і науки України.

Фундаментальна реформа загальної середньої освіти в Україні як необхідний чинник суспільних перетворень, регламентує необхідність трансформації змісту освіти відповідно до Концепції «Нова українська школа» та створення умов для постійного її оновлення відповідно до нових вимог та потреб громадян. Як її результат очікується перетворення освіти в потужний інтелектуальний капітал розвитку економічного потенціалу всієї України й Чернівецької області зокрема.

Упровадження Нової української школи (НУШ) поставило перед ОТГ декілька основних блоків завдань. Це розбудова мережі опор-

¹⁶ Управління соціально-гуманітарною сферою в процесі добровільного об'єднання територіальних громад: теоретичний та практичний аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://aspects.org.ua> > journal > article > download.

них шкіл з одночасною організацією Нового освітнього простору та інклюзивного навчання. Серед актуальних завдань відзначимо також забезпечення шкіл новим обладнанням, автобусами, будівництво інфраструктури навколо опорних шкіл тощо.

Організація управління освітнім процесом в об'єднаних громадах є пріоритетним напрямком їх діяльності. Так, у деяких об'єднаних територіальних громадах утворено відділи освіти, у частині – закріплені працівники виконкому, які опікуються питаннями освіти (залежить від розміру громади). Структура управління галуззю освіти в ОТГ є різною. У найбільшій громаді Чернівецької області – Сторожинецькій – в закладах освіти працює майже 900 осіб. Сторожинецька ОТГ у рамках реалізації Меморандуму про долучення Чернівецької області до Всеукраїнського проєкту «Інклюзивна освіта – рівень свідомості нації», який реалізується у співпраці з Міністерством науки і освіти України, відкрила комунальну установу «Сторожинецький інклюзивно-ресурсний центр». Тепер понад 200 дітей з особливими освітніми потребами можуть здобувати тут дошкільну та загальну середню освіту. Основним напрямком діяльності закладу є надання психолого-педагогічної допомоги та забезпечення системного кваліфікованого супроводження компенсуючого типу учнів спеціальних загальноосвітніх шкіл¹⁷. Інший позитивний приклад, в Мамалігівській ОТГ загальноосвітній навчальний заклад виграв два конкурси на створення опорної школи (Міністерства освіти і науки України та Міністерства фінансів України). У Глибоцькій громаді організували довіз дошкільнят із центру громади селища Глибока, де бракує місць у дошкільних установах, до Михайлівського НВК, де є вільні місця і вихователі. Заслуговує на увагу досвід Сокирянської громади щодо проведення ремонту шкільних приміщень, атестації вчителів, а також організації позашкільної освіти на базі навчальних закладів.

За 2016 – 2018 рр. в області створено 13 опорних шкіл із 23-ма філіями, з них 5 опорних шкіл та 8 філій – в ОТГ (у 2016/2017 н.р. – 3 опорні школи з 6 філіями, 2017/2018 н.р. – 4 опорні заклади з 5

¹⁷ Недобоївська та Сторожинецька ОТГ стали прикладом позитивного впливу реформи децентралізації на життя людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://chernivtsi.online/archives/6776>

філіями, 2018/2019 – 6 опорних закладів з 12 філіями). 12 опорних шкіл створено відповідно до плану і становить його 100%, а один опорний заклад – позаплановий¹⁸. У період 2016–2018 рр. придбано 34 шкільні автобуси, вартість яких – понад 50 млн гривень¹⁹.

Завершено роботи з адаптації приміщень для дітей з інвалідністю та обладнано внутрішні вбиральні в опорних закладах освіти – Мамалигівській ЗОШ І-ІІІ ст. Мамалигівської ОТГ та Мигівському НВК Вижиницького району²⁰.

Питання щодо формування молодіжної політики досліджувалось у попередніх статтях А. Круглашова та Н. Сабадаш, зокрема «Реформування молодіжної політики України у контексті Європейської інтеграції»²¹ (Круглашов Анатолій Миколайович ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0611-2698>; Сабадаш Наталія Володимирівна ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6095-6712>) та «Публічне управління у сфері молодіжної політики в умовах децентралізації та євроінтеграції України»²².

Зазначимо певні позитивні зрушення у сфері молодіжної політики на місцевому рівні. Так, наприклад, об'єднані громади Чернівецької області активно почали запроваджувати в себе інструмент бюджету участі із залученням молоді громад до підготовки проєктів, генерування та втілення нових соціально важливих ідей. Зокрема у Вижиницькій та Конятинській ОТГ відбулись конкурси відповідних проєктів. А Недобойська ОТГ уже вдруге реалізовує таку ініціативу – у 2018 р. саме ця громада стала першопроходцем серед ОТГ області. Окрім цього, у Новоселицькій та Усть-Путильській, Юрковецькій об'єднаних громадах

¹⁸ Перспективний план розвитку галузі освіти Чернівецької області на 2019–2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblosvita.com/navigaciya/novyny/27622-perspektivnyi-plan-rozvitku-galuzi-osviti-chernveckoyi-oblast-na-2019-2021-roki.html>

¹⁹ Там само.

²⁰ Там само.

²¹ Круглашов А., Сабадаш Н. Реформування молодіжної політики України у контексті Європейської інтеграції // Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2019. Т. XVI. С. 191–215.

²² Круглашов А., Сабадаш Н. Публічне управління у сфері молодіжної політики в умовах децентралізації та євроінтеграції України // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/1492/>.

провели публічні консультації щодо можливості впровадження в себе бюджету участі.

Варто наголосити, що в Чернівецькій області помітний позитивний досвід розвитку окремих успішних практик діяльності ОТГ у сфері реалізації молодіжної політики. Наведемо приклад створення Клубу молодого підприємця при Центрі економічного розвитку ОТГ Мамалигівської сільської об'єднаної територіальної громади. Він має на меті активне залучення молоді до розвитку об'єднаних громад, а також надає змогу активним учасникам Клубу розвивати співпрацю з місцевим бізнесом в ОТГ, IT-кластером у Чернівцях, «Комітетом підприємців Буковини» тощо. Спільно з районними центрами зайнятості в області Центр 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 місцевості. Серед важливих місцевих ініціатив згадаємо ще й те, що Українська академія лідерства разом з Глибоцькою селищною радою провели форум для активних молодих людей у смт. Глибока.

Доцільно звернути увагу на те, що нещодавно ГО «Квадрівіум» спільно з ГО «Сприяння міжкультурному співробітництву» виступили партнерами реалізації проєкту «Підтримка регіонального діалогу в реформі освіти в Одеській, Чернівецькій та Закарпатській областях», що його координувала ГО «Центр стратегічного партнерства»²³. Зазначений проєкт реалізовувався з листопада 2018 року до червня 2019 року за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» у рамках грантового компоненту проєкту «Громадська синергія» під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Мета проєкту – формування конструктивного міжкультурного діалогу задля вироблення професійних спільних рішень у сфері надання освітніх послуг із врахуванням інтересів національних меншин. У рамках проєкту шляхом використання якісних методів

²³ «Підтримка регіонального діалогу в реформі освіти в Одеській, Чернівецькій та Закарпатській областях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ngocsp.org/page21.html>

дослідження (напівструктурованих глибинних інтерв'ю) експертами ГО «Квадрівіум» було проведено аналіз сприйняття реформи освіти у Чернівцях та Чернівецькій області.

Ознайомитися з основними результатами дослідження, проведеного Н. Бурейко, О. Козачуком та О. Шородок (Добржанською) у м. Чернівці та Чернівецькій області, можна за посиланням: http://www.ngocsp.org/user-files/analitical_report.pdf²⁴. Наразі, підсумовуючи результати дослідження, зосередимо увагу на рівні середньої школи в Україні, де основними проблемами на сьогодні є²⁵:

- 1) педагогічна неспроможність вчителів з точки зору вимог сучасності та реформи;
- 2) низька якість матеріально-технічного забезпечення в школах, що не дає змоги використовувати засвоєний теоретичний матеріал на практиці;
- 3) проблеми якості знань і професійності вчителів у сільській місцевості;
- 4) відсутність тестової системи профорієнтації та можливостей для учнів побачити, як працює та чи інша сфера, через що підлітки не можуть зрозуміти, із якою сферою вони хочуть пов'язати своє майбутнє.
- 5) хаотичне впровадження шкільних програм від різних «авторів».

Для вирішення цих проблем, на думку дослідників, необхідно здійснити такі кроки: приділяти більше уваги сучасним прикладним навичкам та інноваційним формам навчання, підвищувати кваліфікації педагогічного/викладацького персоналу, навчати сучасним методам, зосереджуватися на практичних навиках, а не теоретичних знаннях, підвищувати рівень фінансування освіти, розвивати системні зв'язки сфери освіти з роботодавцями, міжнародними ринками праці, надавати професії вчителя / викладача / педагога престижності.

Для орієнтації на позитивний зарубіжний досвід виконавці проєкту серед країн із найбільш прогресивною системою освіти виокремлю-

²⁴ «Підтримка регіонального діалогу в реформі освіти в Одеській, Чернівецькій та Закарпатській областях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ngocsp.org/page21.html>.

²⁵ Там само.

ють Фінляндію, Японію та США. Найбільш прийнятною для адаптації із урахуванням специфіки України експерти вважають освітні моделі Фінляндії та Німеччини. Варто зауважити, що експерти пов'язують успішність системи освіти із рівнем розвитку економіки та зазначають взаємозалежність цих двох систем.

40,5 % опитаних експертів позитивно ставляться до залучення громадських організацій у функціонування освітнього процесу в Україні та здійснення реформування освітньої сфери в державі. Крім того, експерти вважають, що широке залучення громадського сектору надає можливість створити ефективну систему комунікації, зменшити рівень корупції в освітній галузі. Однак проблема полягає в тому, що представники громадського сектору нерідко є малокомпетентними у сфері освіти²⁶.

У Національній доктрині розвитку освіти України вказано, що сучасна система управління освітою має розвиватись як державно-громадська, враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможність їхніх освітніх послуг. Діяльність освітян повинна спрямовуватись на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що орієнтують освітні процеси не на відтворення, а на розвиток²⁷.

Відповідно до статті 70 Закону України «Про освіту» державно-громадське управління у сфері освіти – це взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти. При цьому районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад:

- відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти;

²⁶ Там само.

²⁷ Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні / Д. Дзвінчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2018_72_15

- планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти;
- планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої освіти академічного спрямування (міські ради міст з населенням більше 50 тисяч – самостійно; міські ради міст з населенням менше 50 тисяч – за погодженням з обласною радою);
- мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідовувати їх.

Для забезпечення територіальної доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування створюють і утримують мережу закладів освіти та їхніх філій. Кожна особа має право здобувати початкову та базову середню освіту в тому закладі освіти (його філії), що найбільш доступний та наближений до місця проживання особи²⁸. Досягти високої якості надання освітніх послуг населенню можна через модернізацію освітньої галузі громад з урахуванням сучасних тенденцій розвитку, комплексної інформатизації освіти та створення інформаційно навчального середовища й запровадження новітніх освітніх технологій у навчальний процес, забезпечення наукового підходу до виховання та соціалізації підростаючого покоління, запровадження моніторингу системи освіти і модернізації матеріально-технічної бази.

