

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  
Чернівецька обласна рада

# ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

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

Випуск 8

Чернівці  
«Букрек»  
2021

*Схвалено Навчально-методичною радою  
Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації  
(протокол № 4 від 24 листопада 2020 р.)  
та Вченою радою Факультету історії, політології та міжнародних відносин  
Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича  
№ \_\_\_\_ від \_\_\_\_\_*

**Редколегія та автори висловлюють щиру вдячність  
Представництву Фонду Ганса Зайделя в Україні,  
Республіці Молдова та Румунії**

**Влада та управління:** Збірник наукових праць. Вип. 8. Чернівці: «Букрек», 2021.  
В 57 280 с. : іл.

ISBN 978-966-997-089-3

До збірника наукових праць увійшли наукові статті, зроблені на основі доповідей та повідомлень, виголошених на VIII Міжнародній науковій конференції «Муниципальні читання імені Антона Кохановського» організованій Чернівецьким регіональним центром підвищення кваліфікації, 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 та Чернівецькою обласною радою, що відбулася 17-18 листопада 2021 року.

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

Матеріали, вміщені в збірнику, розраховані на працівників сфери державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, керівників державних установ, громадських організацій, наукових і педагогічних кадрів, усіх, хто вивчає або досліджує наукові та прикладні проблеми державної регіональної політики, місцевого самоврядування, державної служби та державного управління.

**УДК 32.019.5(06)**

© Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, 2021

© ЧНУ, 2021

© Автори, 2021

© Видавничий дім «Букрек», 2021

ISBN 978-966-997-089-3

## 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 підвищення кваліфікації, співголова редколегії;

**Гакман Сергій Михайлович** – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації, заступник голови редколегії;

**Гонюкова Лілія Василівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

**Іваницька Ольга Михайлівна** – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління навчальним закладом Інституту лідерства та соціальних наук Київського університету імені Бориса Грінченка;

**Кифяк Василь Федорович** – доктор економічних наук, професор, заступник директора 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;

**Василевська Тетяна Едуардівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Малиновська Олена Анатоліївна** – доктор наук з державного управління, Головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень;

**Ротар Наталія Юріївна** – 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 підвищення кваліфікації  
вул. Поповича 2, м. Чернівці, 58001, тел./факс (0372)522903,  
E-mail: cppkcv@gmail.com, cppkww@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

<b>Вітальне слово</b> .....	9
<b>Передмова</b> .....	12

### РОЗДІЛ I

#### **ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НОВИХ ПО- ВНОВАЖЕНЬ: ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ ТА ЗАСОБИ**

##### ***Анатолій КРУГЛАШОВ***

Локалізація політичного чи політизація локального: випробування спроможностей місцевого самоврядування в Україні .....	15
--	----

##### ***Наталія РОТАР***

Концептуалізація політичного діалогу в просторі локальної політики України....	25
--	----

##### ***Людмила РОШКА***

Соціальний діалог – невідмінна умова ефективного функціонування системи публічного управління .....	35
---	----

##### ***Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА***

Довіра як передумова та результат партнерських взаємовідносин та взаємодій між органами місцевого самоврядування та громадянами: етичні аспекти .....	53
---	----

##### ***Маріан ТОКАР***

Актуальність публічної взаємодії неурядових організацій національних меншин і територіальних громад .....	67
---	----

##### ***Дорін-Мірча ДОБРА***

До правової Європи через парламентські консультації .....	78
---	----

##### ***Віра БУРДЯК, Руслана КЛИМ***

Болгарський досвід децентралізації .....	86
--	----

##### ***Олег ФИЛИК***

Місцева проблематика в рамках політики мультикультуралізму у Великій Британії .....	96
---	----

##### ***Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК, Сергій ТРОЯН***

Випробування пандемією: особливості розвитку територіальних громад в умовах Ковідної кризи .....	107
--	-----

##### ***Євгенія ЮРІЙЧУК, Дмитро АНТОНЮК***

Довіра vs. Корупція: рефлексії влади в умовах пандемії .....	122
--	-----

##### ***Анжела ПАСНІЧЕНКО***

Прагнення до влади як психологічна властивість людини .....	133
---	-----

**Розділ II**  
**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ**  
**ДО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ**  
**ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

<b>Валентин МАЛИНОВСЬКИЙ</b> Особливості формування субрегіонального рівня у процесі децентралізації.....	145
<b>Лілія ГОНЮКОВА</b> Національна стратегія забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.....	158
<b>Сорін БОКАНЧА</b> Проблеми децентралізації та адміністративно-територіальної перебудови Румунії .....	169
<b>Микола ЯРМИСТИЙ</b> Стратегічні комунікації в контексті розвитку територіальних громад (регіональний аспект) .....	188
<b>Володимир ФІСАНОВ</b> Чернівці: еволюція карколомності – від «угасання» багатокультурності до моделі smart-city.....	197
<b>Зіновій БРОЙДЕ</b> Застосування підходу сталого циркулюючого розвитку для забезпечення територіально-галузевої синергії і у транскордонному співробітництві .....	208
<b>Сергій ГАКМАН</b> Транскордонна взаємодія в рамках єврорегіону «верхній прут»: досвід, уроки, алгоритми рішень.....	224
<b>Денуц УНГУРЯНУ</b> Створення масивних комітетів та національної гірської ради, стратегічного компонента реалізації гірського закону, для сталого розвитку гірських районів Румунії.....	240
<b>Яна ЧЕРНОПИЩУК</b> Стратегічне планування: досвід вибраних польських гмін д ля українських громад .....	251
<b>Валентина ПІДГІРНА</b> Формування регіонального туристичного ринку України в умовах децентралізації економічних відносин .....	258
<b>Ігор ГОЦУЛ</b> Пріоритетні напрями розвитку публічної політики в галузі фізичної культури і спорту.....	267

## CONTENT

Opening remarks .....	9
Foreword .....	12

### *PART I*

#### **POLITICAL DIALOGUE IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING NEW COMPETENCES OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS: GOALS, TASKS AND TOOLS**

##### *Anatoliy Kruglashov*

Localizing of political or politicizing of local: testing the capacity of the local Self-government in Ukraine.....	15
--	----

##### *Nataliia ROTAR*

Conceptualization of political dialogue in the space of local politics of Ukraine ..	25
--	----

##### *Ludmila ROȘCA*

Social dialogue – essential condition for the efficient operation of the administrative system .....	35
---	----

##### *Tetiana VASYLEVSKA*

Trust as a prerequisite and result of partnership relations and interactions between local government bodies and citizens: et al .....	53
---	----

##### *Marian TOKAR*

Urgency of public interaction of non-governmental organizations of national minorities and territorial communities.....	67
--	----

##### *Dorin-Mircea DOBRA*

Towards a legitimate Europe through parliamentary consultation .....	78
--	----

##### *Vira BURDIAC, Ruslana KLYM*

Bulgarian experience of decentralization.....	86
---	----

##### *Oleh FYLYK*

Local issues in the framework of the politics of multiculturalism in Great Britain	96
--	----

##### *Natalia NECHAYEVA-YURIYCHUK, Sergey TROYAN*

Pandemic test: peculiarities of territorial community development in the conditions of a covid-19 crisis .....	107
---	-----

##### *Yevheniya YURIYCHUK, Dmytro ANTONIUK*

Trust vs. Corruption: reflections of authority in the condition of a pandemic.....	122
--	-----

##### *Anzhela PASNICHENKO*

Striving for power as a psychological quality of a person.....	133
--	-----

***PART II***  
**FORMATION AND IMPLEMENTATION OF CONTEMPORANEOUS  
APPROACHES TO THE STRATEGIC MANAGEMENT  
OF TERRITORIAL COMMUNITIES' SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT**

<b><i>Valentyn MALYNOVSKIY</i></b>	
Features of formation of a subregional level in the process of decentralization ..	145
<b><i>Liliia HONIUKOVA</i></b>	
National strategy for equal rights and opportunities for women and men.....	158
<b><i>Sorin BOCANCEA</i></b>	
Problems of decentralisation and administrative-territorial reorganization of Romania.....	169
<b><i>Mykola YARMYSTYI</i></b>	
Strategic communications in context of development of territorial communities (regional aspect).....	188
<b><i>Vladimir FISANOV</i></b>	
Chernivtsi: the evolution of carcolomy – from "extinguishing" multiculturality to the smart-city model .....	197
<b><i>Zinoviy BROYDE</i></b>	
Challenges, opportunities and objectives of post-crisis Transfrontier .....	208
<b><i>Serhii HAKMAN</i></b>	
Cross-border interaction within the „upper prut” euroregion: experience, lessons, solution algorithms .....	224
<b><i>Dănuț UNGUREANU</i></b>	
Establishment of the massive committees and the national mountain council, a strategic component of implementation of the mountain law, for a sustainable development of the mountain areas in Romania.....	240
<b><i>Yana Chernopyschuk</i></b>	
Strategic planing: practical cases of selected polish cities for Ukrainian hromadas	251
<b><i>Pidgirna VALENTYNA</i></b>	
Formation of the regional tourist market of Ukraine in the conditions of decentralization of economic relations .....	258
<b><i>Igor GOTSUL</i></b>	
Priority directions .....	267



*Представництво Фонду Ганса Зайделя  
в Україні, Республіці Молдова, Румунії*

## **ВІТАЛЬНЕ СЛОВО**

Реформування місцевого самоврядування в Україні має на меті утворення самодостатньої системи управління. Сьогодні відбувається формування нових публічних відносин між центральною та місцевою владою, виконавчою та представницькою владою, а також між владою та громадськістю. Реформа системи місцевих органів влади, передача державою низки важливих управлінських повноважень органам місцевого самоврядування передбачають формування нової моделі організації влади на місцях. Водночас становлення інститутів громадянського суспільства та задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності, узгодження інтересів місцевих органів влади та територіальних громад є запорукою ефективного місцевого самоврядування, вдосконалення муніципальної політики та демократизації суспільства загалом.

За своєю природою місцеве самоврядування виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, що відрізняється від державної. Вона перебуває ближче до повсякденних потреб громадян. Поряд зі складнощами, які супроводжували процес створення нових територіальних громад, серйозним викликом для нових органів влади стали карантинні обмежень пов'язаних з пандемією Covid19.

Для ефективного функціонування місцевого самоврядування необхідний політичний діалог в суспільстві, взаємодія між громадянським суспільством і установами влади, повага до кожного громадянина, а також механізми, що уможливають консультування в процесі прийняття рішень. Ця система повинна також спиратися на минулий досвід (позитивний і негативний), враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багатий досвід комунальних (муніципальних) реформ у зарубіжних країнах з метою виходу на міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування.

Для Чернівецької області, її розвиток напряму пов'язаний з посиленням транскордонного співробітництва із Румунією та Республікою Молдова, а також партнерські відносини з муніципалітетами цих держав. До того ж прикордонні території відіграють особливу роль у формуванні спільно-

го європейського простору. Саме тому законодавство ЄС може слугувати основою для подальшого розвитку транскордонного співробітництва на засадах партнерства, субсидиарності, синергії та солідарності.

Одним із цілей діяльності Фонду Ганнса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії є сприяння налагодженню кваліфікованого діалогу між Європою та Україною, а також наближенню громадянського суспільства та політичного життя до європейських стандартів розуміння демократії, підтримка місцевих ініціатив для реалізації інноваційних підходів, підвищення стандартів політичної освіти під час професійної підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Ми переконані, що проведення в Чернівцях щорічної Міжнародної наукової конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» є важливим заходом на підтримку розвитку місцевого самоврядування та підтримки політичного діалогу на місцевому рівні. На конференції обговорюються актуальні практичні питання пов'язані з реалізацією органами місцевого самоврядування нових повноважень, формуванням та реалізацією сучасних підходів до стратегічного управління у тому числі сталим розвитком територіальних громад. Особливо важливим моментом для конференції є вивчення досвіду сусідніх європейських держав у муніципальному управлінні, політичний діалог та комунікація владних структур та інститутів громадянського суспільства, експертів та науковців по різні боки кордону, реалізації міжрегіональних та транскордонних проектів.

Участь 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 реформ, подальшій науково-експертній дискусії з проблемних питань муніципального та місцевого самоврядування. Позитивним є те, що у науковому збірнику присутні праці не тільки українських дослідників, але й науковців низки європейських держав, у першу чергу, Румунії та Республіки Молдова.

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.

**Беньямін Боббе** – *Регіональний представник  
Фонду Ганнса Зайделя  
в Україні, Республіці Молдова та Румунії.*

## ПЕРЕДМОВА

Ефективне місцеве самоврядування є основою демократичної та правової держави. В Україні формування дієвої системи місцевого самоврядування не завершено і ще триває. Хоча після 2014 року здійснено низку важливих реформ, процес децентралізації не досяг всіх своїх цілей і продовжує вимагати пильної уваги. Адже залишаються невирішеними питання завершення нормативно-правового забезпечення результатів адміністративно-територіальної реформи та процесів децентралізації, створення сучасних механізмів та інструментів регіональної політики, забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, стійкості та самодостатності розвитку територіальних громад тощо.

Нашій державі необхідно досягти в повній мірі тих стандартів, які зафіксовані в Європейській хартії місцевого самоврядування, забезпечити ефективну взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування. Зберігає і навіть посилює значення подальшого розвитку взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, яка має більш повноцінно задовольняти запити громадян і відповідати сучасним потребам ефективного управління територіями.

Успіху цих та інших кроків продовжують перешкоджати виснажливі умови гібридної війни, яка триває та складної соціально-політичної ситуації в нашій державі. Другий рік значні ресурси суспільства і держави поглинає пандемія COVID-19, яка забрала життя та підірвала здоров'я тисяч людей в Україні. Вона ж виявила недоліки національної системи публічного управління та суттєві проблеми в комунікації не лише влади та громадян, але й між різними органами виконавчої влади та інститутами місцевого самоврядування. Все це вимагає уважного дослідження сучасного стану та виваженого наукового моделювання подальшого розвитку діяльності органів публічної влади всіх рівнів.

Враховуючі ці запити і потреби, організатори міжнародної науково-практичної конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» визначили її пріоритетні питання у 2021 році. Приємно відзначити, що науково-практична конференція «Муніципальні читання ім. Антона Кохановського» привертає все більшу увагу з боку посадових осіб

місцевого самоврядування, науковців, представників громадського сектору, експертів із різних міст України та європейських держав. У 2021 році у роботі конференції взяли участь представники з Києва, Луцька, Ужгорода, Білгород-Дністровського, Чернівців, також наші зарубіжні партнери з Молдови, Польщі, Румунії. Вони поділилися своїми науковими розвідками щодо ефективності муніципального управління та діяльності органів місцевого самоврядуванням.

Результати зацікавленого та різнобічного обговорення учасниками конференції низки актуальних питань місцевого самоврядування в цілому та муніципального управління зокрема зібрані та представлені у восьмому випуск збірника наукових праць «Влада та управління». У ньому широко висвітлюється та науково обґрунтовується два основних тематичних напрямки наукових пошуків та експертних дискусій.

Перший розділ видання присвячено політичному діалогу у процесі реалізації органами місцевого самоврядування нових повноважень, його цілям, завданням та засобам. Цим питанням присвятили свої наукові пошуки дослідники з України, Румунії, Польщі та Республіки Молдови, чії статті вміщені у цьому виданні.

Другий розділ охоплює проблеми формування та реалізації сучасних підходів до стратегічного управління сталим розвитком територіальних громад. Ці питання розглядаються авторами з України, Польщі, Республіки Молдова та Румунії, які взяли до уваги як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. Важливо відзначити, що серед наших авторів є як досвідчені дослідники, так і ті, які розпочинають свою наукову кар'єру.

Співредактори видання щиро дякують Фонуні імені Ганса Зайделя за його підтримку як проведення конференції, так і здійснення виходу друком самого видання. Дякуємо нашим авторам, які надіслали свої статті, в яких розглянули досить широкий тематичний спектр теоретичних і прикладних досліджень.

Нове видання збірки наукових статей «Влада та управління» адресоване посадовим особам місцевого самоврядування, буде корисним депутатам місцевих рад і державним службовцям. Збірник наукових праць, як показав попередній досвід, викликає інтерес також у науковців, котрі досліджують проблеми публічного управління та адміністрування. Він використовується викладачами та магістрантами, які навчаються за спе-

ціальністю «Публічне управління та адміністрування» і «Політологія». Сподіваємось, що активні учасники і діячі політичних та громадських організацій також знайдуть у ньому відповіді на ті питання, які їх хвилюють.

*Від імені редакційної колегії  
співголови:*

**Микола Ярмистий та Анатолій Круглашов**

РОЗДІЛ I

**ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ У ПРОЦЕСІ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ НОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ:  
ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ ТА ЗАСОБИ**

*Анатолій Круглашов*

**ЛОКАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНОГО ЧИ ПОЛІТИЗАЦІЯ  
ЛОКАЛЬНОГО: ВИПРОБУВАННЯ СПРОМОЖНОСТЕЙ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Абстракт.* В статті розглянуто проблеми демократичного процесу в Україні під кутом зору процесів локалізації політичного та політизації локального. Автор зосереджує увагу на ключових викликах місцевій демократії та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Демонструє основні загрози, породжені процесами олігархізації влади, виявляє їх значення і впливи як у виборчій системі та процесах в Україні, так і в діяльності інститутів публічного управління, в тому числі на локальному та регіональному рівнях.

Проаналізовані певні протиріччя та недоліки процесів децентралізації влади, проаналізовані наслідки затримки з їх завершенням. Запропоновані окремі рекомендації щодо подолання виявлених загроз і небезпек.

**Ключові слова:** політичне, локалізація політики, місцева демократія, децентралізація, олігархізація України.

В Україні все ще триває процес реформування системи державного управління або, визначаючи ширше, – публічного управління (починаємо звикати до цього терміну), системи державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (також варто вживати термін «публічна служба»). Ясна річ, що ці процеси мають свою логіку, власну історію, свої досягнення, невирішені проблеми і навіть провали. Тут хочу поділитися своїми міркуваннями над проблемами, які у нас є в

системі місцевого самоврядування, місцевої демократії з точки зору двох категорій: локалізація політичного або політизація локального.

Насамперед, необхідно визначити, чому ця тема важлива в контексті тієї ситуації, в якій опинилася Україна, яка проходить через важкі випробування на міцність нашої державності та єдності суспільства. Ретроімперський проект (ретроімперський проект та політика Росії – це авторська спроба створення концепції, яку ще не завершив розвивати, але активно над цим працюю)¹ не передбачає існування реальної державності України та й багатьох інших держав пострадянського простору. Тобто, Росія поставила за мету знищити державність Білорусі, України і багатьох інших країн, або перетворити їх на квазідержавні утворення під своїм контролем. Війна, розпочата на нашій території 2014 року, триває досі. При незмінних константах персоналій та цілей вищого політичного керівництва Росії і його курсу, ця війна поки що не має перспектив розв’язання, яка б влаштувала нас, українців, Україну і світове співтовариство. В. Путін є в цьому плані чутливим діагностом, який вправно вловлює слабкості своїх противників – тих, кого він обирає і призначає у свої жертви і поки що «блискуче» паразитує на них. Звичайно, у жертви він вибирає тих, хто слабший. Україна об’єктивно є слабшою і без підтримки міжнародної спільноти – євроатлантичної, європейської, їй вкрай важко вижити. Допомагає нам, окрім стійкості багатьох наших громадян те, що це усвідомлюють наші колеги. У 2014 році мені довелося побувати на важливій міжнародній конференції в Румунії, де я сказав нашим зарубіжним партнерам що після подій 2014 року ми повинні задатися одним простим питанням: хто наступний? Наші румунські колеги, польські, литовські та багато інших зміст і ціну цього питання доволі чітко розуміють. На жаль, далеко не всі, навіть

---

¹ Kruglashov A. *Eastern Partnership in the system of European (in) security // Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Spațiul european de securitate: provocări, oportunități, perspective de integrare”.* – Режим доступу: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Materialele\\_conferintei\\_stiintifico-practice\\_internationale\\_11\\_ocombrie\\_2019\\_IRIM.pdf#page=98](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Materialele_conferintei_stiintifico-practice_internationale_11_ocombrie_2019_IRIM.pdf#page=98); Kruglashov A. *Eastern Partnership vis-à-vis challenges and doubts // Studia i Analiza Nauk o Polityce.* – 2020. 0 N 1. – P. 65-78.



в Об'єднаній Європі, це також усвідомлюють<sup>2</sup> – через територіальну віддаленість, інерцію пасивного ставлення до динамічних і раптових змін світопорядку, культурної та політичної русофільії і багатьох інших впливів. В таких несприятливих умовах реформування в Україні – це є питання виживання і розвитку країни. І ключовим сектором змін має стати реформування системи публічної влади та управління. Наголошую: мінімальне завдання – виживання, але насправді виживання без розвитку неможливе.

Місцеве самоврядування відіграє величезну роль у підтриманні життєздатності державності та забезпеченні суспільного розвитку. Але пройдений нами шлях показує, що держава і суспільство довго не могли визначитися з його роллю і місцем у системі публічного управління<sup>3</sup>. Спроби обрати та втілити в життя дієву модель організації місцевої влади позначені суперечливими тенденціями<sup>4</sup>. Ми мали спробу централізації влади: згадаємо Леоніда Кравчука та вперше створені ним у 1992 році інституції представників Президента України на місцях. За нею відбулася спроба деконцентрації влади, саме деконцентрації, а не децентралізації – це наділення вагомими повноваженнями голів обласних і районних рад. Апогеєм її стали вибори 1994 року, які відбулися в тотальній зміні або хоча б можливості зміни місцевих і загальнодержавних політичних еліт. Далі відбувалися потужні процеси централізації влади і, на щастя, не дуже вдалі спроби з боку Леоніда Кучми взяти органи місцевого самоврядування під контроль у рамках створення президентської (з претензією на суперпрезидентську) республіку (згадаймо організацію та зміст референдум 2000 року). У нас є досвід спроб зворотних процесів після Помаранчевої Революції, адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади. Вони, на жаль, провалилися, тому що політична реформа-2 так і не відбулася.

---

<sup>2</sup> Pezard S. *European Relations with Russia: Threat Perceptions, Responses and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis*. – RAND Corporation Santa Monica United States. – 2018. – Режим доступу: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1054032.pdf>

<sup>3</sup> Нікончук А. *Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні* // Право і суспільство. – 2011. – № 6. – С. 48-53.

<sup>4</sup> Пак Н. *Централізація і децентралізація влади в Україні: сучасні виклики* // Причорноморські економічні студії. – 2019. – Випуск 38 (1). – С. 132-139.

Варта згадки також і спроба з боку Віктора Януковича запровадити в Україні копію російської моделі вертикалі влади, тобто суперпрезидентську республіку, коли було взято під контроль органи місцевого самоврядування шляхом розстановки на місцях зручних і слухняних кадрів і усунення від посад тих керівників, які були опозиційними чи ненадійними<sup>5</sup>. Ця ситуація мала місце по всій Україні за єдиною технологією, не обійшла вона й Чернівці та Новодністровськ у 2011 – 2012 роках. Нарешті, ми повинні звернутися до подій 2014 року, коли в Україні починається децентралізація, яка триває досі<sup>6</sup>.

Таким чином, спроба локалізувати політику, поширити її впливи та довести владний контроль до мінімального рівня у нас відбувалися і відбувається. І тому, насправді політика у нас уже локалізована і певним чином наскрізно структурована. Адже, окрім все ще збереженої вертикалі виконавчої влади до районного рівня включно, на місцях ми маємо фактично тотальну партійну політичну структуризацію місцевих рад<sup>7</sup>. При тому, відтоді, коли почався процес створення об'єднаних територіальних громад, а нині територіальних громад, нам довелося переконатися, що ключовим гравцем на цьому полі претендують виступати не самі територіальні громади, що було і повинно бути логічним і легітимним результатом децентралізації влади, не громадські організації як виразники їх різних і строкатих інтересів, а виключно політичні партії України. До того ж, доволі обмежене їх коло. Так відбулася підміна, якщо не фальсифікація кінцевого адресата, бенефіціарія і суб'єкта місцевого самоврядування в Україні.

Тут хочу перейти до другої частини питання, що розглядається, – політизація локального. Отже, на сучасному етапі реформування системи публічного. Таким чином, ми замість вертикалі влади, яку намага-

---

<sup>5</sup> Круглашов А. *Українська мєстная демократия: от советского наследия к европейской модели* // Eastern Review. – 2016. – № 5(1). – С. 25-38

<sup>6</sup> Костенюк Н. *Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду* // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – № 2. – С. 142-148.

<sup>7</sup> Побережна В. *Місце політичних партій у формуванні державної кадрової політики в органах місцевого самоврядування.* – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvaoms.pdf>.

лися вибудувати найбільш ретельно Л. Кучма і В. Янукович, отримали дуже цікаву іншу модель організації та інституалізації сфери публічної політики та управління. Це створення партійних вертикалей, плюралістичних за своєю природою, множинних, але таких, які пронизують всю політичну систему України згори донизу. Для того, щоб запропонувати відповідь на питання, добре це чи погано, і чим саме добре чи погано, а тим більше кому, ми повинні нагадати собі про роль сучасних політичних партій в Україні. І тут виникає парадоксальна, але не унікальна ситуація: політичні партії як інститут в усьому світі зазнають глибокої кризи, про що писали класики політичної думки вже останні декілька десятків років. Політичні партії перестають бути інструментом представництва, агрегування, артикуляції та реалізації інтересів громадян, все менш успішно виконують ті нормативні функції, які необхідні для забезпечення життєздатності механізмів розвитку представницької, ліберальної демократії. В Україні це особливо помітно: вони перетворюються на картельні партії або, переважно, на ситуативні політичні проєкти. Політичні партії контролюються тими, кого в Україні люб'язно називають відомим ще з часів античності словом олігархи, тобто владою небагатьох, які володіють основними матеріально-фінансовими ресурсами, та, власне, й донині визначають долю нашої країни.

Таким чином, в особі політичних партій України ми маємо політичні проєкти, які намагаються охопити своїм впливом і пронизують Україну знизу догори і поділяють її на сфери галузевого або навіть територіального впливу з боку українського олігархату<sup>8</sup>. Альтернативні спроби формування не-олігархічних партій, які намагалися збудувати в Україні, наприклад, «Самопоміч», «Голос», не увінчалися успіхом і вони закінчилися тим чи іншим фіаско.

Нині через виборче законодавство, через усю систему законодавчих актів України створено ситуацію, коли влада в центрі і на місцях належить політичним партіям як інструментам впливу найбільш впливових

---

<sup>8</sup> Вівчар І. *Вплив олігархічних груп на деформацію демократичного режиму в Україні*. (2018). – Режим доступу: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/30703/1/73.PDF>

олігархічних, фінансово-промислових груп в Україні<sup>9</sup>. До чого це призводить? До багатьох наслідків, які осмислюються і потребують подальшого осмислення та реагування. Оця множинна, відносно плюралістична вертикаль, яку Роберт Даль називав «деформованою поліархією», чи справджує вона в інтересах громадян? Звичайно так, наші олігархи є і нашими громадянами, і в такій частині можемо сказати, що вона працює в інтересах громадян. Але це, зазвичай, доволі невелика частина нашого суспільства. Що ж стосується її більшої частини, то тут є підстави констатувати наступне. Коли з'явилася з 2006 року з наступними модифікаціями модель формально партійної структуризації виборчого процесу, зокрема і у формуванні виборчих комісій, і самого складу депутатського корпусу місцевих рад (за винятком голів місцевих громад, які можуть бути самовисуванцями і таким чином їх формування не є повністю підконтрольним політичним партіям), до чого це призвело? Це призвело до того, що ми насправді маємо ампутацію від нас з вами тієї важливої частини наших громадянських виборчих прав, які називаються пасивним виборчим правом. Адже ніхто із нас не може потрапити до складу відповідної місцевої ради як представницького органу громади, якщо він не є членом партії або хоча б не висунутий кандидатом у депутати і не підтриманий нею. Ми просто не будемо долучені до виборчого процесу. Наслідок дуже простий. Політичні партії формують виборчі комісії, політичні партії впливають на виборчий процес, політичні партії, отримавши ту чи іншу довіру виборців, заходять у місцеві ради.

Що ж відбувається далі? Ви знаєте, що останні місцеві вибори відбулися рік тому, і ми отримали різні наслідки<sup>10</sup>, коли, наприклад,

---

<sup>9</sup> Коротков Д. *Політичні партії України як засіб впливу олігархічної еліти на політичний процес у державі* // Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія "Питання політології". – 2009. – Випуск 839. – С. 111-117.

<sup>10</sup> Остапеч Ю., Копинець Ю. *Регіональні особливості електоральних практик в Україні у контексті місцевих виборів 2020 року*. – (2021). Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/36686/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%20%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96%202020.pdf>

у Чернівецьку міську раду зайшов депутат, який отримав підтримку менше двох десятків виборців. Тобто, ця виборча система призводить до чергового викривлення волевиявлення на місцях<sup>11</sup>. Не є винятком, коли у депутатський корпус потрапляють люди, які насправді не користуються підтримкою виборців навіть у межах окремо взятого виборчого округу. Виникає питання, хто кого в такому разі представляє, чий інтереси? Наступний момент: які можливості мають виборці для забезпечення свого впливу на своїх обранців після завершення виборів? Знаємо, що закон передбачає і регулярну щорічну звітність депутатів і місцевих голів, і механізм відкликання депутатів. Читаємо механізм відкликання і знову з «радістю» бачимо: остаточне рішення приймає й останнім, вищим суддею в таких випадках є керівництво територіального осередку тієї політичної партії, яка висунула того чи іншого кандидата, що став депутатом. Знову коло замикається.

Отже, внаслідок такого законотворення та його застосування ми отримали становище, в якому територіальна громада як така і її мешканці, ми разом, не маємо іншого каналу впливу на формування і діяльність місцевих рад як виключно через політичні партії. Які, переважно є партійними проектами і слугують інтересам обмеженої кількості наших співгромадян. Ось така в нас політизація локального. Вона відбувається у формі партизації, а насправді поширення та зміцнення олігархічного контролю над Україною, її територією і громадянами згори донизу. Це породжує напружену й конфліктну ситуацію в державі. Звичайно, ця ситуація в певному сенсі набагато краща, ніж режим одноособної диктатури, яка є, будемо відвертими поруч з нами. Де «класичною» є Корейська Народно-Демократична Республіка. В останній можна говорити не просто про тоталітарний режим, а й про те, що я дозволю собі назвати неологізмом «криптомонархія». Тобто, коли це офіційно не монархічна держава, але насправді там править уже третій представник однієї династії. Цього терміну в літературі я не зустрічав

---

<sup>11</sup> Ротар Н. *Політичні партії vs електоральні «політичні машини» у виборчому процесі до органів місцевого самоврядування (на прикладі Чернівецької області)*. – (2021). – Режим доступу: <https://archer.chnu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2341>

і, на мій погляд, він заслуговує на увагу як дефініція, поруч із пропозицією концепції ретроімперської політики.

### **Висновки**

Підсумовуючи огляд процесів локалізації політичного та політизації локального, можемо констатувати наступне. В Україні склалася ситуація, коли ми маємо демократичні форми, демократичні інститути, навіть інструменти демократичної участі громад. У нас відбувається досить серйозний розвиток процедур і процесів, які забезпечують певне співвідношення і балансування механізмів представницької та прямої демократії. В останньому випадку ще не на користь прямої демократії на рівні місцевих громад переважно. Водночас, ми маємо втрату суб'єктності з боку двох найголовніших дійових осіб: громадян України (я кажу про більшість громадян) і територіальних громад на виборчий процес і на процеси діяльності органів місцевого самоврядування.

Ця дилема між локальною політизацією і локалізацією політичного в країні розв'язана у небезпечний для інтересів суспільства та долі державності спосіб, який закладає чимало серйозних, загрозливих суперечностей, породжуючи нові форми відчуження громадян від влади, а влади від громадян. Влада помітно тяжіє до самоізоляції: давайте подивимося навіть на те, як у нас відбувається взаємодія між представницькими і виконавчими органами на місцях. Тобто, мова йде про серйозні колізії і проблеми в системі вітчизняного публічного управління. І звідси принциповий висновок і пропозиції такі: виправити цю ситуацію можуть, безумовно, законодавчі та процедурні зміни, в тому числі виборчого законодавства, яке повинне, на мій погляд, зрівняти в правах і в доступі до формування депутатського корпусу і складу місцевих рад та у можливостях впливу на їх діяльність громадян, громадські організації та політичні партії. А самі територіальні громади повинні набути статус основного суб'єкта виборчого процесу, а не місцева рада та її органи. І це, до речі, пропозиції Ради Європи, які я повністю підтримую як член Незалежної групи експертів із Європейської хартії місцевого самоврядування її Конгресу місцевих та регіональних влад.

І останнє, проте ключове щодо наших перспектив. Політики в нашій державі і мене багато чим дивують. Але зокрема обидва рази після найбільш кризових моментів в історії – Помаранчевої Революції і Революції Гідності, влада, в особі Міністерства освіти і науки, робила той самий дивовижний жест. Вона за борт освітньої діяльності викидала соціально-політичні дисципліни – політологію і соціологію як такі, що є непотребом з точки зору формування особистості кваліфікованого спеціаліста. Перекоаний, що особистість кваліфікованого спеціаліста потребує цих знань, а особистість громадянина просто не може відбутися без них. Тому саме розвиток громадянської освіти є тим ключовим, довготерміновим і успішним фактором зміни ситуації патової взаємозалежності, в якій ми застрягли<sup>12</sup>. Політика локалізована, локальність політизована, але в олігархічному модусі існування. Для того, щоб цей модус був змінений, щоб влада на місцях стала справою громад, а не тільки окремих, по-різному обраних представників від імені громади, нам необхідна якісна громадянська освіта. Цей довготерміновий фактор, поруч з іншими необхідними політичними і соціальними змінами, забезпечить нам вихід на той рівень розвитку, який уможливить вирішення не лише мінімального завдання виживання України, але і її розвитку. Як демократичної, правової, соціальної держави, яка чітко заявила і повинна підтвердити разом з кожним із нам свій європейський і євроатлантичний вибір.

**Anatoliy Kruglashov**

**LOCALIZING OF POLITICAL OR POLITICIZING OF  
LOCAL: TESTING THE CAPACITY OF THE LOCAL SELF-  
GOVERNMENT IN UKRAINE**

**Summary**

*The article considers some issues of democratic process in Ukraine under the vantage point of localization of political and politicizing local. The author*

---

<sup>12</sup> Круглашов А., Нечаева-Юрийчук Н. *В поисках возможностей формирования активных граждан Украины : общенациональный и местный опыт.* (2021).- Режим доступа: [dspace.chnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2211/1/conferinta\\_23\\_aprilie\\_2021%2B-cop.pdf](https://dspace.chnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2211/1/conferinta_23_aprilie_2021%2B-cop.pdf)

*makes an accent on the most important issues of local democracy and Self-government system evolution. Some dangerous trends, originated with the oligarchs' grabbing of the system of power in Ukraine are demonstrated in a text. Their influence and impact on the electoral system of Ukraine as well as Public policy have been analyzed also, both on local and regional levels.*

*Crucial contradictions and shortages of the decentralization process, their challenges and threats are taken into account. Finally, author proposes some recommendations in order to overcome key threats and challenges Ukraine faces with regarding the local democracy sustainability.*

**Key words:** *political, localizing political, local democracy, decentralization, Ukraine under control of oligarchs.*

**Анатолій Круглашов**

## **ЛОКАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИЛИ ПОЛИТИЗАЦИЯ ЛОКАЛЬНОГО: ИСПЫТАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

### **Резюме**

*В статье рассмотрены проблемы демократического процесса в Украине с точки зрения развития процессов локализации политического и политизации локального. Автор сосредотачивает свое внимание на ключевых вызовах местной демократии и развития системы местного самоуправления в Украине. Демонстрирует основные угрозы, порожденные процессами олигархизации власти, выявляет их значение и влияние как на избирательную систему и электоральные процессы в Украине, так и на деятельность институтов публичного управления, в том числе на локальном и региональном уровнях.*

*Рассмотрены определенные противоречия и недостатки децентрализации власти, проанализированы последствия задержки с ее завершением. Предложены отдельные рекомендации по преодолению выявленных угроз и вызовов.*

**Ключевые слова:** *политическое, локализация политики, местная демократия, децентрализация, олигархизация Украины.*



**Наталія РОТАР**

## **КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ В ПРОСТОРІ ЛОКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*У статті визначені особливості концептуалізації політичного діалогу в просторі локальної політики України. Доведено, що в умовах застосування партійного принципу формування органів місцевого самоврядування, поняття політичного діалогу набуває статусу ключового в осмисленні процесів розвитку локальних спільнот та орієнтує на пошук аналітично дієвого концепту політичного діалогу. Встановлено, що успіх розгортання політичного діалогу в Україні на локальному рівні пов'язаний з особистою зацікавленістю громадян у використанні діалогової форми політичної участі у міжвиборчий період, яка суттєво залежить від потенціалу громадянського суспільства. Сьогодні в Україні склалася парадоксальна ситуація функціонування достатньо демократичної громадянськості у недостатньо конкурентному політичному середовищі, що обмежує ресурсний потенціал політичного діалогу у вирішенні проблем локального розвитку.*

**Ключові слова:** політичний діалог, дискурсивна модель політичної участі, діалогова форма політичної участі, локальна політика, стратегія політичного діалогу

Політичний діалог належить до спектру базових категорій політичної науки та відображає широкий спектр дій, починаючи від переговорів на високому рівні і завершуючи посередництвом в процесі узгодження інтересів чи примирення сторін. Роль політичного діалогу є незаперечною на всіх етапах динаміки внутрішніх конфліктів чи конфліктів, що відбуваються в системі міжнародних відносин. Такий контекст фокусує дослідницьку увагу на проблемі зміцнення легітимності політичних інститутів шляхом формування консенсусу щодо їх належного функціонування та довіри до них. Загалом, політичний діалог позиціонується: (1) як інструмент політичної комунікації в нестабільних умовах; (2) спроба поглянути на демократію як на політичну систему, що не гарантує консенсусу, але забезпечує краще розуміння сторін конфлікту.

Політичний діалог відбувається у багатьох формах, ініціюється та сприяє різноманітним акторам та відбувається на різних рівнях суспільства. Традиційно, розрізняють чотири типи діалогу, по-перше, це діалог на високому рівні за участю політичних лідерів, зорієнтований на позиціонування сили сторін чи пошук політичного компромісу; по-друге, це діалог як простір втручання інститутів громадянського суспільства, що спрямований на зміцнення довіри та вироблення навичок діалогової комунікації; по-третє, це політичний діалог, спрямований на досягнення миру, державотворення та розвиток; по-четверте, це багаторівневий діалог, що відбувається на різних рівнях суспільства з метою залучення громадян до створення достатнього національного консенсусу в дискурсі критично важливих проблем<sup>1</sup>. Кожен тип політичного діалогу має свої переваги та обмеження, проте їх не варто розуміти як такі, що виключають один одного, швидше, вони є взаємодоповнюючими. Політична практика доводить, що в умовах системних ризиків та криз більш доцільно паралельно вести діалоги різних типів. Але такий підхід можна застосовувати тільки в тому разі, якщо вони переслідують однакові цілі та не суперечать один одному.

На тлі специфіки простору локальної політики в Україні, спричиненої, насамперед, партійним принципом формування органів місцевого самоврядування, поняття політичного діалогу набуває статусу ключового в осмисленні процесів розвитку локальних спільнот та орієнтує на пошук аналітично дієвого концепту політичного діалогу.

Політичний діалог концептуально дотичний до теорії демократії участі, яка сьогодні є теоретико-методологічним тлом забезпечення взаємодії інститутів влади та всіх зацікавлених сторін у процесі вироблення та реалізації політики Європейського Союзу. Досліджуючи процеси такої взаємодії в Україні, нами свого часу була обґрунтована доцільність концептуалізації поняття «дискурсивна модель політичної участі»<sup>2</sup>, що наділена комплексом необхідних ресурсів та джерел,

---

<sup>1</sup> Democracy in Dialogue, Dialogue in Democracy. The Politics of Dialogue in Theory and Practice. By Jezierska K., Koczanowicz L. Routledge. 298 p.

<sup>2</sup> Ротар Н. Політична участь громадян України у системних трансформаціях переднього періоду: Монографія. Чернівці: Рута, 2007. 472 с.

здатних стимулювати зацікавленість громадян до участі в процесах політичного та публічного управління. Одним з центральних елементів цієї моделі є діалогова форма політичної участі, що визначається «як процес обміну думками, судженнями, пропозиціями між усіма зацікавленими суб'єктами політичного процесу (насамперед органами державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, та громадськістю і окремими громадянами, з іншого) з метою аргументованого переконання у правильності вироблених політичних рішень або зміни переконань шляхом сприйняття аргументів іншої сторони діалогу».<sup>3</sup> Основою формування та використання діалогових форм політичної участі на всіх рівнях системи публічного управління є принцип відкритого партнерства влади та громадян, в якому вони виступають рівними суб'єктами відносин. Кожен з суб'єктів такого діалогу наділений певними ресурсами, які стверджують їх суб'єктність та визначають потенціал участі у ньому. Зокрема, інституційні суб'єкти володіють системою особливої політичної інфраструктури, громадяни – правом делегувати повноваження щодо ухвалення політичних рішень та низкою конвенційних і неконвенційних засобів тиску на владу, громадські організації, інститут політичної експертизи та ЗМІ – можливостями забезпечувати інформаційний обмін між першими двома суб'єктами діалогу, акумулювати й транслювати інтереси громадян до поля політичного дискурсу.

Європейський концепт демократії участі визначає діалогову форму політичної участі одним з найважливіших елементів політичної системи та передбачає можливість застосування системи каналів впливу на процес ухвалення політичних рішень на центральному, місцевому і регіональному рівнях. Основними рисами діалогової форми політичної участі є, власне, надання аргументів сторонами політичного діалогу, доступність аргументів влади для всіх зацікавлених сторін, обов'язко-

---

<sup>3</sup> Ротар Н. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. № 1. С.75–92.

вість рішень, вироблених у процесі діалогу між владою та громадянами, динамічність діалогу<sup>4</sup>.

Масштаб та характер поширення демократії участі в українському суспільстві залежить від того, як функціонує система *держава – громадянське суспільство*, оскільки останнє стимулює формування орієнтацій на використання громадянами діалогових форм політичної участі. На нашу думку, на сьогодні для локального рівня політики актуальними є чотири базових варіанти діалогу між інститутами владою та зацікавленими сторонами. Перший ґрунтується на використанні локальною владою традиційної стратегії взаємодії з громадянами *згори-вниз*, в основу якої покладено надання громадянам мінімуму інформації про перебіг процесів ухвалення рішень та заперечення їх суб'єктності у процесі формування локального порядку денного. Цей тип діалогу є фактично монологом влади, що претендує на схвальну оцінку з боку громадян. Другий варіант діалогу – *взаємодія, обмежена згори*, – є стратегією обмеженого діалогу, коли локальна влада погоджується приймати пропозиції від громадян і приймає, проте не реагує на них. Третій варіант передбачає, що діалог є відкритим для дискусії між владою та громадянами, однак остаточний вибір пріоритетів залишається за локальною владою, оскільки вона опирається на стратегію взаємодії з громадянами за принципом „*так..., однак...*”. Четвертий варіант діалогу, що відповідає принципам функціонування демократії участі, формується на основі спільного доступу та володіння інформацією, відповідно, громадяни набувають основного ресурсу для означення своєї суб'єктності в локальному політичному процесі, а їхні пропозиції мають рівнозначні пропозиціям влади. Зауважимо, що тільки останній варіант діалогу (паритетний діалог) передбачає і рівні права щодо контролю за реалізацією спільно ухвалених політичних рішень. Паритетний діалог базується на принципах інформаційної відкритості влади, аргументації політики і рішень, відкритості, доступності, підзвітності органів влади, консультуванні, неперервності діалогу з громадськістю. Сьогодні в Україні на рівні

---

<sup>4</sup> Гутман Е., Томпсон Д. Устрій дорадчої демократії. *Демократія: Антологія* / Упоряд. О.Проценко. К.: Смолоскип, 2005. С. 328–330.

локальних політичних процесів у повному обсязі використовуються перші два варіанти діалогу та здійснюються спроби опанування третього і четвертого варіантів. Однак, намагання тримати все під власним контролем не дозволяє локальним органам місцевого самоврядування обирати більш розкуті варіанти політичних стратегій у взаємодії з громадянами.

Важливим аспектом використання діалогової форми політичної участі на локальному рівні політики в Україні є потреба індивідуалізації діалогу, що сприятиме утвердженню задекларованого Конституцією України статусу політичної суб'єктності громадянина у міжвиборчий період. На сьогодні, діалог органів влади та громадян опосередковується інститутами громадянського суспільства у форматі громадськості. Попри те, що Україна ратифікувала міжнародні документи, відповідно до яких «громадськість означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою»<sup>5</sup>, до сьогодні в управлінських та політичних практиках громадськість означається через об'єднання, організації або групи громадян. Така потреба, на нашу думку, визначається, по-перше, достатньо низьким рівнем внутрішньоорганізаційної демократії на рівні інститутів громадянського суспільства, незавершеністю процесів політичної структуризації українського суспільства та необхідністю унеможливити винесення інститутами влади на публічне обговорення вироблених і потрібних тільки їй проєктів. Одним з механізмів індивідуалізації діалогу може стати попередня реєстрація громадян для участі в обговоренні проблем, здійснена у визначені законодавством терміни.

Європейська практика використання громадянами діалогових форм політичної участі лежить поза площиною терміну консультування з громадськістю, оскільки реалізується в контексті консультацій із за-

---

<sup>5</sup> Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань що стосуються довкілля. Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-ХІІІ. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 34. Ст. 296.

цікавленими сторонами, які визначаються як громадські організації, представники громадськості та громадяни. Обґрунтовуючи процес консультування в рамках Європейської Комісії, наголошується, що механізм консультування є складовою діяльності всіх інституцій ЄС у межах повного законодавчого циклу, починаючи від визначення напрямків політики та підготовки пропозицій Комісії щодо необхідності прийняття закону та завершуючи його впровадженням. Метою цього процесу є агрегування коментарів, пропозицій, зауважень локальної влади, громадських організацій, асоціацій, окремих громадян, академічних кіл, експертів та представників третіх країн, які можуть бути в цьому зацікавлені.

Отже, європейський досвід діалогу влади та громадян наділяє останніх статусом паритетного суб'єкта цього діалогу. Політична суб'єктність громадянина набуває специфічних, відмінних від традиційного розуміння ролі громадянина, ознак. Основним актором є не політичний активіст, а громадянин, який не використовує притаманні для традиційної політики активні форми політичної участі, а безпосередньо бере участь у локальному політичному процесі, залежно від результату співставлення своїх інтересів зі змістом та формами локальної політики. Це відповідає суті демократії участі, відповідно до якої перспективи формування ефективних механізмів реалізації діалогових форм політичної участі в Україні визначаються специфікою й особливостями комунікативного процесу між владою та громадянами.

Варто навести ще один аргумент на користь ідеї виходом за рамки отождолення громадськості з громадськими організаціями. Специфіка змагальної мобілізації громадськими організаціями громадян України на використання діалогових форм політичної участі визначається і тим, що вони від часу відновлення незалежності асоціюються в масовій свідомості з осередками загальної антиурядової орієнтації. Цим пояснюється те, що громадські організації досить легко мобілізують громадян на протестні виступи та стикаються з проявами байдужості, коли йдеться про конструктивну ініціативу та альтернативу, що виходить за межі відкритого конфлікту з владою і вкладається в межі дискурсивної, а не протестної моделі політичної участі.

Результати соціологічних досліджень, проведених в Україні засвідчують про існування певних трендів, які уповільнюють поширення паритетної за характером діалогової форми політичної участі<sup>6</sup>. По-перше, це варіативність використання поняття *діалог* на рівні локальної політики. Діалогом подекуди називають будь-які публічні заходи, що відбуваються в публічному просторі локальної політики, відповідно 9,8 % вважають, що діалогом можна означити тренінги, круглі столи, групи психологічної взаємодопомоги, а 50,5 % наголосили, що організатори діалогів самі не мають чіткого уявлення про те, що таке діалог. По-друге, це збільшення частки діалогів на *технічні* теми, коли більшість діалогів на локальному рівні фокусуються на питаннях реформи децентралізації, взаємодії в системі влада – громада, проблем громади, прав людини, але не поглиблюються екзистенційно, тобто шляхом наповнення технічних тем соціокультурним контекстом, визначенням співвідношення образів минулого та майбутнього громади, регіону, України, типів взаємодії в етноконтактних регіонах. По-третє, організація діалогу без діалогу, коли більшість учасників мають *mainstream* політичні погляди. До прикладу, 18 % опитаних не змогли означити зміст позиції, яку вони не підтримували, а 81,7% усіх діалогів запам'яталися як такі, в яких не брала участь жодна людина з іншими поглядами чи позиціями. По-четверте, діалоги зазвичай мають гендерну асиметрію, яка проявляється в тому, що жінки становлять 66 % учасників діалогів та 65,2 % фасиліаторів, на думку 94 % респондентів жінки беруть активну участь в обговореннях, проте вони становлять тільки 2,2 % в усій сукупності суб'єктів ухвалення рішень за результатами діалогів. По-п'яте, орієнтація на діалог не означає їх вплив на політику та публічне управління локального рівнів: 96,4 % респондентів вважають, що у їхніх громадах є необхідність проведення діалогів; 89 % зазначають, що діалог, який найбільше запам'ятався їм, покращив їхнє розуміння інших учасників діалогу або відносини з ними; 76,2 % оцінили свою участь у діалозі як позитивний досвід, але 75,2 % вказали на наявність проблем, що перешкоджають ефективному проведенню діалогів на локальному рівні.

---

<sup>6</sup> Понимая диалог. Аналитический отчет по результатам опроса участников диалогов в Украине. Центр исследований медиации и диалога. Киев, 2018. 28 с.

Серед основних перешкод, зазвичай, називають (1) низький попит на діалог як з боку населення громади, так і з боку влади; (2) проблеми з наявністю професійних фасилітаторів на місцях та фінансуванням діалогових заходів; (3) низький рівень поінформованості населення та локальної влади про переваги діалогів; (4) відсутність системності в імплементації результатів діалогів. На нашу думку, такі результати вказують на збереження тенденції зорієнтованості більшості громадян України на те, що розв'язання усього комплексу проблем суспільного розвитку має здійснюватися сильною центральною владою, тоді як органи місцевого самоврядування апріорі вважаються менш дієздатними, а інститути громадянського суспільства майже не беруться до уваги як механізм впливу на владу будь-якого рівня.

Окреслена ситуація ставить одну з найважливіших проблем політичного сьогодення, проблему, яка здатна визначати суть перебігу електоральних циклів на всіх його етапах – проблему політичної компетентності громадян. Визнаний дослідник процесів демократії Б. Барбер, визначаючи роль політичної компетентності громадянина як чинника становлення демократії участі, підкреслює, що вона потребує не тільки реалізації всього спектра форм політичної участі громадянами, що діють у межах певної політичної системи, а й «громадянської підготовки та громадянської компетентності для ефективної участі в обговоренні та ухваленні рішень. Демократія участі, таким чином, розуміється як пряме правління освічених громадян. Громадяни – це не просто окремі індивіди, що діють у приватній сфері, а добре поінформовані суспільні громадяни, які віддалилися від виключно власних інтересів настільки, наскільки суспільна сфера відокремлена від приватної. Демократія – це не стільки правління народу чи правління мас, скільки правління освічених громадян»<sup>7</sup>. Слушною є й думка дослідника про механізм підвищення політичної компетентності громадян у будь-якій політичній системі – перехідній чи стабільно функціонуючій: політика є для громадян їхнім університетом, громадянська сфе-

---

<sup>7</sup> Barber B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkley-London-Los Angeles: University of California Press, 1984. P. 117–128; Barber R. B. *Participatory Democracy*. *Encyclopedia of Democracy*. Vol. 3. N.Y., 1995. P. 23.



ра – тренувальним майданчиком, а участь у політичному житті –наставником<sup>8</sup>. Цим твердженням дослідник підводить нас до висновку, що успіх використання діалогових форм політичної участі криється не тільки у можливостях їх використання, що надаються владою, чи у високому рівні політичної компетентності, а багато в чому визначається регулярністю участі та рівнем політичної активності громадянина.

### Висновки

Оптимізм щодо успіху розгортання політичного діалогу в Україні на локальному рівні пов'язаний насамперед з особистою зацікавленістю громадян у використанні діалогової форми політичної участі у міжвиборчий період, яка суттєво залежить від потенціалу громадянського суспільства. Сьогодні в Україні склалася парадоксальна ситуація функціонування достатньо демократичної громадянськості у недостатньо конкурентному політичному середовищі. Водночас, зі збільшенням частки політично активних громадян, зорієнтованих на раціональну, до певної міри автономну політичну участь, кількість готових сприймати відносно пасивну роль, призначену для них моделлю патерналістської держави, або погодитися з обмеженнями їх прямого залучення, яке часом нав'язують їм лідери громад, знижуватиметься. Подібно до країн стабільної демократії, перевага надаватиметься іншим каналам політичної активності, в тому числі позапартійного характеру, що задовольнятимуть потреби громадян у прямій політичній участі та стимулюватимуть інтеграційні процеси в українському суспільстві.

**Nataliia Rotar**

## CONCEPTUALIZATION OF POLITICAL DIALOGUE IN THE SPACE OF LOCAL POLITICS OF UKRAINE

*The article defines the features of the conceptualization of political dialogue in the space of local politics. It is proved that in the context of the application of the party principle of the formation of local self-government*

---

<sup>8</sup> Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу. *Демократія: Антологія* / Упоряд. О.Проценко. К.: Смолоскип, 2005. С. 261.

*bodies, the concept of political dialogue acquires the status of a key one in understanding the processes of development of local communities and focuses on the search for an analytically effective concept of political dialogue. It has been established that the success of the deployment of political dialogue in Ukraine at the local level is associated with the personal interest of citizens in using the dialogue form of political participation in the period between elections, which significantly depends on the potential of civil society. In Ukraine there is a paradoxical situation of functioning of a sufficiently democratic citizenship in an insufficiently competitive political environment, which limits the resource potential of political dialogue to solve problems of local development.*

**Key words:** *political dialogue, discursive model of political participation, dialogue model of political participation, local politics, strategy of political dialogue.*

**Наталія Ротар**

## **КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИАЛОГА В ПРОСТРАНСТВЕ ЛОКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ**

*В статье определены особенности концептуализации политического диалога в пространстве локальной политики. Доказано, что в условиях применения партийного принципа формирования органов местного самоуправления понятие политического диалога приобретает статус ключевого в осмыслении процессов развития локальных сообществ и ориентирует на поиск аналитически действенного концепта политического диалога. Установлено, что успех развертывания политического диалога в Украине на локальном уровне связан с личной заинтересованностью граждан в использовании диалоговой формы политического участия в период между выборами, существенно зависящей от потенциала гражданского общества. Сегодня в Украине сложилась парадоксальная ситуация функционирования достаточно демократической гражданственности в недостаточно конкурентной политическом среде, что ограничивает ресурсный потенциал политического диалога по решению проблем локального развития.*

**Ключевые слова:** *политический диалог, дискурсивная модель политического участия, диалоговая форма политического участия, локальная политика, стратегия политического диалога.*

**Ludmila ROȘCA**

## **SOCIAL DIALOGUE – ESSENTIAL CONDITION FOR THE EFFICIENT OPERATION OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM**

*Тема, досліджена у цій статті актуальна, має велике практичне значення, бо будь-яка демократична держава, її інститути хочуть досягти ефективності, надати своїм громадянам послуги високої якості, своєчасно та без зайвих бюрократичних ускладнень. Зібравши великий обсяг емпіричного матеріалу про соціальні відносини, автор переконаний, що соціальний діалог є ефективним інструментом для влади, особливо коли соціальні групи, тобто громадяни, освічені, виховані, розуміють принципи рівноправності, гідності та однакових для всіх можливостей. Важливий висновок даного дослідження: необхідно вивчити і розуміти всі поняття, щоб не допустити помилок в змісті законів і декларацій.*

**Ключові слова:** *соціальний діалог, ефективність, якість, соціальне партнерство, система громадського управління, Європейський Союз, Республіка Молдова.*

Dialogul social este o formă a cooperării diferitor grupuri, care și-au conștientizat propriile interese și caută resurse, mijloace pentru a le satisface. Pentru a înțelege semnificația practică a dialogului social vom analiza experiența statelor europene și a instituțiilor UE. În Uniunea Europeană, dialogul social conduce la semnarea unor acorduri, prin care partenerii sociali stabilesc un cadru normativ ce obligă organizațiile naționale afiliate să pună în aplicare acordul în conformitate cu procedurile naționale și cu practicile specifice administrației forței de muncă. În primul deceniu al mileniului trei, au fost semnate patru acorduri autonome la nivel interprofesional, care se referă la teme importante, precum: munca la distanță (2002); stresul la locul de muncă (2004); hărțuirea și violența la locul de muncă (2007); piețele forței de muncă.

Dialogul social cuprinde discuții și negocieri între angajatori și sindicate, care îi reprezintă pe angajați și poate găsi moduri de a reacționa la provocările interne și externe ale sistemelor sociale, de a furniza servicii

publice eficiente, rentabile și de înaltă calitate, care merg mână în mână cu bunele practici de angajare. La nivel European funcționează: Consiliul Municipalityților și Regiunilor Europene (CEMR) și Federația Europeană a Sindicatelor din Sectorul Public (EPSU)<sup>1</sup>.

Sectorul public are o importanță majoră în Europa, oferind o gamă largă de servicii, printre care – în funcție de țară – asistență medicală, transport în comun, educație, servicii de poliție, de combatere a incendiilor și de alimentare cu apă. Aproape în toate țările, se oferă servicii: de la asistență socială la colectarea deșeurilor, de la planificare – la parcuri importante vieții cotidiene. În total, cheltuielile guvernelor regionale și locale constituie -15.5% din PIB în cele 27 de state UE și 33.9% din cheltuielile totale din sectorul public. În cadrul sectorului lucrează aproximativ 17 milioane de oameni. O declarație comună a CEMR și EPSU în 2006 oferă o definiție clară dialogului social, precizând că “dialogul social operează la niveluri diferite și există sub mai multe forme, care includ : consultarea angajaților asupra problemelor importante care afectează organizarea muncii; negocierea termenilor și condițiilor de angajare și implementarea acordurilor colective; cooperarea prin diverse proceduri participative [5].

Declarația comună clarifică situația în care dialogul social este “esențialmente o chestiune autonomă care ține de partenerii asociați. În forma sa curentă, dialogul social în guvernul local și regional a fost stabilit la nivelul UE în anul 2004. Cele două părți implicate sunt EPSU, reprezentându-i pe angajați și CEMR, reprezentându-i pe angajatori. Reprezentanții celor două organisme se întâlnesc cu regularitate în cadrul unui comitet de dialog social sectorial. Un comitet director (ce conține funcțiile: președinte, vicepreședinte și secretariate, coordonează activitățile care au loc sub forma grupurilor de lucru și întâlnirea plenară anuală. Aceste întâlniri corespund cadrului general al dialogului social sectorial, stabilit de Comisia Europeană în anul 1998, care funcționează până în prezent. În UE există 36 de astfel de comitete. Comisia cere ca organizațiile implicate să

---

<sup>1</sup> EPSU este Federația Europeană a Sindicatelor din Serviciile Publice. Este cea mai mare federație din ETUC, cu 8 milioane de lucrători în sectorul public din peste 200 de sindicate. EPSU acționează în serviciile de sănătate și asistență socială, de administrație locală și națională, precum și sectoarele de energie, apă și colectare a deșeurilor. <http://www.epsu.org>

îndeplinească un număr de criterii referitoare la caracterul reprezentativ și la capacitatea organismelor membre, înainte de a lua parte la dialogul social la nivel european. Lucrările comitetului pentru dialog social sectorial oferă un forum pentru consultații și recomandări comune. Acestea pot fi un răspuns la politica UE – precum cartea verde a legislației muncii sau politicile pe care afiliații EPSU și CEMR, la nivel național, sunt încurajați să le discute și să le implementeze. Depinde de afiliații naționali cum gestionează astfel de declarații comune: în unele cazuri, acestea vor fi abordate prin procedurile de negocieri comune, în altele, prin altă formă de dialog social sau consultare.

Cu sprijinul financiar al Comisiei, comitetul a produs mai multe rapoarte ce intenționează să promoveze dialogul social în sector, mai ales examinarea evoluțiilor din Europa Centrală și de Est; un raport ce include o serie de studii de caz asupra rolului dialogului social în schimbările din furnizarea serviciilor locale. După 2009, comitetul director responsabil pentru dialogul social a inclus pe agenda dezbaterilor: integrarea imigranților și dezvoltarea politicilor de diversitate; dezvoltarea politicii asupra rolului dialogului social în restructurarea serviciilor sociale; probleme sociale, achizițiile publice; precum și alte probleme legate de situația economică actuală.

Dialogul social în guvernul local și regional din cadrul statelor membre este în general bine dezvoltat și în statele individuale capătă o gamă largă de forme, printre care consultările cu reprezentanții angajaților de la nivel național la cel al locului de muncă și negocierea de contracte colective de muncă. Cu toate acestea, metodele folosite și participanții implicați variază mult de la țară la țară. Există diferențe naționale importante între contextele în care sindicatele și angajatorii funcționează și în care au loc negocieri și consultări colective. Obiectivul rapoartelor elaborate nu este rezultatul contempării diferențelor generale din cadrul relațiilor din sectorul industrial. Există diferențe majore în context legal în care guvernul local și regional operează în fiecare dintre statele membre. Deși există principii comune care determină cum trebuie să acționeze administrația publică, în Europa diferențele identificate în mod oficial sunt: fiabilitatea și predictibilitatea (certitudine legală), deschiderea și transparența, responsabilitatea și eficiența – regulile specifice care se aplică în fiecare țară și impactul lor asupra dialogului social sunt foarte diferite. O diferență majoră atestăm

între țările în care serviciile obligatorii de educație și asistență medicală sunt oferite de guvernul local și regional, în alte țări astfel de servicii sunt oferite în alt mod [2].

O preocupare directă apare atunci când se fac propuneri de schimbare a structurii de salarizare și de carieră – așa cum se întâmplă în multe zone similare, dialogul social și consultările se confundă cu negocierile. Discuțiile asupra schimbării structurilor de salarizare și carieră au fost teme majore în ultimii ani atât în Germania, cât și în Marea Britanie, și au, la moent, o mare importanță în Franța, Portugalia și Suedia, nivelurile globale ale salariilor din guvernul local și regional fiind și ele pe agendă. Egalitatea sexelor, schimbările demografice, învățarea pe toată durata vieții, formarea profesională, violența terților la locul de muncă, restructurarea guvernului local, politicile de angajare pentru guvernul local și formele de furnizare a serviciilor sunt teme care se regăsesc atât pe agenda națională, cât și pe cea europeană [3].

În Republica Moldova, monitorizarea activității desfășurate în cadrul dialogului social a fost atribuită, în anul 2006, Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective (CNCNC), în care Guvernul, patronatele și sindicatele delegă un număr egal de membri și membri supleanți. Potrivit legislației în vigoare, ședințele CNCNC se convoacă nu mai rar decât o dată pe lună. În realitate, CNCNC a avut o activitate sporadică în ultimii ani, iar pe parcursul anului 2019, Comisia nu s-a întrunit decât o singură dată [4].

La inițiativa reprezentanților mediului de afaceri autohton și internațional, în anul 2011, a fost constituit Consiliul Economic (CE) pe lângă Prim-ministru. Consiliul își propune să faciliteze dialogul între reprezentanții comunității de afaceri și factorii decizionali în vederea dezvoltării unui climat socio-economic dinamic și favorabil investițiilor. Consiliul Economic distorsionează dialogul social, realizat de CNCNC, în detrimentul interesului salariaților reprezentat de sindicate. În Republica Moldova, dialogul social trece printr-o perioadă de stagnare, în contextul în care mai multe asociații ale investitorilor străini și mediului de afaceri autohton (Asociația Businessului European (EBA), Camera de Comerț Americană din Moldova, Asociația Oamenilor de Afaceri din Moldova etc.) își sporesc influența pe dimensiunea dialogului cu Guvernul, promovând în exclusivitate interesele

mediului de afaceri, în detrimentul intereselor salariaților. Prin intermediul Consiliului economic de pe lângă Prim-ministru, mediul de afaceri a promovat proiecte de lege prin care au fost reduse semnificativ drepturile și garanțiile sociale ale salariaților. Drept exemple elocvente în acest sens pot servi unele modificări și completări la Codul muncii (Legea nr.188/2017); Legea zilierilor; reforma organelor controlului de stat în domeniul securității și sănătății muncii etc. Astfel, Guvernul n-a asigurat echilibrul dintre patronate și sindicate, ci a delegat angajatorilor pârghii-cheie, poziția sindicatelor fiind diminuată.

Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles, pe 27 iunie 2014 (AA RM- UE), prevede în articolul 31 că „părțile s-au angajat să consolideze dialogul și să coopereze în vederea promovării Agendei muncii decente a Organizației Internaționale a Muncii (OIM), privind politicile de sporire a ocupării forței de muncă, securitatea și sănătatea la locul de muncă, dialogul social, protecția socială, incluziunea socială, egalitatea de șanse între femei și bărbați, combaterea practicilor de discriminare și drepturile sociale, contribuind astfel la crearea unui număr mai mare de locuri de muncă de o calitate mai bună, la reducerea sărăciei, la dezvoltarea durabilă și la îmbunătățirea calității vieții”. Organizația Internațională a Muncii (OIM) și UE promovează dialogul social în calitate de proces voluntar prin care reprezentanții salariaților, ai patronatelor și ai Guvernului fac schimb de informații și opinii, se consultă, negociază și ajung la acorduri în probleme de interes comun. Procesul respectiv de reprezentare și de apărare a intereselor salariaților în raport cu angajatorul, intitulat în țările occidentale dialog social, în Republica Moldova poartă denumirea de parteneriat social.

Codul Muncii al RM definește parteneriatul social drept un sistem de raporturi stabilite între salariați (reprezentanții salariaților), angajatori (reprezentanții angajatorilor) și autoritățile publice relevante în procesul determinării și realizării drepturilor și intereselor sociale și economice ale părților. Remarcăm că noțiunea de parteneriat social nu se regăsește în actele OIM, a cărei activitate se bazează pe relațiile de conlucrare între reprezentanții sindicatelor, ai patronatelor și ai guvernelor din statele membre

ale OIM. Analizând practica OIM și experiența țărilor occidentale, observăm că noțiunea de parteneriat social reprezintă o fază avansată (o stare calitativ nouă) a dialogului social, ce nu reflectă situația de fapt existentă în Republica Moldova în domeniul reglementării colectiv-contractuale a relațiilor sociale de muncă. Utilizarea unei acestei noțiuni reprezintă o caracteristică prematură și exagerată a instituționalizării juridice a dialogului social.

Întâlnim dialogul social în forma negocierile în format bipartit și tripartit. Dialogul social bipartit de la nivel european se desfășoară între organizațiile patronale și sindicale. Aspectele discutate pot viza fie industria în ansamblul său, fie anumite sectoare ale economiei. Dialogul bipartit are loc în cadrul comitetelor menționate mai sus, Comisia Europeană având rolul de facilitator și mediator. În dialogul social tripartit, reprezentanții organizațiilor patronale și ale lucrătorilor se reunesc de două ori pe an, împreună cu reprezentanți ai instituțiilor UE (Comisia Europeană, Consiliul European, Consiliul UE), la reuniunea socială tripartită la nivel înalt pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă. De asemenea, aceștia poartă periodic discuții la nivel tehnic și politic cu privire la chestiuni macroeconomice, ocuparea forței de muncă, protecție socială, educație și formare. Până în prezent, procesul de negociere a dialogului social (articolele 154-155 din TFUE) a condus la încheierea a patru acorduri.

Cadrul instituțional al dialogului social variază de la țară la țară. În ceea ce privește structurile de dialog național tripartit, în unele țări există instituții specifice ale consensului, cum este Consiliul Economic și Social. În oricare țară prezența instituțiilor speciale reprezintă un cadru de susținere a dialogului social și nu o garanție a bunei sale funcționări, care se construiește pe angajamentul tuturor părților implicate. Uneori, linia care separă dialogul social tripartit și bipartit se estompează, de exemplu atunci când negocierile bipartite sunt rezultatul cererii de consultare formulate de Guvern sau atunci când acordurile colective sunt puse în aplicare prin legislație, cum este în Franța și Spania.

Dialogul Social tripartit este important în multe state membre ale UE. Acesta este nivelul principal de dialog social în țările din Europa Centrală și de Est, dar este mai puțin dezvoltat în țările scandinave. În toate țările din Europa Centrală și de Est, dialogul tripartit se desfășoară în cadrul unor in-



stituții oficiale speciale, numite de obicei Consiliu Economic și Social. Spre deosebire de instituția europeană ECOSOC care reunește trei grupuri – grupul reprezentat de patronate, grupul reprezentat de sindicate și alte grupuri de interese, Consiliile Economice și Sociale din Europa Centrală și de Est reflectă valorile dialogului tripartit, așa cum este el definit de OIM.

Dialogul sectorial bipartit este cel mai bine dezvoltat în statele membre UE din Europa de Vest: Austria, Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Olanda, Portugalia, Spania și Suedia, unde ia forma unor negocieri colective regulate. Nu se întâmplă la fel și în Irlanda, Luxemburg și Marea Britanie, de exemplu. În Europa Centrală și de Est, negocierea la nivel de ramură este rareori întâlnită, nivelul de acoperire al negocierilor este scăzut și are loc numai la nivel de unitate sau de companie. În țările din Europa Centrală și de Est, unde negocierea colectivă există, ea se limitează în general la un număr mic de ramuri. Relațiile dintre angajați și angajatori din România sunt reglementate de Legea dialogului social 62/2011. Totodată, cadrul legislativ privind dialogul social și negocierea colectivă din România abordează cele două tipuri de dialog: y) dialogul social bipartit – dialogul desfășurat numai între sindicate/organizații sindicale și angajatori ori organizații patronale; y) dialogul social tripartit – dialogul desfășurat între sindicate /organizații sindicale, angajatori ori organizații patronale și autoritățile administrației publice.

Cele mai relevante Convenții și Recomandări OIM în materie de dialog social sunt: Convenția nr. 144 privind consultările tripartite, Recomandarea nr. 152 și Convenția nr. 87 privind libertatea sindicală și respectiv protecția dreptului sindical și Convenția nr. 88 privind aplicarea dreptului la organizare și negociere colectivă. Republica Moldova a ratificat atât Convenția OIM nr. 144 cu privire la consultările tripartite cât și Convenția OIM nr. 88 privind aplicarea dreptului la organizare și negociere colectivă. Conform prevederilor art. 2 din Convenția OIM nr.144/1976 privind consultările tripartite pentru aplicarea normelor internaționale ale muncii, orice stat membru al OIM, care ratifică respectiva convenție, se angajează să pună în practică procedurile care asigură consultări eficiente între reprezentanții Guvernului, ai angajatorilor și ai angajaților în materie de aplicare a normelor internaționale ale muncii.

Natura și formele procedurale ale consultărilor pot fi stabilite în raport cu practica națională, după consultarea celor mai reprezentative organizații sindicale și patronale. Republica Moldova a aderat la OIM în baza Hotărârii Parlamentului RM nr. 359 din 02.02.1995, publicată în Monitorul Oficial al RM nr.15 din 17.03.1995. Unul din principiile de bază elaborate și promovate de OIM este principiul asocierii reprezentanților salariaților, ai patronatului și ai Guvernului în vederea căutării în comun a celor mai eficiente modalități de realizare a unei justiții sociale și a negocierilor colective ca modalitate de rezolvare a unor probleme specifice raporturilor de muncă. Mai mult ca atât, OIM a stabilit necesitatea colaborării salariaților și patronilor la elaborarea și aplicarea politicilor sociale și economice în fiecare țară. Până la intrarea în vigoare a Codului Muncii al RM (Legea RM nr.154/2003), dialogul social era reglementat prin Legea nr. 1303/1993 privind contractul colectiv de muncă.

Odată cu intrarea în vigoare a prevederilor Codului Muncii al RM, parteneriatul social în sfera muncii și-a găsit reglementarea în Titlul II al Codului Muncii al RM. Pe lângă aspectele generale ale parteneriatului social în sfera muncii (noțiunea, părțile, principiile de bază, sistemul și formele), Codul Muncii reglementează: statutul reprezentanților salariaților și angajatorilor în cadrul parteneriatului social, organele parteneriatului social, negocierile colective, contractul colectiv de muncă și convenția colectivă, dreptul salariaților la administrarea unității și formele de participare, precum și răspunderea părților parteneriatului social. În temeiul Legii RM nr. 245/2006, a fost instituit cadrul normativ pentru organizarea și funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective (CNCNC), a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial. Potrivit Legii RM nr. 245/2006, obiectivele activității Comisiei naționale, comisiilor de ramură și comisiilor teritoriale sunt: consultările tripartite între partenerii sociali în probleme ce țin de domeniul muncii și în probleme social-economice de interes național, de ramură și teritorial, promovarea parteneriatului social la toate nivelurile; menținerea coeziunii, păcii și stabilității sociale pe teritoriul Republicii Moldova; susținerea participării societății civile la promovarea politicilor naționale.

Comisia națională pentru consultări și negocieri colective (CNCNC) are următoarele atribuții: armonizează interesele Guvernului, ale patronatelor

și sindicatelor în procesul elaborării bazelor de reglementare a relațiilor de muncă și a relațiilor social-economice; poartă negocieri colective, elaborează și promovează convenții colective la nivel național, contribuie la încheierea acestora și monitorizează procesul realizării lor, propune măsuri pentru asigurarea realizării; depistează la nivel național motivele situațiilor conflictuale și tensiunilor sociale din relațiile de muncă, organizează pregătirea și expertiza propunerilor menite să prevină astfel de situații și tensiuni; participă la examinarea și avizarea proiectelor de acte normative ce țin de domeniul muncii și domeniul social-economic; examinează și prezintă Guvernului propuneri asupra rapoartelor care se prezintă Organizației Internaționale a Muncii și asupra ratificării sau denunțării convențiilor ei; supraveghează îndeplinirea angajamentelor asumate de Republica Moldova prin ratificarea convențiilor. Totodată, organele dialogului social la nivel de ramură și teritoriu sunt comisiile de ramură și comisiile teritoriale, constituite în scopul stabilirii bazelor de reglementare a relațiilor din sfera muncii și din sfera social-economică dintr-o anumită ramură a economiei sau dintr-o anumită unitate administrativ-teritorială de nivelul doi, precum și în scopul menținerii climatului de stabilitate și pace socială.

Pentru a asigura respectarea principiului egalității părților, funcțiile de președinte al Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, președinte al comisiei de ramură și președinte al comisiei teritoriale trebuie să fie exercitate prin rotație de către coordonatorii partenerilor sociali. Aceasta ar simplifica procedura de stabilire a ședințelor Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective sindicatele, precum și ar da posibilitate sindicatelor și patronatelor să introducă și să promoveze mai ușor pe agendă subiecte de interes pentru ele. Potrivit cadrului normativ, actualmente, funcția de președinte al Comisiei naționale o exercită coordonatorul părții guvernamentale, ceea ce contravine principiului egalității părților. Atrag atenția asupra faptului că deși Comisia națională pentru consultări și negocieri colective este nivelul principal de dialog social în RM, în ultima perioadă Consiliului Economic de pe lângă Prim-ministru a substituit-o.