Функціонування опорних закладів освіти як центрів децентралізованого управління в об'єднаних територіальних громадах базується на визначених засадах, включаючи організаційно-педагогічні та економічні, детермінує визначення процесів і умов, які спрямовані на задоволення освітніх особистих потреб людини, якість життєдіяльності та на сталий розвиток об'єднаної територіальної громади²⁹.

До таких процесів віднесено: розроблення державної регіональної освітньої політики як складника державної регіональної політики шляхом визначення системи стратегічних, тактичних і оперативних

²⁸ Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні / Д. Дзвінчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2018_72_15

²⁹ Опорні заклади освіти в контексті реформування та децентралізації в Україні / М.Топузов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cutt.ly/zikSXLJ>

цілей, заходів, засобів, механізмів і консолідованих дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності; створення об'єднаних територіальних громад і органів управління освітою об'єднаних територіальних громад; запровадження фінансової децентралізації в ОТГ; визначення інноваційних засад розвитку освітньої системи в ОТГ; оптимізація мережі закладів освіти в регіоні та об'єднаних територіальних громадах; створення на конкурсній основі опорних закладів освіти та їх філій; пошуки, обґрунтування та запровадження системи управління освітою об'єднаних територіальних громад і таких моделей, які б ефективно забезпечували їх підтримку місцевими громадами та інші ресурсно-забезпечувальні процеси³⁰.

У таких нових умовах децентралізація управління освітою є одним із механізмів реформування системи загальної середньої освіти й упорядкування освітньої мережі в країні.

Відтак для розуміння перспектив формування мережі закладів освіти, культури, спортивної інфраструктури тощо доцільно візуалізувати місце розташування закладів, які вже зараз відповідають усім принципам нового соціально-гуманітарного простору.

Враховуючи концепцію «держави в смартфоні», де планується об'єднати всі державні послуги в одному сервісі та до 2022 р. зробити всі послуги доступними онлайн, незабаром запрацює новостворений бренд цифрової держави – «Дія»³¹. Перед громадами постане питання використання «соціального картування».

Методика «соціального картування» (англ. *mapping*) широко використовується в соціальній роботі, маркетингові, міському плануванні,

³⁰ Там само

³¹ Держава у смартфоні: Мінцифра презентувало готовий бренд «Дія» – який вигляд матиме додаток [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.5.ua/polityka/derzhava-u-smartfoni-mintsyfra-prezentuvalo-hotovy-brend-diia-iakyi-vyhliaad-matyme-dodatok-200046.html>

сфері освіти, а також у молодіжній роботі при формуванні обґрунтованої молодіжної політики на місцевому рівні³². Згадана методика поєднує групу методів просторового та інформаційно-графічного характеру, що дає змогу розкрити проблеми доступності тих чи інших елементів досліджуваної території (соціальні та культурні послуги, систему транспортного сполучення тощо) та діагностувати соціальну уразливість окремих груп населення.

За визначенням Світового Банку, термін «соціальне картування» – це «візуальний метод зображення відносного розташування домогосподарств і розподілу різних людей (наприклад, чоловіків, жінок, дорослих, дітей, землі, безземельних, грамотних і неписьменних) разом із соціальною структурою, групами та організаціями області»³³. Уперше метод соціального картування було застосовано англійським підприємцем Чарльзом Бутом (у 80-і рр. XIX ст.). Він ввів у методологію соціальних обстежень техніку картографування, розфарбувавши лондонські квартали в різні кольори залежно від доходу їх жителів³⁴.

Соціальне картування використовують для:

- огляду структури громади будь-якого населеного пункту чи району або певної місцевості населеного пункту;
- вивчення наявної інфраструктури, соціальних інститутів, які існують у громаді;
- визначення тих, хто живе на досліджуваній території, вивчення їх соціально-економічної характеристики (демографії, етнографії, стану здоров'я, матеріального становища тощо);
- визначення різних соціальних груп із використанням локально визначених критеріїв.

³² Методика «Соціальне картування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dismp.gov.ua/metodikasocialnekartuvannya?fbclid=IwAR3lTkl6rQoEFwkuu9yTfAOozm0ab90q91RpY_0n8xtYKmlz9-v3nVJ4E

³³ Методика «Соціальне картування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dismp.gov.ua/metodikasocialnekartuvannya?fbclid=IwAR3lTkl6rQoEFwkuu9yTfAOozm0ab90q91RpY_0n8xtYKmlz9-v3nVJ4E

³⁴ Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reforms: a Sourcebook for Development Practitioners. Washington DC: The World Bank, 2007. 268 p. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/434581468314073589/Tools-for-institutional-political-and-social-analysis-of-policy-reform>

Нині для вивчення таких проблем як зайнятість і соціальне становище населення, виявлення критичних зон ринку праці, підліткова злочинність, міграція населення, відповідність соціальної інфраструктури запитам громадян тощо широко застосовують метод соціального картування. Соціальні мапи стали ефективним інструментом для вивчення просторової візуалізації ділянок і територій, які часто відвідують жителі, виокремлення районів соціальної напруженості тощо. Вони можуть відігравати важливу роль на стадії прийняття управлінських рішень, слугувати інструментом моніторингу соціальних процесів. Мапа наочно демонструє не тільки особливості територіальної організації того чи іншого явища, а й розташування різних об'єктів і соціальних структур. Вона дає можливість показувати те, що не враховують звичайні статистичні методи обробки інформації: територіальне сусідство, близькість і віддаленість, узгодженість або неузгодженість різних територіальних об'єктів.

Соціальне картування доцільно використовувати з метою територіального окреслення соціальної та освітньої, культурної та молодіжної інфраструктури та визначення її наявності на окремих територіях населеного пункту (мікрорайону) Чернівецькій області та Україні в цілому. Також використання цього наочного методу оцінювання дає змогу виокремити організовані й неорганізовані місця, де молодь проводить свій вільний час, навчання, дозвілля.

Відповідно до п. 2 доручення Прем'єр-міністра України О. Гончарука від 12.10.2019 № 35540/0/1-19³⁵ розроблено методiku моделювання секторальних мереж публічних сервісів і послуг, де один із основних акцентів зроблено на моделюванні мережі закладів загальної середньої освіти, зокрема визначено порядок моделювання мережі опорних закладів освіти, тобто створення та візуалізація геопросторової бази даних існуючих закладів загальної середньої освіти.

³⁵ Листування Міністерства молоді та спорту з управлінням молоді та спорту обласної державної адміністрації (Лист від 07.11.2019 р. № 8184/3.3)

Висновки

Підбиваючи певні підсумки, можна відзначити таке. Вдосконалення управління у соціально-гуманітарній сфері на усіх рівнях адміністративно-територіального поділу передбачає необхідність запровадження єдиних стандартів, нормативів надання послуг у цій сфері, показників вимірювання рівня життя населення за соціально-гуманітарними параметрами. Також потребує більшої уваги дослідників і практиків питання вдосконалення підходів до проведення оцінки ефективності використання бюджетних коштів у соціально-гуманітарній сфері. При цьому таке оцінювання має належним чином враховувати не тільки показники економічної ефективності, але й соціальної (показники соціального розвитку) та структурної ефективності (показники за видами послуг у сфері освіти, виховання, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо). Ключовим питанням у визначенні ефективності використання бюджетних коштів є їх спрямованість на забезпечення постійного підвищення якості життя громадян. Новоутворена територіальна громада після об'єднання у своєму розпорядженні матиме додаткові фінансові ресурси та джерела їх формування. Ось деякі з них³⁶:

1. Податки: 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100 % податку на нерухоме майно; 100 % єдиного податку; 60 % податку на доходи фізичних осіб; 25 % екологічного податку; 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (паливо на АЗС, алкогольні та тютюнові вироби).

2. Субвенції з державного бюджету України: субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; медична субвенція; освітня субвенція; інші цільові субвенції.

3. Збори та інші платежі: державне мито; плата за надання адміністративних послуг; туристичний збір; адміністративні та інші штрафи; збір за місця паркування для транспортних засобів; плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом

³⁶ Успішна територіальна громада: будуємо разом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf>

та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; орендна плата за водні об'єкти (їх частини); рентні плати за користування надрами (у т.ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити); концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності; 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад за здані золото, платину, метали платинової групи у вигляді брухту і відходів, коштовне каміння і 50 % коштів за здані ними у вигляді брухту і відходів срібло; 75 % коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва; 50 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; 10 % вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють її реалізацію через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів; плата за надання місцевих гарантій; 1,5 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції на території громад, де розташована відповідна ділянка надр (газ, нафта); 55 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності.

4. Інші доходи: власні надходження бюджетних установ; цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів; надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу.

Активізація запровадження відповідних підходів до визначення та реалізації функцій і повноважень органів місцевого самоврядування

в соціально-гуманітарній сфері на засадах принципів децентралізації та субсидіарності, а також забезпечення доступності до якісних послуг у цій сфері за місцем проживання дасть змогу створити сприятливе середовище для соціального розвитку населення територіальних громад.

Водночас потрібно наголосити на тому, що основні концептуальні та правові засади, пріоритетні напрямки соціально-гуманітарної політики України повинні визначатись на рівні центральної влади, уточнюватися та конкретизуватись на регіональному рівні державного управління, визначаючи рамки та основний зміст відповідної діяльності новоутворених ОТГ.

**Anatoliy KRUGLASHOV,
Natalia SABADASH**

SOCIO-HUMANITARIAN DIMENSIONS OF NEWLY FORMED AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES OF CHERNIVTSI REGION ACTIVITY

The article explores the process of formation of a single socio-humanitarian space that would organically combine the connection of its structural and infrastructural elements. Particularly urgent is the necessity of improving key mechanisms of State regulation of the social and humanitarian sphere development at the level of newly created amalgamated territorial communities. In order to reach this goal, the Government of Ukraine should clearly define a set of goals regarding social and humanitarian policy, principal tasks, mechanisms and stages of its implementation. These issues are considered in the study of the current state of the social and humanitarian sphere in Chernivtsi oblast of Ukraine.

Key words: *Social and humanitarian sphere, state regulation, authorities, public administration, decentralization, amalgamated territorial communities.*

**Анатолий КРУГЛАШОВ,
Наталья САБАДАШ**

СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЕ ИЗМЕРЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НОВЫХ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассматривается формирование единого целостного социально-гуманитарного пространства, которое бы органично сочетало в себе связь его структурных и инфраструктурных элементов. Особенно остро возникает необходимость совершенствования механизмов государственного регулирования развития социально-гуманитарной сферы на уровне объединенных территориальных общин, определения четкой цели их социально-гуманитарной политики, задач, механизмов и этапов ее реализации. Вышеупомянутое обуславливает необходимость исследования современного состояния социально-гуманитарной сферы на примере Черновицкой области Украины.

Ключевые слова: социально-гуманитарная сфера, государственное регулирование, органы власти, публичное управление, децентрализация, объединенные территориальные общины.

Микола ГОРБАТЮК

УТВЕРЖДЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНСЬКИХ РЕГІОНАХ: ДОСВІД ВІННИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

У статті на основі аналізу нормативно правових актів Вінницької міської ради, інформації сайтів європейських організацій та публікацій у ЗМІ висвітлено, як локальна політична еліта сприймає поняття «європейські цінності» і яких заходів вживає для їх утвердження у житті міста. Подано наукове та правове визначення терміну «європейські цінності». Розглянуто позицію Вінницької міської ради під час

Євромайдану та заходи, спрямовані на недопущення згортання євроінтеграції. Проаналізовано шляхи, якими місцева політична еліта наближає місто до європейських стандартів у сферах дотримання прав людини, гендерної рівності, функціонування громадянського суспільства, екології, енергоефективності, мобільності міського населення та якості транспорту, культури тощо. Водночас показано «слабкі» місця у європейській політиці ВМР, зокрема наведено приклади рішень, що порушують права секс-меншин. Розглянуто приклади використання проєвропейської риторики з метою досягнення політичних цілей.

Ключові слова: європейські цінності, регіональна/місцева політична еліта, Вінницька міська рада, партія «ВІННИЦЬКА ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ», Угода Мерів, Європейська енергетична відзнака, Дні європейської спадщини, День Європи, Європейська Хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад.

Євромайдан і Революція гідності 2014 р. укотре підтвердили безальтернативність європейського вибору України і продемонстрували, що значна частина українського народу визнає європейські цінності превалюючими для себе. Курс України на європейську інтеграцію був остаточно закріплений 7 лютого 2019 р. у Законі України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)», де, між іншим було підтверджено «європейську ідентичність українського народу»¹.

Структуру європейських цінностей можна уявити у вигляді піраміди, в основі якої лежатиме гуманістичне мислення, далі йтимуть раціональність, секулярність, верховенство права, демократія, а на верхівці перебуватиме захист прав людини². Розуміння європейських

¹ Закон України Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19>

² Definition of the most basic European Values and their significance for our modern society. 2002. P. 5–6. URL: http://europaeischewerte.info/fileadmin/templates/Documents/ewdef_en.pdf

цінностей відображено у Маастрихтському Договорі 1992 р. та Ліссабонській угоді 2007 р. В останній визначено, що «Союз заснований на цінностях поваги, людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини... Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок і чоловіків»³.

Рух до утвердження європейських цінностей на терені України відбувався задовго до Євромайдану 2014 р. та істотно відрізнявся у різних регіонах. Ключову роль у формуванні про- чи антиєвропейських настроїв у кожній із областей відігравала регіональна та локальна (місцева) політична еліта.

Ідею про необхідність впровадження європейських стандартів в управлінні містом і житті місцевої громади активно просувала команда Вінницького міського голови В. Гройсмана (2006–2014 рр.) та його соратника і наступника С. Моргунова (2014 р. – дотепер), які часто використовували слоган «Вінниця – європейське місто». У вересні 2010 р. депутати Вінницької міської ради (далі – ВМР) затвердили концепцію Стратегічного плану розвитку міста на період 2011–2020 років «Вінниця – 2020: сучасне та комфортне європейське місто», який визначав основні напрямки його розвитку: «Вінниця як сучасний регіональний центр», «Нова економічна основа розвитку міста», «Передова система управління», «Комфортне і цікаве місто», «Сучасні системи забезпечення життєдіяльності міста», «Якісні комунальні послуги», «Місто, дружнє до дітей», «Сильна громада, яка дбає про кожного», «Охорона здоров'я належного рівня», «Яскраве та різноманітне культурне життя»⁴. У червні 2013 р. з'явилася «Стратегія розвитку Вінниця-2020»⁵, у якій було вказано, що метою діяльності міськради є «перетворення

³ Договір о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) (текст с изменениями и дополнениями от 13 декабря 2007 года). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029

⁴ Вінницькі депутати затвердили концепцію Стратегічного плану розвитку міста на період 2011–2020 років. URL: <https://www.myvin.com.ua/ua/news/events/6826.html>

⁵ Стратегія розвитку «Вінниця – 2020»: SMILE CITY – місто привітних та усміхнених людей <https://www.myvin.com.ua/ua/news/politics/21610.html>

Вінниці на сучасне європейське місто»⁶, «мешканцям якого притаманний сучасний європейський урбаністичний менталітет... відповідальність, ... прагнення брати активну участь у повсякденному житті міста та вільно використовувати його можливості для самореалізації»⁷.

Переломним моментом як для загальнодержавної, так і для місцевої політичної еліти виявилася відмова 4-го Президента України В. Януковича підписати угоду про асоціацію України з Європейським Союзом на саміті у Вільнюсі у листопаді 2013 р. У переддень саміту депутати ВМР одноголосно ухвалили рішення про однозначну підтримку європейського курсу України і надіслали відповідну заяву В. Януковичу, Президенту Європейської комісії Ж. М. Баррозу та Президенту Ради Євросоюзу Г. ван Ромпею, у якій від імені територіальної громади Вінниці стверджували, що «не бачать іншого шляху для України, крім європейського», «вболівають за європейське майбутнє нашої держави» і готові взяти на себе відповідальність за максимально ефективне впровадження вимог Угоди про Асоціацію на рівні міста⁸. Цим же рішенням на знак європейського вибору одному зі скверів у центрі міста присвоєно назву «Європейська площа»⁹.

У 2015 р. команда, зібрана на той час уже колишнім міським головою В. Гройсманом, використала попередні напрацювання і поширену після Євромайдану моду на «європейськість», і для участі у місцевих виборах створила політичну партію «ВІННИЦЬКА ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ» («ВЕС»). Основою програми партії стала «Стратегія розвитку Вінниці–2020», а у політичній агітації зазначалося, що політична сила планує «продовжити рух Вінниці як сучасного, динамічного і комфортного європейського міста»¹⁰. Під цим

⁶ «Стратегія розвитку Вінниці-2020». URL: [https://www.vmr.gov.ua/Transparent City/Lists/StrategyVinn2020/Default.aspx](https://www.vmr.gov.ua/Transparent%20City/Lists/StrategyVinn2020/Default.aspx)

⁷ Там само.

⁸ Вінницька міська рада на підтримку євроінтеграції дала назву Європейській площі скверу в історичному центрі міста. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=847>

⁹ Рішення про підтримку європейського курсу. Телеканал БІТА. Новини 2013-11-28. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZArORfukgI4>

¹⁰ Бобрусь О. Команда Гройсмана-Моргунова йде на місцеві вибори від власної партії. Піаритись будуть на стратегії. URL: <https://vn.20minut.ua/Polityka/komanda-groy-smana-morgunova-yde-na-mistsevi-vibori-vid-vlasnoyi-partiy-10462931.html>

політичним брендом команда Гройсмана-Моргунова здобула доволі переконливу перемогу на виборах до ВМР – за партію проголосувало більше 37 % виборців, що забезпечило 20 із 45 депутатських мандатів¹¹. Тоді ж «мером» міста був обраний в.о. міського голови С. Моргунов.

Особливо активно у діяльності місцевої політичної еліти використовували тематику екології та енергоефективності. У 2011 р. Вінниця офіційно підтримала Угоду Мерів (Covenant of Mayors) – ініціативу Європейської комісії зі сталого розвитку міст щодо ведення спільної боротьби з глобальним потеплінням. Охоплені угодою місцеві та регіональні органи влади країн Європи брали на себе добровільні зобов'язання підвищувати енергоефективність та нарощувати використання відновлювальних джерел енергії на своїх територіях. Слідуючи цим зобов'язанням, підписанти Угоди мали скоротити викиди CO₂ на 20 % до 2020 р., сприяючи, таким чином, розвитку екологічно орієнтованої економіки та підвищенню якості життя¹². Для досягнення цієї мети ВМР було розроблено і у червні 2013 р. затверджено «План Дій зі сталого енергетичного розвитку Вінниці до 2020 р.»¹³. План став основним документом, що регламентував скорочення викидів парникових газів на території міста через реалізацію заходів з енергозбереження, використання енергоефективних технологій та підвищення рівня свідомого ставлення населення до питань екології та енергоощадності. Відповідно до цього документу викиди CO₂ у Вінниці мали знизитись з 1987055 т/рік у 2010 р. до 1552109 т/рік у 2020 р., або на 21,89 %¹⁴.

¹¹ Рибак В. Вінницька міська рада: коаліція Гройсмана-Порошенка узурпувала владу. URL: <https://www.chesno.org/post/339/>

¹² Угода мерів. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/MajorsAgreement/ShowContent.aspx?ID=8>

¹³ Рішення Вінницької міської ради про затвердження «Плану Дій зі сталого енергетичного розвитку м. Вінниця до 2020 року» від 21.06.2013 р. № 1356. URL: <https://www.vmr.gov.ua/ContentLibrary/71366901-d1a7-4f23-85d3-48cc22bdfbf3/14/SEAP%20of%20Vinnytsia.pdf>

¹⁴ Рішення Вінницької міської ради про затвердження «Плану дій зі сталого енергетичного розвитку міста Вінниця до 2020 року (оновлена версія 2016 року)» від 24.02.2017 р. № 620. С. 71. URL: <https://www.vmr.gov.ua/ContentLibrary/71366901-d1a7-4f23-85d3-48cc22bdfbf3/14/SEAP%20of%20Vinnytsia%202016.pdf>

У 2013 р. Вінниця приєдналася до загальноєвропейського руху за енергоефективність. Тоді у місті вперше було відзначено Тиждень сталої енергетики, що також є ініціативою Європейського Союзу. Під час його відзначення було проведено велопробіг і фестиваль вітряків. Мешканців міста ознайомили з технологією виготовлення пелетів з біомаси (соломи й соняшникового лушпиння), організували пізнавальну програму для дітей про нетрадиційні джерела енергії¹⁵. З того часу Тиждні сталої енергетики проводились у Вінниці щороку, а організатори намагалися привернути увагу мешканців міста до питань роздільного збору побутових відходів, використання відновлювальної енергетики та енергозберігального обладнання, популяризували велосипедний та електротранспорт тощо¹⁶.

Починаючи з 2011 р. BMP та Swiss State Secretariat of Economic Affairs (SECO) реалізовували у місті спільний проєкт з енергоефективності, який передбачав: технічну і фінансову підтримку в модернізації двох мікрорайонів міста (Тяжилів і вул. К. Маркса), підвищення інституційної спроможності КП «Вінницяміськтеплоенерго» та підтримку в отриманні Європейської енергетичної відзнаки (далі – ЄЕВ)¹⁷. За підтримки швейцарських консультантів у місті було введено систему управління процесами, які спрямовані на підвищення енергоефективності міста. За два роки реалізації проєкту інвестиції в підвищення енергоефективності у Вінниці збільшились майже вдвічі (з 12,2 млн. грн. у 2012 р. до 23,4 млн. грн. у 2014 р.)¹⁸.

За результатами проведених заходів у травні 2015 р. Вінниця успішно пройшла сертифікацію за системою «Європейська енергетична відзнака» і стала першим містом в Україні і єдиним на пострадянському просторі (станом на середину 2015 р.), яке отримало ЄЕВ.