În calitate de structuri ale dialogului social se prezintă: Comisia națională (CNCNC), comisiile de ramură și comisiile teritoriale, care se călăuzesc, în activitatea lor, de Constituția Republicii Moldova, Codul muncii, Legea

nr. 245/2006, regulamentele lor, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și de alte acte normative în domeniu. Comisia națională este compusă din 18 membri și 12 membri supleanți, numiți de partenerii sociali (Guvern, patronate și sindicate), după cum urmează: 6 membri și 4 membri supleanți numiți de Guvern; 6 membri și 4 membri supleanți numiți în comun de confederațiile patronatelor la nivel național; 6 membri și 4 membri supleanți numiți în comun de confederațiile sindicatelor la nivel național. Activitatea fiecărui partener social desfășurată în cadrul Comisiei naționale este dirijată de un coordonator al părții respective. Comisia națională se consideră legal constituită la data la care toți membrii și membrii ei supleanți sunt numiți de partenerii sociali. Membrii și membrii supleanți ai Comisiei naționale sunt numiți pe o perioadă de 3 ani. Poate fi numit membru sau membru supleant al Comisiei naționale persoana care întrunește următoarele condiții: este cetățean al Republicii Moldova; are capacitate deplină de exercițiu; n-are antecedente penale. Calitatea de membru sau de membru supleant al Comisiei naționale încetează în următoarele condiții: revocarea sau expirarea împuternicirilor; încetarea raporturilor de muncă în funcția de bază; renunțarea la calitatea de membru al comisiei; rămânerea definitivă a sentinței de condamnare; decesul. Comisia națională are următoarele organe de lucru: biroul executiv; președintele; 2 vicepreședinți; secretariatul; consiliile de specialitate (permanente sau temporare). În cazul în care nu s-a ajuns la un consens, Comisia națională poate adopta, cu majoritatea voturilor membrilor prezenți la ședință, una dintre următoarele hotărâri privind chestiunile examinate: să transfere chestiunea pentru examinare suplimentară către unul dintre consiliile de specialitate (permanente sau temporare); să transfere chestiunea pentru examinare repetată în una dintre ședințele următoare ale Comisiei naționale; să respingă chestiunea, fără examinare suplimentară

Stagnarea dialogului social pe dimensiunea CNCNC a început în 2015, când, din cauza succesiunii mai multor guverne, s-a desfășurat o singură ședință a Comisiei pe parcursul întregului an. CNCNC n-a fost funcțională nici în perioada ianuarie-octombrie 2019, motivele principale fiind alegerile generale parlamentare și locale, și multiple remanieri guvernamentale. Menționăm că CNSM, în cadrul Comisiei naționale pentru consultări și negocieri col-

ective din 7 noiembrie 2018, a prezentat Nota informativă cu privire la poziția organelor de control asupra unor prevederi ale contractelor colective și convențiilor colective la nivel național, sectorial și teritorial, conținutul căreia depășește după importanță multe din subiectele puse pe ordinea de zi a CNCNC. Prin Nota respectivă, sindicatele au adus la cunoștința Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective mai multe cazuri când convențiile și contractele colective de muncă devin subiect al unor curențe între instituțiile/organizațiile care au încheiate astfel de acte și instituțiile statului cu abilități de control. În Nota CNSM se invocă că organele de control nu recunosc prevederile și clauzele convențiilor și contractelor colective de muncă, aducând două exemple pentru a ilustra situația: 1. Sesizarea Federației Sindicatelor Lucrătorilor Instituțiilor Bancare și de Asigurări din RM nr. 01/75 din 24.10.2018 potrivit căreia „deși Banca de Economii, în proces de lichidare, avea semnat și înregistrat Contractul colectiv de muncă, lichidatorul băncii, reprezentant al Băncii Naționale a Moldovei, a refuzat să achite salarii și sumele prevăzute conform garanțiilor sociale prevăzute de Contractul colectiv de muncă”. Federația Sindicatelor a Lucrătorilor Instituțiilor Bancare și de Asigurări din RM a acționat în judecată Banca de Economii în proces de lichidare privind obligarea achitării în folosul salarii și sumele prevăzute în Contractul colectiv de muncă, instanțele judecătorești naționale au respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată.

2. Sesizarea Consiliului General al Federației Sindicale a Educației și Științei din RM nr.01-02/196 din 31.10.2018 potrivit căreia „în urma verificării realizării bugetelor APL de către reprezentanții Curții de Conturi din RM a apărut o divergență privind achitarea orelor din norma didactică a conducătorilor din instituțiile educaționale, la care ei ar avea dreptul conform pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 381 din 13.04.2006”. Or, Curtea de Conturi consideră ca fiind incorectă achitarea gradului didactic, deși prin negocieri colective cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Convenția colectivă pe anii 2016-2020 a precizat, prin Acordul adițional semnat la 25.04.2017 (M.O. nr.181-189 din 09.06.2017), că aceste ore vor fi efectuate în timpul orelor de program [4].

Comisia națională pentru consultări și negocieri colective, Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova reprezintă organizația me-

diului de afaceri care promovează și apără interesele legitime ale membrilor săi în relațiile cu autoritățile publice, sindicatele și alte entități juridice. CNPM reunește 27 de membri, dintre care 15 federații, asociații patronale și profesionale precum și 12 întreprinderi, care reprezintă sectoarele-cheie ale economiei naționale. În total, CNPM reprezintă circa 3.000 de întreprinderi. În calitate de partener social, CNPM reprezintă interesele mediului de afaceri în cadrul platformelor guvernamentale; promovează recomandări de îmbunătățire a cadrului legal și de politici; înaintează propuneri „pro-business” pentru planul de activitate al Guvernului; avizează proiecte de acte normative și politici publice, strategii naționale cu impact economic și social; reprezintă drepturile și interesele angajatorilor în negocierile colective.

Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru reprezintă un organ consultativ și are misiunea de a facilita dialogul între reprezentanții comunității de afaceri și factorii decizionali în vederea dezvoltării unui climat socio-economic favorabil și a unui mediu de afaceri non-discriminatoriu, transparent și favorabil investițiilor. Consiliul are ca funcții oferirea de expertiză Guvernului din partea mediului de afaceri în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice; promovarea măsurilor necesare pentru implementarea Acordului de Facilitare a Comerțului; precum și acordarea suportului la negocierile privind facilitarea comerțului extern în format bilateral, la nivel regional sau mondial (obiectiv de negociere). Consiliul are următoarele atribuții: examinează toate solicitările din partea Prim-ministrului, prezentându-i comentariile și recomandările; contribuie la elaborarea viziunii Guvernului asupra unor procese de reformă; inițiază propuneri asupra politicilor de dezvoltare economică; inițiază propuneri privind perfecționarea politicilor monetar-credite, bugetar-fiscale, de comerț exterior și interior etc.; examinează și propune soluții pentru problemele economice și sociale stringente ale statului. Membrii Consiliului sunt numiți de Prim-ministru din rândurile reprezentanților mediului de afaceri, asociațiilor de business, comunității științifice, organizațiilor internaționale active în domeniul reformelor mediului de afaceri și a instituțiilor statului. În organizarea activității sale și a grupurilor de lucru, Consiliul dispune de un Secretariat. Acesta activează în baza Regulamentului Consiliului Economic pe lângă Prim-ministru,

iar, începând din anul 2013 este sprijinit de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, cu susținerea financiară a Fondului Guvernului Marii Britanii pentru Buna Guvernare și de către proiectul Grupului Băncii Mondiale „Reforma climatului investițional”, finanțat de Guvernul Suediei. Pentru realizarea eficientă a activității, din 2016, în cadrul Consiliului au fost create grupuri de lucru tematice permanente și grupuri de lucru temporare (ad-hoc). În prezent, în cadrul Consiliului Economic activează 6 grupuri de lucru permanente și un grup de lucru ad-hoc. Fiecare grup este coordonat și condus de un membru al grupului de lucru, ales cu votul majorității simple. În prezent, cele 6 grupuri de lucru permanente ale Consiliului sunt conduse de reprezentanți ai Camerei de Comerț Americane în Moldova, Asociației Businessului European în Moldova, Asociației Investitorilor Străini în RM, Confederației Naționale a Patronatului din RM, Asociației Oamenilor de Afaceri din RM și Camerei de Comerț și Industrie a Republicii Moldova. Consiliul economic (în continuare – Consiliul) pe lângă Președintele RM a fost constituit în baza decretului nr.66/2017 cu privire la constituirea Consiliului Economic de pe lângă Președintele RM. Consiliul este un organ consultativ creat pe lângă Președintele Republicii Moldova în scopul analizării situației economice, depistării problemelor-cheie și pregătirii unor propuneri pentru perfecționarea politicii economice și a instrumentelor de implementare a ei în vederea asigurării sustenabilității și modernizării economiei Republicii Moldova. Activitatea Consiliului se bazează pe parteneriatul dintre Președintele Republicii Moldova, comunitatea de experți și de afaceri, organizațiile neguvernamentale, autoritățile administrației publice centrale și locale și este orientată spre depistarea problemelor dezvoltării economice, elaborarea unor soluții, stabilirea priorităților strategice și a căilor de realizare a acestora. Deciziile Consiliului se remit autorităților administrației publice competente, organizațiilor obștești, științifice și altor organizații interesate.

Asociația Investitorilor Străini (FIA) este o asociație non-profit din Republica Moldova, fondată în septembrie 2003 de opt investitori străini, printr-un proiect care vizează stimularea reformelor și îmbunătățirea mediului de afaceri în țările din sud-estul Europei. Formată din 18 membri din 11 țări – cele mai mari companii din Republica Moldova cu capital străin, în cadrul

căroră lucrează peste 16.500 de personae, cuprinde în activitatea sa toate sectoarele economiei: industrie, agricultură, infrastructură, telecomunicații, medicină, distribuție, consultanță etc. FIA face parte din rețeaua regională a consiliilor pentru investitori străini, instituții care au înregistrat numeroase succese în țările în care își desfășoară activitatea. FIA reprezintă interesele membrilor săi în diferite structuri: Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova, Comisia de Stat pentru Reglementarea Activității Antreprenoriale, Consiliul Economic pe lângă Primul Ministru, grupurile de lucru tematice ale Guvernului etc.

Asociația Businessului European (EBA) este o organizație independentă, neguvernamentală, înființată de 10 fondatori, unii dintre cei mai mari investitori din Republica Moldova. Asociația Businessului European reprezintă o instituție fondată sub auspiciul Delegației UE în Republica Moldova, având drept scop alinierea economiei naționale și a legislației în domeniul de afaceri la standardele UE, și promovarea valorilor europene și a celor mai bune practici de management în afaceri în comunitatea antreprenorială din Moldova.

EBA Moldova a fost creată pentru a deservi beneficiarii săi în trei domenii: consolidarea mediului de afaceri prin activități de lobby; promovarea afacerilor Moldova-EU și formare profesională.

AP „Camera de Comerț Americană din Moldova” – este o organizație neguvernamentală, nonprofit, înființată pe 4 septembrie 2006. În 2008, AmCham Moldova a fost acreditată de către Camera de Comerț din SUA și de către Consiliul European al Camerelor de Comerț Americane (ECACC). Fiind membru al rețelei internaționale, constituită din 112 Camere de Comerț Americane, din 99 de țări ale lumii, AmCham unește întreprinderile și liderii de afaceri pentru a împărtăși un scop comun, cel de a aduce mai aproape spiritul întreprinzător și culturile Moldovei și ale Statelor Unite ale Americii. Actualmente, AmCham Moldova întrunește în rândurile sale membri care reprezintă un spectru divers al afacerilor – de la investitori străini mari la mici companii producătoare de bunuri și prestatoare de servicii, care operează pe teritoriul Republicii Moldova, precum și diverse companii moldovenești care urmăresc stabilirea relațiilor comerciale cu Statele Unite ale Americii. AmCham dezvoltă și susține o comunitate de



afaceri care reunește sub egida sa oamenii de afaceri din diferite țări care își desfășoară activitatea economică în Moldova.

AmCham Moldova are misiunea de a contribui la dezvoltarea economică a Republicii Moldova prin promovarea comerțului și investițiilor americane în Moldova, precum și menținerea unui dialog dintre Guvernul Republicii Moldova și liderii mediului de afaceri în vederea îmbunătățirii climatului de afaceri în Moldova pentru comerțul și investițiile străine. AmCham Moldova reprezintă membrii săi în diferite structuri, inclusiv în cadrul Confederației Naționale a Patronatului din Republica Moldova. Intensificarea activității AP „Camera de Comerț Americană din Moldova” (AmCham), Asociației Investitorilor Străini (FIA) și a Asociației Businessului European (EBA) este una plauzibilă, însă neglijarea aspectelor sociale în cadrul dialogului politic dintre Guvernul RM și mediul de afaceri, generează și repercusiuni negative manifestate în special prin diminuarea drepturilor și garanțiilor salariaților, aspecte care sporesc și mai mult migrația forței de muncă peste hotarele RM. Asociațiile menționate mai sus, luate în comun și fiecare în parte, nu trebuie să substituie, prin intermediul Consiliului economic de pe lângă Prim-ministru sau al Consiliului economic de pe lângă Președintele RM, consultările tripartite între partenerii sociali în probleme ce țin de domeniul muncii și de aspectele social-economice, ce constituie obiectul principal de activitate al Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective.

Reprezentanții salariaților și ai angajatorilor au dreptul de a iniția și de a participa la negocierile colective pentru elaborarea, încheierea, modificarea sau completarea contractului colectiv de muncă sau a convențiilor colective. Contractul colectiv de muncă este actul juridic care reglementează raporturile de muncă și alte raporturi sociale în unitate, încheiat în formă scrisă între salariați și angajator de către reprezentanții acestora. Convenția colectivă este un act juridic care stabilește principiile generale de reglementare a raporturilor de muncă și a raporturilor social-economice legate nemijlocit de acestea, care se încheie de către reprezentanții împuterniciți ai salariaților și ai angajatorilor la nivel național, teritorial și ramural, în limitele competenței lor. În prezent, în urma negocierilor purtate de partenerii sociali, la nivel național sunt încheiate 16 Convenții colective, dintre care 8 convenții pot fi considerate de bază.

### **Concluzii**

În prezent, Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova are nevoie de consolidarea capacității de participare în promovarea dialogului social. CNPM se confruntă cu un șir de probleme printre care: reprezentarea slabă în unele domenii; insuficiența mijloacelor financiare provenite din taxa de aderare și cotizațiile de membru pentru buna desfășurare a activității; dialogul social deficitar la nivel teritorial etc. Considerăm că acordarea unor facilități fiscale unor membri ai patronatelor, precum și reglementarea obligativității calității de membru al patronatului în anumite ramuri ale economiei declarate (recunoscute) prioritare ar lărgi numărul de membri.

Dialogul social din RM nu asigură echilibrul dintre părți, ci distribuie către angajatori pârghiile-cheie. Modificările și completările Codului Muncii promovate și chiar elaborate de actori precum AmCham, FIA, EBA și care au fost preluate de Consiliul Economic de pe lângă prim-ministrul RM au diminuat esențial importanța dialogului social. Aceste schimbări legislative au condus la dezechilibrarea raportului de forțe în favoarea angajatorilor. Mai mult ca atât, această tendință se accentuează inexplicabil în contextul micșorării numărului populației ocupate, creșterii numărului de pensionari și exodului populației active peste hotarele RM, unde nivelul protecției sociale este superior. Guvernul RM continuă să negligeze sindicatele în calitate de partener social, prin crearea unor platforme de dialog paralele CNCNC, dar fără participarea ultimelor. Abordarea superficială a dialogului social, contrar Convențiilor OIM ratificate de RM, dar și a angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere dintre RM și UE.

În ultima perioadă, Consiliul Economic tinde să substituie dialogul social. Prin intermediul Consiliului economic, mediul de afaceri a promovat proiecte de lege, cum este Legea zilierilor sau reforma organelor controlului de stat în domeniul securității și sănătății muncii etc., prin care au fost reduse semnificativ drepturile și garanțiile sociale ale salariaților. Astfel, Guvernul, în loc să asigure echilibrul dintre patronate și sindicate, a conferit mediului de afaceri pârghii-cheie de control în raportul de putere dintre angajatori și salariați, poziția sindicatelor fiind puternic diminuată.

Ca și în alte domenii de activitate a administrației publice, și la nivelul dialogului social observăm o abordare formală a implicării părților în soluționarea problemelor cheie. Schimbul de informații și opinii, consultări și negocieri în probleme de interes comun între partenerii sociali a căpătat un caracter pur formal, care la rândul său duc la diminuarea drepturilor și garanțiilor salariaților. Iese în evidență și faptul că în procesul elaborării bazelor de reglementare a relațiilor de muncă și a relațiilor social-economice, Consiliul Economic de pe lângă Prim-ministru a substituit pur și simplu structura dialogului social la nivel național – Comisia națională pentru consultări și negocieri colective (CNCNC). Acest fapt nu poate fi trecut cu vederea. Elaborarea proiectelor de lege poate avea loc în diferite formate, dar este important să se atragă atenția asupra faptului că, în procesul elaborării bazelor de reglementare a relațiilor de muncă și a relațiilor social-economice, a fost neglijat un mecanism legal și eficient de armonizare a intereselor partenerilor sociali.

**Ludmila ROȘCA**

## **SOCIAL DIALOGUE – ESSENTIAL CONDITION FOR THE EFFICIENT OPERATION OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM**

*The topic addressed in this article is current, significant in practical terms, because each democratic state, its institutions aim to achieve efficiency, to provide quality services to citizens, on time and without additional bureaucratic procedures. Accumulating a rich empirical material on social relations, the author is convinced that social dialogue is an effective tool of governance in the democratic state, especially when all groups involved are educated, educated, respect the principle of equality and human dignity, understand what the principle "equality of chances". An important idea developed by the author is about the need to know the content of the notions used in a speech, in the laws and decisions adopted.*

**Keywords:** social dialogue, efficiency, quality, social partnership, administrative system, European Union, Republic of Moldova.

**Людмила РОШКА**

## **СОЦИАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ – УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Тема, исследованная в этой статье актуальна, имеет большое практическое значение, потому что любое демократическое государство, его институты хотят достигнуть эффективность, предоставить своим гражданам услуги высокого качества, своевременно и без лишнего бюрократических усложнений. Собрав большой объем эмпирического материала о социальных отношениях, автор убеждён, что социальный диалог является эффективным инструментом для властей, особенно когда социальные группы, то есть граждане, образованы, воспитаны, понимают принципы равноправия, достоинства и одинаковых для всех возможностей. Важный вывод данного исследования: необходимо изучить и понимать все понятия, для того чтобы не допустить ошибок в содержание законов и деклараций.*

**Ключевые слова:** социальный диалог, эффективность, качество, социальное партнёрство, система публичного управления, Европейский Союз, Республика Молдова.

**Тетяна ВАСИЛЕВСЬКА**

## **ДОВІРА ЯК ПЕРЕДУМОВА ТА РЕЗУЛЬТАТ ПАРТНЕРСЬКИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН ТА ВЗАЄМОДІЙ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДЯНАМИ: ЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

*В статті розглядається взаємозв'язок феноменів довіри та взаємовідносин й взаємодій між органами місцевого самоврядування та громадянами. Децентралізація влади, надання державою більших повноважень й свободи дій місцевому самоврядуванню призводить до зменшення дистанції влади, посилення плоских взаємодій, зниження рівня ієрархічності у контактах місцевої влади з громадянами й сприяє формуванню громадянського суспільства та довіри (як узагальненої, так і довіри до державної влади й місцевого самоврядування).*

*Довіра є концентрованим виявом саме морально-психологічних установок, моральним ресурсом соціальних взаємовідносин та взаємодій. Ключовим для усвідомлення довіри як морального феномену є розгляд її в аксіологічному вимірі. В контексті реалізації належного врядування важливим постає посилення довіри між активними суб'єктами взаємодій, обмеження владних повноважень, усвідомлення цінності та вияв поваги до кожного члена співтовариства, залучення громадян до участі в колективних рішеннях, діях по їх реалізації та здійсненні контролю за їх виконанням.*

**Ключові слова:** довіра, громадяни, органи місцевого самоврядування, взаємовідносини, взаємодії, довіра як моральний феномен та моральний ресурс.

Основною проблемою владних відносин, необхідною умовою життя демократичного суспільства є довіра громадян до влади. Усім особам, залученим до місцевого й регіонального врядування, важливо здобути довіру людей, яким вони служать. Укріплення довіри до місцевого самоврядування створюватиме умови просування України шляхом демократичного розвитку, а утвердження демократичних цінностей в діяльності місцевої влади, в свою чергу, сприятиме формуванню простору суспільної довіри.

Довіра між владою і суспільством сама постає специфічною владою, яка визначає особливості взаємовідносин та взаємодії між інституціями місцевого самоврядування та суспільством. Якщо суспільство, громада довіряють владі, то у останньої є певний кредит очікувань та лояльності для втілення своїх політик, проведення реформ, є певний соціальний капітал, на який «можуть спертися політики, коли вони, наприклад, звертаються до людей з проханням принести теперішнє в жертву майбутньому» [4, с. 222].

Громадяни, покладаючи місцеве самоврядування певні повноваження, потрапляють у залежність від діяльності його органів, від дій депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому в природі довірчих відносин існують деякі ризики – ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників місцевого самоврядування й накладає на них моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений етичний вимір [2, с. 19].

Продовжуючи розвідки, що розпочаті ще Платоном, Аристотелем, Августином Блаженным, Локком, Кантом, Гегелем та ін., сучасні дослідники (Б. Барбер, Е. Гіденс, Р. Дарендорф, Н. Луман, Р. Патнам, А. Селігмен, Ф.Фукуяма, П. Штомпка та інші) акцентують увагу на різних вимірах та особливостях феномену довіри як суспільного явища.

Довіра визначається як ключова ознака розвиненого людського суспільства, як важлива частина всіх стабільних міжособистісних і соціальних відносин, як передумова розвитку сучасних суспільств і як механізм, що допомагає зменшити невизначеність і ризик у складному світі. Даний феномен розглядається як очікування суб'єктів взаємодії щодо того, що не лише вони, але й інші також будуть поводитися більш-менш передбачено, чесно та з увагою до потреб оточуючих, відповідно до деяких загальних норм.

Явище довіри до влади в українському науковому полі аналізується О.Балакіревою, І. Бекешкіною, М. Братковським, Є. Головахою, Т.Кошечкіною, О. Кожем'якіною, А. Колодій, І. Лопушинським, О. Петрос, М. Рудакевич, В. Саламатовим, Т. Федорів, Н. Черниш та іншими.

Довіра до влади, зазвичай, розглядається як соціальний, психологічний, політичний, філософський, управлінський, економічний феномен. Значно менше уваги приділяється їй як явищу моральної сфери.

Ми в свою чергу здійснювали аналіз етичних ракурсів довіри між владою та суспільством [1–3]. Проте проблема довіри як базового морального виміру відносин між органами місцевого самоврядування та громадянами потребує своєї подальшої розробки.

Метою цієї статті є виявлення морального змісту довіри як передумови та результату партнерських взаємовідносин та взаємодій між органами місцевого самоврядування та громадянами.

В сучасному світі посилюється запит на довіру як на спосіб забезпечення усталеності та стійкості міжособистісних і соціальних взаємозв'язків та взаємодій, що мають тенденцію до розширення та ускладнення.

В науковій літературі існують різні позиції щодо первинності чи вторинності довіри стосовно соціальних взаємодій. Скажімо, Ф.Фукуяма переконаний, що довіра є вторинною стосовно існуючої здатності людей взаємодіяти на базі спільних цінностей. Вона автоматично з'являється, коли для тісної кооперації і суспільстві вже існує необхідна основа [14, с. 8]. Р.Патнам, в свою чергу, вважає, що якщо спільнота має значні накопичення соціального капіталу, в ній легше підтримувати добровільну співпрацю, тут існує спонтанна кооперація, легше вирішуються проблеми колективної дії [7, с. 204–206].

Ми вважаємо, що довіра й соціальна взаємодія є взаємообумовленими процесами: довіра не лише продукт взаємодії, вона може бути й передумовою такої взаємодії.

Співпраця, безумовно, є ефективною формою відносин та діяльності в системі «суспільство – влада». Як зазначає Д. Стоун, «часто співпраця набагато дійовішою формою підпорядкування, ніж примус. Влада, що спирається винятково на примус, не може мати великого впливу [11, с. 30]. Багато суспільств з низьким рівнем довіри не можуть скористатися можливістю співпраці між індивідами, адже в них рішення й поведінка соціальних агентів є непередбачуваною, непрогнозованою.

Співпрацю можливо реалізувати і в суспільствах з низьким рівнем довіри, однак лише за допомогою формальних механізмів [15, с. 129].

Недовіра характеризується наявністю сумнівів щодо відданості спільній справі, готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємної угоди, у ширості мотивів дій людини [9, с. 80]. Іноді при позначенні явища недовіри говорять про «ерозію довіри».

Ф. Фукуяма звертає увагу на те, що недовіра призводить до «проблеми колективної дії» та високих «транзакційних витрат», спонукає індивідів знаходити приватні способи забезпечення громадських послуг (що може вироджуватися в патологічні форми на зразок мафії), може закріплюватися в культурі й спричиняти протиправну поведінку (наприклад, уникнення сплати податків) [15, с. 129–131].

В силу цих причин ситуація з рівнем довіри до влади в Україні має великі політичні, соціальні й культурні ризики.

За дослідженням соціологічної служби Центру Разумкова<sup>1</sup> позитивний баланс довіри та недовіри має незначна кількість державних інституцій (о Збройні Сили України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба, Національна гвардія України). Державному апарату (чиновникам) довіряє 14,9%, а не довіряє – 75,7 % респондентів. До всіх політиків та державних посадовців, чие прізвище було представлено в опитувальнику, респонденти висловлюють недовіру частіше, ніж довіру [5].

Однак певний оптимізм вселяє рівень довіри до місцевого самоврядування. За цим самим опитуванням голові міста (селища, села), в якому проживає респондент, довіряють 57,1% опитаних, не довіряють – 33,6%, місцевим радам свого міста (селища, села) довіряють 51,4%, не довіряють – 37,8% респондентів [5]. Це досить високий показник довіри, особливо, якщо порівнювати його з показником довіри до більшості державних інституцій.

П. Штомпокою довіра до держави та її інституцій визначається як публічна довіра або вертикальна довіра, на відміну від горизонтальної, що існує між громадянами. Термін «вертикальна» передбачає, що довіра існує між партнерами, що знаходяться на різних рівнях у ме-

---

<sup>1</sup> Дослідження проведене з 29 липня по 4 серпня 2021; опитано 2019 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою.



жах певної ієрархії, а саме на шаблях влади. Влада означає контроль, можливість прийняття рішень щодо діяльності людей навіть усупереч їхній волі, вказуючи безпосередньо, хто і як має діяти, чи опосередковано, обмежуючи спектр можливих процесів. Такими можливостями володіє влада, що реалізується державою та її інституціями [16, с. 266].

Ліберально налаштовані аналітики вважають, що панування держави може підривати громадянське суспільство. Відповідно громадяни країн, в яких традиційно панувала держава, демонструють низькі рівні довіри й набагато менше здатні розвивати сильні узи особливої солідарності або сплітати ту моральнісну тканину, яка складає основу суспільства [13, с. 305; 14]. Отже, децентралізація влади, надання місцевому самоврядуванню більших повноважень й свободи дій за цією логікою мають сприяти формуванню громадянського суспільства та соціальної довіри. Зменшення дистанції влади, посилення пласких взаємодій знижує рівень ієрархічності у контактах органів та окремих представників місцевого самоврядування з громадянами й це може знижувати й рівень «вертикальності» довіри між ними.

Демократія створює безліч можливостей для масового залучення в управління та прояви активності громадян через добровільні суспільства, громадські організації та місцеве самоврядування, впевнений П. Штомпка. По суті, польський соціолог звертає увагу на те, що виділення урядом частини влади локальному самоврядуванню може мати давати зразу два ефекти щодо формування довіри:

1) підвищити узагальнену довіру, оскільки це означатиме, що уряд певною мірою довіряє громадянам;

2) створити відчуття обов'язку до взаємності та підвищити довіру до уряду, адже громадяни, яким довіряють, легше самі довіряють [16, с. 378-379].

Безумовно, такі процеси створюють умови й для формування довірливих відносин між громадянами та органами місцевого самоврядування.

В складному явищі довіри виділяють такі рівні як: особистий (довіра до себе та світу), міжособистісний (довіра до інших осіб, що відображає соціальні зв'язки людини), інституціональний рівень (довіра до інститутів).

Довіра між органами місцевого самоврядування та громадянами, особливо в невеликих поселеннях може формуватися на міжособистісному рівні, у соціальних контактах й особистих взаємодіях між представниками місцевого самоврядування та громади. Однак міжособистісний рівень довіри значною мірою залежить від конкретних дій й їх впливу на агентів взаємодії, він є неусталеним й ситуативним. Більш сталим, раціоналізованим феноменом, що використовує певні механізми «гарантування» надійності й передбачуваності дій інститутів, є інституціональна довіра.

Як зазначає С. Романюк, «інституціональна довіра означає довіру суспільства до організацій, правил та механізмів застосовувати їх. Вона може з'являтися від елементів, що базуються на відносинах чи може бути функцією повторюваних зобов'язань. Цей тип довіри є важливим, оскільки він посилює легітимність, і в кінцевому підсумку це дозволяє співпрацювати та координувати діяльність в умовах добровільного дотримання норм та правил. Отже, зобов'язання, координація та співпраця складають ключові інституціональні функції, які впливають на ефективність політики» [8, с. 134].

Особливістю інституціональної довіри є й те, що тут може бути поєднаними й раціональний вимір довіри (що базується на об'єктивній інформації й раціональному розрахунку ризику довіритися; тут довіра постає результатом раціонального доцільного вибору) та емоційний її компонент (позараціональна віра в спільність цінностей акторів взаємодії та відносин, почуття впевненості у діях інших).

До індикаторів інституціональної довіри до органів місцевого самоврядування можна віднести: оцінку ефективності діяльності місцевого самоврядування, здатність до саморегулювання певних процесів всередині місцевих громад, контроль за організаційними процесами, спроможність виконувати взяті на себе зобов'язання й прийняті угоди, спроможність контролювати транзакційні витрати, рівень сприйняття корупції, ступінь дотримання представниками органів місцевого самоврядування етичних принципів та норм, здатність реалізувати справедливість й підтверджувати власну легітимність в очах громади, спроможність формувати поле для комунікації й взаємодії з громадянами тощо.

Моральний вимір довіри є однією із «іпостасей» економічних, політичних, соціальних, психологічних відносин та взаємодій. Довіра, на думку П. Штомпки є основою морального суспільства [16], Ф. Фукуяма наполягає на тому, що «довіра набуває цінності лише тоді, коли її породжує суспільство, в якому практикуються такі соціальні чесноти, як чесність, надійність та відкритість» [15, с. 129]. А. Гіршман називає більшість різновидів соціального капіталі, як-от довіру «моральними ресурсами», «тобто ресурсами, що при використанні не зменшуються, а наростають; і навпаки, без ужитку ці ресурси зникають» (див. [7, с. 207]).

Довіра є концентрованим виявом саме морально-психологічних установок, що не належать до сфери права. Говорячи про особливість довіри як морального явища дослідники звертають увагу на те, що тут, з одного боку, надаються права та повноваження сторонам взаємовідносин, а з іншого – існує взаємне очікування відповідальних дії та поведінки.

Раніше ми звертали увагу на те, що, в залежності від ролі агентів взаємовідносин існує два види довіри: 1) довіра між пасивним об'єктом, більш уразливим і беззахисним, та активним суб'єктом; 2) довіра між активними суб'єктами [3, с. 160].

При першому виді довіри той, хто довіряє, очікує, що його не обмануть, не порушать певних моральних зобов'язань. Активний суб'єкт довіри бере на себе зобов'язання виконувати свій обов'язок перед тими, хто йому довіряє. Переконані, що патерналізм, базується саме на такому виді довіри. При надмірній владній опіці встановлюється жорсткий контроль над суспільним життям, названий Е.Тоффлером «доданим порядком», який може призвести до тоталітаризму, втрати довіри суспільства до влади, позбавлення держави легітимності у моральному сенсі [12, с. 572].

Другий вид довіри має «зустрічно» активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на базі партнерських відносин між державою, бізнесом, місцевим самоврядуванням і громадянським суспільством [3, с. 160].

Максимально активізувати другий вид довіри є сьогодні завданням, яке прагнуть реалізувати суспільства в контексті реалізації належного врядування («Good Governance»).

Ключовим для усвідомлення довіри як морального феномену є розгляд її в аксіологічному вимірі.

На це звертає увагу Б. Ланго, коли виявляє дві основні риси довірчого відношення. По-перше, довіра передбачає ставлення учасників до людини, якій довіряють. По-друге, ситуація довіри сприймається довірливою людиною як ситуація, в якій загальні цінності чи норми мотивують як її власні дії, так і дії людини, якій довіряють. Довіра – це ставлення, яке дозволяє нам певним чином долати ризик. Якщо ми хочемо сприяти довірчій взаємодії, пише Б. Ланго, ми повинні формувати наші інститути таким чином, щоб люди могли відчувати свої інтереси та цінності як спільні і, таким чином, розвивати довірчі відносини [17].

Саме цінності в сучасних демократіях постають тими засадами, що об'єднують суспільство. Соціальний капітал, довіра сьогодні можуть вирости на цінностях «самоврядування у спільній справі, що передбачають рівну увагу на повагу до всіх» [4, с. 226].

В цьому контексті Р. Дворкін виділяє дві основні передумови справжнього партнерства [4, с. 221–226].

Структурні; відповідна група чи спільнота повинна мати певні спільні властивості.

Й хоча зараз точаться жвава дискусія щодо умов, за яких стає можливою політична спільнота, важко не погодитися з Р. Дворкіном: вона є неможливою без певної форми громадянського суспільства, соціального капіталу, соціальної довіри.

Стосункові умови: члени спільноти повинні певним чином ставитися одне до одного і до спільноти в цілому.

Аби кожен член спільноти відчував себе моральним членом цієї спільноти і розглядався іншими як той, хто по праву може морально ідентифікувати себе з діями цієї спільноти повинні виконуватися умови:

- участь. «Ніхто не може бути моральним членом спільноти, доки йому не відведена певна роль у колективних рішеннях, роль, яка ніким не може бути обмежена або принижена» [4, с. 222]. В свою чергу додамо, що громадяни мають залучатися не лише до участі в колективних рішеннях, але й до дій щодо їх реалізації та до здійснення контролю за виконанням цих рішень;

- цінність окремої людини. «Окремий індивід стає моральним членом політичної спільноти, коли в колективній свідомості вкорінена думка, що його доля в політичному контексті є так само важлива, як і доля будь-якого індивіда» [4, с. 222];

- незалежність. «Владні повноваження, які може отримати політична спільнота від своїх моральних членів, є обмеженими» [4, с. 223].

Саме ці передумови можуть стати підґрунтям справжнього партнерства, тобто організації «співпраці, за якою дві або більше сторін домовляються про спільні дії з метою досягнення спільної мети» [10], між громадянами та органами місцевого самоврядування.

Не випадково на етичний аспект явища довіри звертають увагу міжнародні організації. Як зазначають експерти Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, найбільше занепокоєння викликає недовіра громадськості до публічних установ та їхніх представників, а також переконання про високий рівень корупції в Європі. «Люди чутливі до етичного клімату у своїй громадах. Цінності гублять свою дороговказну здатність, якщо вони нечіткі чи якщо їх вважають незаконними. Довіра до законності норм і процесів – ключ до успіху в забезпеченні чесності та непідкупності врядування. Не менш важливо те, що люди також оцінюють якість врядування на основі серйозності зусиль, спрямованих на боротьбу з відомими проблемами, кількості розглянутих скарг і того, як організація ставиться до людей, що повідомляють про порушення» [6, с. 7–8]. В силу цього висловлюється сподівання, що Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, надасть цим особам «цінні вказівки стосовно їхньої щоденної діяльності й допоможе здобути довіру людей, яким вони служать» [6, с. 14].

Тим самим підкреслюється увага саме до етичних аспектів формування довіри між владними структурами та громадянськістю.

### **Висновки**

Україна стоїть на етапі усвідомлення важливості та здійснення дій по підтримці суспільної довіри та довіри до влади як одного із її компонентів. І роль органів місцевого самоврядування у створенні простору довіри

як передумови та результату партнерських взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та громадянами є надзвичайно важливою.

Довіра постає способом забезпечення усталеності та стійкості міжособистісних і соціальних взаємозв'язків та взаємодій, є не лише їх результатом, але й передумовою. Низький рівень довіри знижує можливості для співпраці між індивідами, й робить її можливою лише за допомогою формальних механізмів.

Децентралізація влади, надання державою більших повноважень й свободи дій місцевому самоврядуванню призводить до зменшення дистанції влади, посилення пласких взаємодій, зниження рівня ієрархічності у контактах місцевої влади з громадянами й сприяє формуванню громадянського суспільства та довіри (як узагальненої, так і довіри до державної влади й місцевого самоврядування).

Довіра між органами місцевого самоврядування та громадянами може існувати як міжособистісна та як інституціональна довіра. Інституціональна довіра є більш сталим, раціоналізованим феноменом, що використовує певні механізми «гарантування» надійності й передбачуваності дій інститутів, здатна поєднати раціональні та емоційні компоненти.