¹⁵ Тиждень сталої енергетики у Вінниці. URL: <https://gromada.vn.ua/news/item/id/269>

¹⁶ Європейський тиждень сталої енергетики. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/EuropeanSustainableEnergyWeek/Default.aspx>; У Вінниці стартували Європейські дні сталої енергії. URL: <https://www.myvin.com.ua/news/6886-u-vinnytsi-startuvaly-yevro-pei-ski-dni-staloi-enerhii>

¹⁷ Вінниця – перше місто України, яке отримало Європейську енергетичну відзнаку. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=2061>

¹⁸ Там само.

У березні 2015 р. проєкт з SECO було розширено та продовжено ще на 2 роки, як зазначено на сайті ЕЕА «з огляду на його дуже позитивні результати»¹⁹.

Екологічна програма, започаткована ВМР, продовжує діяти. У червні 2019 р. депутати міської ради затвердили Перспективну програму дій на 2019–2022 рр. за напрямом «Європейська енергетична відзнака»²⁰, яка передбачає такі заходи: розробка та впровадження Плану дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату до 2030 р. Вінницької міської ОТГ; створення місцевого ринку послуг з електропостачання; промоція встановлення приватних сонячних електростанцій; переведення частини котелень системи централізованого теплопостачання міста на біомасу; обладнання всіх багатоквартирних будинків загальнобудинковими лічильниками води та тепла; будівництво модульної котельні на газовому паливі КП «Вінницяміськтеплоенерго»; використання енергоефективних технологій (встановлення LED-ламп та металопластикових вікон, заміна електропроводки, зовнішнє утеплення) у житлових будинках та будівлях комунальних закладів; реконструкція і модернізація ТЕЦ, теплових мереж, насосних станцій, мереж водопостачання та каналізації, очисних споруд; теплова ізоляція трубопроводів зовнішніх мереж теплопостачання; розвиток велосипедної інфраструктури; оновлення рухомого складу трамвайно-тролейбусного та автобусного парку; оновлення старих і прокладання нових каналізаційних мереж, будівництво нових відстійників; розробка і реалізація концепцій поліпшення якості питної води, очищення водойм міста та впорядкування їхніх прибережних зон тощо²¹.

¹⁹ Pilot countries. Ukraine. URL: <https://www.european-energy-award.org/who-is-taking-part/pilot-countries>

²⁰ Рішення Вінницької міської ради «Про затвердження Перспективної програми дій на 2019–2022 роки за напрямом «Європейська Енергетична Відзнака» від 27.06.2019 № 1839. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2019/%E2%84%961839%2027-06-2019.pdf>

²¹ Рішення Вінницької міської ради «Про затвердження Перспективної програми дій на 2019–2022 роки за напрямом «Європейська Енергетична Відзнака» від 27.06.2019 № 1839. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2019/%E2%84%961839%2027-06-2019.pdf>

Екологічні і енергозберігаючі проєкти ВМР отримали позитивні зовнішні оцінки. Зокрема, керівник відділу «Енергетика, транспорт та навколишнє середовище» Представництва Європейського Союзу в Україні В. Треттон назвав «успіхи Вінниці в напрямку енергоефективності та загалом в системі управління містом» «вражаючими», а саме місто «першим серед усіх міст України у впровадженні енергоефективних технологій»²².

Разом із питаннями екології й енергоефективності міська влада Вінниці досягла певних успіхів у наближенні до європейських стандартів мобільності міського населення та якості транспорту. У період з 2007 р. по 2011 р. Вінниця безкоштовно отримала 116 трамваїв від міста Цюрих (переважно Karpfen B4, Karpfen Be4/4, Mirage Be 4/6) у рамках договору з Швейцарією²³. Починаючи із 2015 р., у місті було налагоджено виробництво трамваїв під власним брендом VinWay шляхом переобладнання вагонів Tatra T4 та Tatra KT4²⁴.

У 2015 р. Вінниця приєдналася до Європейської ініціативи CIVITAS, що об'єднує понад 300 міст і має на меті розвиток системи громадського транспорту в Європі, і стала першим українським містом, що почало співпрацю з європейськими структурами у цьому напрямку. Вже у 2018 р. Вінниця стала лауреатом CIVITAS Awards 2018 – Європейська Комісія відзначила місто у номінації «За сміливий та інноваційний підхід» за впровадження практики модернізації трамваїв під брендом VinWay²⁵. А у 2019 р. місто перемогло у номінації Bold Measure Award – Європейська Комісія присудила Вінниці європейську відзнаку у сфері сталої міської мобільності та чистого тран-

²² Вальтер Треттон: Вінниця має вражаючі успіхи у впровадженні енергоефективних заходів. URL: <https://www.myvin.com.ua/ua/news/events/35361.html>

²³ Качор А. Швейцарські трамваї Вінниця отримає безкоштовно – Моргунів. URL: <https://vezha.ua/shvejtsarski-tramvayi-vinnitsya-otrymaye-bezkoshtovno-morgunov/>

²⁴ Гоц Д. Більше місць та відкидні сидіння: у Вінниці створили десятий VinWay. URL: <https://vezha.ua/bilshe-mists-ta-vidkydni-sydinnya-u-vinnitsi-stvoryly-desyatyj-vinway-foto/>

²⁵ Вінниця отримала найпрестижнішу нагороду у сфері «чистого» міського транспорту – CIVITAS Awards 2018. URL: <https://www.myvin.com.ua/news/1608-vinnitsia-otrymala-naiprestyzhnshu-nahorodu-u-sferi-chystoho-miskoho-transportu-civitas-awards-2018>

спорту CIVITAS 2019 «за впровадження інноваційних підходів у сфері міського транспорту». Тоді ж володарями премій в інших номінаціях стали Стокгольм, Антверпен і Бремен²⁶.

У вересні 2019 р. Вінниця вперше долучилася до проведення Днів європейської спадщини (European Heritage Days, далі – ДЄС) – спільної ініціативи Ради Європи та Європейської Комісії, що передбачає проведення культурних заходів з метою підвищення обізнаності населення про матеріальну та нематеріальну спадщину міста та регіону. Організували ДЄС у Вінниці департамент маркетингу міста та туризму ВМР, КП «Центр історії Вінниці», ГО «Вінницьке історичне товариство», Державний архів Вінницької області, Вінницькі обласні краєзнавчий та художній музеї. Культурні заходи тривали з 27 по 29 вересня 2019 р. і відповідали визначеній Радою Європи темі – «Мистецтво та розваги: спадщина у головній ролі». Під час ДЄС вінничани отримали змогу відвідати колишній Монастир єзуїтів, де нині розміщений Державний архів Вінницької області, та низку екскурсій: «Європейська спадщина в Мурах», «Школа темних віків і таємничі сутерени», «Мистецтво як розвага: мандрівка крізь віки», «Вінницькі жінки, плітки та дрібка любові», «Вінниця містична» та ін.²⁷ Проведені заходи відповідали основним вимогам до проведення ДЄС – розкрити багатство та розмаїття спільної спадщини в контексті міжнародного культурного діалогу, привернути увагу до національних і регіональних особливостей.

Питання дотримання прав людини та сприяння формуванню громадянського суспільства також посідають одне із важливих місць у діяльності ВМР. У червні 2017 р. рада прийняла рішення приєднатися до Європейської Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих

²⁶ Вінниця отримала європейську відзнаку у сфері сталої міської мобільності та чистого транспорту CIVITAS 2019. URL: <https://www.myvin.com.ua/news/7209-vinnytsia-otrymala-ievropeisku-vidznaku-u-sferi-staloi-miskoi-mobilnosti-ta-chystoho-transportu-civitas-2019>

²⁷ Дядюк К. Вінниця містична, міські плітки та шаржі Альтмана: вінничан запрошують на шість безкоштовних екскурсій. URL: <https://vezha.ua/vinnytsya-mistychna-miski-plitky-ta-sharzhi-altmana-vinnychan-zaproshuyut-na-shist-bezkoshtovnyh-ekskursij/>; У Вінниці вперше відбулися Дні європейської спадщини. URL: <https://www.myvin.com.ua/news/7148-u-vinnytsi-vpershe-vidbulysia-dni-ievropeiskoi-spadshchyny>

громад і доручила підписати її міському голові С. Моргунову²⁸. Приєднавшись до Хартії, рада добровільно взяла на себе зобов'язання в межах своїх повноважень забезпечити виконання її положень, а саме: сприяти викоріненню дискримінації за ознаками статі, раси, етнічного або соціального походження, генетичних особливостей, мови, релігії або переконань, політичних або інших поглядів, належності до національних меншин, майнового стану, місця народження, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації²⁹. Варто відзначити, що Вінниця стала першим містом в Україні, де було створено платформу для боротьби з існуванням і відтворенням нерівності та для розширення можливостей рівноправного суспільства.

У лютому 2019 р. радою була затверджена програма «Громада за рівність» щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2023 р., у якій були враховані рекомендації «Європейської Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад» та Стратегії гендерної рівності ЄС, що ґрунтуються на європейських цінностях та стандартах³⁰. При підготовці документу відповідні департаменти ВМР дослідили питання представленості соціально і політично активних жінок у місцевих ЗМІ, ситуацію на ринку праці, ситуацію щодо випадків дискримінації та гендерно зумовленого насильства, а також вивчили досвід кількох європейських міст³¹. У програмі було визначено такі завдання: інтегрувати гендерний підхід у бюджетний процес Вінницької міської ОТГ; створити умови для збалансованого представництва обох статей у місцевих органах влади; надавати гендерно-чутливі послуги

²⁸ Рішення Вінницької міської ради «Про приєднання до Європейської Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад» від 23.06.2017 р. № 780. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Branches/ContentLibrary/61daf56d-7fe7-4460-98b1-c76a7311f23c/29/%E2%84%96780%2023-06-2017%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%94%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>

²⁹ Європейська Хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/WorkAndSocialProtection/ShowContent.aspx?ID=29>

³⁰ Рішення Вінницької міської ради «Про затвердження Програми «Громада за рівність» щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2023 року» від 22.02.2019 № 1567. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2019/%E2%84%961567%2022-02-2019.pdf>

³¹ Там само. С. 4–6, 10–12.

місцевим жителям; протидіяти гендерно-зумовленому та домашньому насильству; підвищити рівень гендерної чутливості представників органів місцевого самоврядування³². Основні заходи, заплановані програмою, полягали у створенні нормативно-правової бази відповідно до завдань програми; проведення навчань співробітників органів місцевого самоврядування та інформаційно-просвітницької діяльності у соціальних мережах та ЗМІ тощо³³. Також програмою передбачено створення до 2023 р. притулку для осіб, що відчувають загрозу або потерпіли від гендернозумовленого та домашнього насильства³⁴. С. Ходакова, голова правління ГО «Інститут місцевої демократії "Відкрите суспільство"» (організації, яка лобіювала приєднання Вінниці до Хартії), відзначила, що чинником успіху в досягненнях у гендерній політиці у Вінниці була «підтримка й розуміння актуальності цього питання представниками Вінницької міської ради»³⁵.

Ще один напрямок, у якому влада Вінниці виявилася першою в Україні, було створення Центру підтримки інституцій громадянського суспільства (NGO-HUB) – простору, який мав сприяти активному діалогу громадських організацій між собою та владою, а також створити умови для розвитку громадянського суспільства у місті. ВМР ініціювала створення Центру, забезпечила виділення приміщення для нього і профінансувала його ремонт. У створенні Центру була задіяна робоча група (*близько 50 представників громадських організацій (далі – ГО), КП «Інститут розвитку міст» та Департаменту правової політики та якості ВМР*), яка визначила напрямки його діяльності, модель управління та адміністрування, просторову організацію та технічне завдання для розробника дизайну хабу, принципи взаємодії між владою та інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС)³⁶. Голова

³² Там само. С. 22.

³³ Там само. С. 14–25.

³⁴ Там само. С. 22.

³⁵ Кращі практики та рекомендації. Гендерні ініціативи міст і громад України. Федерація канадських муніципалітетів / Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст», 2019. 44 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/528/Gender_initiatives_in_Ukraine.pdf

³⁶ У Вінниці створили Центр підтримки інституцій громадянського суспільства NGO-HUB. URL: <https://www.myvinn.com.ua/ua/news/events/52050.html>

міської ради С. Моргунов вбачав у Центрі майданчик для обговорення проблем ГО з представниками ВМР³⁷. За перших півроку роботи у Центрі відбулося 160 заходів, проведених близько 70 організаціями. Подібні центри є поширеними у європейських країнах, але у Вінниці вперше в Україні такий заклад було створено спільно владою і громадою³⁸.

Однак у прикладі долучення ВМР до організації згаданого Центру вбачається як сприяння розвитку ІГС, так і бажання місцевої влади «осідлати» громадські ініціативи. Наприклад, і «Інститут розвитку міст» – ключовий гравець у створенні Центру, і «Центр історії Вінниці», є комунальними підприємствами, що фінансуються з міського бюджету. Ці дві організації виступали на боці міської влади у протистоянні з іншими місцевими ГО у конфлікті навколо катакомб, виявлених у центрі міста³⁹.

Досягнення Вінницької міської ради у просуванні європейських цінностей були неодноразово оцінені ПАРЕ. За участь у партнерських проєктах, налагодженні зв'язків з іноземними муніципалітетами, організацію європейських заходів, членство ВМР та підконтрольних їй структур в організаціях, що об'єднують місцеві органи влади, у 2013 р. Вінниця отримала Європейський Диплом, 2015 р. – Почесний Прапор, а у травні 2020 р. – Почесну Відзнаку⁴⁰.

Водночас доводиться констатувати, що місцева політична еліта негативно налаштована до забезпечення прав деяких категорій населення, зокрема сексуальних меншин. 27 квітня 2018 р. депутати ВМР підтримали ініційоване О. Парвадовим, депутатом від ПП «Вінницька європейська стратегія», звернення до Президента, ВРУ, Кабміну та РНБО щодо недопущення легалізації одностатевих

³⁷ Там само.

³⁸ У Вінниці громадські організації спільно розробляють концепцію Центру підтримки інституцій громадянського суспільства (NGO-HUB). URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=3775>

³⁹ Моргунов: «Питанням вінницьких катакомб займатиметься Інститут розвитку міст та Центр історії Вінниці». URL: <https://vezha.ua/morgunov-pytanniam-vinnytskykh-katakomb-zajmatymetsya-institut-rozvytku-mist-ta-tsentr-istoriyi-vinnytsi/>

⁴⁰ Вінниця отримала Почесну Відзнаку Ради Європи. URL: <https://vezha.ua/vinnytsya-otrymala-pochesnu-vidznaku-rady-yevropy-foto/>

шлюбів в Україні. На думку О. Парвадова, заміна в ст. 51 Конституції України формулювання «шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка» на «кожен має право на сім'ю» відкриває шлях до легалізації одностатевих партнерств і «не відповідає моральному та християнському духу нашого суспільства»⁴¹. У зверненні також вимагалось не допустити ухвалення закону «Про цивільне партнерство», заборона «маршів рівностей», «прайдів», «гей-парадів», ухвалення закону «Про заборону пропаганди гомосексуалізму»; виключення з регулятивних правових актів та текстів підручників норм про статеве виховання, що ставлять за мету «подолання гендерних стереотипів» і т. д.⁴². Звернення підтримали більшість депутатів і міський голова С. Моргунов⁴³. Цим листом депутати ВМР фактично виступили проти рішення Європейського суду з прав людини 2015 р. про необхідність офіційного визнання одностатевих стосунків.

Згадане звернення нашоувхнулося на різку критику представників ІГС. Зокрема, вінницька правозахисниця, голова ГО «Вісь», С. Дубина була вражена тим, що депутати міста, яке позиціонує себе як «європейське», «трансюють гомофобію, дискримінаційні підходи і невігластво в теорії прав людини»⁴⁴. А народний депутат України, співголова МФО «Рівні можливості» С. Войцеховська вбачала у зверненні «абсолютну політику "російського міру"»⁴⁵.

⁴¹ Не допустити узаконення одностатевих шлюбів – вінницькі депутати ухвалили звернення до Президента, Кабміну, БПУ та РНБО. URL: <https://www.vinnitsa.info/news/ne-dopustiti-uzakonennya-odnostatevih-shlyubiv-vinnitski-deputati-uhvalili-zvernennya-do-prezidenta-kabminu-vpu-ta-rnbo.html>

⁴² Верлан О. У Вінницькій міській раді заявили, що проти шлюбів не за християнськими звичаями. URL: <https://naparise.com/posts/u-vinnytsi-miska-rada-zaiavlya-shcho-proty-shliubiv-ne-za-khrystyianskymu-zvychaiamy>

⁴³ Дем'янчук А. Правозахисники вбачають у зверненні Вінницької міськради «гомофобію» та порушення прав людини. URL: <https://vajr.info/novini/pravozahisniki-vbachayut-u-zvernenni-vinnitskoyi-miskradi-gomofobiyu-ta-porushennya-prav-lyudini/>

⁴⁴ Верлан О. Вінницька правозахисниця вказала на недоліки звернення міськради щодо шлюбів не за християнськими традиціями. URL: <https://naparise.com/posts/vinnytska-pravozakhysnytsia-vkazala-na-nedoliky-zvernennia-miskradi-shchodo-shliubiv-ne-za-khrystyianskymu-tradytsiiamy>

⁴⁵ Демянчук А. Правозахисники вбачають у зверненні Вінницької міськради «гомофобію» та порушення прав людини. URL: <https://vajr.info/novini/pravozahisniki-vbachayut-u-zvernenni-vinnitskoyi-miskradi-gomofobiyu-ta-porushennya-prav-lyudini/>

Загалом Вінниця, незважаючи на свою декларовану «європейськість», продовжує залишатись містом, у якому вороже налаштовані до ЛГБТ-спільноти. Так, 19 березня 2018 р. під приводом захисту «інституту традиційної сім'ї» представниками націоналістичного руху (ГО «Яворина», «Сокіл», «Національні дружини» та ін.) зірвали круглий стіл на тему протидії злочинів на ґрунті ненависті, на якому мали бути присутні міський голова С. Моргунов та начальник ГУ НП у Вінницькій області Ю. Педос⁴⁶. 1 лютого 2020 р. активісти право-радикальної ГО «Едельвейс-Вінниця» зірвали тренінг для журналістів з питань сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності, а учасників облили олією та засипали пір'ям⁴⁷, пообіцявши також, що зриватимуть будь-які заходи в місті, пов'язані з темою ЛГБТ⁴⁸. Варто відзначити, що активної критики дій радикалів з боку ВМР не спостерігалось.

Утім, міська політична еліта всіляко демонструє свою «європейськість», а приналежність до Європи і європейських цінностей доволі часто артикулюється нею під час різних подій та акцій. З 2008 р. у місті регулярно відзначається День Європи⁴⁹. Щорічно у травні проводиться конкурс дитячого малюнка «Малюємо європейську Вінницю»⁵⁰. У березні 2016 р. було відкрито нове приміщення Міського центру соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями «Гармонія», що, на думку міського голови С. Моргунова, є «по-справжньому якісним центром європейського зразка для

⁴⁶ У Вінниці націоналісти зірвали захід, що готувала організація лесбіянок, геїв і трансгендерів. URL: <https://www.vinnitsa.info/news/u-vinnitsi-natsionalisti-zirvali-zahid-shcho-gotuvava-organizatsiya-lesbiyanok-geyiv-i-transgenderiv-foto.html>

⁴⁷ Не таке вже й європейське: радикали знову зірвали правозахисний захід у Вінниці. URL: <http://genderz.org.ua/ne-take-vzhe-j-yevropejske-radykaly-znovu-zirvaly-pravo-zahysnyj-zahid/>

⁴⁸ Сокуренько Є. Організація «Едельвейс», яка зірвала ЛГБТ-тренінг у Вінниці, відкриває осередки по всій Україні. Що про неї відомо. URL: <https://zmina.info/articles/organizatsiya-edelvejs-yaka-zirvala-lgbt-trening-u-vinnyczi-vidkryla-oseredky-po-vsij-ukrayini-shho-pro-neyi-vidomo/>

⁴⁹ День Європи-2018 у Вінниці: твори Шекспіра англійською, віденський вальс по-вінницьки, симфо-шоу «світові хіти». URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=5039>

⁵⁰ Сьогодні нагородили учасників та переможців конкурсу дитячого малюнка «Малюємо європейську Вінницю». URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=6027>

людей з функціональними обмеженнями»⁵¹. У травні 2020 р. відбувся онлайн-конкурс «Навчальний заклад європейського рівня 2020», що мав визначити навчальні заклади, «в яких підтримуються європейські цінності для навчання та умови для змістовного дозвілля молоді»⁵². Під час зустрічі Нового 2019 і 2020 років ВМР організувала новорічну програму «Новий рік по-європейськи», але при цьому не вказувалось, у чому ж полягає «європейськість» свята⁵³. Очевидно, зважаючи на усе згадане вище, голова Вінницької ОДА В. Коровій (2015–2019) назвав Вінницю «неформальною європейською столицею України»⁵⁴.

Підводячи підсумок, варто зазначити, що місцева політична еліта, зокрема, представлена у Вінницькій міській раді, активно включилася у низку проєктів, ініційованих структурами Європейського Союзу, особливо тих, що стосуються екології, енергоефективності та гендерної рівності, і має певні здобутки у цій царині, які підтверджуються європейськими нагородами. Проевропейська риторика та артикулювання приналежності до європейської цивілізації забезпечили можливість частині еліти отримати та утримувати політичну владу у місті впродовж тривалого часу.