Довіра є концентрованим виявом саме морально-психологічних установок, моральним ресурсом соціальних взаємовідносин та взаємодій. Ключовим для усвідомлення довіри як морального феномену є розгляд її в аксіологічному вимірі.

В контексті реалізації належного врядування важливим постає посилення довіри між активними суб'єктами взаємодій, обмеження владних повноважень, усвідомлення цінності та вияв поваги до кожного члена співтовариства, залучення громадян до участі в колективних рішеннях, діях по їх реалізації та здійсненні контролю за їх виконанням.

### ***Список використаної літератури***

1. Василевська Т. Е. *Довіра до держави як чинник формування суспільної довіри* // Творення простору суспільної довіри в Україні ХХІ сторіччя; відп.ред С.М. Аржавітін. – Київ: ДВНЗ «Університет банківської справи», 2017. – С. 208–213.
2. Василевська Т. Е. *Етика в публічній службі: підручник*. – Київ: НАДУ, 2018. – 256 с.

3. Василевська Т. Е. *Особистісні виміри етики державного службовця* : монографія. – Київ : НАДУ, 2008. – 336 с.

4. Дворкін Р. *Свобода, самоврядування та воля народу. Чи можлива сьогодні демократія?* // *Філософія прав людини / за ред. Ш. Госепада та Г. Ломанна*; пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. – Київ: Ніка-Центр, 2016. – С. 213–226.

5. *Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.)* / Центр Разумкова. – URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy> (Дата звернення 12.11.2021).

6. *Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування* / Рада Європи, Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. – Київ, 2019. – 66 с.

7. Патнам Р. Д., Леонарді Р., Нанетті Р. Й. *Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії*; пер. з англ. В. Ющенко. – Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 302 с.

8. Романюк С.А. *Соціальна політика: питання сучасної концептуалізації інституціоналізму* // *Демографія та соціальна економіка*. – 2020. – № 4 (42). – С. 120–142. – URL: <https://dse.org.ua/arhcrive/42/8.pdf> (Дата звернення 12.11.2021).

9. *Словарь по этике* / Под ред. И. Кона. – М.: Политиздат, 1983. – 445 с.

10. *Словник іншомовних слів*. – URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=13911&action=show> (Дата звернення 17.11.2021).

11. Стоун Д. *Парадокс політики : Мистецтво ухвалення політичних рішень*. – Київ : Вид-чий дім «Альтернативи», 2000. – 304 с.

12. Тоффлер Э. *Третья волна*; пер. с англ. – Москва : АСТ, 2004. – 784 с.

13. Форбс С., Эймс Э. *Манифест свободы. Почему свободные рынки – нравственны, а Большое Правительство – нет*; пер. с англ. А. Калинина. – Москва : Азбука- Бизнес, Азбука-Аттикус, 2014. – 352 с.

14. Фукуяма Ф. *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию*; пер. с англ. – Москва : АСТ Москва, 2008. – 730 с.

15. Фукуяма Ф. *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії*; пер. з англ. Т. Цимбал та Р. Корнута. – Київ: Наш формат, 2019. – 608 с.

16. Штомпка П. *Доверие – основа общества* ; пер. с пол. Н. В. Морозовой. – Москва : Логос, 2012. – 440 с.

17. Lahno B. *On the Emotional Character of Trust*. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1011425102875> (Дата звернення 13.11.2021).

### **References**

1. Vasylevska T. E. *Dovira do derzhavy yak chynnyk formuvannia suspilnoi doviry // Tvorennia prostoru suspilnoi doviry v Ukraini XXI storichchia; vidp.red S.M. Arzhavitin*. – Kyiv: DVNZ «Univertsytet bankivskoi spravy», 2017. – S. 208–213.

2. Vasylevska T. E. *Etyka v publichnii sluzhbi: pidruchnyk*. – Kyiv: NADU, 2018. – 256 s.

3. Vasylevska T. E. *Osobystisni vymiry etyky derzhavnogo sluzhbovtisia : monohrafiia*. – Kyiv : NADU, 2008. – 336 s.

4. Dvorkin R. *Svoboda, samovriaduvannia ta volia narodu. Chy mozhlyva sohodni demokratiia? // Filosofiia prav liudyny / za red. Sh. Hosepada ta H. Lomanna: per. z nim. O. Yudina ta L. Doronichevoi*. – Kyiv: Nika-Tsentr, 2016. – S. 213–226.

5. *Dovira do instytutiv suspilstva ta politykiv, elektoralni orientatsii hromadian Ukrainy (lypen–serpen 2021r.) / Tsentr Razumkova*. – URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy> (Data zvernennia 12.11.2021).

6. *Ievropeyskyi kodeks povedinky dlia vsikh osib, yaki zalucheni do mistsevoho ta rehionalnogo vriaduvannia / Rada Yevropy, Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad Rady Yevropy*. – Kyiv, 2019. – 66 s.

7. Patnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. *Tvorennia demokratii: Tradytsii hromadianskoi aktyvnosti v suchasni Italii ; per. z anhl. V. Yushchenko*. – Kyiv : Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy», 2001. – 302 s.

8. Romaniuk S.A. *Sotsialna polityka: pytannia suchasnoi kontseptualizatsii instyutsionalizmu // Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*. – 2020. – № 4 (42). – S. 120–142. – URL: <https://dse.org.ua/arhchive/42/8.pdf> (Data zvernennia 12.11.2021).

9. *Slovar po etyke / Pod red. Y. Kona*. – M.: Polytyzdat, 1983. – 445 s.

10. *Slovnnyk inshomovnykh sliv*. – URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=13911&action=show> (Data zvernennia 17.11.2021).



11. Stoun D. Paradoks polityky : Mystetstvo ukhvalennia politychnykh rishen. – Kyiv : Vyd-chyi dim «Alternatyvy», 2000. – 304 s.
12. Toffler Э. Tretia volna: per. s anhl. – Moskva : AST, 2004. – 784 s.
13. Forbs S., Эims Э. Manyfest svobody. Pochemu svobodnye rynky – npravstvenny, a Bolshoe Pravytelstvo – net; per. s anh. A. Kalynyna. – Moskva : Azbuka- Byznes, Azbuka-Attykus, 2014. – 352 s.
14. Fukuiama F. Dovyerye: sotsyalnye dobrodetely y put k protsvetaniyu; per. s anhl. – Moskva : ACT Moskva, 2008. – 730 s.
15. Fukuiama F. Politychnyi poriadok i politychnyi zanepad. Vid promyslovoi revoliutsii do hlobalizatsii demokratii; per. z anh. T. Tsymbal ta R. Kornuta. – Kyiv: Nash format, 2019. – 608 s.
16. Shtompka P. Dovyerye – osnova obshchestva ; per. s pol. N. V. Morozovoi. – Moskva : Lohos, 2012. – 440 s.
17. Lahno B. On the Emotional Character of Trust. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1011425102875> (Data zvernennia 13.11.2021).

**Tetiana VASYLEVSKA**

**TRUST AS A PREREQUISITE AND RESULT OF  
PARTNERSHIP RELATIONS AND INTERACTIONS  
BETWEEN LOCAL GOVERNMENT BODIES AND  
CITIZENS: ETI**

*Decentralization of power, giving the state more power and freedom of action to local self-government reduces the distance of power, strengthens flat interactions, reduces the level of hierarchy in contacts between local authorities and citizens and promotes civil society and trust (both generalized and trust in state and local government). municipality). Trust is a concentrated manifestation of moral and psychological attitudes, a moral resource of social relationships and interactions, including between local governments and citizens. The key to understanding trust as a moral phenomenon is to consider it in the axiological dimension. In the context of good governance, it is important to build trust between active actors, limit power, realize the value and respect for each member of the community,*

*involve citizens in collective decisions, implement them and monitor their implementation.*

Keywords: trust, citizens, local governments, relationships, interactions, trust as a moral phenomenon and moral.

**Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ**

## **ДОВЕРИЕ КАК ПРЕДПОСЫЛКА И РЕЗУЛЬТАТ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГРАЖДАНАМИ: ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

*Децентрализация власти, предоставление государством больших полномочий и свободы действий местному самоуправлению приводит к уменьшению дистанции власти, усилению плоских взаимодействий, снижению уровня иерархичности в контактах местной власти с гражданами и способствует формированию гражданского общества и доверия (как обобщенного, так и доверия к государственной власти и местному самоуправлению). Доверие является концентрированным проявлением именно морально-психологических установок, моральным ресурсом социальных взаимоотношений и взаимодействий, в том числе между органами местного самоуправления и гражданами. Ключевым для осознания доверия как нравственного феномена является рассмотрение его в аксиологическом измерении. В контексте реализации надлежащего управления важным является усиление доверия между активными субъектами взаимодействий, ограничение властных полномочий, осознание ценности и проявления уважения к каждому члену сообщества, привлечение граждан к участию в коллективных решениях, действиям по их реализации и осуществлению контроля за их исполнением.*

**Ключевые слова:** доверие, граждане, органы местного самоуправления, взаимоотношения, взаимодействия, доверие как нравственный феномен и моральный ресурс.

**Маріан ТОКАР**

## **АКТУАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*У статті актуалізується питання можливості публічної співпраці неурядової організації національної меншини з органами місцевого самоврядування й особливо територіальними громадами. Автор вказує на значний потенціал досліджуваного виду об'єднання громадян у змісті пропаганди ідеї та планів реалізації сервісно орієнтованої державної політики, яка особливим чином повинна врахувати аспекти інтеграції різноманітних спільнот до українського суспільства. Зроблено спробу конкретизувати умови, за яких значно зростає роль неурядових організацій етнонаціональних спільнот у суспільно-державних відносинах та в змісті реалізованої реформи децентралізації системи публічного управління. Особливо слід звернути на це в місцях компактного проживання представників різних етнонаціональних спільнот, тим більше, якщо вони представлені в українському суспільстві відповідними неурядовими організаціями. Водночас, пожевлення взаємодії таких інституцій з владою сприятиме більш предметній інтеграції представників національних меншин до українського суспільства.*

**Ключові слова:** *неурядова організація, територіальна громада, національна меншина, влада, державна політика, взаємодія, громадянське суспільство, децентралізація, публічні послуги.*

Попри законодавчу увагу та громадянську зацікавленість до питань розвитку громадянського суспільства в Україні, його поступ має чимало перепон, пов'язаних, передусім, із частковою недовірою органів державної влади, органів місцевого самоврядування до інституцій громадянського суспільства і, зокрема, до неурядових (громадських) організацій національних меншин, їхніх лідерів та активістів, що значною мірою гальмує державотворчий процес національної єдності й громадянської консолідації. Аби запобігти подальшому відчуженню ключових гравців публічно-управлінських відносин варто конкретизувати орієнтири їхньої співпраці, більш чітко визначити основні напрями мо-

дернізації механізмів реалізації зваженої публічної політики в напрямку сприяння розвитку неурядових організацій у різних сферах. У процесі здійснення децентралізації особливо ефективною може стати співпраця неурядових організацій із територіальними громадами, функціонування яких розраховане на активізацію самоорганізації громадян на місцях.

Сучасні динамічні демократичні перетворення змушують констатувати неабияке посилення впливу громадянського суспільства на суспільно-політичні процеси й трансформацію публічно-управлінських відносин. Замовники послуг – громадяни – більш вимогливо ставляться до тонкощів їх реалізації та вибудови стабільної, соціально справедливої й сервісно орієнтованої публічної політики. Водночас, у сучасних умовах ускладнення процесів публічно-управлінської взаємодії всіх її учасників, подрібнення конкретних управлінських та функціональних процесів, буденність українського державотворення скеровує до необхідності розуміння взаємозалежності публічних дій державних органів влади від інших інституцій суспільства й органів місцевого самоврядування, які покликані більш зацікавлено, кваліфіковано та відповідально сприяти владженню чисельних аспектів багатогранної діяльності людини й презентувати відповідні суспільні запити громадян перед державою. Разом із тим, держава має можливість підтримати запити громадянського суспільства й завдяки своїм інструментам і механізмам сприяти їхній реалізації в публічній практиці.

У даному контексті вважаємо, що факт публічності й усезагальності змісту державної політики є самовираженням спроможності самої держави взаємодіяти із громадянським суспільством, адекватно реагувати на його запити, зосереджуючи увагу понад усе на публічних інтересах громадян, серед яких є і представники національних меншин. Відтак, державна політика в різногалузевих напрямках за своєю сутністю повинна бути цілеспрямована на сприяння їхнього розвитку, що концептуально забезпечує гарантований взаємний комунікативний формат публічно-управлінських відносин між сервісно орієнтованою державою і громадянським суспільством. Водночас, держава наділена важливими важелями публічної політики, що дозволяє їй реалізувати намічені плани в рамках певного нормативно-правового поля,

здійснювати її супровід у відповідних політичних та соціально-економічних межах<sup>1</sup>.

Необхідно зазначити, що державну політику сприяння розвитку громадських організацій у правовому полі останнім часом ґрунтовно підсилюють різноманітні офіційні програмні ініціативи. Незважаючи на те, що Указ Президента України №212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації»<sup>2</sup> та Указ Президента України №32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»<sup>3</sup> повною мірою не реалізувалися, намічені його положення дали можливість після Революції Гідності конкретизувати й пришвидшити орієнтацію суспільства і держави на публічне усвідомлення важливих демократичних цінностей. Зокрема, «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки», затверджена Указом Президента України № 68/2016 від 26 лютого 2016 року, вже передбачила широкий спектр зацікавленості держави у еволюції громадянського суспільства<sup>4</sup>. За оцінкою експертів Національного інституту стратегічних досліджень за останні роки відбулися суттєві зрушення в її реалізації, особливо у питанні законодавчого закріплення можливостей організацій громадянського суспільства співпрацювати з органами державної влади, їхнього залучення до спільних проєктів тощо<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Токар М. Напрями оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій в Україні // *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. – Вип. 2 (65). – С. 57–58.

<sup>2</sup> *Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації*: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012. Законодавство України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

<sup>3</sup> Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: *Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012*. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

<sup>4</sup> Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: *Указ Президента України № 68 / 2016 від 26. 02. 2016 р.* – URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

<sup>5</sup> Токар М. Напрями оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій в Україні // *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. – Вип. 2 (65). – С. 54–61.

Ключовою позицією успішної реалізації подібних стратегій є усвідомлення того, що демократичний шлях розвитку держави залежний від формування далекоглядних планів публічних відносин сервісно орієнтованих держави і громадянського суспільства виключно на партнерських засадах. Щоправда, залишається відчутним регіональний дисбаланс у реалізації подібних загальнонаціональних програм. Разом із тим, повністю погоджуємося із висновком дослідників, що даним документом «визнано посилення впливу громадянського суспільства в державі і зафіксовано його сприйняття як партнера у діалозі з владою, зокрема й в контексті удосконалення взаємодії з інституціями публічного управління»<sup>6</sup>. Така позиція цілковито вписується у наше розуміння ефективного сприяння розвитку неурядових організацій в Україні й актуалізує вироблення цілеспрямованої відповідної державної політики в напрямку стимулювання їхньої діяльності та співпраці з громадами, в тому числі з представниками національних меншин, які в них компактно проживають. А визнання останніх рівноправними учасниками публічно-управлінських відносин тільки укріпить фактор єдності в реалізації таких планів.

У якій же ж практичній ситуації може проявити себе новітня роль неурядової організації? Зосередимо увагу на прикладі її взаємодії з новою формою громадської самоорганізації – територіальної громади у контексті її модернізованої взаємодії з державою. Беручи до уваги те, що формування простору новосуб'єктних відносин є лише однією із складових загальнодержавної реформи децентралізації влади в Україні, вона є практичним викликом усій демократичній системі держави у змісті спроможності на суспільний консенсус і реалізації перспектив розвитку всеохоплюючої публічної політики, а також еволюції публічного управління тощо. Говорити про успіхи цього процесу ще зарано, оскільки очевидними є складності його практичної реалізації на місцях. Але ймовірність позитивних змін є очевидною в розрізі розуміння процесу творення територіальних громад як формату перерозподілу

---

<sup>6</sup> Павлюк Н. Удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства // *Ефективність державного управління*. – 2017. – Вип. 1 (50). – Ч. 1. – С. 99.

публічно-управлінських повноважень і як одного із напрямів співпраці громадянського суспільства та сервісно орієнтованої держави. Відтак, усвідомлюючи реальність сучасних змін, повністю погоджуємося з думкою сучасних учених, що «феноменальність територіальної громади полягає в тому, що носій самоврядних функцій є не тільки об'єктом управлінських рішень, а й самостійно їх приймає і здійснює, тобто одночасно виступає об'єктом і суб'єктом управління»<sup>7</sup>.

Перш за все зауважимо, що в цій ситуації потрібна віра громадян у власні сили та можливості. Відчуття потреби у громадянському суспільстві є важливою ознакою демократії. У центрі уваги реформи постає людина, її погляди на життя, її публічні інтереси. Водночас можливість співучасті громадян у реалізації державних функцій – це серйозний крок у розвитку публічного управління. На жаль, більшість громадян сьогодні не готові до активного індивідуального прояву своєї громадянської позиції, але схильні її проголосити колективно, особливо для вирішення публічних питань їхньої життєдіяльності. Тому національним меншинам слід активно заявляти про свою участь у самоуправлінні. А неурядовим організаціям національних меншин необхідно працювати над зростанням дієвого авторитету об'єднань громадян як публічного інструменту, що репрезентує публічні інтереси громадянського загалу в суспільно-державному просторі. Співпраця з громадами, в умовах патронату сервісно орієнтованої держави, вважаємо, є перспективною можливістю для реальної презентації неурядовими організаціями свого суспільно-корисного потенціалу. Відрадно, що подібна практика вже успішно існує в окремих регіонах України і має добрі перспективи для поширення по всій країні<sup>8</sup>.

Враховуючи вищенаведене, зробимо спробу обґрунтувати можливість стратегічної співпраці суспільно-корисної неурядових організації, у тому числі – національної меншини, з територіальною грома-

---

<sup>7</sup> Павлов О. Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства // *Політичний менеджмент*. – 2007. – №3. – С. 63 – 64.

<sup>8</sup> Не субвенціями єдиними: як мешканці нових громад змінюють свої міста та села // *Запорізька правда. ЗР Правда*. – URL: <http://zp-pravda.info/2018/09/19/ne-subventsiiamy-iedynymy-iak-meshkantsi-novykh-hromad-zminiuiut-svoi-mista-ta-se/la/>

дою. Пропонуємо розглянути її з таких позицій, як: *мотиваційна (1), кадрова (2), функціональна (3) та інноваційна (4)*.

1. *Мотиваційна* складова закладена у відновленні довіри громадян до владних інституцій і запобіганні процесам нехтування органами місцевої влади актуальних питань життєдіяльності громадян. У даному випадку свою діяльність неурядова організація спрямовує на їхнє заохочення до вияву активної громадянської позиції, стимулювання самоорганізації та культури публічної участі в житті громади. Розробка консенсусного стратегічного планування та узгодження стратегії розвитку громади через постійний моніторинг конкретних запитів і актуальних проблем громади – це потенційна можливість неурядової організації поєднати інтереси всіх зацікавлених сторін. Зауважимо, що важлива увага до всіх нюансів, від яких залежить розвиток громади, а тому підходи до вирішення завдань повинні бути свого роду унікальними. Звісно, що є проблеми досвіду й відповідної нормативно-правової бази, що регулювала б публічно-управлінські відносини між неурядовими організаціями та громадами<sup>9</sup>. З іншого боку, це б розвантажило органи державної влади, оптимізувало б її публічну взаємодію з громадою, підвищило ефективність роботи та імідж сторін, спонукало б до конструктивного діалогу між ними.

2. *Кадровий* потенціал криється у тому, що неурядова організація як незалежна інституція громадянського суспільства має можливість залучити різногалузевих фахівців та експертів до оцінки реальних перспектив життєдіяльності територіальної громади, а після цього – до визначення її об'єктивного місця в територіальному середовищі та й у регіональному житті загалом. Мова йде не тільки про комплекс моніторинго-прогностичних послуг із вивчення стану і спроможності громади, а й про іншу практичну процедуру. Неурядова організація може забезпечити й, до прикладу, правову допомогу в процесі становлення громади та здійснювати інформаційно-просвітницький супровід її життєдіяльності, прагматично залучати на користь розвитку громади свій людський, інтелектуальний резерв. Відповідно, використання

---

<sup>9</sup> Тягло К. Надання соціальних послуг: співпраця НУО та органів місцевого самоврядування // *Ресурсний Центр Гурт*. – URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/43120/>



кадрового потенціалу може мати різнобічне виявлення у змісті функціональних можливостей і бажань громади. Для національної меншини, крім іншого, це ще й важливий елемент самовираження, відчуття потреби в суспільному житті.

3. Останнє конкретно залежить від *функціональної* позиції, яка візуалізує можливості надання громаді різних сервісних послуг, серед яких переважатимуть соціальні, правові, господарсько-економічні, культурно-просвітницькі тощо. Неурядова організація спроможна стати центром громадського діалогу, акумуляції інтересів для перспективного, динамічного й сталого розвитку об'єднаної територіальної громади. Крім того, неурядова організація володіє й іншим необхідним потенціалом, чим вже користаються в громадах із населенням національних меншин (пошук благодійників, волонтерство, організація інформаційно-просвітницьких та дозвільних заходів, допомога окремим соціальним категоріям, співпраця з освітньо-культурними закладами, підприємницькими установами тощо).

4. *Інноваційність* міжсуб'єктної співпраці є прикладом нового бачення перспектив громадянської самоорганізації. Вона динамічно підживлює характер публічно-управлінських відносин модерними ідеями, у тому числі й мобільними соціальними сервісами та розвитком електронної, мережевої демократії. Прояви публічної взаємодії неурядових організацій із територіальними громадами знаходять своє відображення у: 1) кардинальній перебудові сутнісного функціонування неурядової організації як інституції громадянського суспільства (від інституційного ребрендингу до законодавчого закріплення за неурядовою організацією нових форм суспільно-корисної дії, запровадження управлінських і технологічних інновацій у діяльності); 2) налагодженню тісних контактів між неурядовою організацією та територіальною громадою (переорієнтація суб'єктів публічної взаємодії на надання сервісних послуг). Загалом, використання управлінсько-інноваційних підходів є механізмом творення абсолютно нових умов міжсуб'єктних публічних відносин у державі. Таким чином, виходячи з такої диспозиції та враховуючи наявний досвід, вважаємо, що саме неурядові організації можуть і повинні взяти на себе публічно-посередницькі функ-

ції, які активізують повноцінну реалізацію багатьох змін та реформ, у тому числі й децентралізації<sup>10</sup>.

Разом із тим, існують і регіональні особливості питання публічної взаємодії, що впливає на залучення громадського сектору до вирішення тематичних проблем. Ці особливості мають як соціальну (заробітчанство, неповні родини тощо), так і політичну природу (війна, внутрішня й зовнішня міграція тощо).

У депресивних регіонах України, або в локаціях із вразливою соціальною інфраструктурою неурядовим організаціям, які здійснюють суспільно-корисну діяльність, доводиться зіштовхуватися з чималою кількістю проблем, які визрівають як наслідок недовіри з боку держави, а подекуди й суспільства. Цілком усвідомлюючи той факт, що соціальні та інші проблеми в регіонах є віддзеркаленням загальнонаціонального стану. Наприклад, товариства національних меншин, які передусім стоять на сторожі інтересів конкретної етнонаціональної спільноти, а отже на збереженні певних культурно-побутових традицій, мають значні проблеми із вмотивованим позиціюванням своїх колективних публічних прав на управління й вирішення питань місцевого значення у територіальних громадах, у межах яких вони проживають. Це стосується, насамперед, не слов'янських груп (роми, євреї, ін.), хоча вірогідність таких прецедентів проглядається в буденному житті й інших етнонаціональних спільнот (угорців, румунів, ін.). Зауважимо, що регіональний спектр проблем накладає негативний відбиток на питання інтеграції до українського суспільства багатьох національних меншин. Тому варто приводити в єдність плани й дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інституцій громадянського суспільства і випрацьовувати виважену інтеграційну політику, особливо на низинному публічно-управлінському рівні, де вона є найбільш чутлива і вразлива. Також важливо, щоб вироблення перспективних планів розвитку територіальних громад здійснювалося

---

<sup>10</sup> Токар М. Можливості співпраці громадської організації з об'єднаною територіальною громадою // *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики*: збірник тез XIX Міжнародного наукового конгресу (м. Харків, 19 квітня 2019 р.). – Харків: ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. – С. 177–178.

з урахуванням публічно-управлінських аспектів, а передусім таких, що залежать від активного залучення всіх представників локального середовища до роботи з неурядовими організаціями, особливо в багатонаціональному середовищі. Одночасно це б сприяло налагодженню ефективних партнерських відносин, стимулювало б кожного суб'єкта до рівноправності й справедливості у веденні публічної політики.

Практично необхідним є й те, щоб державна влада йшла в ногу з часом і послідовно уніфікувала національну законодавчу базу згідно з вимогами світових та європейських партнерів, відповідально ставилася до реалізації стратегічних планів суспільного розвитку на всіх пріоритетних напрямках. Відповідно й суспільство повинно дзеркально сприймати формат публічного співіснування представників різних національностей, вибудовувати відносини з усіма членами громадянського суспільства з далекоглядною перспективою. Адже на даному етапі розвитку України практично непорушною залишається проблема психологічного злому свідомості громадян у питаннях публічно-управлінського паритету. Останнє багато в чому залежить від мотиваційної діяльності всіх учасників державотворення.

Загалом неурядові організації зацікавлені у публічній взаємодії з усіма суб'єктами публічно-управлінських відносин, а їхнє ставлення до вирішення соціальних проблем територіальних громад пропонуємо розглядати крізь можливість позиціонування себе як суспільно-корисної громадської організації. Саме завдяки затребуваності територіальної громади у системних послугах незалежних від держави інституцій і криється, з авторського погляду, шанс модернізації державотворчого потенціалу полікультурного громадянського суспільства.

### **Висновки**

Отже, в Україні публічна взаємодія держави, територіальних громад і неурядових організацій є однією із актуальних проблем сучасності, що й показує їх пріоритетна суспільно-корисна активність у змісті публічно-управлінських відносин. Вона може здійснюватися завдяки використанню популярних сервісних механізмів, таких як: просвіта і громадянське виховання, управлінська й технологічна інноваційність,

медіаграмотність, креативні індустрії, соціально-сервісна підтримка. Мотиваційна складова діяльності неурядових організацій зосереджена переважно у суспільно-корисній співпраці з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, зокрема. Особливого пошвавлення вона потребує в громадах з багатонаціональним складом населення. На нашу думку, соціально сервісна орієнтація неурядових організацій, які представляють інтереси національних меншин, є взаємокорисною для становлення нового формату відносин між державою та громадянським суспільством. А публічна політика, що є інструментом такої синергетичної взаємодії, сприяє вкоріненню демократичних цінностей, поширенню серед громадян культури взаємоповаги, рівності, справедливості й інтегрує національні меншини до українського суспільства.

**Marian TOKAR**

### **URGENCY OF PUBLIC INTERACTION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS OF NATIONAL MINORITIES AND TERRITORIAL COMMUNITIES**

*The article raises the issue of the possibility of public cooperation of a non-governmental organization of a national minority with local self-government bodies and especially territorial communities. The author points to the significant potential of the studied type of association of citizens in the content of propaganda of the idea and plans for the implementation of service-oriented public policy, which should take into account aspects of integration of various communities into Ukrainian society. An attempt is made to concretize the conditions under which the role of non-governmental organizations of ethno-national communities in public-state relations and in the content of the implemented reform of decentralization of the public administration system significantly increases. Particular attention should be paid to this in places of compact residence of representatives of various ethno-national communities, especially if they are represented in Ukrainian society by relevant non-governmental organizations. At the same time, the revival of the interaction of such institutions with the authorities will promote a more substantive integration of representatives of national minorities into Ukrainian society.*

**Key words:** *non-governmental organization, territorial community, national minority, government, public policy, interaction, civil society, decentralization, public services.*

**Мариан ТОКАР**

## **АКТУАЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ТЕРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН**

*В статье осуществлен анализ актуального вопроса возможности публичного сотрудничества неправительственной организации национального меньшинства с органами местного самоуправления и особенно территориальными общинами. Автор отмечает значительный потенциал исследуемого вида объединения граждан с учетом пропаганды идеи и планов реализации сервисно ориентированной государственной политики, которая особым образом должна учесть аспекты интеграции различных сообществ в украинское общество. Предпринята попытка конкретизировать условия, при которых значительно возрастает роль нег неправительственных организаций этнонациональных сообществ в общественно-государственных отношениях и в содержании реализованной реформы децентрализации системы публичного управления. Особенно следует обратить внимание на это в местах компактного проживания представителей разных национальных меньшинств, тем более если они представлены в украинском обществе соответствующими неправительственными организациями. В то же время, оживление взаимодействия таких институтов с властью будет способствовать более предметной интеграции представителей национальных меньшинств в украинское общество.*

**Ключевые слова:** *неправительственная организация, территориальная община, национальное меньшинство, власть, государственная политика, взаимодействие, гражданское общество, децентрализация, публичные услуги.*

**Dorin-Mircea DOBRA**

## **TOWARDS A LEGITIMATE EUROPE THROUGH PARLIAMENTARY CONSULTATION**

*План відновлення ЄС стосується безпосередньо відновлення Європи після коронавірусу. Момент його появи особливий. Останні десятиліття посилення на ЄС містили термін «криза». Відповідь Європейського Союзу корелюється з труднощам. Призначений для «майбутнього покоління» План відновлення підвищує довіру та легітимізує інститути Європейського Союзу.*

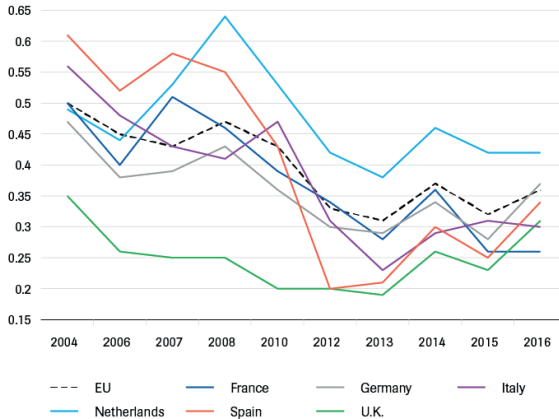
**Ключові слова:** *довіра європейських громадян, інститути ЄС, механізми ухвалення рішень, громадянська ініціатива, підвищення легітимності ЄС.*

My paper starts from a set of premises that I have tried to set in an objective order, so that the hereby argument may follow the principles of valid logics and so that the conclusions represent ideas worthy of supporting a general and thorough general debate.

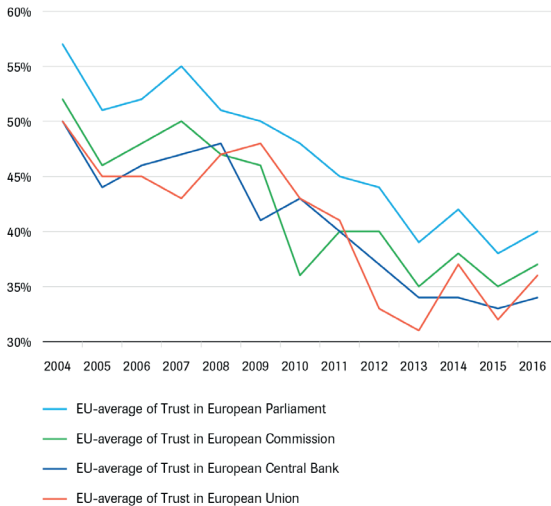
The first premise is that, in a nearly certain manner, the depth construction of a united Europe was accompanied by a decrease of the citizens' trust in community institutions, a phenomenon observed especially after the Maastricht Treaty. We don't necessarily suggest a connection between this phenomenon and the „eurosclerosis” of the 60s and 70s that is not necessarily at the basis of nowadays skepticism.

The second premise is that, as a logical sequence to the first argument, as the decisions, rulings and European Union regulations known as community *acquis*, have entered more often and directly into the lives of European citizens, their tendency of losing confidence in the European construction kept a growing trend, reaching the alarming levels of 20% and 30%.

The third premise is in direct relation to the reaction of the European leaders, who, perhaps not by chance, with the Maastricht, then Amsterdam and eventually the Lisbon treaty, have proven more direct interest to involve the European citizens as much as possible in the European construction itself. „The objectives of the Union shall be achieved as provided in this treaty and in accordance with the conditions and the timetable set out therein



**Figure 1 Trust in the European Union<sup>1</sup>**



**Figure 2 Trust in European Institutions<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> <https://www.clingendael.org/pub/2018/clingendael-state-of-the-union-2018/10-public-support-for-european-integration/>

<sup>2</sup> Idem;

while respecting the principle of subsidiarity as defined in Article 3b of the Treaty establishing the European Community.”<sup>1</sup> We are therefore discussing the occurrence of the foresights regarding subsidiarity and proportionality. „Article 3b: The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein. In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action in accordance with the principle of subsidiarity, only if and so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community. Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.”<sup>2</sup>

In addition, we must emphasize the uninterrupted tendency following the strengthening of the European Parliament’s role, as well as the information campaign that the European Commission performs unto the national Parliaments since the Maastricht Treaty. „1. All Commission consultation documents (green and white papers and communications) shall be promptly forwarded to national parliaments of the Member States. 2. Commission proposals for legislation as defined by the Council in accordance with Article 151(3) of the Treaty establishing the European Community, shall be made available in good time so that the government of each Member State may ensure that its own national parliament receives them as appropriate.”<sup>3</sup> With the Amsterdam Treaty, this informing campaign gains more profound meanings, reaching the procedure called „Scrutiny”, according to which national parliaments grant notices to European legislation subjected for debate.

„A six-week period shall elapse between a legislative proposal or a proposal for a measure to be adopted under Title VI of the Treaty on European Union being made available in all languages to the European Parliament and the Council by the Commission and the date when it is placed on a Council

---

<sup>1</sup> According to the Maastricht Treaty, Article B;

<sup>2</sup> Ibidem, Article 3b;

<sup>3</sup> According to the Amsterdam Treaty, Protocol on the role of national parliaments in the European Union, Part I.1, I.2;



agenda for decision either for the adoption of an act or for adoption of a common position pursuant to Article 189b or 189c of the Treaty establishing the European Community, subject to exceptions on grounds of urgency, the reasons for which shall be stated in the act or common position.”<sup>4</sup>

Eventually, the Lisbon Treaty perfects the „scrutiny” method by the famous yellow and red cards, which can block an initiative of the community institutions, as it is shown in the article 7 of the Protocol (No 2) *On the Application of the Principles of Subsidiarity and proportionality* : „Each national Parliament shall have two votes, shared out on the basis of the national Parliamentary system. In the case of a bicameral Parliamentary system, each of the two chambers shall have one vote. 2. Where reasoned opinions on a draft legislative act's non-compliance with the principle of subsidiarity represent at least one third of all the votes allocated to the national Parliaments in accordance with the second subparagraph of paragraph 1, the draft must be reviewed. This threshold shall be a quarter in the case of a draft legislative act submitted on the basis of Article 76 of the Treaty on the Functioning of the European Union on the area of freedom, security and justice. After such review, the Commission or, where appropriate, the group of Member States, the European Parliament, the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank, if the draft legislative act originates from them, may decide to maintain, amend or withdraw the draft. Reasons must be given for this decision.

3. Furthermore, under the ordinary legislative procedure, where reasoned opinions on the non- compliance of a proposal for a legislative act with the principle of subsidiarity represent at least a simple majority of the votes allocated to the national Parliaments in accordance with the second subparagraph of paragraph 1, the proposal must be reviewed. After such review, the Commission may decide to maintain, amend or withdraw the proposal.

If it chooses to maintain the proposal, the Commission will have, in a reasoned opinion, to justify why it considers that the proposal complies with the principle of subsidiarity. This reasoned opinion, as well as the reasoned

---

<sup>4</sup> According to the Amsterdam Treaty, Protocol on the role of national parliaments in the European Union, Part I.3;

opinions of the national Parliaments, will have to be submitted to the Union legislator, for consideration in the procedure:

(a) before concluding the first reading, the legislator (the European Parliament and the Council) shall consider whether the legislative proposal is compatible with the principle of subsidiarity, taking particular account of the reasons expressed and shared by the majority of national Parliaments as well as the reasoned opinion of the Commission;

(b) if, by a majority of 55 % of the members of the Council or a majority of the votes cast in the European Parliament, the legislator is of the opinion that the proposal is not compatible with the principle of subsidiarity, the legislative proposal shall not be given further consideration.”<sup>5</sup>

To the above we can add the COSAC initiative, the assembly of european affairs parliamentary committees, where by precise decisional mechanisms, counselling and debates, members discuss the follow-up evolution trajectory for Europe at the level of national representatives. „The Conferences of European Affairs Committees, hereinafter referred to as COSAC established in Paris on 16-17 November 1989, may make any contribution it deems appropriate for the attention of the institutions of the European Union, in particular on the basis of draft legal texts which representatives of governments of the Member States may decide by common accord to forward to it, in view of the nature of their subject matter. COSAC may examine any legislative proposal or initiative in relation to the establishment of an area of freedom, security and justice which might have a direct bearing on the rights and freedoms of individuals. The European Parliament, the Council and the Commission shall be informed of any contribution made by COSAC under this point.

COSAC may address to the European Parliament, the Council and the Commission any contribution which it deems appropriate on the legislative activities of the Union, notably in relation to the application of the principle of subsidiarity, the area of freedom, security and justice as well as questions regarding fundamentals rights.

---

<sup>5</sup> Official Journal of the European Union C 326/207;  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0201:0330:EN:PDF>

Contributions made by COSAC shall in no way bind national parliaments or prejudice their position.”<sup>6</sup>

Without mentioning the more consolidated role the European Parliament plays in the interinstitutional decisional process, we can emphasise here the tendency of the European elite to approach the European peoples and citizens by consultation of their representatives in the national Parliaments.

The final objective is to obtain legitimacy of the community judicial construction through the consultation of the representatives of European citizens who, on the basis of national democratic principles, received the right to be consulted and decide on people’s behalf.

We therefore emphasize the elegance of this approach, which aims at referring a situation statistically confirmed: that the main beneficiaries of the European construction lose confidence in its institutional configurations and therefore in the European construction itself. Without deepening the motivational analysis of this reality, we observe that the general intercession known as the „legitimation of the European construction” registers two main evolution directions:

- The consolidation of the institutional role of the European Parliament in the legislative process, therefore the switching of the emphasis unto the voice of European citizens expressed through their elected representatives in the European forum;

- The more thorough inseration of notices and opinions received from national parliaments in the European decisional process as a precise method to consult the European citizens by means of their intermediaries in the national forums.

In the background of the forthcoming europarlimentary elections and in direct relation to the declaration of the year 2014 as the year of „participative citizenship” we are discussing a process of legitimating the European construction more and more. The possibility of European citizens to intervene in the legislative agenda of the EU through their representatives, as shown above, or through the method of the „citizens’ initiative” represents

---

<sup>6</sup> Ibidem, The Conference of European Affairs Committees;

in reality an attempt to bring the debate and the European construction as close as possible to the beneficiaries of this approach. „1. The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action. 2. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. 3. The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent. 4. Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties. The procedures and conditions required for such a citizens' initiative shall be determined in accordance with the first paragraph of Article 24 of the Treaty on the Functioning of the European Union.”<sup>7</sup>

On leaving the logics of the current evaluation of the citizens' trust in the EU institutions, confidence clearly affected by the current economic situation, we cannot ignore the rationality of the democratisation, secularisation and legitimation intercession of the European construction, an approach initiated and supported through successive and logical stages, registered at each step of the becoming and evolution of the European Union.

---

<sup>7</sup> According to Treaty of Lisbon: Consolidated version of the Treaty on European Union, Article 11;

**Dorin-Mircea DOBRA**

## **TOWARDS A LEGITIMATE EUROPE THROUGH PARLIAMENTARY CONSULTATION**

*As European construction has become increasingly complex, citizens' trust in the European institutions has diminished. European leaders felt the need to react by taking several measures: the principle of decision-making subsidiarity, the COSAC procedure, increasing the role of the European Parliament, the scrutiny mechanism, the citizens' initiative. All are mechanisms to bring EU decisions closer to European citizens. A rational process of democratization, secularization and legitimization of the EU can be observed.*

**Key words:** *trust of European citizens, EU institutions, decision-making mechanisms, citizens' initiative, increased legitimacy of the EU*

**Дорин-Мирча ДОБРА**

## **К ПРАВОВОЙ ЕВРОПЕ ЧЕРЕЗ ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ**

*План восстановления ЕС напрямую касается восстановления Европы после коронавируса. Момент его появления особенный. В последнее десятилетие ссылки на ЕС содержали термин «кризис». Ответ Европейского Союза соответствует возникшим трудностям. Предназначенный для «будущего поколения», План восстановления повышает доверие и легитимизирует институты Европейского Союза*

**Ключевые слова:** *доверие европейских граждан, институты ЕС, механизмы принятия решений, гражданская инициатива, повышение легитимности ЕС.*

**Віра Бурдяк, Руслана КЛИМ**

## **БОЛГАРСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*У статті визначено, що децентралізація – це процес передачі прав, обов'язків і ресурсів для їх реалізації від центральних до місцевих органів управління. Увага акцентується на тому, що її мета – забезпечення надання якісних управлінських послуг для населення та бізнесу. Встановлено, що децентралізація має три основні форми (адміністративну, політичну та фінансову). Визначено основні періоди децентралізації в Республіці Болгарія та проаналізовано особливості кожного етапу реформи. Наголошено, що без децентралізації та збільшення спроможності місцевих громад у сучасній системі публічного управління неможливо використовувати найважливіші інструменти демократії. Досліджено взаємозв'язок між децентралізацією та демократизацією, а також встановлено, що демократична децентралізація – це організація влади, яка враховує оптимальні відносини, з одного боку, між центральними і місцевими органами управління, а з іншого – між місцевою владою та громадянами.*

**Ключові слова:** децентралізація, органи влади, Республіка Болгарія, Європейський Союз.

Однією із найбільш обговорюваних тем сьогодення є питання децентралізації, яка збільшуючи можливість залучення народу до прийняття соціально-економічних та політичних рішень, передбачає реорганізацію або реструктуризацію влади, внаслідок чого встановлюється система спільної відповідальності між органами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

В сучасній науці, на основі різних моделей, підходів і стратегій, постійно оновлюються теорія і практика децентралізації. Варто наголосити, що децентралізація є досить складним поняттям і не має єдиного визначення, оскільки може розкриватися через «адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К., 2012. С. 12.

Тому поняття «децентралізація» доцільно аналізувати за допомогою системного та функціонального підходів. Так, відповідно до першого підходу, децентралізація – управлінська політична система, що покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади<sup>2</sup>. В межах функціонального підходу, децентралізація визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних та місцевих інтересів<sup>3</sup>, що фактично передбачає розподіл повноважень між центром та регіонами.

Аналізуючи визначення поняття «децентралізація» запропоновані болгарськими науковцями, зауважимо, що вони розглядають її як багатоаспектний процес посилення ефективності управління в контексті сучасних глобалізаційних процесів та європейської інтеграції Республіки Болгарія (РБ). Так, на думку М. Нейкової, в сучасній демократичній правовій державі основним моментом при реалізації влади є процеси децентралізації та деконцентрації повноважень, передача відповідно до ієрархії та системи управління прав і обов'язків від центральних до місцевих органів влади<sup>4</sup>. Н. Арабаджийський розглядає децентралізацію як одну із найважливіших сучасних тенденцій в публічному управлінні та вважає її одним із важливих принципів удосконалення системи і структури публічної адміністрації<sup>5</sup>, вказуючи, що його суть полягає у зміні правоздатності в прийнятті рішень у публічному управ-

---

<sup>2</sup> Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник Горбатенко В. П.; за ред. Шемшученка Ю. С., Бабкіна В. Д., Горбатенка В. П. Вид.2-е, доп. і перероб. К. : Генеза, 2004. С. 152.

<sup>3</sup> Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / Денисенко В. М., Сорба О. М., Угрин Л. Я та ін.; за наук. ред. д-ра політ. н. Хоми Н. М. Львів : «Новий Світ – 2000», 2014. С.162.

<sup>4</sup> Нейкова М. Процесът на децентрализация на Република България. *Годишник на Бургаски вободен университет*. 2001. №1. С. 183. URL: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=560729> (дата звернення: 10.11.2021).

<sup>5</sup> Арабаджийски Н. Организация на публичната администрация в Република България. София: Нов Български Университет, 2010. С.52-55.

лінні та наголошуючи, що децентралізація не заперечує централізму. М. Стефанова аналізує децентралізацію як процес підвищення відповідальності місцевих і регіональних органів влади в політичному, адміністративному, фінансовому та податковому аспектах<sup>6</sup>.

В Стратегії децентралізації 2016-2025<sup>7</sup> визначено, що децентралізація – це процес передачі прав, обов'язків і ресурсів для їх реалізації від центральних до місцевих органів управління. Метою цього процесу є забезпечення надання якісних послуг для населення та бізнесу. Також встановлено, що децентралізація має три основні форми: адміністративну, політичну та фінансову. Так, адміністративна передбачає передачу з центрального на територіальний рівень двох видів прав та відповідальності (стосовно надання громадських послуг та управління діяльністю, пов'язаною з наданням послуг відкриття / закриття структурних ланок, кількості та структури персоналу, розміром зарплат, управління власністю). Фінансова децентралізація надала можливість муніципалітетам управляти місцевими ресурсами. Повноваження у сфері доходів пов'язувалися з наявністю власних доходів, можливістю визначати їх види та розміри, розпоряджатися фінансовими ресурсами, нагромаджувати фінансові засоби від споживачів послуг, планувати управління субсидіями, отримувати кредити тощо. Посилення спроможності у сфері видатків пов'язувалися з їх плануванням, розпорядженням коштів від економії та перехідними залишками, можливістю перерозподіляти кошти між різними видами діяльності, делегуванням коштів зовнішнім виконавцям та фінансовим контролем за використанням коштів. Для політичної децентралізації характерним є отримання місцевими органами влади можливості приймати рішення та контролювати їх виконання з усіх питань життєдіяльності общини.

Варто наголосити, що кожна країна має свою історію проведення реформи децентралізації. Так, в Болгарії вона розпочалася одночасно з

---

<sup>6</sup> Децентрализация и интеграция: регионально и местно управление / Стефанова М., Колфова Е. София: Мультигрейт, 2004. С. 10.

<sup>7</sup> Стратегия за децентрализация 2016 – 2025. URL:<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1155>(дата звернення: 11.11.2021).



підготовкою до членства в Європейському Союзі. Завершуючи переговорний процес з питань приєднання (2000–2004 рр.), РБ, за висновком Європейської Комісії, в основному виконала Копенгагенські критерії: сформувала діючу ринкову економіку; демократичну державу, яка гарантує дотримання прав людини; в цілому узгодила національне законодавство з загальним правом ЄС<sup>8</sup>. Також слід зауважити, що серед болгарських дослідників відсутній єдиний підхід щодо періодизації реформи децентралізації.

На думку А. Михайлова, цей процес можна систематизувати в чотири періоди<sup>9</sup>. Зокрема, впродовж першого етапу (1991-1995 рр.) розбудували інституційну базу місцевого самоврядування, завершили адміністративно-територіальну реформу та визначили компетенцію місцевих органів влади. Під час другого періоду (1996-2001 рр.) врегулювали питання комунальної власності, вдосконалили систему місцевого самоврядування, розробили систему контролю за законністю діяльності муніципалітетів, створили основу системи підготовки відібраних та призначених муніципальних службовців. Для третього періоду (2002-2007 рр.) характерним є впровадження нової системи фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, законодавчих змін до податкової системи та надання права муніципалітетам визначати розміри місцевих податків і зборів. Четвертий етап (2008-2012 рр.) збільшив акцент на розвитку процесу децентралізації в межах муніципалітету та закріпив права місцевих органів влади щодо надання нових послуг населенню (поводження з відходами, водопостачання та водовідведення), а також у функціонуванні муніципальної поліції.

М. Нейкова виділяє три етапи децентралізації<sup>10</sup>. Для першого (1991-1995 рр.) характерним є з'ясування принципів та форм децентралі-

---

<sup>8</sup> Бурдяк В. Особливості адаптації Болгарії до умов розвитку в складі Європейського Союзу. URL: <http://politologia-rdgu.rv.ua/images/pan14/59.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

<sup>9</sup> Михайлов А. Децентралізація в Болгарія или как да поставим нещата на правилните места? URL: <http://abgr.org/node/114> (дата звернення: 10.11.2021).

<sup>10</sup> Нейкова М. Процесът на децентрализация на Република България. *Годишник на Бургаски вободен университет*. 2011. №1. С. 183-184. URL: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=560729> (дата звернення: 10.11.2021).

зації, підготовка та прийняття нормативно-правових актів – законів «Про територіальний устрій Республіки Болгарія» та «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію». Також значна увага приділялася здійсненню адміністративної децентралізації, визначенню сфер діяльності, компетенції та відповідальності місцевих органів влади. Впродовж другого періоду (1996-2000 рр.) було введено новий територіальний поділ на обласному рівні (1999 р.) та посилено фінансову самостійність місцевих органів влади. Це практично означало, що забезпечення реалізації сфери повноважень муніципалітетів гарантується власними доходами територіальних громад. Основна мета третього етапу (2001-2006 рр.) пов'язується з створенням і реальним функціонуванням оновленої системи територіального управління на основі децентралізації та деконцентрації.

У болгарській Стратегії децентралізації<sup>11</sup> виокремлено три періоди. Впродовж першого (1991-1995 рр.) активно здійснювалася підготовка нормативно-правового забезпечення реформи. Другий етап (1996-2000 рр.) визначається розвитком фінансово-майнової системи місцевого самоврядування. Для третього етапу (2001-2006 рр.) характерним є досягнення порозуміння між урядом та національними зборами щодо децентралізації та підготовка нормативної бази для її проведення.

Загалом можна виділити два основні напрямки, за якими розвивається процес децентралізації в Болгарії. Перший – це інституційно-правова база реформи, визначення управлінських і фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади. Зазначимо, що створення правових умов для розвитку децентралізації почалося з прийняттям у 1991 р. Конституції Республіки Болгарія, а також закріпленням її ключових положень у нормативно-правових актах, які врегульовують питання місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, общинної власності, місцевих бюджетів, податків та зборів, участі громадян у місцевому самоврядуванні. Значний вплив на проведення реформи децентралізації в РБ мало при-

---

<sup>11</sup> Стратегія за децентралізація. URL: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616> (дата звернення: 01.11.2021).

йняття Стратегії децентралізації<sup>12</sup>, Актуалізованої стратегії децентралізації 2006-2015<sup>13</sup> та Стратегії децентралізації 2016-2025<sup>14</sup>.

В межах другого підходу децентралізацію визначають як пріоритетну ціль для визначення напрямків державної політики, прийняття програм діяльності місцевих органів влади та стратегій розвитку муніципалітетів. Ключовим положенням тут було «чим більше повноважень надано на місцевому рівні, тим краще працюватимуть муніципалітети». Так, у Стратегії децентралізації<sup>15</sup> було сформульовано три основні цілі: прискорена передача прав і ресурсів від державних органів громадам для зміцнення місцевого самоврядування; оптимізація функціональної компетентності обласних управителів і територіальних ланок центральних органів влади у координації секторальної політики на регіональному рівні; розвиток місцевого самоврядування в рамках громад через зростання управлінської і фінансової самостійності кметів та закладів надання послуг.

Також необхідно зауважити, що без децентралізації та збільшення спроможності місцевих громад у сучасній системі публічного управління неможливо використовувати найважливіші інструменти демократії (розширення кола громадян, залучених до управління; забезпечення прозорості та громадського контролю; налагодження партнерських відносин з бізнесом та громадськими об'єднаннями). Адже передача повноважень від центральної влади до муніципалітетів й створення правової та інституційної бази місцевого самоврядування є важливим завданням, але ця структура має бути змістовно наповнена. Дуже важливо, щоб місцеві інституції працювали та були стійкими та мали необхідні ресурси, але важливіше пам'ятати, яка мета цієї незалежності – щоб громадяни жили краще. Децентраліза-

---

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Актуалізована Стратегія за децентралізація 2006 – 2015. URL: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616> (дата звернення: 01.11.2021).

<sup>14</sup> Стратегія за децентралізація 2016-2025. URL: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1155> (дата звернення: 11.11.2021).

<sup>15</sup> Стратегія за децентралізація URL: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616> (дата звернення: 01.11.2021).

ція є важливим елементом громадської організації, але на практиці децентралізація не працює, якщо вона не пов'язана з процесом демократизації. Більше того, розвиток децентралізації залежить від рівня загальної демократизації країни, яка виражається в чіткому розподілі повноважень між владою, повазі до верховенства права та народного суверенітету. Необхідно також запровадити механізми загального прямого, рівного та таємного виборчого права, політичного плюралізму при прийнятті рішень, гарантувати основні права і свободи громадян та їх право на самоврядування.

Історія децентралізації в РБ свідчить про успіх, коли місцеві лідери отримують повноваження та ресурси від центральної влади. Ситуація не виглядає такою позитивною, коли йдеться про успіх у формуванні та реалізації місцевої політики. Це пояснюється тим, що децентралізація дає певні економічні вигоди, але в кінцевому підсумку відсутність механізмів демократичної підзвітності та контролю з боку громадян неминуче перешкоджає сталості процесу, а отже, і розвитку місцевої громади. Як приклад ми можемо назвати забудову Чорноморського узбережжя та гірських курортів Болгарії, де рішення органів влади не проходили процедур громадського обговорення.

Тому зв'язок між децентралізацією та демократизацією надзвичайно важливий. Демократична децентралізація – це влада, яка враховує оптимальні відносини, з одного боку, між центральними і місцевими органами управління, а з іншого – між місцевою владою та громадянами. Ці обидва компоненти є однаково необхідні та взаємодоповнювальні. Адже належне управління на місцевому рівні спрямоване на покращення державної політики та якості надання управлінських послуг у всіх сферах суспільно-політичного життя. Також слід зауважити, що Болгарія є пілотною країною в реалізації європейської Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні. Відповідно до якої визначено 12 принципів демократичного управління на місцевому рівні<sup>16</sup>. Серед яких є, зокрема права людини,

---

<sup>16</sup> Стратегія за іновации и добро управление на местно ниво. URL: <https://www.mrrb.bg/bg/strategiya-za-inovacii-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/> (дата звернення: 01.11.2021).

верховенство права, норми етичної поведінки, чесність, ефективність і результативність, прозорість, інноваційність та відкритість змінам, компетентність, спроможність та підзвітність.

### **Висновки**

Отже, ми можемо зробити висновки, що децентралізація – це процес передачі повноважень та засобів для їх реалізації від центральних до місцевих органів влади, що дає можливість приймати рішення, які відповідають інтересам громади, оскільки вони приймаються на основі більшої обізнаності громадян та враховують різноманітність цих інтересів. Крім того, децентралізація дає змогу персоніфікувати політичну відповідальність. Адже чітка політична відповідальність та гарантована участь усіх зацікавлених сторін дає змогу органам місцевого самоврядування формулювати та реалізовувати політику в інтересах місцевих громад і водночас створювати умови для громадського контролю.

Приєднання Болгарії до Європейського Союзу посилило потребу у скоординованій діяльності на загальнодержавному та місцевому рівнях. У цьому контексті для забезпечення подальшого розвитку процесу децентралізації необхідно посилити політику суспільних інтересів; проводити постійну оптимізацію інституційної політичної моделі, в тому числі модернізацію виборчої системи, перебудову відносин між різними управлінськими рівнями та в площині «політика-бізнес»; забезпечити формування та реалізацію нової соціальної політики, орієнтованої, перш за все, на маргінальні групи населення; розширити впровадження механізмів демократичного врядування на місцевому рівні, а також заохочення участі громадськості у формуванні політики, перетворення влади на спільну функцію між органами управління та громадянами.

Незважаючи на труднощі та помилки, досвід децентралізації Республіки Болгарія є надзвичайно корисним для України, оскільки перебуваючи в однакових вихідних умовах та враховуючи спільне постсоціалістичне минуле, болгарським політичним силам вдалося

досягнути консенсусу щодо вступу до ЄС, проведення демократичних реформ, що надало можливість залучити від участі в європейських проектах сотні мільйонів євро для розвитку місцевих громад, розширити та покращити якість надання муніципальних послуг.

**Vira BURDIAK, Ruslana KLYM**

## **BULGARIAN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION**

*The article defines, that decentralization is a process of transfer of rights, responsibilities and resources for their implementation from central to local governments. Attention is focused on, that its purpose is to ensure the provision of quality management services for individuals and businesses. It is established that decentralization has three main forms (administrative, political and financial). The main periods of decentralization in the Republic of Bulgaria are identified and the features of each stage of the reform are analyzed. It is emphasized that without decentralization and increasing the capacity of local communities in the modern system of public administration it is impossible to use the most important tools of democracy. The relationship between decentralization and democratization has been studied, and it has been established that that democratic decentralization is an organization of power, which takes into account the optimal relationship, on the one hand, between central and local governments, and on the other – between local authorities and citizens.*

**Key words:** decentralization, authorities, Republic of Bulgaria, European Union.

**Вера БУРДЯК, Руслана КЛЫМ**

## **БОЛГАРСКИЙ ОПЫТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

*В статье определено, что децентрализация – это процесс передачи прав, обязанностей и ресурсов для их реализации от центральных к местным органам управления. Внимание акцентируется на том, что ее цель – обеспечение предоставления качественных управленческих*

услуг для населения и бизнеса. Установлено, что децентрализация имеет три основных формы (административную, политическую и финансовую). Определены основные периоды децентрализации в Республике Болгария и проанализированы особенности каждого этапа реформы. Отмечено, что без децентрализации и увеличения возможности местных общин в современной системе публичного управления невозможно использовать важнейшие инструменты демократии. Исследована взаимосвязь между децентрализацией и демократизацией, а также установлено, что демократическая децентрализация – это организация власти, учитывающая оптимальные отношения, с одной стороны, между центральными и местными органами управления, а с другой – между местными властями и гражданами.

**Ключевые слова:** децентрализация, органы власти, Республика Болгария, Европейский Союз.

Олег ФИЛИК

## МІСЦЕВА ПРОБЛЕМАТИКА В РАМКАХ ПОЛІТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

*У статті розглянуто та систематизовано особливості мультикультуралізму як формату управління соціальним і культурним розмаїттям у Великій Британії на місцевому рівні. Відзначено, що ініціально політика мультикультуралізму у Великій Британії була націлена на національному рівні суспільно-політичних процесів, але згодом «опустилась» і на субнаціональній, і на місцевій рівні. Аргументовано, що як і у випадку мультикультуралізму на національному рівні мультикультуралізм на рівні місцевої політики у Великій Британії не стільки «відступає», скільки «ребалансується». Як наслідок, неодмінно ускладнюється та урізноманітнюється ситуація щодо розуміння процесів управління культурним і соціальним розмаїттям у Великій Британії, оскільки доводиться не тільки говорити, але й практикувати мультикультуралізм на різних рівнях урядування. Водночас мультикультуралізм у Великій Британії на місцевому рівні є своєрідною компенсацією інтеграціонізму й асиміляціонізму на національному рівні, однак загалом спрямовується до все більшої громадянської інтеграції, а не групової диверсифікації розмаїття, а тому постійно ребалансується і втрачає у своїй популярності.*

**Ключові слова:** соціальне і культурне розмаїття, мультикультуралізм, політика мультикультуралізму, місцева політика, Велика Британія.

### Вступ

Тема політики мультикультуралізму є центральною у контексті політичних проблем багатьох західноєвропейських країн й інших країн світу, починаючи орієнтовно з 1945 року. Однак мультикультуралізм як офіційна політика, явище та дослідницька категорія охоплює низку різних питань, а тому визначення того з них, яке переважає, варіюється з різними політичними/суспільно-політичними обставинами, які були підставою виокремлення та залишаються умовою чинного стану, перспектив і проблем розвитку мультикультуралізму в Європі та світі, в тому числі у Великій Британії. При цьому, ініціально політика мульти-



культуралізму була сфокусована на національному рівні суспільно-політичних процесів, однак згодом «опустилась» на рівень і субнаціональний чи місцевий. Саме цей поступ та особливості становлення й розвитку місцевої проблематики в рамках політики мультикультуралізму у Великій Британії, в тому числі на тлі загальноєвропейського досвіду, й становлять предметну сферу представленого дослідження.

### **Основний текст**

Загальновідомо, що спочатку фокусом уваги мультикультуралізму були найперше занепокоєння стосовно імміграції та способів поселення й інтеграції іммігрантів у різних країнах Європи в 50–80-х роках ХХ століття. Однак вже зразу після краху комуністичних режимів і режимів «реального соціалізму» та часткового відродження етнічного націоналізму європейський мультикультуралізм зосередився, в тому числі, на питаннях передачі влади від центральних чи національних урядів до регіональних чи місцевих, а загалом субнаціональних груп і на можливостях розподілу влади в центрі. При цьому, орієнтовано в 70–80-х роках ХХ століття мультикультуралізм став терміном, з приводу якого все частіше почали проводити парламентські дебати та розробляти маніфести партій, виявляти риторику лідерів етнічних груп, обговорювати логіку структури місцевої влади та самоврядування і формування місцевого бюджету, а також розвивати наукові дослідження, популярні ЗМІ та комерційний маркетинг і контент<sup>1</sup>. Ще згодом мультикультуралізм почав входити у сферу професійного вжитку різних спеціальностей і спеціалізацій, а також все частіше ставали предметом навчальних програм мультикультурної обізнаності. Тому довкола мультикультуралізму почали формуватися суспільні, громадянські і політичні дискурси та дискусії, а сам цей феномен не тільки політизувався, але й подекуди ставав предметом регулювання державних програм – передусім політики мультикультуралізму. Пізніше, з початку ХХІ століття, мультикультуралізму врешті довелося мати справу зі зростаючою кількістю біженців та шукачів притулку, передусім у

---

<sup>1</sup> Vertovec S. Multiculturalism, culturalism and public incorporation // *Ethnic and Racial Studies*. – 1996. – Vol. 19. – No. 1. – P. 49–69.

Західній Європі<sup>2</sup>. Нарешті, зовсім недавно, зокрема внаслідок терактів у США і деяких країнах Європи, мультікультуралізм як політична теорія і практика був уповільнений та почав зазнавати критики через стурбованість небезпеками, які несуть неасимільовані групи іммігрантів.

Загалом же цілком очевидно, що теорія та політика мультікультуралізму, насамперед у Європі та зокрема в деяких європейських країнах, в тому числі у Великій Британії, пройшли кілька етапів розвитку, які позначились поступовим сходженням цієї тематики з суто національного рівня на рівень і національний, і місцевий, на підставі чого місцева проблематика постала окремою предметною складовою та спрямованістю політики мультікультуралізму. Тому предметною сферою мультікультуралізму в Європі стала не тільки чи не стільки інтеграція різних груп культурних меншин у тій чи іншій країні, але й з часом як складова цього процесу, зокрема внаслідок відродження етнічного націоналізму, – логіка й конструкція передачі влади від центральних/національних урядів регіональним субнаціональним групам та проблеми можливостей розподілу влади у центрі тощо, які додатково пояснюють можливості співіснування й інтегрування різних типів «культурних» груп і меншин у рамках одного й того ж суспільства<sup>3</sup>.

У загальнотеоретичному та практичному контексті це мало та має хоча би два основні наслідки для європейського, зокрема британського, соціального і культурного розмаїття: по-перше, сам факт виділення феномена, теорії, а згодом і політики мультікультуралізму; по-друге, гетерогенність мультікультуралізму, причому як у теоретичному, так і в політичному дискурсах та на тлі таких явищ, як інтеграція, асиміляція, акультурація, соціальний діалог, секуляризм і глобалізація, – неодмінно з прив'язкою до різних країн і їхніх субнаціональних одиниць. Приміром, у Північній Америці феномен мультікультуралізму охоплює окремі групи

---

<sup>2</sup> Rex J., Singh G. Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation-States – Thematic Introduction // *International Journal on Multicultural Societies*. – 2003. – Vol. 5. – No. 1. – P. 3–19.

<sup>3</sup> Parekh B. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. – Basingstoke: Macmillan, 2000. – P. 379.; *The Future of Multi-ethnic Britain (The Parekh Report)*. – London: Runnymede Trust, 2000. – P. 417.

населення зі своїми територіальними претензіями або окремішні групи у межах багатонаціональної держави, а не етнокультурні групи в мононаціональній державі<sup>4</sup>, а натомість у Європі – іммігрантські групи та державну політику й суспільне ставлення до них у контексті їхньої очікуваної інтеграції<sup>5</sup>. І це при тому, що загалом феномен та політика мультикультуралізму – теоретично та практично – висвітлює напруженість між культурною гомогенністю і гетерогенністю, державною і приватною, місцевою чи субнаціональною і центральною, індивідуальною і спільотною, приватною та публічною сферами й складовими. У такому сенсі мультикультуралізм, в тому числі у Великій Британії, з одного боку, є особливим способом комунікації про відмінності у суспільстві та, з іншого боку, способом боротьби такого суспільства (від національного до місцевого рівнів політики) зі своїми відмінностями<sup>6</sup>.

У контексті Великої Британії як «піонера» європейського мультикультуралізму це виявляється в тому, що означена політика спочатку інтенсифікувалась, однак згодом ослабла та почала піддаватись критиці. Зокрема, на початку XXI століття британський національний уряд зіткнувся з локальними, однак дуже жорстокими конфліктами між «білими» британцями і представниками деяких етнічних меншин з Азії, а також між місцевим населенням та політичними біженцями і шукачами притулку<sup>7</sup>. Саме тому цей період став спусковим механізмом ініціювання відносно розгубленої дискусії політиків, громадськості та преси про перспективи і небезпеки, а загалом наслідки та майбутнє британського мультикультуралізму як кластера, що і на національному, і на місцевому рівні ототожнювався зі сегрегованими формами життя в умовах культур-

---

<sup>4</sup> Kymlicka W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. – Oxford: Oxford University Press, 1995. – 290 p.

<sup>5</sup> Taylor C. *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. – Princeton: Princeton University Press, 1992. – 112 p.; Taylor C. Multiculturalism and the politics of recognition // Guttman A. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. – Princeton: Princeton University Press, 1994. – P. 25–73.

<sup>6</sup> Nye M. The Challenges of Multiculturalism // *Culture and Religion*. – 2007. – Vol. 8. – No. 2. – P. 109–123.

<sup>7</sup> Rex J., Singh G. Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation-States – Thematic Introduction // *International Journal on Multicultural Societies*. – 2003. – Vol. 5. – No. 1. – P. 3–19.

ного та соціального розмаїття, а тому все частіше на зміну вимагав і вимагає асиміляціонізму.

І це попри той факт, що ще в кінці 70-х – на початку 80-х років ХХ століття мультикультуралізм (спочатку як етнічний плюралізм) у Великій Британії став державною політикою в сфері управління розмаїттям<sup>8</sup>. Це виявилось у боротьбі британського уряду проти расизму та дискримінацій і сприймалось як певний баланс відносно прийнятого в той час законодавства про громадян та іммігрантів, а також про расові відносини – передусім на рівні громадськості, громадських місць, житла, зайнятості тощо<sup>9</sup>, а згодом і функцій державних органів влади, в тім числі на місцях<sup>10</sup>. При цьому, саме на місцевому рівні це було відтворено у спробах зменшити расові упередження з-поміж британців і сприяти інтеграції іммігрантів з колишніх британських колоній, зокрема внаслідок створення й функціонування місцевих рад із питань відносин з громадами та місцевих рад із питань расової рівності<sup>11</sup>. Засвідченням цьому слугує той факт, що до предмета відання таких рад почали належати питання передусім антирасистської освіти, антирасистської підготовки, спрощення ведення бізнесу та оподаткування фірм у рамках політики рівних можливостей тощо<sup>12</sup>. Цьому неодмінно сприяв політичний консенсус між консерваторами і лейбористами, які мали інтерес вилучити з політичного порядку денного, в тому числі на місцях, такі гарячі проблеми, як расові відносини тощо, що, своєю чергою, сприяло інтеграції і створенню соціальної єдності й підтримки культурного розмаїття<sup>13</sup>. Саме тому мультикультуралізм як феномен та політика у

---

<sup>8</sup> Latour V. The Securitisation of British Multiculturalism // Garbaye R., Schnapper P. *The Politics of Ethnic Diversity in the British Isles*. – London: Palgrave Macmillan, 2014. – P. 38–57.

<sup>9</sup> Bleich E. *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960s*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – P. 84, 108–109.

<sup>10</sup> Modood T., Dobbernack J., Meer N. *Great Britain*. – University of Bristol, 2012. – 27 p.

<sup>11</sup> MacEwan M. *Tackling Racism in Europe: An Examination of Anti-Discrimination Law in Practice*. – Oxford: Berg, 1997. – P. 165.

<sup>12</sup> Solomos J., Ball W. *Race and Local Politics*. – Basingstoke: Macmillan, 1990. – 244 p.

<sup>13</sup> Adachi S. Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain // *International Journal of Japanese Sociology*. – 2011. – Vol. 20. – No. 1. – P. 107–120.

Великій Британії не лише став офіційною політикою, а й швидко розповсюдився у різних сферах суспільного життя та на різних рівнях урядування. Хоча, разом з цим, це призвело і до мобілізації різних груп іммігрантів на місцях, які в означений час здійснювали часті та масові заворушення у різних містах країни, спричинені соціальним й економічним придушенням постіммігрантського населення, що було народжене вже у Великій Британії. Як наслідок, центральний уряд пішов на крок запровадження державного фінансування громадських організацій іммігрантів на місцях у поєднанні з їхньою новою, хоч і символічною, присутністю в ЗМІ та на телебаченні, у палатах місцевих рад, а згодом і в національному парламенті<sup>14</sup>.

На противагу, вже у 80-х – на початку 90-х років ХХ століття розгорнулася відносна критика політики мультикультуралізму у Великій Британії, причому як у сфері політичної теорії, так і в сфері реального політичного процесу – в центрі та на місцях. З одного боку, було суттєво обмежено імміграційні процеси до Великої Британії<sup>15</sup>, а з іншого – було залишено дійсним політичний консенсус із приводу номінальної політики мультикультуралізму в цій державі<sup>16</sup>. Крім того, саме в цей час на національному рівні політики домінували Консерватори, які були умовними супротивниками мультикультуралізму, а на місцевому рівні – Лейбористи, які, на противагу, захищали мультикультуралізм<sup>17</sup>. Відповідно, мультикультуралізм в цей час у Великій Британії був сумішшю різних політичних та іде-

---

<sup>14</sup> Latour V. The Securitisation of British Multiculturalism // Garbaye R., Schnapper P. *The Politics of Ethnic Diversity in the British Isles*. – London: Palgrave Macmillan, 2014. – P. 38–57.

<sup>15</sup> Adachi S. Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain // *International Journal of Japanese Sociology*. – 2011. – Vol. 20. – No. 1. – P. 107–120.

<sup>16</sup> Ashcroft R., Bevir M. British multiculturalism after empire: Immigration, nationality and citizenship // Ashcroft R., Bevir M. *Multiculturalism in the British Commonwealth since 1945: Comparative perspectives on theory and practice*. – California: University of California Press, 2019. – P. 25–45.

<sup>17</sup> Chandler J. *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*. – Manchester: Manchester University Press, 2007. – 356 p.; Joppke C. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 356 p.; Meer N. *Citizenship, Identity and the Politics of Multiculturalism: The Rise of Muslim Consciousness*. – New York: Palgrave Macmillan, 2010. – 248 p.

ологічних поглядів на різних рівнях урядування цієї держави<sup>18</sup>, бо на локальному рівні він безумовно лишався мультикультуралізмом, а на національному – поступово перетворювався на асиміляцію та інтеграцію. З цього слідує, що тривалий час мультикультуралізм на місцевому рівні Великої Британії був компенсацією асиміляції на національному рівні управління розмаїттям, а в цілому характеризувався як суміш різних політичних й ідеологічних поглядів на різних рівнях британського урядування.

Тому й потрібно констатувати той факт, що для Великої Британії властивий не лише «дрейф» мультикультуралізму на національному рівні, але й так званий «муніципальний дрейф» мультикультуралізму, коли мультикультурні дискурси, дискусії та політика проводяться через місцеві ради і муніципальні органи влади, які є тільки клаптиком британської мультикультурної політики на національному рівні<sup>19</sup>. Мабуть найвідомішим серед них свого часу, зокрема до 1986 року, була так звана Велика Лондонська рада, котра припинила своє існування як «занадто ліва» безпосередньо внаслідок рішення М. Тетчер<sup>20</sup>. Однак навіть це до кінця не зуміло нівелювати значення органів місцевої влади та самоврядування в теорії і політиці британського мультикультуралізму. Навіть більше, оскільки вже у 2011 р., коли при національній владі вже були Лейбористи, у Великій Британії – передусім як відповідь на загрозу «гетто» та тероризму – було прийнято закон про локалізм чи місцевість, що передав додаткові повноваження щодо мультикультуралізму саме органам місцевої влади та місцевого самоврядування. Принципова важливість цього нормативного акту в тому, що він став не лише засобом надання допомоги різним групам населення в отриманні локальних послуг, однак й правом спільнот і

---

<sup>18</sup> Ashcroft R., Bevir M. British multiculturalism after empire: Immigration, nationality and citizenship // Ashcroft R., Bevir M. *Multiculturalism in the British Commonwealth since 1945: Comparative perspectives on theory and practice.* – California: University of California Press, 2019. – P. 25–45.

<sup>19</sup> Singh G. British multiculturalism and Sikhs // *Sikhs Formations.* – 2005. – Vol. 1. – No. 2. – P. 170.

<sup>20</sup> Meer N., Modood T. The Civic Re-balancing of British Multiculturalism, and Beyond // Taras R. *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity.* – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013. – P. 75–96.

груп меншин на оскарження і конкуренцію за надання таких послуг на місцях. Відтак у практику суспільно-політичного життя Великої Британії було здійснено спробу привнести ідею партнерства між місцевою владою та громадами. Хоча це так і не допомогло розв'язати проблем, оскільки багато місцевих громад характеризувались і продовжили характеризуватись сегрегацією або самосегрегацією, а також частим застосуванням практики «паралельного життя».

### **Висновки**

Відповідно, все це аргументує, що, як і у випадку мультикультуралізму на національному рівні у Великій Британії, мультикультуралізм на рівні місцевої та муніципальної політики у цій державі не стільки «відступає», скільки сутнісно та функціонально «ребалансується»<sup>21</sup>. Внаслідок цього неодмінно ускладнюється й урізноманітнюється ситуація щодо розуміння процесів управління культурним та соціальним розмаїттям у Великій Британії, адже доводиться не лише говорити, але й практикувати мультикультуралізм на різних рівнях урядування, зокрема на національному та місцевому, а також розуміти його у широкому спектрі різновидів. Хоча це точно не суперечить позиції, згідно із якою впродовж тривалого періоду часу мультикультуралізм у Великій Британії на місцевому рівні був своєрідною компенсацією інтеграціонізму й асиміляціонізму на національному рівні, однак загалом завжди (а найбільше із ХХІ століття) у рамках своєї критики позначався і спрямовувався до все більшої громадянської інтеграції, а не групової диверсифікації соціального та культурного розмаїття, а тому постійно ребалансувався, втрачаючи у своїй популярності. Це найяскравіше було продемонстровано під час і в результаті «Брекзиту» – дезінтеграції Великої Британії з Європейського Союзу, яка, в тому числі, була зумовлена й суперечливими оцінками політики мультикультуралізму на різних рівнях урядування й суспільно-політичного життя цієї країни.