Mykola GORBATIUK

APPROVAL OF EUROPEAN VALUES IN UKRAINIAN REGIONS: EXPERIENCE OF VINNITSA CITY COUNCIL

The article, based on the analysis of normative legal acts of Vinnytsia City Council, information of websites of European organizations and pub-

⁵¹ Новосілля по-європейськи: у Вінниці центр реабілітації «Гармонія» переїхав в нове приміщення. URL: <https://www.vinnitsa.info/news/novosillya-po-yeuropeyski-u-vin-ni-tsi-tsentr-reabilitatsiyi-garmoniya-pereyihav-v-nove-primishchennya.html>

⁵² Вінницьких студентів запрошують долучитись до голосування у конкурсі «Навчальний заклад європейського рівня 2020». URL: <https://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=6954>

⁵³ Зотов М. Вінниця зустрічатиме 2020 рік «по-європейськи». URL: <https://misto.vn.ua/misto/vinnicya-zustrichatime-2020-rik-po-yeuropejski/>

⁵⁴ Качор А. «Гідність, віра та свобода»: у Вінниці розпочали святкування Дня Європи масовим вальсом. URL: <https://vezha.ua/gidnist-vira-ta-svoboda-u-vinnytsi-rozpochaly-svyatkuvannya-dnya-yevropy-masovym-valsom-fotoreportazh/>

lications in the media, highlights how the local political elite perceives the concept of "European values" and what measures it takes to establish them in the city. The scientific and legal definition of the term "European values" is given. The position of the Vinnytsia City Council during the Euromaidan and measures aimed at preventing the collapse of European integration are considered. The ways in which the local political elite brings the city closer to European standards in the areas of human rights, gender equality, civil society, environment, energy efficiency, urban mobility and quality of transport, culture, etc. are analyzed. At the same time, the "weaknesses" in the European policy of Vinnytsia City Council are shown, in particular, examples of decisions that violate the rights of sexual minorities are given. Examples of the use of pro-European rhetoric to achieve political goals are considered.

Key words: European values, regional / local political elite, Vinnytsia City Council, VINNITSA EUROPEAN STRATEGY party, Covenant of Mayors, European Energy Award, European Heritage Days, Europe Day, European Charter for the Equality of Women and Men in the life of local communities.

Николай ГОРБАТЮК

УТВЕРЖДЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ЦЕННОСТЕЙ В УКРАИНСКИХ РЕГИОНАХ: ОПЫТ ВИННИЦКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА

В статье на основании анализа документов Винницкого городского совета, информации сайтов европейских организаций и публикаций в СМИ, показано, как локальная политическая элита Винницы воспринимает понятие «европейские ценности» и какие меры предпринимает для их утверждения в жизни города. Предложено научное и правовое определение термина «европейские ценности». Рассмотрена позиция Винницкого городского совета во время Евромайдана и принятые ею меры, направленные на недопущение свертывания евро-

интеграции. Проанализированы пути, которыми местная политическая элита приближает город к европейским стандартам в сферах соблюдения прав человека, гендерного равенства, функционирования гражданского общества, экологии, энергоэффективности, мобильности городского населения и качества транспорта, культуры и др. В то же время, выявлены «слабые» места в европейской политике ВМР, в частности приведены примеры решений, нарушающих права секс-меньшинств. Рассмотрены случаи использования проевропейской риторики с целью достижения политических целей.

Ключевые слова: европейские ценности, региональная / локальная политическая элита, Винницкий городской совет, партия «ВИННИЦКАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ СТРАТЕГИЯ», Соглашение Мэров, Европейское энергетическое отличие, Дни европейского наследия, День Европы, Европейская Хартия равенства женщин и мужчин в жизни местных общин.

В'ячеслав ЯРЕМЧУК

ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ (НА ПРИКЛАДІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

На основі широкої емпіричної бази й аналітичних матеріалів у статті проаналізовані основні тенденції процесу формування політичної еліти Івано-Франківської області за останні тридцять років. Зокрема, здійснена спроба щодо визначення основних груп політичної еліти області, які були причетні до прийняття пріоритетних політичних рішень та їхньої реалізації. Значна увага була приділена різноманітним внутрішнім і зовнішнім чинникам, які у сукупності визначали регіональну специфіку формування політичної еліти Івано-Франківщини (включаючи такі її складові як джерела та канали рекрутування політичної еліти, процедури й механізми її поповнення та оновлення) та її наслідки.

Ключові слова: регіональна політична еліта, Івано-Франківська область, формування політичної еліти.

Сучасний процес децентралізації влади, який вносить істотні корективи у перерозподілі повноважень між центральними та місцевими органами влади і має істотним чином змінити систему взаємовідносин між державою і суспільством, «Центром» і «Регіонами» викликає посилену увагу до політичної еліти країни. Повною мірою це стосується і політичної еліти на рівні областей, яка як виразник інтересів різних прошарків суспільства у своїх діях має демонструвати не лише здатність щодо артикуляції і захисту місцевих потреб, але й бути консолідуючою силою, провідником загальнонаціональної політики у процесі розбудови незалежної суверенної України. У зв'язку з цим особливу увагу викликає процес формування політичної еліти на регіональному рівні – проблема, яка тривалий час не була об'єктом наукових розвідок, однак її наслідки мають непересічне значення для трансформації української держави.

Виходячи з незначної кількості досліджень, що стосувалися проблеми елітології конкретно Івано-Франківської області¹, метою статті є поглиблення знань щодо політичної еліти Івано-Франківщини, зокрема, конкретизації її основних груп, їхніх кількісних параметрів, виявлення регіональної специфіки процесу формування політичної еліти області на сучасному етапі, його наслідків.

Згідно з основними теоретико-методологічними підходами, що використовуються політичною наукою, до регіональної політичної еліти Івано-Франківщини як внутрішньо диференційованої і відносно стійкої соціальної групи ми залучаємо осіб, які, володіючи необхідними ресурсами (політичними, адміністративно-управлінськими, економічними, інформаційними тощо), здійснювали пріоритетний вплив на прийняття і реалізацію стратегічних політичних рішень на рівні області. Виходячи з цього, до її кола ми залучаємо як владну еліту, представлену у представницьких та виконавчих органах влади, так і низку інших політичних акторів, які не мали формального політичного статусу, складалися з лідерів головних сегментів елітних груп області, що перебували у постійній взаємодії. Виходячи з місця політичних акторів

¹ Див. ширше: Яремчук В. Політична еліта Івано-Франківщини: сучасний історіографічний дискурс // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2019 / 1. С.150–183.

у владній ієрархії ми можемо поділити сучасну політичну еліту Івано-Франківської області на дві умовні групи.

До першої з них включасмо політичну еліту, безпосередньо належну до політичних процесів регіону: а) народних депутатів України, обраних від Івано-Франківщини; б) керівництво органів місцевого самоврядування (обласна рада, Івано-Франківська міська рада²); в) найвищих посадових осіб органів державної влади області – Івано-Франківської обласної державної адміністрації (ОДА), її структурних підрозділів; г) керівників обласних організацій провідних політичних партій. Щодо другої групи, то вона складалася з представників громадянського суспільства, які з метою захисту своїх інтересів могли набувати політичної суб'єктності й за рахунок володіння необхідними ресурсами здійснювати вплив на дії формальної політичної еліти: а) бізнес-еліти області, що складалася з найбільших підприємців, представників фінансово-промислових структур, центри яких знаходилися поза межами регіону; б) ідеологічної та комунікативної еліти, до якої належали представники науки і культури, церковні діячі, головні редактори та власники засобів масової інформації; в) еліти інститутів громадянського суспільства.

Сучасний процес формування політичної еліти Івано-Франківщини відбувався під впливом багатьох чинників, зокрема, трансформації політичної системи, рівня інтегрованості області до політичного простору країни, регіональних соціокультурних особливостей та ін. Зважаючи на незначні ресурси Івано-Франківщини, вона, виходячи з дії центр-периферійної парадигми, переважно перебувала у якості об'єкту для провідних політико-фінансових елітних груп країни. Традиційно в області основним джерелом формування політичної еліти були органи державної влади і місцевого самоврядування, представники яких володіли досвідом, необхідними ресурсами, що створювало для них сприятливі умови для призначення на керуючі посади до органів державної влади чи успішного балотування до рад різного рівня. Істот-

² Щодо основного масиву депутатів місцевих рад області, то, виходячи з норм законодавства, їхні повноваження та вплив на політичні процеси не виходили за межі місцевого / локального рівня.

ні корективи у процес формування політичної еліти Івано-Франківщини внесла гостра політична криза на завершальному етапі існування СРСР, актуалізація у суспільстві носіїв символічного, соціального та репутаційного капіталів, що дало змогу під час виборів до Верховної Ради УРСР, місцевих виборів (1990) увійти до кола регіональної політичної еліти громадським діячам, представникам науково-освітньої і культурної сфер, які і склали більшість серед народних депутатів України І скликання, обраних в області.

Виборчі ресурси новообраних народних депутатів були значно посилені їхньою активною діяльністю у громадсько-політичному житті, особливо участю у розбудові Народного Руху України за перебудову, у створенні політичних партій національно-демократичного спрямування. Серед народних депутатів України І скликання лише двоє представляли владні інститути області – голова виконавчого комітету Івано-Франківської обласної ради Д. Захарук (колишній функціонер КПУ, активний діяч НРУ) та другий секретар Івано-Франківського обласного комітету КПУ Є. Новицький, який став останнім комуністом, обраним до парламенту в ОВО області. Відмітимо, що серед 13-и народних депутатів України, обраних на Івано-Франківщині, понад третину складали представники від столиці – відомі громадсько-політичні діячі, працівники науки і культури.

У подальшому представники науки, освіти, культури, ЗМІ зберегли свою незначну присутність лише в органах місцевого самоврядування. Провідним же середовищем формування парламентського представництва області стали народні депутати України, представники політико-управлінської еліти, яким наростаючу конкуренцію почали складати великі підприємці. Це пояснювалось як концентрацією у них значних ресурсів, так і мотивацією – намірами зміцнення конкурентоздатності за рахунок представництва своїх інтересів у владних структурах. Так, уже на наступних виборах до Верховної Ради України у 1994 р. серед 13-ти народних обранців лише четверо (народні депутати України, голова обласної ради, лікар) безпосередньо мали зв'язок з областю. Інші – діючі народні депутати України, високопосадовці загальнонаціонального рівня скористалися виборчим ресурсом області.

У наступному з запровадження мажоритарно-пропорційної виборчої системи стало скорочення кількості народних обранців, які обиралися від області (ОВО № 84–89). Щодо загальнодержавного багатомандатного виборчого округу, то у ньому прикарпатці отримували незначну кількість депутатських мандатів, адже вони, як правило, були за прохідною межею у виборчих партійних списках. Так, у 1998 р. область в ОВО отримала шість мандатів народних депутатів України III скликання (половину з них становили високопосадовці загальнонаціонального рівня, інші – з області: підприємець, экс-міністр сільського господарства, голова РДА). За виборчими списками депутатами стали троє представників області.

Нові тенденції у формуванні депутатського корпусу регіону були помічені під час виборів до Верховної Ради України IV скликання (2002–2006). Гостра політична криза, що супроводжувала завершальний період президентської каденції Л. Кучми, призвела до того, що основна боротьба за мандати народних депутатів України точилася між двома виборчими об'єднаннями: опозиційним – Виборчим блоком політичних партій «Блок Віктора Ющенка» «Наша Україна», до якого увійшли політичні партії національно-демократичного та правочентристського спектру, які користувалися переважаючою підтримкою населення, та провладним – Виборчим блоком політичних партій «За Єдину Україну!». За результатами виборів перемогу з великою перевагою над іншими претендентами в ОВО здобули здебільшого носії високого соціального статусу (М. Круць – голова ВАТ «Івано-Франківськцемент», І. Насалик – народний депутат України, В. Мойсик – суддя Верховного Суду України та ін.). Усі вони були висуванцями виборчого блоку політичних партій «Блок Віктора Ющенка» «Наша Україна». У загальнодержавному виборчому окрузі народними депутатами України стали лише троє представників області – народні депутати України та підприємець, висунуті від НРУ, АПУ, КПУ. Результати виборів свідчили про істотне звуження соціальної бази депутатського корпусу регіону, що у наступному перетворилося на загальну тенденцію (на неї практично не впливала належність претендентів до «партій влади» чи опозиційних сил) до консервації його кола за рахунок

народних депутатів України, керівників місцевих рад, державних чиновників, підприємців, партійних функціонерів.