---

<sup>21</sup> Meer N., Modood T. The multicultural state we're in: Muslims, multiculturalism and the civic rebalancing of British multiculturalism // *Political Studies*. – 2009. – Vol. 57. – No. 3. – P. 490.

### Список джерел / References

1. Adachi S. Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain // *International Journal of Japanese Sociology*. – 2011. – Vol. 20. – No. 1. – P. 107–120.
2. Ashcroft R., Bevir M. British multiculturalism after empire: Immigration, nationality and citizenship // Ashcroft R., Bevir M. *Multiculturalism in the British Commonwealth since 1945: Comparative perspectives on theory and practice*. – California: University of California Press, 2019. – P. 25–45.
3. Bleich E. *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960s*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – 246 p.
4. Chandler J. *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*. – Manchester: Manchester University Press, 2007. – 356 p.
5. Joppke C. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 356 p.
6. Kymlicka W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. – Oxford: Oxford University Press, 1995. – 290 p.
7. Latour V. The Securitisation of British Multiculturalism // Garbaye R., Schnapper P. *The Politics of Ethnic Diversity in the British Isles*. – London: Palgrave Macmillan, 2014. – P. 38–57.
8. MacEwan M. *Tackling Racism in Europe: An Examination of Anti-Discrimination Law in Practice*. – Oxford: Berg, 1997. – 223 p.
9. Meer N. *Citizenship, Identity and the Politics of Multiculturalism: The Rise of Muslim Consciousness*. – New York: Palgrave Macmillan, 2010. – 248 p.
10. Meer N., Modood T. The Civic Re-balancing of British Multiculturalism, and Beyond // Taras R. *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity*. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013. – P. 75–96.
11. Meer N., Modood T. The multicultural state we're in: Muslims, multiculturalism and the civic re-balancing of British multiculturalism // *Political Studies*. – 2009. – Vol. 57. – No. 3. – P. 473–497.
12. Modood T., Dobbernack J., Meer N. *Great Britain*. – University of Bristol, 2012. – 27 p.
13. Nye M. The Challenges of Multiculturalism // *Culture and Religion*. – 2007. – Vol. 8. – No. 2. – P. 109–123.



14. Parekh B. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. – Basingstoke: Macmillan, 2000. – 379 p.
15. Rex J., Singh G. Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation-States – Thematic Introduction // *International Journal on Multicultural Societies*. – 2003. – Vol. 5. – No. 1. – P. 3–19.
16. Singh G. British multiculturalism and Sikhs // *Sikhs Formations*. – 2005. – Vol. 1. – No. 2. – P. 157–173.
17. Solomos J., Ball W. *Race and Local Politics*. – Basingstoke: Macmillan, 1990. – 244 p.
18. Taylor C. *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. – Princeton: Princeton University Press, 1992. – 112 p.
19. Taylor C. Multiculturalism and the politics of recognition // Guttman A. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. – Princeton: Princeton University Press, 1994. – P. 25–73.
20. *The Future of Multi-ethnic Britain (The Parekh Report)*. – London: Runnymede Trust, 2000. – 427 p.
21. Vertovec S. Multiculturalism, culturalism and public incorporation // *Ethnic and Racial Studies*. – 1996. – Vol. 19. – No. 1. – P. 49–69.

**Олег ФИЛИК**

## **МЕСТНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В РАМКАХ ПОЛИТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМА В ВЕЛИКОЙ БРИТАНИИ**

*В статье рассмотрены и систематизированы особенности мультикультурализма как формата управления социальным и культурным разнообразием в Великой Британии на местном уровне. Инициально политика мультикультурализма в Великой Британии была нацелена на национальном уровне общественно-политических процессов, но впоследствии опустилась и на субнациональный, и на местном уровне. Аргументировано, что, как и в случае мультикультурализма на национальном уровне, мультикультурализм на уровне местной политики в Великой Британии не столько «отступает», сколько «ребалансируется». Как следствие, непременно усложняется и разнообразится ситуация по пониманию процессов управления культурным и социальным разнообразием в Великой*

*Британії, поскільки приходится не только говорить, но и практиковать мультікультуралізм на разных уровнях правления. В то же время мультікультуралізм в Великой Британії на местном уровне является своеобразной компенсацией интеграционизма и ассимиляционизма на национальном уровне, однако в целом направляется ко все большей гражданской интеграции, а не групповой диверсификации разнообразия, поэтому постоянно ребалансируется и теряет в своей популярности.*

**Ключевые слова:** *социальное и культурное разнообразие, мультікультуралізм, политика мультікультуралізма, местная политика, Великая Британія.*

**Oleh FYLYK**

## **LOCAL ISSUES IN THE FRAMEWORK OF THE POLITICS OF MULTICULTURALISM IN GREAT BRITAIN**

*The article considers and systematizes the features of multiculturalism as a format for managing social and cultural diversity in the UK at the local level. It is noted that initially the politics of multiculturalism in the UK was aimed at the national level of socio-political processes, but later «dropped» both into subnational and local levels. The author argued that multiculturalism at the level of local politics in the UK (as in the case of multiculturalism at the national level) is not so much «retreating» as «rebalancing». As a result, the situation with regard to understanding the processes of managing cultural and social diversity in the UK is inevitably complicated and diversified, as one has to not only speak, but also practice multiculturalism at different levels of governance. At the same time, multiculturalism in the UK at the local level is a kind of compensation for integrationism and assimilationism at the national level, but in general it is aimed at increasing civic integration rather than group divergence of diversity, and is therefore constantly rebalancing and losing its popularity.*

**Keywords:** *social and cultural diversity, multiculturalism, politics of multiculturalism, local politics, Great Britain.*

Наталія Нечасва-Юрійчук,  
Сергій Троян

## ВИПРОБОВУВАННЯ ПАНДЕМІЄЮ: ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ КОВІДНОЇ КРИЗИ

*Дана стаття присвячена особливостям організації антикризових заходів органами місцевого самоврядування в умовах пандемії COVID-19 на прикладі України та Польщі. Автори звертають увагу на превентивні заходи, запроваджені органами місцевого самоврядування обох держав, наголошуючи при цьому на важливості системного підходу, запропонованого країнами-членами ЄС, в організації протидії поширенню COVID-19 та запозиченого іншими державами, у т.ч., й Україною. Крім того, визначено основні наслідки впливу пандемії на суспільне та соціально-економічне життя громад та виклики, що потребують нагальної реакції як з боку місцевих, так і національних органів влади.*

**Ключові слова:** пандемія COVID-19, антикризові заходи, органи місцевого самоврядування, карантинні обмеження, «втрачене» покоління.

Від початку 2020 року і до сьогодні світ перебуває у стані турбулентної невизначеності: поява нового вірусу SARS-CoV-2 стала відправною точкою змін, всю глибину та роль яких людство зможе осягнути лише з плином часу. За короткий період трансформаційні перетворення, що розпочалися задовго до пандемії Covid-19, набрали темп і їй прискорили формування нової картини світу – глобалізовано-локалізованої. Із спільними проблемами, викликами й загрозами, мультиплікованими рішеннями щодо їх подолання / усунення та локалізації в ідентичнісному плані. Останнє потребує певної кларифікації: в умовах карантинних обмежень жителі громад, зокрема, в Україні, втратили можливості вільного пересування (хай і на короткий період). Одним із наслідків цього, на нашу думку, стало посилення локальності в ідентичнісному вимірі, що потребує додаткових емпіричних та теоретичних досліджень, адже даний феномен поступово екстраполюється у сферу наці-

онального менеджменту з усіма наслідками як для окремої країни, так і для світ-системи в цілому.

Україна та Польща – держави, що мають спільний кордон, спільне минуле та спільні геополітичні інтереси сьогодні. Від перших днів незалежності і до сьогодні Польща виступає промоутером інтересів України на європейській та світовій політичній арені. В контексті сучасних подій особливо цінною дана підтримка являється у спільній позиції щодо газопроводу Північний потік-2, підтримці реформ в Україні, зокрема, адміністративної. Більше того, польський досвід реформ після розпаду соціалістичного табору активно використовується в Україні, яка значно повільніше відходить від «радянськості» у своєму державному менеджменті. Згадаємо лише, що Конституція незалежної України була прийнята у 1998 році, хоча сама незалежність була проголошена у 1991.

Особливо складним рішенням для української влади стало рішення щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Концепція реформування була схвалена одразу після Революції Гідності у квітні 2014 року розпорядженням КМ України. Варто наголосити, що реформа відбувалася у складних політичних умовах, обтяжених пандемічними викликами. Перші об'єднані територіальні громади в Україні були утворені у 2015 році в умовах війни на східних рубежах України, анексії частини її території та певної невизначеності сфер відповідальності та повноважень новоутворених громад. Станом на червень 2020 року було утворено 1489 спроможних територіальних громад, у т.ч., 31 на непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей<sup>1</sup>. Фактично, у кожній області України за цей час були створені об'єднані територіальні громади. Починаючи з 2020 року розпочався новий етап реформи: у період 2020-2021 років в рамках чинної Конституції відбувається удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Зокрема, затверджено адміністративно-територіальний устрій, основою якого є новоутворені територіальні громади та райони. Так, наприклад, у Чернівецькій області замість 11 районів стало три – Чернівецький, Дністровський,

---

<sup>1</sup> Чому в Україні створюють спроможні громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>

Вижницький. Відповідно, відбуваються зміни в організації влади на всіх рівнях: громада – район – область. Змінюються повноваження органів місцевого самоврядування, їхня сфера відповідальності, у т.ч., фінансової, джерела фінансування.

В умовах латентної війни та порушення територіальної цілісності Україна здійснює активні кроки з переформатування системи державного менеджменту, в якій громади повинні відігравати ключову роль в організації життя на низинному рівні. Даний процес відбувається далеко не просто: надзвичайно гостро постає питання щодо спроможності (фінансової, економічної) громад чи окремих населених пунктів у тих чи інших громадах. Фактично, вперше за тривалий час українське суспільство змушене дати відповідь дією на впроваджені Києвом реформи: не просто «створити» громаду, але й взяти на себе відповідальність за організацію життя у цій громаді. Очевидно, що певні правові колізії, що виникають на сучасному етапі, потребують вирішення. І це особливо відчутно в умовах ковідної кризи, яка поставила всі органи влади та місцевого самоврядування в Україні у складну й невизначену ситуацію, коли перевірені алгоритми дій не працюють, а нові ще не вироблені.

Перший випадок захворювання на COVID-19 було виявлено у Чернівцях у березні 2020 року<sup>2</sup>. Відтоді кількість зафіксованих захворювань лише зросла. Очевидно, що за два роки ситуація неодноразово змінювалася, однак жодного разу не було зафіксовано нуля (0) випадків захворювань на день. Чернівецька обласна влада досить швидко відреагувала на появу нового вірусу на території краю. Були запроваджені карантинні обмеження для школярів та здобувачів професійної та вищої освіти (всі навчальні заклади були зачинені на три тижні), заборонені масові заходи, концерти, спортивні змагання. Однак це не зупинило поширення вірусу. Тож уже на початку квітня були впроваджені нові – більш жорсткі обмеження – для усіх мешканців краю. З 1 квітня на вимогу державної комісії з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у Чернівецькій області було запроваджено особливий режим в'їзду та виїзду через коронавірус: було повністю

---

<sup>2</sup> В Україні – перший випадок коронавірусу. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/03/3/7242332/>

заборонено пасажирський рух<sup>3</sup>. Окрім того, на вихідні були впроваджені додаткові карантинні обмеження, які викликали неоднозначну реакцію у суспільстві: населенню було рекомендовано закупити продукти та залишатися вдома<sup>4</sup>.

Подальший розвиток ситуації як у Чернівецькій області, так і в Україні в цілому засвідчує важливість ознайомлення із досвідом країн Європейського Союзу у боротьбі з пандемією, оскільки переважна кількість заходів були, на нашу думку, запозичені з європейської / світової практики і в цілому відповідали рекомендаціям ВООЗ. Наразі можемо констатувати, що пандемія спричинила початок глибоких трансформаційних змін в усіх сферах життя світового співтовариства, що особливо важливо з огляду політичних потрясінь початку III тисячоліття.

В умовах пандемії COVID-19, як свідчить досвід Польщі й інших держав-членів ЄС, органи місцевого самоврядування зіткнулися з величезними організаційними та фінансовими труднощами. Чи не вперше в історії поширення та загроза нових мутацій вірусу отримала такий значний вплив як на суспільство та економіку, так і на державне управління на всіх рівнях. У даному контексті суттєвою виявилася різниця між авторитарними, демократичними та перехідними суспільствами, кожне з яких по своєму відреагувало на появу та поширення нового вірусу, пропонуючи відповідні шляхи протидії / боротьби чи ігнорування його наявності. Вважаємо, що демократичні країни Заходу, у першу чергу країни Європейського Союзу, в цілому системно підійшли до організації антикризових заходів в умовах глобальної невизначеності, водночас враховуючи регіональні та локальні особливості у кожному конкретному випадку. Ряд заходів, пропонованих ВООЗ, були реалізовані у більшості європейських країн. Однак запроваджені карантинні обмеження суттєво відрізнялися в окремих країнах, що було у першу чергу зумовлено рішеннями органів місцевого самоврядування, які *de facto* і *de jure* представляють інтереси громад.

---

<sup>3</sup> У Чернівецькій області запровадили особливий режим в'їзду та виїзду. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/chernovitskoj-oblasti-vveli-osobyy-rezhim-1585735748.html>

<sup>4</sup> У Чернівецькій області запровадили нові обмеження. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/4/7246462/>

Ведучи мову про польське суспільство, можна вести мову про загальним травматичний вплив ковідної кризи на нього<sup>5</sup>. Пандемія коронавірусу стала квінтесенцією суспільства ризику: ніхто не впевнений у своєму здоров'ї, у збереженні свого робочого місця чи соціального становища. У ситуації ковідної кризи широкий спектр обов'язків, нові завдання та законодавчі зміни, які були застосовані до органів місцевого самоврядування, безумовно, змусили їх працювати активніше.

І в Україні, і у Польщі існує триступенева система територіального поділу: громада – район – область / гміна – повіт – воєводство. У Польщі місцева адміністрація діє на рівні гмін і повітів, а місцева та урядова адміністрація – на рівні воєводства. Гміна, повіти та самоврядні воєводства виконують різноманітні завдання та діють незалежно один від одного. Кожна одиниця місцевого самоврядування має виборний орган, що приймає рішення, та одноосібні або колективні органи виконавчої влади. Згідно статті 164 Конституції Республіки Польща від 02 квітня 1997 року, основним органом територіального самоуправління виступає гміна<sup>6</sup>. Окрім того, найнижчим рівнем місцевого самоврядування у великих містах Польщі є дільниці. Кожна дільниця має раду і бурмістра, який обирається серед депутатів ради дільниці. Бурмістр не має жодних керівних повноважень, його роль полягає лише у виконанні певних адміністративних функцій. Дільниці в Польщі не мають широких повноважень: вони переважно виконують інформаційні, консультативні й адміністративні функції, а ради дільниць справляють вагомий вплив на бюджетну політику відповідного міста. У цілому співпраця органів місцевого самоврядування необхідна для проведення політики національного розвитку та кращого задоволення потреб жителів.

В умовах пандемії COVID-19 органи місцевого самоврядування в Польщі вжили заходів, зосередившись при цьому, зокрема, на забезпеченні права на життя та безпеки громадян:

---

<sup>5</sup> Długosz P. Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie. Warszawa: Wydwo CeDeWu Sp. z o.o., 2021. – 198 s.

<sup>6</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. // Dziennik Ustaw. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.*

- обмеження роботи в офісах, підвідомчих підрозділах і комерційних підприємствах (можливе виконання працівниками роботи поза місцем її постійного виконання у вигляді дистанційної роботи);
- обмеження доступу до офісів для мешканців (вирішення питань через Інтернет-сервіси, електронну пошту, традиційне листування, по телефону – можливе обслуговування заявників в офісах адміністрації);
- відміна та неорганізація масових заходів і додаткових культурних, спортивних й інших заходів;
- закриття ясел, садків і шкіл;
- покладання зобов'язань на суб'єктів охорони здоров'я в рамках виконання конкретних завдань (переважно зміни організаційної структури суб'єкта охорони здоров'я або передача лікарських засобів, виробів медичного призначення, харчових продуктів, а також медичних апаратів та обладнання з метою забезпечення продовження надання медичних послуг в іншому закладі охорони здоров'я);
- проблеми зі скликанням та проведенням обговорень органів, що приймають рішення – рад гмін, міст, повітових і воєводських зборів (проведення засідань за допомогою електронного зв'язку);
- забезпечення захисту місцевої громади (кризове управління).

Усі ці заходи, які проводили органи місцевого самоврядування, супроводжувались, з одного боку, посиленням законодавцем повноважень органів місцевого самоврядування щодо нагляду воєвод за діяльністю органів місцевого самоврядування, а з іншого боку, невизначеністю щодо їхнього фінансового стану. Водночас, особливо на перших порах, склалася серйозна невпевненість у фінансовому стані. Прогнозовані економічні наслідки пандемії включають зниження доходів від частки податку на прибуток (з фізичних та юридичних осіб), зокрема. За оцінками Асоціації міст Польщі на рівні навіть 40%, податку на нерухомість (можливість звільнення від податків або умови відстрочення платежів для підприємців), інших податків (податок на транспортні засоби, податок на цивільно-правові операції), місцеві збори й інші доходи. У цьому контексті очікуваною стала фінансова допомога уряду органам місцевого самоврядування, які були включені в Антикризовий щит 4.0, зокрема<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Див: Owsiak K., Peter-Bombik K. *Samorząd terytorialny w dobie epidemii*. URL: <https://www.forum-ekonomiczne.pl/samorząd-terytorialny-w-dobie-epidemii/>



- Здійснення витрачання коштів з т. зв. коркового (ковпакового) фонду у 2020 році. Кошти з цього фонду надходять від платежів підприємців за отримання дозволів на продаж алкоголю. Кошти з цього фонду спрямовані на протидію та профілактику алкогольної залежності та протидії наркоманії. Наразі їх можна використовувати для протидії та пом'якшення наслідків COVID-19.

- Підвищення для міст з повітовими та повітовими правами частки – з 25% до 50% – доходів від управління майном (нерухомістю) Державного казначейства в період з червня по грудень 2020 року.

- Лібералізація фіскальних правил, що означає:

- а) можливість не підтримувати збалансованість поточної частини бюджету органу місцевого самоврядування у 2020 році (так зване золоте правило фінансів) за величиною фактичної втрати податкових надходжень (від податку на доходи фізичних осіб, юридичних осіб); податок на прибуток, місцеві податки: на нерухоме майно, сільськогосподарське, лісове господарство, на транспортні засоби, податок на цивільно-правові операції, місцеві збори: гербовий збір, курортний та місцевий податок), що виникають внаслідок введення поану протидії COVID-19.

- б) можливість збільшення заборгованості шляхом виключення з погашення зобов'язань, що виникли у 2020 році, пов'язаних із поповненням дефіциту податкових надходжень органу місцевого самоврядування внаслідок епідемії COVID-19. Водночас запроваджено положення про посилення фінансової безпеки одиниць місцевого самоврядування у вигляді ліміту боргу на один рік, який діяв у 2020 році на рівні 80% доходу даного підрозділу.

- Можливості перенесення до державного бюджету платежів, що здійснювалися органами місцевого самоврядування, податкові надходження яких перевищували встановлені законом на другу половину 2020 року (з серпня по грудень).

- Раніше встановлених законом термінів перерахування загальних платежів субсидій у 2020 році.

Дії влади («щити»), з одного боку, свідчать про серйозність проблеми та прагнення мінімізувати негативні наслідки пандемії, проте, з іншого

боку, вони недостатньо захищають органи місцевого самоврядування та їхню бюджетну економіку. Найбільшою довгостроковою загрозою пандемії стала втрата власного доходу, особливо в його податковій частині. В основному це пов'язано з методом розрахунку сум за окремими одиницями. В основному це надходження від частки податку на доходи фізичних осіб у муніципалітетах. На практиці це може означати необхідність фінансування власних завдань за рахунок боргових зобов'язань, що для деяких суб'єктів може суттєво обмежувати можливості дій. Тут вагомою складовою підтримки позитивної динаміки розвитку гмін, наприклад, залишаються інвестиції. І органи місцевого самоврядування не хочуть, наприклад, відмовлятися від інвестицій, які є важливою детермінантою місцевого розвитку, адже відповідають потребам місцевої громади і дають змогу зменшити розрив у їхньому розвитку.

Безумовно, період пандемії Covid-19 – важкий час для органів місцевого самоврядування. Це пов'язано як із кількістю законодавчих змін, так і з прогнозованими фінансовими проблемами, які вже призводять до зниження надходжень та подальшого ймовірного збільшення боргу. Проте збільшення боргу не повинно стати «ліками» від проблем із фінансовим станом органів місцевого самоврядування<sup>8</sup>. Професор Вроцлавського Економічного університету А.Рашковскі в цьому контексті підкреслює: «Погіршення фінансового становища органів місцевого самоврядування є логічним наслідком економічної кризи, спричиненої пандемією, тому тут не треба дивуватись. До цього треба було бути готовим з самого початку. Якщо це збільшення боргу є частиною ширшої, продуманої стратегії виходу, то це прийнятний спосіб подолати труднощі. Я не противник кредитів, які в довгостроковій перспективі можуть стимулювати соціально-економічний розвиток, враховуючи правові норми щодо органів місцевого самоврядування»<sup>9</sup>.

Треба констатувати, що пандемія стала непростим випробовуванням і для польських локальних і територіальних громад, міст і міс-

---

<sup>8</sup> Див.: Augustyniak M. *Samorząd terytorialny w świetle wybranych regulacji ustawy Covid-19 i jej zmian: Poradnik*. Warszawa: Wydawnictwo Walters Kluwer Polska, 2020. – 100 s.

<sup>9</sup> *Wyzwania dla samorządu terytorialnego w czasach po pandemii*. URL: <https://przetargowa.pl/wyzwania-dla-samorzadu-po-pandemii/>

течок. Згідно зі звітом Польського економічного інституту «Польські міста під час пандемії», у 79% міст (522 міста), опитаних у рамках підготовки вищезгаданого звіту, погіршився фінансовий стан внаслідок пандемії. Водночас 47% з них помітили погіршення умов для ведення бізнесу в місті<sup>10</sup>. На жаль, загроза посилення наявних диспропорцій між сільськими і міськими територіальними громадами, малими містами і великими міськими центрами, спричинена пандемією, є реальною, і необхідно докласти чимало зусиль для мінімізації цього явища. Якщо взяти до уваги той факт, що ще до пандемії диспропорція зростає, то дана проблема набуває особливої складності. У даному контексті варто наголосити, що тема сталого розвитку на даному етапі ще складніша: тут ключове значення матиме розподіл європейських коштів у новій фінансовій перспективі 2021-2027 – скільки з цих коштів насправді піде до менших міських центрів локальних громад. При цьому важливо розуміти, і це підтверджують дослідження польського соціолога П.Длугоша, що у польському суспільстві існують великі перешкоди для соціальної мобільності, фактично воно є закритим суспільством<sup>11</sup>.

Глобальна пандемія COVID-19 та соціально-економічна криза, яку вона спричиняє, мають територіальний вимір і справляють глибокий вплив на субнаціональні органи влади не лише в Польщі, але й в інших державах ЄС. Щоб краще зрозуміти та оцінити це, Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) та Європейський комітет регіонів (CoR) спільно провели у червні-липні 2020 року онлайн-опитування на тему «Вплив пандемії COVID-19 на місцеву та регіональну владу – управління, фінанси та плани відновлення». Анкета була перекладена всіма офіційними мовами ЄС. За результатами опитування було отримано 300 відповідей від представників регіональних, проміжних і муніципальних органів влади 24 країн-членів ЄС<sup>12</sup>.

Найважливіші результати опитування такі:

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Długosz P. *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*. Warszawa: Wydwo CeDeWu Sp. z o.o., 2021. – S.181.

<sup>12</sup> *Wpływ pandemii COVID-19 na samorzędy lokalne i regionalne w UE: główne wnioski ze wspólnego badania KR-OECD*. URL: <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2020-04845-00-01-tcd-tra-pl.docx/content>

- Більшість респондентів (63%) очікують, що криза COVID-19 матиме значний негативний вплив на місцеві органи влади.
- На думку респондентів, брак технічних ресурсів та обладнання («дуже складно» для 46% респондентів), дефіцит субнаціонального фінансування (39%) та відсутність координації з іншими рівнями управління (27%) – найбільші проблеми, які їм доводиться вирішувати в управлінні кризою в галузі охорони здоров'я.
  - Лише близько половини респондентів вважають, що координація в рамках субнаціональних органів влади або з національними урядами є ефективною.
  - У коротко- та середньостроковій перспективі більшість субнаціональних органів влади очікують, що соціально-економічна криза пандемії COVID-19 негативно вплине на їхні фінанси, маючи небезпечний «ефект ножиць» на зростання витрат і падіння доходів.
  - Близько 86% регіонів і міст очікують негативного впливу на свої витрати, особливо в частині значного збільшення витрат у сферах соціальних послуг (64%), соціальних виплат (59%), підтримки МСП та самозайнятих осіб і охорони здоров'я. При цьому 90% респондентів прогнозують зниження надходжень, зокрема податкових, а також зборів і фінансового навантаження на користувачів.
  - На момент опитування близько 24% субнаціональних органів влади планували просити нові позики для подолання кризи. 13% респондентів вже подали заявку на додаткове фінансування ЄС, а 49% розглядали можливість подати заявку.
  - На момент дослідження більшість субнаціональних органів влади все ще зіштовхувалася з надзвичайною ситуацією у сфері охорони здоров'я, а деякі починали впроваджувати заходи з виправлення ситуації, зокрема стимулювання державних інвестицій і прямої підтримки економіки.
  - Криза COVID-19 дає політикам можливість трансформувати політику регіонального розвитку. Три основні пріоритети – це надання доступних і якісних базових послуг, включаючи охорону здоров'я в усіх сферах (76%); підвищення регіональної стійкості (69%) та зменшення цифрового розриву між регіонами (68%).

Відзначені пропорції і тенденції негативного впливу пандемії COVID-19 знаходять підтвердження і в щорічних дослідженнях регіонального і локального барометра ЄС. Так, як пандемія є динамічним фактором соціальної реальності, для розуміння суспільства в умовах пандемії необхідні динамічні дослідження. З разових вимірювань неможливо сформувати точний портрет суспільства. Відомий польський соціолог П.Штомпка вказував на цей факт і підкреслював, що «суспільство не можна сприймати як стаціонарний стан, а як процес; не як жорсткий квазіоб'єкт, а як безперервний нескінченний потік подій»<sup>13</sup>. У вересні 2020 року було проведено нове опитування громадської думки: кількість респондентів склала понад 26 300 осіб з усіх країн ЄС. Матеріали звіту за результатами цього опитування, а також інші подібні дослідження були опубліковані окремим виданням і в барометрі ЄС від 12 жовтня 2020 року<sup>14</sup>. У звіті звертається увага на ряд проблем, викликаних пандемією та потребуючих особливої уваги як з боку органів місцевого самоврядування, державної влади та суспільства в цілому, зокрема:

- Зменшення доходів і зростання витрат, т. зв ефект ножиць загрожує державним фінансам муніципалітетів, міст і регіонів ЄС. Наприклад, у 2020 році падіння доходів субнаціональних органів влади лише у Франції, Німеччині та Італії оцінюється у близько 30 мільярдів євро для цих трьох країн, що становить до 10% відповідних загальних сум. Понад 90% регіонів і муніципалітетів ЄС очікують різкого зниження доходів. Економічні наслідки пандемії COVID-19 серйозні в усьому ЄС. У звіті показано, що деякі райони особливо вразливі до негативних наслідків – регіони Іль-де-Франс, іспанські регіони Андалусія, Кастилія і Леон, Мадрид і Валенсія та більшість італійських регіонів, а також прибережні регіони Хорватії; особливо постраждали східна Болгарія та Греція.

- Втрачене покоління COVID-19 – молодь – найбільш вразлива група, оскільки цифровий розрив у Європі збільшується. Дослідження

---

<sup>13</sup> Sztompka P. *Socjologia zmian społecznych*. Kraków: Znak, 2005, – s.24.

<sup>14</sup> *2020 Barometer of Regions and Cities. 02 October 2020*. Brussels: European Committee of the Regions. 2020. – 142 p.; *Doroczny barometr regionalny i lokalny UE, KR, 2020 r.* URL: <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>

та переконливі докази впливу пандемії на молодь мають вирішальне значення для того, щоб ця група населення не стала втраченим поколінням ЄС. Обґрунтована політика на всіх рівнях має підтримувати інтеграцію молодих людей у сучасну систему освіти та ринки праці на основі зеленого, сталого та цифрового переходу.

Звіт також показує, що вплив пандемії COVID-19 може бути особливо суттєвим для жінок, які становлять майже 80% медичних працівників у ЄС і займають подібну частку на різних торгових посадах, які передбачають прямий контакт із клієнтами. З'являється дедалі більше доказів того, що насильство щодо жінок і дівчат зросло в період ізоляції.

Пандемія може збільшити розрив між сільськими та міськими районами і поглибити розрив між системами освіти. Лише шість держав-членів забезпечують на високому рівні цифрову шкільну освіту щонайменше 80% учнів.

Особливу увагу було приділено впливу кризи на малі та середні підприємства. У доповіді йдеться про туристичну індустрію, яка є особливо важливою в периферійних та прибережних регіонах ЄС, де вона часто є єдиним основним джерелом економічної діяльності та зайнятості.

Пандемія мала дуже різний вплив на різні регіони та місцеві органи влади в ЄС. Це призводить до появи нової географії COVID-19, яка підкреслює значні відмінності між регіонами, як з точки зору їхньої відповідальності за охорону здоров'я, так і їх спроможності надавати різного роду послуги. Наприклад, доступність відділень інтенсивної терапії та персоналу лікарні різняться в країнах ЄС, що безпосередньо впливає на здатність регіонів впоратися з надзвичайною ситуацією. Асиметричний вплив кризи COVID-19 на регіональні системи охорони здоров'я демонструє необхідність швидкого реагування на конкретній території. Більшість європейців вважає здоров'я головним пріоритетом. Тож нині, в умовах ковідної кризи, а вже потім і в інших сферах локальної політики, місцеві та регіональні органи влади повинні мати більше права на рішення, прийняті на рівні ЄС (67% європейців вважають, що місцеві та регіональні органи влади не мають достатнього впливу на рішення, прийняті на рівні ЄС).

Криза призвела до безпрецедентних порушень у вільному переміщенні людей, товарів і послуг через єдиний ринок. Це відбувається почасти неузгоджено, а іноді з катастрофічними наслідками для бізнесу і окремих осіб, зокрема, працівників у транскордонних регіонах або студентів. Крім того, гнучкість, що надається стосовно правил державної допомоги, ймовірно спотворить конкуренцію і може призвести до посилення територіального диспропорції.

Відповідно, необхідно вжити заходів для забезпечення безперебійного функціонування єдиного ринку в умовах майбутніх криз, оскільки він є ключовим вектором європейської єдності та стійкості. У цьому відношенні особливу увагу слід приділити транскордонним регіонам. Крім того, Комісія повинна оцінити, якою мірою різні рівні державного втручання посилили національні та регіональні дисбаланси та порушили єдиний ринок. У своєму загальному огляді системи державної допомоги Комісія повинна розглянути можливість надання компенсаційних заходів. Комісія також має вивчити можливість створення загальноєвропейської програми для критичних секторів. Усі компанії, які зазнали збитків під впливом викликаного пандемією COVID-19 кризи, мають отримати компенсації та вигоду, незалежно від того, де вони розташовані.

Загалом проведене Європейським комітетом регіонів опитування громадської думки показує, що 52% респондентів, як правило, довіряють місцевим та регіональним органам влади. Саме вони залишаються найнадійнішим рівнем загального врядування, фактично єдиним рівнем довіри європейців. Спільне дослідження КР та ОЕСР, а також інші подібні дослідження (наприклад, опитування Комітету регіонів серед 27 000 громадян на тему «Криза коронавірусу та роль регіонів і міст ЄС», жовтень 2020 р.) свідчать, що потрібна нова модель координації між різними рівнями управління, в тому числі з метою забезпечення узгодженої та ефективної відповіді на майбутні кризи. Міста та регіони також мають бути тісно залучені до підготовки національних планів, а також для забезпечення їх доповнюваності з необхідними регіональними та місцевими стратегіями відновлення. Все більше і більше людей усвідомлюють, що майбутнє Європи має будуватися з регіонами, містами та селами, а не лише з державами-членами та Брюсселем.

Відповідно, ці складні часи можна було б перетворити на можливість зміцнити місцеву демократію – рівень влади, якому громадяни найбільше довіряють. Пандемія також нагадує нам про взаємозалежність Європи з рештою світу. ЄС має продовжувати підтримувати демократію, верховенство права та права людини в країнах-партнерах і гарантувати, що його політика та інструменти «пост COVID» сприятимуть їх зміцненню і розбудові.

Підсумовуючи вищесказане, вважаємо за доцільне наголосити, що пандемія COVID-19 призвела до зміни парадигми суспільно-політичного та соціально-економічного життя в різних країнах, що особливо чітко виявилось в країнах-членах ЄС. Саме тут були запропоновані системні підходи до організації боротьби з пандемією, починаючи від локального до загальноєвропейського рівня. Україна як країна-сусід ЄС активно використовує європейський досвід антиковідного менеджменту. І серед перших громад, які почали його активно впроваджувати, стали громади європейського прикордоння, зокрема, Чернівецької області – пілотної як у плані появи першого зафіксованого випадку зараження, так і впровадження особливих карантинних обмежень.

**Natalia NECHAYEVA-YURIYCHUK,  
Sergey TROYAN**

## **PANDEMIC TEST: PECULIARITIES OF TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF A COVID-19 CRISIS**

*This article is devoted to the peculiarities of the organization of anti-crisis measures by local governments in the context of the COVID-19 pandemic on the example of Ukraine and Poland. The authors draw attention to the preventive measures introduced by local governments of both STATES, emphasizing the importance of the systemic approach in combating the spread of COVID-19, which was suggested by EU member states. In addition, the main consequences of the pandemic's impact on the social and socio-economic life of communities and the challenges that*



*require an urgent response from both local and national authorities have been identified.*

**Key words:** *COVID-19 pandemic, anti-crisis measures, local governments, quarantine restrictions, “lost” generation.*

**Наталья Нечаева-Юрийчук,  
Сергей Троян**

## **ИСПЫТАНИЕ ПАНДЕМИЕЙ: ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ТЕРИТОРИАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ В УСЛОВИЯХ КОВИДНОГО КРИЗИСА**

*Данная статья посвящена особенностям организации антикризисных мер органами местного самоуправления в условиях пандемии COVID-19 на примере Украины и Польши. Авторы обращают внимание на превентивные меры, введённые органами местного самоуправления обоих государств, акцентируя при этом внимание на системном подходе в организации противодействия распространению COVID-19, предложенном странами-членами ЕС и мультиплицированного другими государствами, в т.ч., и Украиной. Кроме того, обозначены основные последствия влияния пандемии на общественную и социально-экономическую жизнь местных сообществ и вызовы, требующие немедленной реакции как со стороны местных, так и национальных органов власти.*

**Ключевые слова:** *пандемия COVID-19, антикризисные меры, органы местного самоуправления, карантинные ограничения, «потерянное» поколение.*

**Євгенія ЮРІЙЧУК,  
Дмитро АНТОНЮК**

## **ДОВІРА VS. КОРУПЦІЯ: РЕФЛЕКСІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ**

*У статті розглянуто основні чинники, що впливають на формування довіри до влади в умовах пандемії COVID-19. Особливу увагу приділено тим чинникам, які загрожують впровадженню дієвих заходів протидії коронавірусній кризі, зокрема проблемі корупції. Визначено та продемонстровано негативний вплив прийняття центральною владою неякісних рішень на підтримку місцевим населенням представників облдержадміністрацій. Окремо визначено позитивні фактори впливу пандемії на соціальну сферу.*

**Ключові слова:** довіра до влади, корупція, пандемія COVID-19.

Пандемія COVID-19 та запровадження відповідних карантинних заходів з 12 березня 2020 року<sup>1</sup> надзвичайно ускладнили політичну та соціально-економічну ситуацію в Україні. «COVID-19 наочно продемонстрував, як деякі структури управління виявилися нездатними захистити наші громади від найгірших наслідків пандемії, а деякі країни – вдавалися до заходів, виходячи радше з політичних, а не наукових міркувань» – зазначає Загальноєвропейська комісія з питань охорони здоров'я і сталого розвитку<sup>2</sup>. Протиепідемічні дії влади загострили питання ефективності, корупції, обмеження прав і свобод громадян внаслідок карантинних заходів і як результат – довіри або

---

<sup>1</sup> Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF> (дата звернення: 12.10.2021).

<sup>2</sup> Пандемія COVID-19 демонструє необхідність невідкладних реформ систем охорони здоров'я, епіднадзора та управління як у межах, так і поза межами Європейського регіону ВООЗ. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20COVID-19%20pandemic%20calls%20for%20urgent%20reform%20of%20healthcare%2C%20surveillance%20and%20governance%20in%20the%20WHO%20European%20Region%20and%20beyond%205BUK%5D.pdf> (дата звернення: 12.10.2021).

недовіри населення до влади. Смертельна загроза спонукала об'єднати зусилля органів влади, громадянського суспільства, бізнесу, ЗМІ для протистояння інфекції та водночас загострила найбільчі та найуразливіші суспільні проблеми, насамперед – корупційну. Карантинні заходи спричинили економічний спад, закриття підприємств та закладів харчування, безробіття, акції протестів у різних регіонах України. Водночас, згідно даних опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології 15-18 жовтня 2021 року 42,1 % опитаних вважають, що головна причина економічної кризи в Україні – високий рівень корупції, далі серед причин виокремлюють некомпетентність влади, пандемію COVID-19 і російсько-українську війну<sup>3</sup>. Проте, саме пандемія спричинила спалах корупції не тільки в Україні, а й у всьому світі, що й актуалізує дослідження проблеми взаємозв'язку корупційних аспектів ефективності протиепідемічних заходів і довіри до влади з огляду на парадоксальне зростання довіри до новин<sup>4</sup>, а також до науки<sup>5</sup>.

Дієвість карантинних заходів, запроваджених українською владою оцінюють по-різному: відповідно до результатів досліджень квітня 2020 року 61 % опитаних вважали ці заходи оптимальними, 17 % стверджували, що вони є занадто м'якими, і майже стільки ж – 15 %, були переконані, що заходи є надто жорсткими<sup>6</sup>. Більшість науковців переконані, що протидія пандемії сприяла зміцненню соціальних зв'язків

---

<sup>3</sup> Головна причина кризи економіки в Україні. Українці вважають, що це не війна і пандемія. URL: <https://news.liga.net/ua/society/news/bolee-40-ukraintsev-schitayut-korruptsiyu-glavnoy-prichinoy-ekonomicheskogo-krizisa-opros> (дата звернення: 11.10.2021).

<sup>4</sup> Newman N. *Executive summary and key findings of the 2021 report*. URL: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021/dnr-executive-summary> (дата звернення: 12.10.2021).

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Україна на карантині: моніторинг суспільних настроїв, рейтинг, аудиторія: населення України віком від 18 років в усіх областях, крім тимчасово окупованих територій Криму та Донбасу. Вибрка репрезентативна за віком, статтю і типом поселення. Метод опитування: САТІ (Computer-Assisted Telephone Interviews – телефонні інтерв'ю з використанням комп'ютера). На основі випадкової вибірки мобільних телефонних номерів. Вибіркова сукупність: 2000 респондентів. Помилка репрезентативності дослідження з довірчою імовірністю 0,95 не перевищує 2,2 %. Терміни проведення: 10-12 квітня 2020 року.

і міжсекторальної взаємодії. Експерти з посеред опитаних представників неурядових організацій (50 %) погодилися з тим, що пандемія примножила у суспільстві соціальний капітал – людські зв'язки, солідарність, взаємодовіру, а також сприяла напрацюванню навичок і технологій самоорганізації<sup>7</sup>.

Задля координації діяльності в умовах кризи та карантину виконавча, місцева та регіональна влада обирала різноманітні форми взаємодії на обласному та міському рівнях. Зокрема, у Чернівецькій області функціонував обласний штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та з упередження і нерозповсюдження інфекційного захворювання – коронавірусу COVID-19. Спостерігається поява та розвиток неформальних ініціатив, громадських організацій, волонтерських проєктів, бізнесових планів, які так чи інакше співпрацюють з владою та демонструють різноманітний діапазон такої співпраці.

Надзвичайно важливим параметром спільної роботи для подолання наслідків кризи та вирішення проблем є прозорість дій і підзвітність органів влади під час здійснення закупівель, розподілу ресурсів, наданих бізнесом як благодійна допомога. Прозорість і відкритість влади перешкоджає корупції, збільшує довіру всередині громад, сприяє ефективному наданню послуг відповідно до реальних потреб і зменшує кризові виклики. Наприклад, владою Тайваню було заборонено експорт засобів індивідуального захисту, розгорнуто власне виробництво масок й інших засобів захисту на своїй території та встановлено на них фіксовану ціну. Урядом встановлено великі штрафи та покарання у вигляді ув'язнення за підвищення цін на маски чи інші товари для запобігання передачі вірусу, розроблено ефективну систему логістики задля вчасного забезпечення масками медичних закладів і аптек, створено систему відстеження залишків<sup>8</sup>. Натомість в Україні закуповува-

---

<sup>7</sup> Громадянське суспільство в період пандемії: як вона вплинула на громадську активність / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-period-pandemii-yak-vona-vplynula-na-gromadsku-aktivnist> (дата звернення: 14.10.2021).

<sup>8</sup> Руснак Д. Секрети успіху: як різні країни боролися з пандемією COVID-19. URL: <https://voxukraine.org/sekreti-uspihu-yak-rizni-krayiny-borolyusa-z-pandemiyeyu-covid-19/> (дата звернення: 14.10.2021).

ли маски за кордоном та ще й за космічну ціну 37 євро<sup>9</sup>, що свідчить про корупційний складник. Водночас, на початку загострення ситуації із COVID-19 в усьому світі, українським керівництвом було експортовано близько 1000 тон захисних масок до Іспанії що, на наш погляд, виглядає нерозумним та теж може мати корупційну основу<sup>10</sup>.

17 березня 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», у розділі X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» містилася норма про те, що «дія цього Закону не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, необхідні для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19). Перелік таких товарів, робіт чи послуг та порядок їх закупівлі затверджуються Кабінетом Міністрів України. За результатами такої закупівлі в електронній системі закупівлі замовник оприлюднює звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, договір про закупівлю та всі додатки до нього, звіт про виконання договору про закупівлю відповідно до статті 10 цього Закону. У разі недотримання вимог щодо публікації таких звітів винні особи притягаються до відповідальності відповідно до закону»<sup>11</sup>. Тобто такі нововведення, насамперед, повинні були допомогти оперативно забезпечувати усі потреби медичних працівників для боротьби із епідемією. Міністерство охорони здоров'я замість того, щоб максимально сприяти підпорядкованому йому спеціалізованому підприємству «Медичні за-

---

<sup>9</sup> Гомолова А., Линделл Д. *Как Европа потратила деньги на борьбу с COVID-19*. URL: <https://www.occrp.org/ru/coronavirus/europes-covid-19-spending-spreed-unmasked> (дата звернення: 14.10.2021).

<sup>10</sup> *Україна продала маски в Іспанію. На митниці кажуть – все законно*. URL: [http://tvoemisto.tv/news/ukraina\\_proдалa\\_masky\\_v\\_іspaniyu\\_na\\_mytnytsi\\_kazhut\\_use\\_zakonno\\_107591.html](http://tvoemisto.tv/news/ukraina_proдалa_masky_v_іspaniyu_na_mytnytsi_kazhut_use_zakonno_107591.html) (дата звернення: 8.11.2020).

<sup>11</sup> *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)*: Закон України від 17.03.2020 №16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

купівлі України» централізовано організувати постачання і закупівлю ліків, тестів, обладнання, масок, захисних костюмів та ін. зловживало наданими преференціями, а то й узагалі застосовувало положення закону не за призначенням. Зокрема МЗС було припинено проведення тендеру «Медичних закупівель України», здійснено закупівлі самостійно зі значною переплатою (40 %), не виділено коштів реалізацію договору щодо закупівлі значно дешевших захисних костюмів<sup>12</sup>.

На місцях медичні заклади подекуди теж зловживали можливостями нововведень, прийнятих у законі та використовували «ковідні» кошти не за призначенням, зокрема «одеська інфекційна лікарня, виправдовуючи неконкурентну процедуру закупівлі пандемією, почала активно скуповувати меблі та інше приладдя на кшталт тумб та диванів за дуже високими цінами. У Дніпрі міська клінічна лікарня № 8 хотіла без тендеру віддати 2,4 млн грн на ремонт приміщення та сантехнічних мереж. Відсутність конкурентної закупівлі пояснювали боротьбою з коронавірусом, однак ремонтні роботи взагалі не входять до такого переліку»<sup>13</sup>. На жаль, у законі «Про публічні закупівлі» вказано, що звіт про виконаний договір, який публікують замовники, не є «процедурою закупівлі»<sup>14</sup>. Це спричинило в умовах пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19) ситуацію бездіяльності Держаудитслужби, покликаної здійснювати моніторинг публічних закупівель.

Підзвітність, прозорість, вивчення реальних потреб підвищують довіру до органів влади з боку волонтерів і бізнесу: вони бачать, що зусилля влади спрямовані на здійснення розумних, конкурентних та ефективних процедур закупівель і розподілу. Така політика здатна підвищити активність соціально відповідального бізнесу в наданні додаткових ресурсів для подолання наслідків кризи і залучити волонтерів до

---

<sup>12</sup> 100 днів карантинних закупівель: як МОЗ, МВС та інші використали пандемію для мільонних корупційних схем. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/23/7256712/> (дата звернення: 12.11.2021).

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 №16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

спільної діяльності. Приклади відсутності прозорості у закупівлі ресурсів під час епідемії, надання неповної інформації та приховування владою відомостей, що утруднює реальну взаємодію та призводить до розпорощування коштів та людських ресурсів<sup>15</sup>.

Навесні 2021 року Міністерство соціальної політики запропонувало зменшити виплати за час непрацездатності (лікарняні) у зв'язку з важкою епідеміологічною ситуацією, яка наносить нещадні удари по державному бюджету<sup>16</sup>. У вересні 2021 року у Чернівцях для дітей і дорослих із ознаками бронхіту не давали направлення на ПЛІР-тести, маніпулюючи статистикою та породжуючи недовіру до влади. Подібна ініціатива, на нашу думку, говорить про неефективність дій влади не лише у випадку боротьби із захворюваністю, але й про проблеми в інших сферах, які за логікою мали би забезпечувати своєчасне надходження коштів до державної скарбниці.

Із розгортанням «вакцинаторської» кампанії в Україні, Міністерство охорони здоров'я у спробах нівелювати брак інформаційної кампанії стосовно користі щеплень проти коронавірусу, прийняло непопулярне рішення щодо відсторонення невакцинованих працівників від роботи без збереження заробітної платні<sup>17</sup>, в результаті чого виникає питання: дане рішення є критичною необхідністю задля піклування про здоров'я своїх громадян або ж є одним з методів підтримки образу ефективної влади у зв'язку з браком коштів, що ймовірно є наслідком численних корупційних випадків?

Рівно рік тому, у листопаді 2020 року під будівлею Чернівецької обласної державної адміністрації (ЧОДА) відбувся пікет підприємців проти встановлених обмежень щодо роботи закладів громадського харчування.

---

<sup>15</sup> Гомолова А., Линделл Д. *Как Европа потратила деньги на борьбу с COVID-19*. URL: <https://www.occrp.org/ru/coronavirus/europes-covid-19-spending-spreed-unmasked> (дата звернення: 14.10.2021).

<sup>16</sup> *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації функцій Фонду соціального страхування України*: Проект Закону України від 12.10.2021 №6171. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/661/> (дата звернення: 15.11.2021).

<sup>17</sup> *Відсторонення від роботи працівників, які підлягають обов'язковій вакцинації проти COVID-19: роз'яснення*. URL: <https://moz.gov.ua/article/health/vidstoronennja-vid-roboti-pracivnikov-jaki-pidljagajut-obov'язkovij-vakcinacii-proti-covid-19-roz'jasnennja> (дата звернення: 15.11.2021).

Тоді для цього виду бізнесу окрім встановлення обов'язкового дотримання протиепідеміологічних заходів ще й часові рамки роботи, які аж ніяк не відповідали піку відвідування клієнтів, що відповідно негативно позначилося на їх прибутках і загальній платоспроможності по рахунках. Через це значна частина споживчого бізнесу, яка хоч і пережила перший локдаун, через встановлені обмеження не змогла вийти на попередній рівень заробітку, через що була змушена припинити свою діяльність<sup>18</sup>. Ця ситуація породила глибоку недовіру представників бізнесу до представників влади, місцевої зокрема, через нерозуміння владою специфіки їх роботи, відсутність конкретних обґрунтувань необхідності введення саме таких жорстких обмежень та неспроможність цієї ж влади запропонувати альтернативні шляхи вирішення проблеми. До того ж, представники сфери харчування не готові були йти на поступки через невизначеність термінів перебігу хвороби серед населення та ризик введення нового локдауну, адже перед ними постала гостра необхідність повернути кошти втрачені під час першого локдауну. Якщо співпраця «суспільство-влада» – це показник легітимності останньої, то відкрите протистояння між ними говорить про протилежне. Зокрема, представники ресторанної сфери бізнесу на мітингу домовилися між собою попереджати один одного у месенджері Viber про проведення перевірок щодо дотримання протиепідеміологічних заходів представниками місцевої адміністрації.

Зіткнувшись із проблемою підтримки бізнесу під час локдауну, уряд Д. Шмигала спершу запропонував підприємцям та їх найнятим працівникам разову допомогу в розмірі 8000 гривень, що об'єктивно не є справедливою компенсацією, якщо термін локдауну не є чітко визначеним. Натомість Кабінет міністрів звернувся до європейського досвіду надання спеціальних кредитів для підтримки бізнесу у карантинний період, який, на жаль, не виявився дієвим в Україні – ініційована програма «5-7-9» зазнала краху. Річ у тім, що державні банки хотіли мати гарантії повернення своїх коштів, а тому ретельно відбирали

---

<sup>18</sup> Філіпова Н. «Нема роботи – нема податків»: чернівчани вийшли на акцію-протесту проти карантинних обмежень. URL: <https://www.0372.ua/news/2936045/nema-roboti-nema-podatki-vernivchani-vijsli-na-akciu-protestu-proti-karantinnih-obmezen> (дата звернення: 14.11.2021).



бажаючих взяти участь у програмі. Основною причиною невидачі кредитів стала невпевненість у платоспроможності підприємств саме через те, що вони постраждали під час локдауну<sup>19</sup>. Відповідно кредити отримували потужні підприємства переважно з аграрного сектору, для яких наслідки локдауну були не такими серйозними, та для яких, по суті, не було необхідності в залучені додаткових коштів<sup>20</sup>.

Отже, брак зрозумілої інформації про карантинні заходи для стейкхолдерів, зокрема представників малого та середнього бізнесу, недостатність логічних пояснень тих чи інших карантинних заходів призвела до недовіри з боку громади до їх виконання. Вибірковість роботи торговельних закладів (великі супермаркети, будівельні магазини) та заборона роботи малого бізнесу без адекватних пояснень сприяли соціальній напрузі та саботуванню карантинних заходів.

На кінець 2021 року особливого поширення набуває корупція щодо сертифікатів про вакцинацію. До чернівецьких лікарень потрапляють в складному стані пацієнти, які купили ковід-сертифікати, проте вакцину насправді не отримували<sup>21</sup>. Водночас результати соціопитування показали, що **підхід, який включає передавання науково обґрунтованих повідомлень від авторитетної особи у галузі охорони здоров'я, збільшив знання про нові заходи безпеки під час COVID-19, а також підвищив упевненість у безпеці безперервної планової вакцинації.** Однак, «емоційний» підхід не продемонстрував суттєвого статистичного впливу на ставлення до вакцинації. **Тобто** ретельно продумані та оформлені, а також добре протестовані кампанії можуть

---

<sup>19</sup> Доступное оказалось недоступным. Почему банкиры выдают мизерное число кредитов по программе 5-7-9%. URL: <https://strana.today/finance/266219-pochemu-provalilas-kreditnaja-hosudarstvennaja-prohramma-i-est-li-u-nee-perspektiva.html> (дата звернення: 15.11.2021).

<sup>20</sup> Бунт против "5-7-9". Почему кредитная программа от Зеленского расколола банковский сектор. URL: <https://finance.liga.net/ekonomika/article/bunt-protiv-5-7-9-pochemu-kreditnaya-programma-ot-zelenskogo-raskolola-bankovskiy-sektor> (дата звернення: 15.11.2021).

<sup>21</sup> Книжник А. До лікарні в Чернівцях надійшов «тяжкий» пацієнт з «кулленим» ковід-сертифікатом, – лікарка. URL: [https://molbuk.ua/chernovtsy\\_news/241318-lezhytu-reanimacii-u-vazhkomu-stanilikarka-z-chernivciv-rozpozvila-pro-paciienta-z-falshyvym-kovid-sertyfikatom.html](https://molbuk.ua/chernovtsy_news/241318-lezhytu-reanimacii-u-vazhkomu-stanilikarka-z-chernivciv-rozpozvila-pro-paciienta-z-falshyvym-kovid-sertyfikatom.html) (дата звернення: 15.11.2021).

використовуватися для відновлення довіри суспільства до безпеки планової вакцинації під час пандемії COVID-19<sup>22</sup>.

Особливого значення в умовах кризи та задля протидії корупції набуває *довіра до особистостей*. У Новій Зеландії прем'єр-міністерка Джасинда Ардерн, показала зразкове керівництво країною під час пандемії – їй вдалося об'єднати країну і досягти високого рівня довіри людей до всіх дій уряду, якими б непопулярними вони не були<sup>23</sup>. Натомість, у Чернівецькій області через незначні успіхи боротьби з поширенням COVID-19 і провал реформи децентралізації оголошують недовіру очільнику облдержадміністрації Сергію Осачуку<sup>24</sup>. Науковці довели взаємозв'язок і взаємозалежність довіри, підзвітності та відповідальності, що в сукупності «передбачає готовність визнавати проблему публічно». Саме визнання проблем як таких з боку місцевої влади, а також негайне направлення зусиль на їх вирішення, дозволило створити безпечні умови для життєдіяльності жителів великих міст в умовах пандемії. До переліку таких міст увійшли Сідней, Токіо, Торонто, Сінгапур та Копенгаген. Індекс безпечних міст передбачає високу кореляцію між *контролем над корупцією та безпечністю життя*, тому не дивно, що данці, як мешканці однієї з найменш корумпованих країн світу, довіряли своїм інститутам і одне одному протягом всієї пандемії. У Данії спостерігається надзвичайно висока підтримка дій уряду і загалом довіра до владних інституцій<sup>25</sup>. У той же час, в Індонезії ексміністра відправили за ґрати на 12 років за корупцію під час пандемії<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Зміцнення довіри до продовження планової імунізації під час COVID-19. Спільний проєкт ЮНІСЕФ в Україні та Facebook «Ідеї для впливу». URL: <https://www.unicef.org/ukraine/stories/building-confidence-continue-routine-immunization-during-covid-19> (дата звернення: 15.11.2021).

<sup>23</sup> Руснак Д. *Секрети успіху: як різні країни боролися з пандемією COVID-19*. URL: <https://voxukraine.org/sekrety-uspihu-yak-rizni-krayiny-borolyasya-z-pandemiyeyu-covid-19/> (дата звернення: 16.11.2021).

<sup>24</sup> Дуняк О. *Чернівецька районна рада висловила недовіру голові ОДА. Що це означає*. URL: <https://suspilne.media/164510-cernivecka-rajona-rada-vislovila-nedoviru-golovi-oda-so-se-oznasaе/> (дата звернення: 15.11.2021).

<sup>25</sup> Гелловей Л. *5 найбезпечніших міст світу попри пандемію. У чому секрет*. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/vert-tra-58863881> (дата звернення: 15.11.2021).

<sup>26</sup> *В Індонезії ексміністра відправили за ґрати на 12 років за корупцію під час пандемії*. URL: [https://lb.ua/world/2021/08/23/492328\\_indonezii\\_eksministra\\_vidpravili.html](https://lb.ua/world/2021/08/23/492328_indonezii_eksministra_vidpravili.html)

Корупція в регіонах України залишається масштабною та болючою проблемою. Дуже багато сфер діяльності в нашій країні потерпають від корупційних схем і ситуація є різною в залежності від регіону. В **Чернівецькій області на першому місці стоїть корупція в медицині, зокрема та, що стосується приватизації лікувальних приміщень та земель, на яких розташовані перинатальний центр, онкологічний центр, психіатрична лікарня, туберкульозний санаторій тощо, а також** виплати медикам, які безпосередньо працюють з ковідними хворими та інші.

Отже, незважаючи на спричинені труднощі та проблеми для соціально-економічного життя пандемією COVID-19, ми можемо спостерігати позитивну динаміку накопичення соціального капіталу та розвиток соціальних зв'язків, зокрема налагодження взаємодії між владою та суспільством для спільного подолання коронавірусної кризи, що дійсно загрожує усьому людству. З іншого боку, нові виклики, такі як пандемія, відкривають нові шляхи до незаконного збагачення та зловживання посадовим становищем з боку представників публічної влади. Систематична корупція серед посадових осіб під час нинішньої складної ситуації може поховати усі надії громадськості на швидке подолання коронавірусу. Нераціональні рішення центральної влади організації щодо прозорих державних закупівель протиепідеміологічних засобів з метою запобігання коронавірусної інфекції, слабка комунікація з громадськістю негативно впливають на сприйняття населенням представників не тільки вищих органів влади облдержадміністрацій, через що формується недовіра до усієї вертикалі влади. Єдиний шлях до подолання негативних чинників пандемії – це забезпечення довіри суспільства до інститутів влади через впровадження механізмів контролю, що й необхідно зробити в Україні на сучасному етапі.

**Yevheniya YURIYCHUK,  
Dmytro ANTONIUK**

## **TRUST VS. CORRUPTION: REFLECTIONS OF AUTHORITY IN THE CONDITION OF A PANDEMIC**

*The article considers the main factors influencing the formation of trust in government in the context of the COVID-19 pandemic. Particular attention is paid to those factors that threaten the implementation of effective measures to combat the coronavirus crisis, in particular the problem of corruption. The influence of the central government's adoption of low-quality decisions on the support of the local population by the representatives of the regional state administrations is determined and demonstrated. The positive factors of the pandemic's impact on the social sphere have been identified separately.*

**Key words:** trust in authority, corruption, COVID-19 pandemic.

**Євгенія ЮРІЙЧУК,  
Дмитрій АНТОНЮК**

## **ДОВЕРИЕ VS. КОРУПЦИЯ: РЕФЛЕКСИИ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ**

*В статье рассмотрены основные факторы, влияющие на формирование доверия к власти в условиях пандемии COVID-19. Особое внимание уделено тем факторам, которые угрожают внедрению действенных мер противодействия коронавирусному кризису, в частности, проблеме коррупции. Определено и продемонстрировано отрицательное влияние принятия центральной властью некачественных решений на поддержку местным населением представителей облгосадминистраций. Отдельно определены положительные факторы влияния пандемии на социальную сферу.*

**Ключевые слова:** доверие к власти, коррупция, пандемия COVID-19.

**Анжела ПАСНІЧЕНКО**

## **ПРАГНЕННЯ ДО ВЛАДИ ЯК ПСИХОЛОГІЧНА ВЛАСТИВІСТЬ ЛЮДИНИ**

*Феномен влади як здатність примусити людину зробити децю проти її бажання несе переважно негативний конотат. Період формування мотиву влади припадає на анальну і фалічну стадії розвитку людини, згідно психоаналітичної концепції. Зміст типових рис мотивації влади, – маніпулятивність, зверхність, самовпевненість, упередженість, цинізм, хитрощі – мають виразний антисоціальний характер та ознаки порушення психічного здоров'я людини, її фіксованість на собі.*

*Нечисельні позитивні характеристики феномену влади вказують конструктивний шлях її розвитку. Соціум має заохочувати соціально-орієнтовані прояви влади (такі, як ініціатива, співпраця, кооперація, турбота, відповідальність, повага), керуючись критеріями «третьої сигнальної системи» – совісті.*

**Ключові слова:** *мотив влади, особисто-орієнтована та соціо-орієнтована влада, маніпулятивність, «маскулінізований ідеал».*

Влада є явищем багатовимірним. Згідно Б. Расселу, поняття «влади» об'єднує усі соціальні науки, як поняття «енергії» у фізиці. Якщо соціологія, політологія, аналізують у владних стосунках відношення, що вже склалися, то науки про поведінку (психологія зокрема) акцент роблять на дослідженні самого *процесу* використання влади. У сучасну епоху інформаційно-комп'ютерних технологій реалізація влади набуває нових нюансів.

За Ф. Хайдером, кожна дія індивіда по відношенню до навколишнього світу визначається його владою, що розуміється як *здатність, сила чи компетентність*. Феномени влади проявляються у ситуації соціального конфлікту, що виникає через несумісність цілей різних людей чи засобів їх досягнення. Тому поняттю влади властивий легкий негативний відтінок, оскільки вона пов'язана із уявленням про примус, пригнічення, насильство, несправедливе панування однієї людини/групи осіб над іншою/іншими.

Проте деякі дослідники відмічають й позитивні ознаки влади. Зокрема Адольф А. Берл називає: законне керівництво, авторитет, визнане лідерство, вплив, виховання, примирення інтересів, групову солідарність<sup>1</sup>. Тому для нас стало цікавим проаналізувати із психологічної точки зору, які індивідуальні властивості людини втілюються у феномені «прагнення до влади».

Часто про владу йде мова, коли хтось може спонукати іншого зробити дещо, що ця інша людина не стала би робити самостійно. Проте при інтересі до проблематики Х. Хекхаузен вказував на обмеженість пояснювальних можливостей поняття «мотив влади» у психологічних дослідженнях<sup>2</sup>. Настільки багато різноманітних факторів варто врахувати для передбачення вдалу владну інтервенцію.

Одні з найперших типологій характерів, які пов'язані із проблематикою влади, належать психоаналітичним концепціям. З. Фрейд, описуючи процес становлення характеру людини як фіксацію її психіки на певній стадії психосексуального розвитку, виділяв п'ять типів характеру, серед яких відношення до «владних повноважень» є в уретрального та фалічного характерів. Обидва типи формуються на фалічній стадії (що триває від 3-х до 6-ти років), якій притаманна едипова ситуація (конкуренція за родителя протилежної статі).

Так, *уретральний характер* проявляється через честолюбство, схильність до суперництва в сполученні із сором'язливістю (через даремність уретрального суперництва у дівчат такий тип характеру трансформується). Ці риси є реакцією на почуття сорому. Люди з *фалічним характером* поведуться недбало, рішуче, самовпевнено та цілеспрямовано. Вони схильні до непомірного марнославства, ексбіціонізму та підвищеної чутливості<sup>3</sup>. В. Райх в якості додаткової фалічної риси називав сильну агресивність. Цей тип людини не приймає підлеглого положення та прагне до домінування.

---

<sup>1</sup> Berle A.A. *The Three Faces of Power*. – N.Y.: Harcourt, Brace & World, 1967. – 83 p.

<sup>2</sup> Хекхаузен Х. *Мотивация и деятельность*: Т. 1. – М.: Педагогика, 1986. – С. 307.

<sup>3</sup> Пасніченко А.Е. *Диференціальна психологія: Методичні рекомендації*. – Чернівці: ЧНУ, 2002. – С. 24.

Пізніше психосоматична медицина підтвердила справедливість виділених у психоаналізі типів характеру людини (М. Александер, О. Лоуен). О. Лоуен розвиває погляди Фрейда, додаючи до типології статево-типові форми характерів: «істеричний» у жінок (які є гордовиті, рішучі) і «фалічно-нарцисичний» у чоловіків (самовпевнені, зверхні, гнучкі, виразні, енергійні). Ці типи особистостей успішні у своїй професійній діяльності, соціально адаптовані, проте ніколи не знаходять глибокого задоволення через відсутність своєї творчої реалізації<sup>4</sup>.

Самобутня цільна концепція була представлена А. Адлером: він виводить особливий мотив – прагнення до знаходження переваги, який компенсує «почуття неповноцінності» у людини. Для здійснення цієї мети можуть бути використані дві тактики: боротьба за владу або збігання у хворобу<sup>5</sup>. Адлер виділяв п'ять основних сфер життєдіяльності, в яких у людини може виникати почуття неповноцінності: – фізична, – розумова, – психологічна, – соціальна та – економічна, в кожній з яких може проявлятися прагнення людини до влади (першості).

На зусиллях людини по переборенню почуття неповноцінності будується стиль життя, в результаті чого стверджується почуття вищості. Так, представники *керуючого типу стилю життя* самовпевнені та наполегливі, з незначним соціальним інтересом. Їхня поведінка не передбачає благополуччя інших людей; вони розв'язують життєві проблеми в антисоціальній формі з притаманною ним установкою зверхності по відношенню до зовнішнього світу. Єдиний позитивний *соціально-корисний тип стилю життя* характеризується соціальним інтересом (почуття спільності, солідарності) та високою активністю. Люди проявляють справжню турботу про інших та зацікавлені у спілкуванні з ними<sup>6</sup>.

Отже, прагнення до переваги, за Адлером, може реалізовуватися як: прагнення до особистої переваги (невротичне бажання бути кращім за

---

<sup>4</sup> Пасніченко А.Е. *Диференціальна психологія: Методичні рекомендації*. – Чернівці: ЧНУ, 2002. – С. 25.

<sup>5</sup> Там само. – С. 35.

<sup>6</sup> Там само. – С. 64-65.

всіх) та конструктивна перевага (через співпрацю, кооперацію). А психологічне зростання людини він вбачає у переході з центрованості на собі і цілі особистої першості на конструктивне опанування середовищем і соціально корисний розвиток.

Е. Шпрангер розрізняв людей за превалюванням в них певної ціннісної орієнтації серед шести різних типів, один з яких становить «політичну людину». Для неї головна цінність існування – могутність, сама по собі та у будь-яких її проявах: самоствердження, влада, політика; досягнення успіхів у професійній діяльності чи спорті<sup>7</sup>. Приваблива мета – керування іншими – виправдовує навіть використання прийомів маніпуляції. Г. Оллпорт за типологією Шпрангера розробив опитувальник, який дозволяє діагностувати виразність усіх шести типів ціннісних орієнтацій у людини.

Екзистенційна потреба у встановленні зв'язків як прагнення до об'єднання з іншими, за Е. Фроммом, реалізується через «підкорення чи владу» або через «кохання». При чому підкорення і влада визнаються ним як непродуктивні життєві стратегії, оскільки перешкоджають психічному здоров'ю людини. А єдиною продуктивною стратегією встановлення зв'язку є кохання, основними елементами якого є: *турбота, відповідальність, повага та знання*<sup>8</sup>.

У типології характерів Е. Фромма виділяється, зокрема, «експлуаторська орієнтація» людини, яка формується вже на анальній стадії її розвитку (2-4 роки) через прагнення отримати усе від людей за допомогою сили та хитрощів. Установка цього типу зафарбована сумішшю ворожості та маніпуляції. Подібна орієнтація формується через відчуття, що джерело усіх благ знаходиться назовні і нічого не можна створити самотужки.

Така установка поширюється на всі сфери: матеріальні речі, любов і почуття, на мислення та ідеї, інтелектуальну діяльність. Людині властиві упередженість і цинізм, заздрість і ревності. Такі люди схильні

---

<sup>7</sup> Пасніченко А.Е. *Диференціальна психологія: Методичні рекомендації*. – Чернівці: ЧНУ, 2002. – С. 32.

<sup>8</sup> Фромм Э. *Человек для себя: Исследование психологических проблем этики*. – Мн.: Коллегиум, 1992. – С. 99.



переоцінювати те, що належить іншим, та недооцінювати власне. Ці непродуктивні елементи за сприятливих умов можуть трансформуватися у здатність до ініціативи<sup>9</sup>.

*Накопичувальна орієнтація* використовує іншу стратегію підкорення світу. Такі люди вважають, що наділені обмеженим запасом сили, енергії та ментальних здібностей і цей запас поступово вичерпується. Тому стосовно інших людей безпечними діями є або відстороненість, або володіння ними. Представники такого типу дуже упереджені та мають особливе почуття справедливості<sup>10</sup>.

Також Е. Фромм аналізує поняття «сили» як: – здатність людини плідно використовувати свої сили як потенціал людини; і – «владарювання», яке діє, якщо паралізована сила-здатність, – тобто, це нездатність/безсилля людини. Коли потенціал відсутній, людське ставлення до світу перетворюється на бажання владарювати, проявляти свою силу над іншими, поводитися із ними, як з речами. «Якщо індивід може примусити когось служити йому, все більше і більше паралізується його власна потреба бути плідним»<sup>11</sup>.

У мотиваційних дослідженнях вперше зміст, що відповідає владі, був виділений Г.А. Мюрреєм як «*потреба у домінуванні*» – прагнення ствердити лідерство та діяти у наказовий та переконливий спосіб. Домінантність реалізується як авторитет, контроль чи влада. Пізніше ця потреба була перейменована на «*потребу влади*» (*n. Power* замість *n. Dominance*)<sup>12</sup>.

У векторній мотиваційній системі Мюррея потреба у домінуванні потрапила до усіх трьох складових векторів: до бойового та змагального векторів зі значимим позитивним навантаженням, а ось до особистісно-соціального вектору вона увійшла з найбільш вагомим, проте негативним навантаженням, визначаючи протилежний особистісно-соціальний полюс. Тобто, потреба у домінуванні є по своїй

---

<sup>9</sup> Там само. – С. 66-67.

<sup>10</sup> Фромм Э. *Человек для себя: Исследование психологических проблем этики.* – Мн.: Коллегиум, 1992. – С. 69.

<sup>11</sup> Там само. – С. 90.

<sup>12</sup> *Векторна мотиваційна система:* Навчальний посібник / Упор. Гайсонюк Н.А., Пасніченко А.Е. – Чернівці: Технодрок, 2013. – С. 129.

суті *анти-особистісно-соціальною* (!). Різні стилі утвердження домінування знаходяться у широкому діапазоні: від войовничих лідерів із примітивною владою до навернення послідовників силами духовного лідера чи компетентного знавця своєї справи.

*Функція потреби у домінуванні* полягає в організації людей, щоб їхня енергія та сила могла концентруватися для досягнення спільної мети. Сила, що організована та створена в такий спосіб, створює порядок. Сила, що розсіяна між індивідами без жодного об'єднуючого принципу, продукує хаос<sup>13</sup>. Найбільш поширені проблеми, що пов'язані із потребою у домінуванні, зумовлені або надмірною домінантністю, або ж невідповідним ствердженням домінантності<sup>14</sup>.

Під час загальнонаціонального дослідження 1957 р. у США під керівництвом Дж. Вероффа була виявлена підвищена мотивація влади у людей з мінімальними доходами, низьким освітнім рівнем, які виростили у неповних сім'ях, були кольоровими<sup>15</sup>. Високий національний індекс мотиву влади у США корелював із підвищенням рівня політичних коливань та насильства у суспільстві. Д.Дж. Вінтер визначає соціальну владу як здатність реалізовувати бажані ефекти у поведінці чи переживаннях іншої людини<sup>16</sup>. На його думку, дії влади, які спрямовані на суспільне благо, пов'язані зі страхом влади, страхом невдалості свого впливу та моральною сумнівною використання влади.

Д. Мак-Клелланд також критикував панівне розуміння мотиву влади, яке було пов'язане із маскулінізованим ідеалом західної культурної традиції. Так упускається із виду інакша можливість реалізації влади, яка існує, наприклад, у східних культурах (зокрема, в Індії) – тобто типово жіночі форми використання влади<sup>17</sup>. Тому

---

<sup>13</sup> Там само. – С. 131.

<sup>14</sup> *Векторна мотиваційна система: Навчальний посібник* / Упор. Гайсонок Н.А., Пасніченко А.Е. – Чернівці: Технодрук, 2013. – С. 133.

<sup>15</sup> Veroff J. *Development and validation of a projective measure of power motivation* // Journal of Abnormal and Social Psychology. – 1957. – № 54. – Р. 1-8.

<sup>16</sup> Winter D.G. *The Power Motive*. – N.Y.: The Free Press, 1973. – 373 p.

<sup>17</sup> McClelland D.C., Teague G. *Predicting risk preference among power related tasks* // Journal of Personality. – 1975. – № 43. – 266-285.

Мак-Клелланд запропонував таке визначення мотиву влади – *почуватися сильним і проявляти свою могутність у дії*. Вчений намагався виявити «рольову специфіку жіночої форми влади». Через більшу орієнтацію жінок на соціум мотивація влади в них сприяє прояву традиційної жіночої ролі.

Х. Хекхаузен систематизує критерії особистих відмінностей дій влади<sup>18</sup>:

1) *Опанування джерелами влади*. Люди розрізняються у силі прагнення до збільшення своїх джерел влади, коли почуття володіння владою значиміше за вплив на інших людей. До бажаних джерел влади належать престиж, статус, матеріальне положення, керівна посада, можливість керувати інформацією.

2) *Здібності владних повноважень*. Існують розрізнення у швидкості визначення мотиваційної основи іншої людини. Ці здібності мають маніпулятивний відтінок. Д. Вінтер виявив сильно виражений мотив влади у вчителів, священників, журналістів і психологів, на відміну від адміністративних функціонерів, лікарів та юристів<sup>19</sup>.

3) *Дії влади*. Є індивідуальні розрізнення у схильності до реалізації влади для впливу на поведінку іншої людини. Це диференціює лідерів на «сильних» та «слабких». За змістом інаугураційних промов 12-ти президентів Сполучених штатів Р. Донлі та Д. Вінтер визначили *слабкий мотив влади* у Тафта, Гардинга, Куліджа, Гувера й Ейзенхауера і *сильний мотив влади* у Ф.Д. Рузвельта, Трумена, Кеннеді та Джонсона<sup>20</sup>. За Б. Гудштадтом і Л. Х'елле, досліджувані із зовнішнім локусом контролю покладаються на примус і покарання (аж до погрози звільнення), а із внутрішнім локусом контролю – намагаються використовувати умовляння та переконання<sup>21</sup>.

4) *Моральність цілі*. Використання влади слугує створенню приємних переживань від підкорення навколишніх своїй волі та

---

<sup>18</sup> Хекхаузен Х. *Мотивация и деятельность*: Т. 1. – М.: Педагогика, 1986. – С. 313-317.

<sup>19</sup> Winter D.G. *The Power Motive*. – N.Y.: The Free Press, 1973. – 373 p.