Подібні процеси рекрутування політичної еліти на зламі XX–XXI ст. відбувалися і на рівні місцевого самоврядування. Так, соціальний склад депутатів, обраних до місцевих рад області у 1990 р., відображав звичні стандарти радянського часу, коли у них отримали представництво основні верстви суспільства – керівники державних установ та виробничих структур, працівники бюджетної сфери, профспілок, робітники промисловості та сільського господарства, пенсіонери. Наслідком ж високого рівня суспільного протистояння, рішучих дій опозиційних національно-демократичних сил стало те, що у багатьох радах області комуністи вперше втратили монополію на владу, їх очолили представники демократичних антикомуністичних сил. В Івано-Франківській обласній раді прибічники НРУ здобули 79 % депутатських мандатів (зі 137 депутатів облради лише четверо були керівниками партійно-державних органів), у міській раді обласного центру – 86 %³. Запровадження ринкових відносин, масова приватизація зумовили те, що вже на наступних місцевих виборах серед депутатів рад, їхнього керівництва значно зріс сегмент представників комерційних структур.

Незважаючи на розгортання в області мережі політичних партій, їхнє представництво (головним чином це були традиційні для регіону КУН та НРУ, яким конкуренцію почали складати «регіональні партії влади» – АПУ, НДП та ін.) серед депутатського корпусу місцевих рад до початку XXI ст. залишалося незначним. Показовим щодо соціального та партійного представництва був склад обласної ради IV скликання (2002–2006). Майже половину депутатського корпусу ради представляли керівники структур ОДА–РДА, очільники підрозділів обласної ради. Другу позицію займали керівники державних і приватних підприємств, третю – представники охорони здоров'я (як правило, головні лікарі медичних установ), четверту – закладів освіти різних рівнів. Поодинокими серед депутатів були представники ЗМІ, профспілок, громадських організацій. Особливу увагу викликала партійність

³ Деревінський В. В'ячеслав Чорновіл. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=mhDLDgAAQBAJ&pg=PT20&lpq=PT20&dq=%D1%8>.

депутатів. Так, представники державного сектору переважно належали до провладних (на той час) політичних партій – АПУ, НДП. Депутати-підприємці, як правило, були безпартійними. Натомість освітня здебільшого були членами КУН та НРУ⁴. Загалом, аналіз депутатського складу Івано-Франківської обласної ради, його зміни на зламі ХХ–ХХІ ст. свідчили про те, що органи місцевого самоврядування області проходили своєрідну еволюцію від інститутів, які представляли «спільні інтереси громад», до структур, які репрезентували групи регіональної політичної еліти, були інструментами лобіювання їхніх особистих чи корпоративних інтересів. Ці тенденції не були змінені і після «помаранчевої революції» (2004), коли в обласній та Івано-Франківській міській радах V скликання (2006–2010) відбувся процес масової партизації депутатів, перетворення підприємців на найчисельнішу соціальну групу у їхньому складі, що істотно впливало на хід роботи рад, характер прийняття політичних рішень⁵.

Значний вплив на процес формування політичної еліти Івано-Франківщини здійснювали голови обласних державних адміністрацій (Представник Президента України, голови ОДА) поява яких в області пов'язувалася переважно з чинником політичної доцільності. Прикладом останнього може слугувати призначення Президентом України Л. Кравчуком на посаду Представника Президента України в Івано-Франківській області у 1992 р. В. Павлика, що відбулося всупереч позиції керівництва обласної ради. Це призвело до загострення кризи у лавах НРУ, який невдовзі втратив монополію у владних структурах регіону. Разом з тим, дотриманням тогочасних вимог законодавства щодо призначень у 1992 р. голів райдержадміністрацій (РДА), що супроводжувалося процедурою узгодження їхніх кандидатур з місцевими радами⁶, стало те, що перший склад їхніх очільників виявився

⁴ Підраховано за: Депутати 4-го демократичного скликання. Івано-Франківська обласна рада. Офіційний веб-сайт. URL: <https://orada.if.ua/>

⁵ Виборчий процес – 2006 в Україні: політико-правові аспекти та регіональні особливості / укл. Романюк А. С., Скочиляс Л. С. Львів: ЦПД ЛНУ ім. І. Франка, 2006. URL: http://postua.info/an_zvit_2006/monitoring-frankivsk_04_06.htm

⁶ Закон України «Про Представника Президента України». 1992. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text>

найбільш підготовленим для виконання своїх обов'язків, що забезпечило більшості з них тривалу політичну кар'єру.

Наступна трансформація політичного режиму в Україні відбулася з приходом до влади Президента Л. Кучми, що супроводжувалося наростанням авторитарних тенденцій, формуванням «територіально-ієрархічної системи влади» й упровадило в життя практику, коли призначення голів ОДА–РДА стало прерогативою винятково Президента та Кабінету Міністрів України. Відтепер на керівників органів державної влади, крім відповідальності за стан економічного і соціального розвитку підзвітної території, покладался й обов'язок проводити результативний контроль (неофіційно) над групами регіональної політичної еліти, її консолідації під проводом «партії влади». Зважаючи на це, призначення в області голів ОДА–РДА, хоча і відбувались у кожен президентську каденцію з певними особливостями, здебільшого мали характер рекрутування політичної еліти закритого типу, далекого від публічності і контролю з боку громадянського суспільства.

Унаочненням цього було призначення голови Івано-Франківської ОДА М. Вишиванюка (1997 – з перервою до 2013). Його політична кар'єра була пов'язана із земляком, экс-міністром сільського господарства і продовольства України В. Ткачуком. Завдяки діям М. Вишиванюка в області була швидко створена мережа нових регіональних «партій влади» – АПУ та НДП, які стали помітними каналами рекрутування політичної еліти регіону до структур ОДА–РДА та місцевих рад. Прикладом цього може слугувати те, що головами обласної ради III (1998–2002) та IV (2002–2006) скликань по черзі ставали висуванці від ОДА, які представляли провладну політичну силу області, що асоціювалася з АПУ.

Незважаючи на гостре збурення суспільно-політичної ситуації, пов'язаної з перемогою «помаранчевої революції», у каденцію Президента України В. Юшенка (2005–2010) на Івано-Франківщині відбулося формальне оновлення регіонального політикуму, яке здебільшого зводилося до ротації ключових політичних гравців між органами виконавчої та представницької влади, частково – появи нових (переважно з

кола підприємців), що відбувалося під патронатом політичних партій, належних до «помаранчевого табору». Згідно з оцінками експертів наслідками революційних подій (отримання посад чи депутатських мандатів) скористалися у першу чергу особи, які мали високий соціальний статус, були належними до влади, фінансових потоків⁷. Конкуренція у середовищі «помаранчевої коаліції» призвела до того, що в області постійно відбувалася ротація керівного складу ОДА–РДА – як на основі партійного квотного принципу, так і далеко не прозорих призначень осіб, які не мали відповідної кваліфікації або ж були родичами (серед них – голова ОДА М. Палійчук, кум Президента України В. Ющенка) чи партнерами по бізнесу. Це негативно впливало на рівень легітимності регіональної політичної еліти.

Ще більше виконавча вертикаль влади в області була розбалансована під час президентської каденції В. Януковича (2010–2014). Його реакцією на незадовільний для «партії влади» результат місцевих виборів 2010 р., виборів до Верховної Ради України у 2012 р., на яких абсолютну більшість депутатських мандатів здобула політична опозиція, стала постійна зміна кадрового складу структур ОДА–РДА, які майже суцільно стали представляти ставленики «ПАРТІЇ РЕГІОНІВ». В умовах же наростання політичної кризи наприкінці 2013 р. було звільнено майже половину голів РДА. Більшість вакантних посад так і не були заповнені.

Не менш суперечливо відбувалося оновлення регіональної політичної еліти Івано-Франківщини після перемоги Революції Гідності. Так, уже в березні-квітні 2014 р. була повністю оновлена ланка керівництва ОДА (головою облдержадміністрації було призначено висуванця від ВО «Батьківщина») та РДА. Серед останніх більшість складали активісти місцевого Євромайдану. Однак після позачергових президентських виборів (травень, 2014), на яких перемогу здобув П. Порошенко, ним був ініційований новий тур зміни політичної еліти. Уже у вересні 2014 р., напередодні проведення позачергових

⁷ Довбуш О. Політична еліта Прикарпаття – 2. Народжені помаранчевою революцією // Наше місто НАДВІРНА. 2008. 14 листопада. URL: <https://nashe-misto.at.ua/news/2008-11-14-277>

виборів народних депутатів України, було оновлене керівництво ОДА, у якій провідні посади зайняли прибічники пропрезидентської ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ» (БПП «СОЛІДАРНІСТЬ») та «соратники по бізнесу». До області розпочалося проникнення нових «партій влади», «вінницького клану», які, прикриваючись патріотичними гаслами, активно створювали політичні мережі, побудовані за ієрархічним принципом і зорієнтовані на Президента України П. Порошенка та Прем'єр-міністра України А. Яценюка. Прямим наслідком таких заходів стало те, що на позачергових парламентських виборах (жовтень, 2014) в Івано-Франківській області переконливу перемогу здобули представники пропрезидентських політичних сил. Останнє дало владі змогу завершити й оновлення ланки керівників РДА. Головна мета цього оновлення полягала у позбавленні від політичних конкурентів, включаючи і активістів Революції Гідності. На це вказував і аналіз якісного складу голів РДА, серед яких лише половина мала досвід діяльності районного масштабу, а були і зовсім випадкові призначенці⁸.

Останнє коригування складу регіональної політичної еліти Івано-Франківщини у добу президентства П. Порошенка відбулося на місцевих виборах 2015 р. Однак незважаючи на використання значних фінансових ресурсів та адміністративного чинника висуненням від пропрезидентських політичних сил так і не вдалося стати домінуючою політичною силою в органах місцевого самоврядування області. Разом з тим, зафіксована на виборах низька явка виборців, високий рівень виборчих бюлетенів, визнаних недійсними, по суті, було формою вияву незгоди громадян з діями політичних партій, їхньою виборчою пропозицією – виборчими списками, у яких і надалі превалювали державні чиновники та підприємці.

Акценти у процесі формування політичної еліти Івано-Франківської області були істотно змінені на початку каденції Президента України В. Зеленського. Першим значним кроком у цій царині стали

⁸ Аналіз здійснено на основі офіційних даних: Івано-Франківська ОДА. Офіційний веб-сайт. Райдержадміністрації. URL: <http://www.if.gov.ua/page/19318> (дата звернення 10 червня 2019 р.).

незвичні дії, пов'язані не зі зміною керівників держадміністрацій, а зосередження на позачергових виборах до Верховної Ради України (липень, 2019), які президентською командою проводилися під популістськими гаслами, включаючи появу «нових обличь» у політиці. Однак це було завуальованим виявом використання адміністративного ресурсу, зокрема, супроводжувалося самоусуненням від виборів низки відомих політиків, формуванням неконкурентного складу претендентів в ОВО, що створювало додаткові шанси на перемогу провладним кандидатам. Результатом цього стало суцільне оновлення у 2019 р. парламентського представництва області. З 10-ти новообраних народних депутатів України області 8-м представляли нову для регіону – ПОЛІТИЧНУ ПАРТІЮ «СЛУГА НАРОДУ»⁹. Серед них – голова міської ради, приватний підприємець, фермер, юрист-консультант, помічник народного депутата України, які переважно не були відомі широкому загалу, не брали активної участі у політичному житті¹⁰.

Використання популізму дозволило Президенту України В. Зеленському уникнути загострення ситуації і під час призначень керівників в органах державної влади. Передусім, це стосувалося призначення (серпень, 2019) голови ОДА Д. Шмигала, який нетривалий час очолював Бурштинську ТЕС (структуру ПАТ «ДТЕК ЗАХІДЕНЕРГО»). Це – перший приклад висунення на провідну політичну посаду особи з іншого регіону (Львівської області). Практично у закритому режимі (незважаючи на заяви влади щодо використання публічних і прозорих процедур, онлайн-проєкту LIFT) відбувся і процес призначень голів РДА. Ними стали переважно колишні функціонери підрозділів ОДА–РДА, призначені за часів президентської каденції П. Порошенка, особи, які тривалий час займали керуючі посади у державних установах та бізнесі, колишні помічники-консультанти народних

⁹ Позачергові вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. Центральна виборча комісія. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp611pt001f01=919.html>

¹⁰ Зазуляк А. «Слуга народу» вважає себе недостатньо освіченим для Ради, – результати поліграфу. 24 канал. 2019. 24 жовтня. URL: https://24tv.ua/novini_tag1117/sluga_narodu_vvazhaye_sebe_nedostatno_osvichenim_dlya_radi_rezultati_poligrafu_n1223883

депутатів України¹¹, що вказувало на збереження напрацьованих зв'язків з політичною елітою регіону.

Висновки

Загалом, процес формування регіональної політичної еліти Івано-Франківщини на сучасному етапі, його регіональна специфіка були цілковито зумовлені існуючим в Україні політичним режимом. Аналіз призначень в органах державної влади, виборів депутатів різного рівня вказує на те, що процес рекрутування політичної еліти області значною мірою був позбавлений дієвого контролю з боку громадянського суспільства, а наслідком застосування різноманітних процедур і механізмів щодо відбору і просування у політику стали прогресуючі тенденції щодо закритості регіональної політичної еліти, звуження її соціального складу, поширення проявів непотизму, політичної корупції. Наслідком оновлення складу народних депутатів України, кадрових змін у структурах виконавчої вертикалі влади, що відбувалося упродовж 2019 р., стало те, що на Івано-Франківщині відбулося чергове перегрупування регіональної політичної еліти. Водночас, іміджеві втрати, які понесла нова влада, пов'язані з суперечливим впровадженням реформ та законодавчими ініціативами, наміри реваншу з боку політичної опозиції вже у найближчий час можуть внести істотні корективи щодо колективного портрету політичної еліти регіону.

Vyacheslav YAREMCHUK

THE FORMATION PROCESS OF THE POLITICAL ELITE OF UKRAINE AT THE PRESENT STAGE (AS AN EXAMPLE IN IVANO-FRANKIVSK REGION)

Based on the analysis of a broad empirical base, analytical materials, the article examines the main trends in the formation process of the polit-

¹¹ Івано-Франківська ОДА. Офіційний веб-сайт. Райдержадміністрації. URL: <http://www.if.gov.ua/page/19318> (дата звернення 15 січня 2020 р.).

ical elite of Ivano-Frankivsk region for the last thirty years. In particular, the attempt to present the specification of the main groups of political elite of the region which influenced the adoption of the priority political decisions and their realization. The great attention was focused on the various internal and external factors which in common determined the regional specific of the formation of Ivano-Frankivsk political elite (including such components as sources and channels of the recruitment of the political elite, the procedures and the arrangement of its addition and renewal) and its consequence.

Key words: regional political elite, Ivano-Frankivsk region, recruitment of political elite.

Вячеслав ЯРЕМЧУК

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (НА ПРИМЕРЕ ИВАНО-ФРАНКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

На основе широкой эмпирической базы, аналитических материалов в статье анализируются основные тенденции процесса формирования политической элиты Ивано-Франковской области за последние тридцать лет. В частности, осуществлена попытка определения основных групп политической элиты области, которые были причастны к принятию приоритетных политических решений и их реализации. Значительное внимание было уделено разнообразным внутренним и внешним факторам, которые в совокупности определяли региональную специфику формирования политической элиты Ивано-Франковицины (включая такие ее составляющие, как источники и каналы рекрутирования политической элиты, процедуры и механизмы ее пополнения и обновления) и ее последствия.

Ключевые слова: региональная политическая элита, Ивано-Франковская область, формирование политической элиты.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

1. Антонюк Дмитро Ігорович – аспірант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: антикорупційна політика; державне управління; легітимізаційні процеси.

E-mail: 2000dima321@gmail.com

2. Балук Валентин – професор, доктор політичних наук, заступник директора Інституту політичних наук і публічного управління Університету Марії Кюрі Склодовської у Любліні, директор Центру Східної Європи УМКС (Республіка Польща). Сфера наукових інтересів: демократичний транзит в країнах Східної Європи; конфлікти; міжнародні політичні відносини; безпека в Центрально-Східній Європі.

E-mail: w.baluk@poczta.umcs.lublin.pl

3. Бевз Тетяна Анатоліївна – доктор історичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу соціально-політичної історії Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України. Сфера наукових інтересів: сучасні політичні процеси в Україні; децентралізація; політична історія України; політичні партії; політична ідентичність.

E-mail: bevzta@bigmir.net

4. Білорусов Сергій Георгійович – кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, директор Херсонського регіонального центру підвищення кваліфікації. Сфера наукових інтересів: навчально-методичне забезпечення підготовки кадрів органів публічного управління; розвиток «людського капіталу»; лідерство в системі підвищення кваліфікації.

E-mail: ks.cppk@ukr.net

5. Бройде Зіновій Самуїлович – кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, член-кореспондент УЕАН, директор Державного НТЦ «Екоресурс», радник голови Чернівецької обласної державної адміністрації. Сфера наукових інтересів: проблеми сталого соціально-економічного та просторового регіонального розвитку, міжтериторіальних і транскордонних відносин.

E-mail: zinoviy.broyde@gmail.com

6. 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

7. Василевська Тетяна Едуардівна – доктор наук з державного управління, 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

8. 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

9. Головатая Людмила Валер'янівна – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри міжнародних економічних відносин факультету світової економіки та міжнародних економічних відносин Інституту Міжнародних відносин Молдови. Координатор Європейського проєкту Erasmus+ Module «Міграція як фактор впливу на безпеку ЄС» (Республіка Молдова). Сфера наукових інтересів: міжнародні економічні відносини; економічна безпека; економічна дипломатія; міжнародна міграція; трудова міграція.

E-mail: golovataya4@gmail.com

10. Гонюкова Лілія Василівна – доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України. Сфера наукових інтересів: 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

11. Горбатюк Микола Володимирович – кандидат історичних наук, старший науковий співробітник відділу соціально-політичної історії Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України. Сфера наукових інтересів: регіональні політичні еліти; політична регіоналістика; функціонування влади на місцевому рівні; реформа децентралізації в Україні.

E-mail: m_gor@ukr.net

12. 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 впровадження мультилінгвальної освіти за зразком регіонів ЄС; впровадження підходу, заснованого на правах людини, до системи освіти в Україні відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ.

E-mail: innadutchak76@gmail.com

13. Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління, директор НДІ європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, член Групи незалежних експертів з питань Європейської Хартії місцевого самоврядування Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Сфера наукових інтересів: історія та теорія політичної науки; процеси європейської інтеграції; демократичні процеси в Україні та країнах ЦСЄ; політична регіоналістика; етнополітологія та публічна політика; питання розвитку місцевого самоврядування.

E-mail: akruglas@gmail.com

14. 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

15. Пержун Володимир Васильович – кандидат соціологічних наук, доцент, докторант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин НАДУ при Президентові України. Сфера наукових інтересів: державне (публічне) управління; публічне адміністрування; управлінська діяльність публічних службовців; дослідження управлінської культури, історична соціологія; соціологія політики; сучасні теорії менеджменту; соціальний діалог держави і суспільства.

E-mail: volodymyr_perzhun@ukr.net

16. Пірен Марія Іванівна – доктор соціологічних наук, професор кафедри педагогіки та соціальної роботи Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, заслужений діяч науки і техніки. Сфера наукових інтересів: соціологія; політична психологія; елітознавство; конфліктологія; кадрова політика; територіальні громади; публічне управління; етнополітика.

17. Покшинська Магдалена – кандидат соціологічних наук, асистент Інституту соціології Зеленогурського університету. Сфера наукових інтересів: проблематика прикордоння, ідентичності, соціальної пам'яті, спадщини і традиціоналізму; формування колективного життя у Західній Польщі після 1945 року; народна культура у широкому розумінні. (Республіка Польща)

E-mail: m.pokrzynska@is.uz.zgora.pl

18. Сабаш 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

19. Унгуряну Денуц – доктор, науковий співробітник Національного інституту економічних досліджень «Костін Кіріцеску» Румунської академії [наук], радник Центру гірської економіки СЕМОНТ (Румунія). Сфера наукових інтересів: проблеми економічного розвитку гірської місцевості; розвиток туризму, в т.ч. гірського і сільського.

E-mail: danut_u@yahoo.com

20. Яремчук В'ячеслав Дмитрович – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник відділу соціально-політичної історії Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Сфера наукових інтересів – політична регіоналістика.

E-mail: sl_yaremchuk@ukr.net

21. Ярмистий Микола Васильович – кандидат наук з державного управління, директор Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Сфера наукових інтересів: проблеми розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; питання професійного росту та підвищення кваліфікації в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

E-mail: jarmusty@gmail.com

Наукове видання

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

Кафедра політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії

Чернівецька міська рада

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 7

Наукові редактори *Микола Ярмистий, Анатолій Круглашов*

Заступник наукових редакторів *Сергій Гакман*

Технічні редактори *Яна Мельничук, Тетяна Маковей*

Коректор *Мирослава Бацай*

Верстка *Павла Давиденка*

Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 16,74. Зам. № 1564.



Видавець і виготовлювач

видавничий дім
publishing house

Свідчення про внесення
до Державного реєстру суб'єкта
видавничої справи ЧЦ №142/10.07.2000р.

телефон	адреса	e-mail	web-сайт
[0372] 552 943	58000, м. Чернівці, вул. Радичева, 10	info@bukrek.net	www.bukrek.net