<sup>20</sup> Donley R.E., Winter D.G. *Measuring the motives of the public officials at a distance: An exploratory study of American presidents* // Behavioral Science. – 1970. – № 15. – P. 227-236.

<sup>21</sup> Goodstadt B.E., Hjelte L.A. *Power to powerless: locus of control and the use of power* // Journal of Personality and Social Psychology. – 1973. – № 27. – P. 190-196.

спровокованій безпорадності іншої людини, що призводить до підвищення самооцінки. Д. Мак-Клелланд розрізняє два види мотивів влади: – особисто-орієнтована влада (*P-Power*) та соціо-орієнтована влада (*S-Power*)<sup>22</sup>.

5) *Страх перед наслідками дій влади.* У взаємодії об'єкт впливу може йому опиратися. Х. Хекхаузен називає п'ять видів страхів влади перед: 1 – збільшенням власних джерел влади, 2 – їх втратою, 3 – використанням влади, 4 – вживанням влади у відповідь, 5 – поразкою свого впливу на навколишніх. Зокрема, молодші сини в родині демонструють більш високий страх влади, ніж сини з будь-яким іншим порядком народження в родині<sup>23</sup>.

6) *Перевага певних сфер використання влади.* Розрізнення дій влади у сферах: 1 – сила мотиву та особиста значимість цілі, яку можна досягнути при активній допомозі з боку іншого, 2 – відсутність готовності іншого допомогти добровільно, 3 – тип і сила джерел влади, які дають можливість впливати на мотиви партнера, 4 – наявні у доступі засоби впливу на мотиваційну основу партнера. Лише доступність джерел влади призводить до збільшення ймовірності їх використання.

М. Мак-Кабі виділив у дослідженні чотири типи бізнес-лідерів: – *ремісник* (за рахунок технічної компетентності), – *організатор* (добрий менеджер, проте не власник), – *воїн джунглів* (за рахунок фізичної сили, войовничості), – *гравець* (за рахунок спортивного азарту та дотримання «правил гри») <sup>24</sup>.

За В. Танасвим і І. Карнаухом, олігархи переважно є: «*Підприємцями*» (керівник-гравець, динамічний, працелюб, характерні абстрагованість від реального життя та нерозуміння норм етики), «*Маршалами*» (керівник-боєць, має лідерський характер, наполегливість, здатний досягати цілі; пріоритет вимогливості) і «*Політиками*» (маніпулятор, має добрі комерційні здібності, впевнений у собі; пріори-

---

<sup>22</sup> McClelland D.C., Teague G. *Predicting risk preference among power related tasks* // Journal of Personality. – 1975. – № 43. – P. 226-285.

<sup>23</sup> Хекхаузен Х. *Мотивация и деятельность*: Т. 1. – М.: Педагогика, 1986. – С. 316.

<sup>24</sup> Maccoby, Michael. *The Gamesman: Winning and losing the career game.* – N.Y.: Bantam Books, 1978. – 302 p.

тет сили, здоров'я, волі; схильний до примусу), серед яких «Маршал» і «Політик» керуються мотивом влади<sup>25</sup>.

Б.Ф. Поршнев у «палеопсихології» описав існування людиноподібних *хижаків* та *маніпуляторів* («гомініди») і *людей* (які мають «третю сигнальну систему» – *совість*)<sup>26</sup>. Їх вплив на людей автор пояснює генетичними перевагами: наявність психічного апарату пригнічення волі, сугестії та мистецтва обману. Б.А. Діденко, розвиваючи думку Поршнева, описав існування чотирьох видів людей, два з яких складають хижацьку меншість. Походження цих типів пояснюється одночасним існуванням у минулому неоантропів (які походять від кроманьйонців, що розвивали ремесла) та палеоантропів (послідовники неандертальців – агресивні, живуть малими групами із альфа-самцями)<sup>27</sup>.

Згідно І.В. Каганцю, владу в українському суспільстві захопили хижаки (генетично безжалісні, проте прямолінійні) та маніпулятори (менш агресивні, проте брехливі та безсовісні)<sup>28</sup>. Вони повільно знищують людей, накопичуючи багатства за рахунок їхніх життів. В Україні протягом 30-ти рр. ще до будь-яких війн та епідемій систематично скорочувалося населення. «Еліту» же характеризує підвищена агресивність, брехливість, відсутність совісті (обман своїх же партнерів на кожному кроці). Як емпіричне обґрунтування цього І. Каганець приводить статистику, що випробування на поліграфі вдало проходять 2-3% людей (через відсутність почуття провини, совісті процедура не спрацьовує).

Отже, типові риси людини, яка послуговується мотивом влади, мають виразний антисоціальний характер та ознаки порушення психічного здоров'я свого носія, його фіксованість на собі. І саме

---

<sup>25</sup> Танаев В., Карнаух І. *Практическая психология управления*. – М.: АСТ-Пресс, 2004. – С. 122.

<sup>26</sup> Поршнев Б. Ф. *О начале человеческой истории. Проблемы палеопсихологии*. – СПб.: Алетейя, 2007. – 714 с.

<sup>27</sup> Діденко Б.А. *Цивілізація канибалов: Человечество как оно есть*. – М.: Китеж, 1996. – 156 с.

<sup>28</sup> Генетика украинской "элиты" // <https://domik.ua/novosti/genetika-ukrainskoj-elity-n63634.html>

позитивні характеристики феноменології влади здатні надати конструктивного характеру її розвиткові. Соціально-корисний розвиток, перевага групового виграшу над особистою першістю, моральність цілей діяльності – ось ті критерії, які вирізняють проспективний характер мотивації влади, націлений на майбутнє соціуму.

Тому у демократичному суспільстві лідерам необхідно знати та проголошувати усвідомлені та неусвідомлені потреби населення. А послідовники мають формувати поведінку лідера, схвалюючи/відкидаючи його дії, аж доки вони не переконаються, що лідер дотримується тих самих цінностей та сподівань, що й вони. До речі, в історії людства вже були випадки, коли протягом політичного розвитку обирався саме той лідер, чий «час настав». Вінстон Черчіль та Шарль де Голль слугують такими прикладами з епохи Другої світової війни. Й Україна вже давно чекає на своїх героїв – політичних лідерів. Отже, влада завжди має стверджуватися у динамічному інтерактивному соціальному контексті.

### **Висновки**

Аналіз психологічного феномену «прагнення до влади» дозволив виділити біля шістьдесяти негативних характеристик (маніпулятивність, зверхність, самовпевненість, упередженість, цинізм, хитрощі та ін.) та вдвічі менше позитивних рис (ініціатива, енергійність, співпраця, кооперація, турбота, відповідальність, повага та ін.). В цілому прагнення до влади сильно пов'язується із антисоціальними тенденціями та психічним нездоров'ям людини (гальмує або зупиняє психічний розвиток індивіда; формує ворожість, упередженість, зазд рість, ревності, безсилля) за умов особистої орієнтації. А успішні дії влади у соціальному плані корелюють зі «слабкістю» мотиву влади у лідерів нації.

Отже, саме моральність цілі визначає конструктивний чи деструктивний характер реалізації індивідуального прагнення до влади. Хоча феноменологію влади описує небагато позитивних рис, проте саме вони вказують конструктивний шлях її розвитку. Соціум має заохочувати соціально-орієнтовані прояви мотиву влади у своїх членів, керуючись критеріями «третьої сигнальної системи» – совістю людини.

**Anzhela PASNICHENKO**

## **STRIVING FOR POWER AS A PSYCHOLOGICAL QUALITY OF A PERSON**

*The concept of power is common to any social hierarchy. Negative power mechanisms are prevailing – coercion, violence, control. Positive power manifestations are authority, solidarity, leadership.*

*Most typologies of powerful personalities are found in psychoanalysis. The formation period of the power motive refers to the anal and phallic stages of human psychosexual development. This is associated with difficult living conditions: an Oedipal situation, feeling of shame, feeling of inferiority, superiority to others, limited resources. As a result, there are a desire for personal superiority, manipulation, cunning, hostility, prejudice, cynicism, envy, jealousy.*

*The need for power correlates with competitive and combat vectors directly and has an inverse correlation with the personal-social vector of the motivational system of H.A. Murray. Thus, the power motive is anti-personal and anti-social, because it opposes human to all his surroundings. According to J. Veroff, the high national index of the power motive correlated with the increased level of political unrest and violence in society. Conversely, the government's actions in favor of the community were associated with fear of power and moral doubts about its use.*

*B.F. Porshnev's "paleopsychology" contrasts aggressive paleoanthropes which came from Neanderthals and more moral neoanthropes which came from Cro-Magnons. According to I.W. Kaganets, the elite of Ukrainian society consists of the predators and manipulators who act anti-socially against people. A democratic system of society supposes a real dialogue between the leaders of the nation and the population. Society should encourage socially oriented manifestations of power, guided by the criteria of the «third signal system» – conscience.*

**Key words:** power motive, personally oriented power (P-Power), socially oriented power (S-Power), manipulativeness, «masculinized ideal».

**Анжела ПАСНИЧЕНКО**

## **СТРЕМЛЕНИЕ К ВЛАСТИ КАК ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ КАЧЕСТВО ЧЕЛОВЕКА**

*Мотивация власти социальная по сути, но осуществляется неадекватными средствами (подобно «Насильно мил – будешь!»). Начиная с психоаналитической традиции, все направления психологии отметились в изучении секретов и закономерностей власти. Типичные черты властности – надменность, самоуверенность, предвзятость, цинизм, манипуляции, хитрость – имеют откровенно антисоциальный характер и признаки психической неадекватности. Заметна тенденция дрейфования от «маскулинизированного идеала» воинственного лидера западного мира к социально-ориентированным формам реализации власти, использующим более тонкие механизмы Soft Power. Обществу нужно поощрять социально-приемлемые проявления власти (сотрудничество, кооперация, ответственность, уважение, забота).*

**Ключевые слова:** мотив власти, лично-ориентированная власть, социо-ориентированная власть, манипулятивность, «маскулинизированный идеал».



## РОЗДІЛ II

# ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Валентин Малиновський**

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СУБРЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*У статті розглянуто процес формування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) України в процесі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – ТОВ). Акцентовано увагу на труднощах, які виникали у складному процесі трансформації районів, сформованих ще в радянський період, зокрема в регіонах, в яких компактно проживають представники багатьох національних меншин – Закарпатській та Одеській областях. Зосереджено увагу на нових районах Волинської області, які загалом відповідають вимогам до субрегіонального рівня та враховують пропозиції експертів і громадськості регіону.*

*При цьому наголошується, що створенням нової просторової основи територіальних громад (далі – ТГ) і районів, реформа децентралізації остаточно не завершилася. Через проблеми конституційного реформування не вдалося паралельно трансформувати систему публічної влади на субрегіональному та регіональному рівнях. Тому, незважаючи на досягнуті успіхи, особливо в частині формування ТГ, реформа місцевого самоврядування та ТОВ ще потребує значних зусиль і незмінності політичного курсу.*

**Ключові слова:** субрегіональний рівень, район, децентралізація, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

У процесі реформування місцевого самоврядування і ТОВ в Україні одним з найбільш дискусійних і складних виявилось питання кон-

струкції субрегіону. Зростання ваги муніципальної влади в системі публічної влади з відповідними змінами функціональної парадигми публічного управління окреслили принципово нову роль району. Очевидно, що конституційна функціональна модель району не відповідає сучасним вимогам ефективності публічного управління та є затратною для суспільства. Ще більш алогічною була просторова організація субрегіонального рівня, закладена ще в радянський період. Усе це вимагало кардинальної трансформації як територіальної, так і владної моделі субрегіону. Просторове реформування було успішно завершено місцевими виборами, що відбулися 25 жовтня 2020 р. на новій територіальній основі. Однак, трансформувати адміністративну складову субрегіону через політичні перешкоди не вдалося. Більше того, наразі відсутній політичний консенсус щодо місії субрегіону в нових суспільно-політичних умовах та, відповідно, оптимальної моделі публічної адміністрації. Відповіді на ці запитання – головне завдання, що постало перед реформаторами на нинішньому етапі реформи децентралізації.

Метою статті є аналіз процесу формування нового субрегіонального рівня АТУ, а також окреслення проблем, які необхідно подолати на шляху остаточного завершення реформи місцевого самоврядування та ТОВ.

Протягом 2014-2020 рр. реформа децентралізації пройшла складний і тернистий шлях з багатьма перешкодами. Однак, на відміну від попередніх спроб реформування, послідовність влади і наявність політичної волі дали можливість подолати всі спроби внутрішніх опонентів і зовнішніх недругів заблокувати найважливішу українську реформу. У результаті було демонтовано просторову основу публічної влади, сформовану ще в часи СРСР, і на всій території України запроваджено новий АТУ базового та субрегіонального рівнів. Таким чином, за доволі незначний період реформування Україні вдалося здійснити те, чого не вдалося реалізувати (незважаючи на неодноразові спроби) протягом попередніх десятиліть Незалежності.

Свої особливості супроводжували процес реформування субрегіонального рівня. 12 червня 2020 р. на позачерговому засіданні Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) затвердив конфігурацію субрегіональ-

ного рівня у кількості 129 районів<sup>1</sup>. З цього приводу Прем'єр-міністр України Д. Шмигаль зазначив: «Наша мета – затвердити новий проект районування областей, щоб влада працювала найбільш ефективно та не дублювала жодних функцій. До речі, нинішні райони були сформовані ще при СРСР в першій половині минулого століття і не відповідають сучасним стандартам за багатьма критеріями. Крім того, у нас є райони, де проживає трохи більше 5 тисяч людей, а є – близько 200. Через це виникають складнощі в управлінні. Відповідальність – однакова, а навантаження різне»<sup>2</sup>. Він також наголосив, що з формуванням нових районів завершується основний етап реформи децентралізації, відповідно місцеві вибори восени відбудуться уже за новим адміністративно-територіальним поділом<sup>3</sup>.

Після цього затвердженій Урядом проект субрегіонального рівня розглядався у Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України (далі – Комітет ВРУ). Члени Комітету ВРУ на засіданнях 30 червня – 1 липня та 9 липня розглянули проект постанови Верховної Ради України (далі – ВРУ) «Про утворення та ліквідацію районів», яким пропонувалося утворити в АРК та областях 129 районів. Розглянувши розпорядження КМУ щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій ТГ, звернення окремих народних депутатів України, ОДА, органів місцевого самоврядування та їх провідних асоціацій, обговоривши питання, Комітет ВРУ ухвалив висновок: рекомендувати ВРУ прийняти проект постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» (№ 3650) за наслідками розгляду в цілому з урахуванням пропозицій Комітету ВРУ. Комітет ВРУ запропонував утворити 133 райони: 10 районів в АРК, 5 у Вінницькій, 4 – Волинській, 7 – Дніпропетровській, 8 – Донецькій, 4 – Житомирській, 6 – Закарпатській, 5 – Запорізькій, 5 – Івано-Франківській, 6 – Київській, 4 – Кіровоградській, 8 – Луганській, 7 – Львівській, 4 – Миколаївській,

---

<sup>1</sup> Ухвалено перелік районів. *Голос України*. 2020. 13 черв. С. 2.

<sup>2</sup> Омелянчук І. Уряд пропонує в разі зменшити кількість районів. *Урядовий кур'єр*. 2020. 13 черв. С. 2.

<sup>3</sup> Місцеві вибори восени відбудуться за новим адміністративно-територіальним поділом. *Голос України*. 2020. 13 черв. С. 2.

7 – Одеській, 4 – Полтавській, 4 – Рівненській, 5 – Сумській, 3 – Тернопільській, 7 – Харківській, 3 – Херсонській, 5 – Хмельницькій, 4 – Черкаській, 3 – Чернівецькій, 5 – Чернігівській областях<sup>4</sup>.

Як і очікувалося, такий формат субрегіоналізації викликав невдоволення у багатьох зацікавлених суб'єктів реформування. Зокрема, викликало здивування і нерозуміння запропонованої кількості районів у Закарпатській області – шість, Івано-Франківській – п'ять, натомість, лише три райони у Тернопільській і Херсонській областях.

Процес формування нових районів вийшов на міжнародний рівень. Зокрема, це стосувалося Берегівського району, якого у перших проектах субрегіонального рівня не передбачалося. У Закарпатській області планувалося створити чотири райони: Ужгородський, Мукачівський, Хустський і Рахівський. Однак, після термінового робочого візиту Міністра закордонних справ України Д. Кулеби в Угорщину, в урядовому проекті цей район несподівано з'явився. До нього включили Берегівський і Виноградівський райони, при цьому, у першому проживало близько 52 тис. населення, переважна більшість з яких угорці. Натомість, населення Виноградівського району становило понад 120 тисяч, переважна більшість з яких українці (угорці складала близько 26 %). Логічно, що за таких обставин, адміністративним центром цього району мало б стати місто Виноградів. Однак, усупереч усім методикам, саме Берегове було визначене КМУ адмінцентром новоствореного району.

Це виглядало як поступка української влади Угорщині, яка настійливо вимагала зберегти Берегівський район. На це Міністр Д. Кулеба відповів, що «жодні такі зобов'язання під час мого візиту до Будапешта я не брав. МЗС виступає за захист прав осіб, які належать до національних меншин, але не веде жодних перемовин з жодною країною щодо створення «національних» районів чи округів... Моя принципова позиція і офіційна позиція МЗС для всіх, хто, не шкодуючи метафор, розганяє фейки: жодна іноземна держава не має права диктувати Україні в який спосіб організувати громади, райони чи області. Для нас

---

<sup>4</sup> Замість нинішніх 490 пропонують утворити 133 райони. *Голос України*. 2020. 14 лип. С. 3.

абсолютно неприйнятними є будь-які втручання іноземної держави у внутрішні справи України»<sup>5</sup>.

Усвідомлюючи небезпеку створення районів за етнічною ознакою, українські експерти застерігали не створювати цього району. Власне, такий підхід до останнього дотримувався у процесі формування субрегіонального рівня. Зокрема, у перших проєктах нових субрегіонів Берегівський район мав увійти до складу Мукачівського, а Виноградівський – Хустського районів<sup>6</sup>. Ю. Ганущак вважав створення Берегівського району на Закарпатті взагалі недоречним. Він був прихильником ідеї трьох (Ужгородського, Мукачівського та Хустського) або щонайбільше чотирьох районів (ще й Рахівського)<sup>7</sup>.

Автором у докторському дослідженні також була обґрунтована позиція щодо логічності створення у Закарпатській області чотирьох районів: Ужгородського, Мукачівського, Хустського і Рахівського<sup>8</sup>. На жаль, з політичних мотивів позицію експертів було проігноровано.

Ще одна проблемна ситуація виникла навколо болгарської меншини в Одеській області. Парламент Республіки Болгарії – Народні збори затвердив декларацію «Про АТР в Україні та захист прав і цілісності болгарської громади». Болгарські депутати вважали, що поділ Болградського району Одеської області на п'ять ОТГ загрожує етнічним болгарам, найбільший в районі національній громаді. МЗС України висловило протест у зв'язку з цією заявою парламенту Болгарії і назвало неприйнятними спроби втручання у внутрішні справи України: «Питання щодо Болградського району буде вирішене відповідно до українського законодавства з урахуванням позиції місцевих жителів, у тому числі, чисельної болгарської громади. Вважаємо, що будь-які питання можна вирішити

---

<sup>5</sup> Кулеба спростував фейки щодо «поступок Києва Будапешту на Закарпатті». *Українформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3042847-kuleba-sprostuvav-fejki-sodo-postupok-kieva-budapestu-na-zakarpatti.html> (дата звернення: 11.11.2021).

<sup>6</sup> Реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України: можливі наслідки та оптимальні варіанти. Київ, 2020. С. 13.

<sup>7</sup> Що насправді не так з Берегівським районом. *LB.ua*. URL: [https://lb.ua/news/2020/06/15/459870\\_shcho\\_naspravdi\\_z\\_beregivskim.html](https://lb.ua/news/2020/06/15/459870_shcho_naspravdi_z_beregivskim.html) (дата звернення: 11.11.2021).

<sup>8</sup> Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2011. С. 328.

шляхом конструктивного діалогу, що і відбувається на рівні глав МЗС двох країн... І несподіване рішення болгарських парламентаріїв точно не сприяє цьому конструктивному діалогу. Адже маніпулятивні недостовірні твердження щодо впливу реформи на національну самобутність етнічних болгар України викликають подив і непорозуміння»<sup>9</sup>.

З цього приводу заступник Мінрегіону В. Негода зазначив: «Насправді питання компактного проживання поліетнічних громад, де жителі хочуть зберегти свою культуру і традиції, є актуальним для цілого ряду областей України – Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей. Однак саме в останній, зокрема в Болградському районі Одеської області, процес децентралізації йде найбільш конфліктно. Так, починаючи ще з 2015-го року, на жителів району чинився шалений тиск. Місцева влада заважала створенню ОТГ. Людям не давали прийняти рішення і об'єднатися.

Тим не менше, процес йшов. І на сьогоднішній день з урахуванням думки жителів і вже прийнятих рішень місцевих рад Одеська ОДА подала в Міністерство план, де Болградський район ділиться на п'ять самодостатніх громад з центрами в місті Болград, селах Василівка, Городне, Кубей і Криничне. Всі громади оптимальні по параметрах і я впевнений, що вони будуть досить інтенсивно розвиватися.

Тому не дивно, що буквально вчора, після заяви парламенту Болгарії, представники цих сіл приїхали в Київ. В Українському кризовому медіа-центрі вони дали прес-конференцію. Прозвучали абсолютно виважені заяви і зазначена чітка позиція: згідно із затвердженою законом методикою і рішенням жителів у районі має бути п'ять громад.

Таким чином, очевидно, що якісь люди з України навмисно дезінформували парламент сусідньої країни, який прийняв не зовсім зважене рішення. Рішення, яке не відповідає реальній ситуації, що склалася в громадах Болградського району»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Обух В. Зі своїм статутом в чужу реформу, або чому Софія проти нашої децентралізації. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3030363-zi-svoim-statutom-v-cuzu-reformu-abo-comu-sofia-proti-nasoi-decentralizacii.html> (дата звернення: 12.11.2021).

<sup>10</sup> Болгарський парламент навмисно дезінформували. Сьогодні у мене зустріч з послом, де всі питання будуть зняті – заступник міністра Негода. *Дзеркало тижня*. URL: [https://zn.ua/ukr/POLITICS/bolgarskiy-parlament-navmisno-dezinformovali-sogodni-umene-zustrich-z-poslom-de-vsi-pitannya-budut-znyati-zastupnik-ministra-negoda-348531\\_.html](https://zn.ua/ukr/POLITICS/bolgarskiy-parlament-navmisno-dezinformovali-sogodni-umene-zustrich-z-poslom-de-vsi-pitannya-budut-znyati-zastupnik-ministra-negoda-348531_.html) (дата звернення: 12.11.2021).

Зважаючи на зазначені фактори і окремих незадоволених суб'єктів реформування, для прийняття остаточного рішення, що буде винесене на засідання парламенту, Комітет ВРУ був змушений зібратися ще раз 14 і 15 липня. Під час розгляду спірних питань у ньому взяли участь народні депутати України, представники органів місцевого самоврядування, асоціацій місцевого самоврядування. Голова Комітету ВРУ А. Ключко запропонував переглянути окремі рішення Комітету ВРУ від 30 червня, 1 та 9 липня щодо проекту Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» у частині уточнення формування районів окремих регіонів. Голова підкомітету з питань АТУ В. Безгін зазначив, що у зв'язку із тим, що до Комітету ВРУ надійшли численні звернення від ТГ щодо реформування районного рівня окремих областей, виникла необхідність уточнення формування конфігурації районів низки областей.

Члени Комітету ВРУ почергово розглянули зауваження, що надійшли від цих областей. Окремі представники регіонів вдалися до екстравагантних засобів впливу на парламентаріїв. Зокрема, депутати Верховинської районної ради Івано-Франківської області провели під стінами ВРУ виїзну сесію, на яку було винесене питання збереження Верховинського району як окремої адміністративно-територіальної одиниці. Мирна акція горян у гуцульських строях, під музичний супровід трембіт і троїстих музик, була спрямована проти входження до Косівського району. Голова районної ради І. Шкіндюк наголосив: «У законодавстві про новий адміністративний устрій обумовлено, що відстань від населених пунктів до центру громади має становити не більш як 60 кілометрів, а доїзд – до 60 хвилин. У разі ліквідації району та об'єднання з Косівським, відстань для багатьох жителів Верховинщини становитиме і 100 кілометрів, а дорога до Косова триватиме й до п'яти годин. У нас дисперсна (розкидана) форма поселення. Ми за реформи, але реформи для людей! Ми вижили під час різних окупацій, не дайте знищити нас зараз»<sup>11</sup>.

Очікувана дискусія виникла під час затвердження остаточної конфігурації районів Закарпатської області, зокрема щодо адміністративно-

---

<sup>11</sup> Стражник Л. Почуйте SOS гуцулів із Верховини. *Голос України*. 2020. 14 лип. С. 3.

го центру в Береговому чи Виноградіві. Пропозиція заступника голови Комітету ВРУ І. Гузя (не вистачило всього одного голосу «за») та члена Комітету ВРУ В. Поляка щодо утворення у Закарпатській області Виноградівського району з адміністративним центром у місті Виноградів не набрала необхідної кількості голосів<sup>12</sup>.

У результаті емоційного обміну думками, члени Комітету ВРУ внесли суттєві корективи до вже погодженого формату 133 районів. Зокрема, на засіданні 15 липня були внесені такі зміни – додалося п'ять районів: у Вінницькій області – Жмеринський район, в Івано-Франківській – Верховинський, у Київській – Вишгородський, Херсонській – Бериславський та Скадовський. Натомість, у Хмельницькій області кількість субрегіонів зменшилася на два: з мапи зникли Дунаєвецький та Старокостянтинівський райони.

Фактично, це був останній етап затвердження формату субрегіонального рівня АТУ України перед голосуванням у парламенті. Загалом, кількість районів була оптимальною, однак, в окремих регіонах їх кількість і конфігурація були невиправданими. Зокрема, створення в Івано-Франківській області шести районів – очевидна помилка. У цьому регіоні логічно обґрунтована кількість субрегіонів обмежувалася максимум чотирма. Натомість, у великій за територією Хмельницькій області пропонувалося всього три райони.

17 липня 2020 р. ВРУ підтримала проект постанови № 3650 про ліквідацію 490 існуючих районів і створення замість них 136 нових. За відповідне рішення проголосували 238 народних депутатів з фракції «Слуга Народу» і депутатської групи «Довіра», а також дев'ять депутатів з депутатської групи «За Майбутнє». Всі інші фракції не підтримали створення нового субрегіонального рівня АТУ України. Очікувано проти формування нового субрегіонального рівня виступили всі опозиційні сили, у тому числі, фракція «Європейська Солідарність»,

---

<sup>12</sup> Протокол засідання № 34 Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 15.07.2020 р. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fkomsamovr.rada.gov.ua%2Fuploads%2Fdocuments%2F41974.pdf&clen=339671&chunk=true> (дата звернення: 12.11.2021).



лідер якої П. Порошенко у 2017 р. назвав децентралізацію однією з ключових реформ часів свого президентства<sup>13</sup>.

У Волинській області було затверджено такі райони та їх склад:

**Володимир-Волинський район** (з адміністративним центром у місті Володимир-Волинський) у складі територій Володимир-Волинської, Нововолинської, Устилузької міських, Іваничівської та Локачинської селищних, Затурцівської, Зимнівської, Литовезької, Оваднівської, Павлівської, Поромівської сільських ТГ;

**Камінь-Каширський район** (з адміністративним центром у місті Камінь-Каширський) у складі територій Камінь-Каширської міської, Любешівської та Маневицької селищних, Прилісненської та Сошиченської сільських ТГ;

**Ковельський район** (з адміністративним центром у місті Ковель) у складі територій Ковельської та Любомльської міських, Голобської, Головненської, Заболоттівської, Луківської, Люблинецької, Ратнівської, Старовижівської, Турійської, Шацької селищних, Велимченської, Велицької, Вишнівської, Дубечненської, Дубівської, Забродівської, Колодяжненської, Поворської, Рівненської, Самарівської, Сереховичівської, Смідинської сільських ТГ;

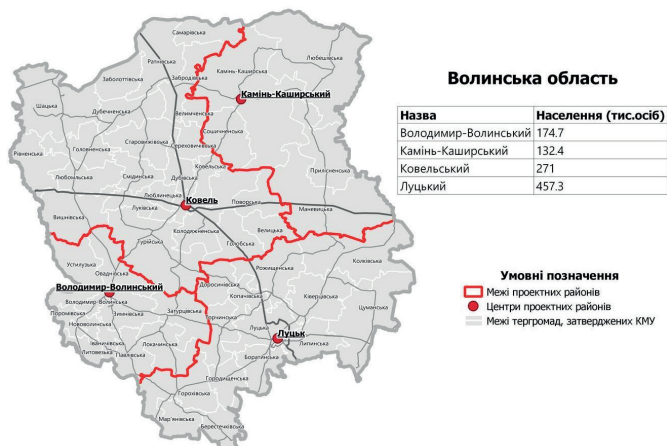
**Луцький район** (з адміністративним центром у місті Луцьк) у складі територій Берестечківської, Горохівської, Ківерцівської, Луцької, Рожищенської міських, Колківської, Мар'янівської, Олицької, Торчинської, Цуманської селищних, Боратинської, Городищенської, Доросинівської, Копачівської, Підгайцівської сільських ТГ (див. рис. 1).

Установлено, що вибори депутатів районних рад у ліквідованих районах не проводяться. Повноваження депутатів районних рад у цих районах припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у новоутворених районах<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> «Наш сценарій – оптимістичний, і назва цього сценарію: «Успішна європейська Україна успішних українців»: Послання Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році». *Урядовий кур'єр*. 2017. 8 верес. С. 4.

<sup>14</sup> Про утворення та ліквідацію районів: затв. Постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-ІХ. *Голос України*. 2020. 18 лип. С. 8, 10.



**Рис. 1. Нові райони Волинської області**

Зазначимо, що саме така кількість повітів (районів) була обґрунтована автором у монографії «Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації»<sup>15</sup> і докторській дисертації<sup>16</sup>.

Історична Постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» була опублікована в газеті «Голос України» 18 липня, а отже набрала чинності 19 липня 2020 року. На цьому процес реформування базового і субрегіонального рівнів АТУ України був завершений, що стало великою перемогою всіх причетних до реформи! Проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. відбулося на новій територіальній основі: у 1469 ТГ і 136 районах (за винятком тимчасово окупованих територій).

## Висновки

Незважаючи на перманентні труднощі та перешкоди, українським реформаторам вдалося трансформувати базовий та субрегіональний

<sup>15</sup> Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: СПД Гадяк Ж. В, 2010. С. 394–395.

<sup>16</sup> Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2011. С. 365–366.

рівні АТУ. Нові українські райони за своїми параметрами стали відповідати європейській моделі субрегіону в контексті стандартів NUTS – 3. Однак, змінити систему публічної влади на цьому рівні до місцевих виборів, на жаль, не вдалося. Унаслідок політичного протистояння і несприйняття окремими політичними силами децентралізаційної реформи, чотири спроби внесення змін до Конституції України (дві за часів П. Порошенка і дві – В. Зеленського) були невдалими, а окремі закони не прийняті ще й досі. Виходячи з такої ситуації, реформатори змушені були здійснювати трансформацію у форматі діючих норм Основного Закону.

Незважаючи на досягнуті успіхи, реформа місцевого самоврядування та ТОВ ще потребує значних зусиль і незмінності політичного курсу. Для забезпечення сталості та незворотності децентралізації влади та ефективного демократичного місцевого самоврядування, необхідно внести зміни до Конституції України та прийняти цілу низку законів. Зокрема, потребують законодавчого забезпечення питання АТУ України, організації публічної влади на субрегіональному та регіональному рівнях, запровадження комплексної системи адміністративного нагляду і контролю, проходження муніципальної служби. Потребують суттєвого пришвидшення і синхронізації секторальні реформи, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, безпеки, соціальної і фіскальній сферах. Місцеве виборче законодавство має забезпечити чесність та прозорість виборчого процесу, реальні можливості для участі всіх громадян у питаннях місцевої політики. У процесі його реформування слід зберегти позитивні аспекти забезпечення ідеологічної визначеності електорату та мінімізувати негативні (непрозорість виборчої системи, низька легітимність представницької влади, тотальний контроль і диктат верхівки партії над депутатами).

**Valentyn Malynovskyi**

## **FEATURES OF FORMATION OF A SUBREGIONAL LEVEL IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION**

*The article examines the process of forming the sub-regional level of the administrative-territorial structure of Ukraine in the process of reforming local self-government and territorial organization of power. Attention is focused on the difficulties arising in the complex process of transformation of regions formed in the Soviet period, in particular in regions where representatives of many national minorities live compactly – Transcarpathian and Odessa regions. Attention is focused on the new districts of the Volyn region, which generally meet the requirements of the subregional level and take into account the proposals of experts and the public in the region.*

*At the same time, it is noted that the creation of a new spatial basis for territorial communities and regions, the reform of decentralization has not been finally completed. Due to the problems of constitutional reform, it was not possible to simultaneously transform the system of public power at the subregional and regional levels. Therefore, despite the successes achieved, especially in the formation of territorial communities, the reform of local self-government and the territorial organization of power still needs significant efforts and the invariability of the political course.*

**Key words:** *sub-regional level, district, decentralization, territorial organization of power, local government, administrative-territorial structure.*

**Валентин Малиновский**

## **ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СУБРЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ В ПРОЦЕССЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

*В статье рассмотрен процесс формирования субрегионального уровня административно-территориального устройства Украины в процессе реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. Акцентировано внимание на трудностях, возникающих в сложном процессе трансформации районов, сформиро-*

*ванных еще в советский период, в частности в регионах, в которых компактно проживают представители многих национальных меньшинств – Закарпатской и Одесской областях. Сосредоточено внимание на новых районах Волынской области, которые в целом отвечают требованиям субрегионального уровня и учитывают предложения экспертов и общественности региона.*

*При этом отмечается, что формированием новой пространственной основы территориальных громад и районов, реформа децентрализации окончательно не завершилась. Из-за проблем конституционного реформирования не удалось параллельно трансформировать систему публичной власти на субрегиональном и региональном уровнях. Поэтому, несмотря на достигнутые успехи, особенно в части формирования территориальных громад, реформа местного самоуправления и территориальной организации власти еще нуждается в значительных усилиях и неизменности политического курса.*

**Ключевые слова:** *субрегиональный уровень, район, децентрализация, территориальная организация власти, местное самоуправление, административно-территориальное устройство.*

Лілія Гонюкова

## НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ

*Стаття присвячена проблемі гендерної рівності. Наведено аналіз існуючих проблем у цій сфері в Україні з використанням досліджень впливових у зазначеній сфері інституцій. Зроблено огляд ситуації у світі, продемонстровано загальносвітову тенденцію забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, зокрема, це і Цілі сталого розвитку, і документи Ради Європи та Європейського Союзу. Гендерна політика визначається як складова забезпечення прав і свобод громадян. Показано мету та спрямованість стратегії гендерного розвитку ЄС і Ради Європи. Сьогодні ці впливові інституції на теренах Європи імплементують гендерні підходи в усі свої політики і програми. Україна, хоча і має певні досягнення у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, погіршила свої позиції у загальносвітовому рейтингу гендерного розриву. З метою забезпечення прав і свобод громадян, подолання негативних явищ людського розвитку розроблена Державна стратегія забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.*

**Ключові слова:** гендер, демократія, стратегія, людський розвиток.

Забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків – сучасний тренд світового розвитку. Організація об'єднаних націй серед цілей сталого розвитку (ЦСР) виділила ціль 5 – гендерна рівність. Досягнення цієї цілі сприятиме припиненню всіх форм дискримінації щодо жінок і дівчат, що, на думку експертів, буде мати вирішальне значення для прискорення сталого розвитку. Неодноразово було доведено, що розширення прав і можливостей жінок і дівчат справляє суттєвий позитивний вплив у всіх сферах і сприяє економічному зростанню та розвитку.

ЄС є світовим лідером у сфері гендерної рівності і досягнув значного прогресу за останні десятиліття. Ще в 1996 році Європейською Комісією був прийнятий підхід інтеграції гендерних пріоритетів в політику,

паралельно були включені специфічні заходів на користь жінок. Рада Європи сприяє досягненню цілей, встановлених відповідними міжнародними документами, такими як Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (КЛДЖ), Пекінська платформа дій та Програма ООН зі сталого розвитку до 2030 року. Рада Європи має три основоположні, унікальні та всеохоплюючі конвенції у сфері людської гідності, які стосуються ЦСР:

- Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція);
- Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми;
- Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Лансаротська конвенція).

Для підтримки імплементації наявних документів та зміцнення нормативно-правового доробку Ради Європи в галузі гендерної рівності була прийнята Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018-2023 рр. Загальною її метою є досягнення ефективної реалізації політики гендерної рівності та розширення можливостей для жінок і чоловіків у державах-членах Ради Європи. Основну увагу впродовж 2018-2023 років буде зосереджено на шести стратегічних напрямках:

- 1) Запобігання гендерним стереотипам та сексизму й боротьба з такими явищами.
- 2) Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок і домашнім насильством.
- 3) Забезпечення рівного доступу жінок до правосуддя.
- 4) Досягнення збалансованої участі жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень.
- 5) Захист прав жінок-мігрантів, жінок-біженців та жінок-шукачів притулку.
- 6) Реалізація стратегії досягнення гендерної рівності в усіх політиках та заходах [1].

Трохи пізніше Європейська Комісія розробила Стратегію забезпечення гендерної рівності в Європейському Союзі, яка об'єднує стратегічний та точковий підходи. Такій підхід базується на спеціальній полі-

тиці та заходах, зокрема, за потреби, можливі позитивні дії у важливих сферах для покращення становища жінок із метою наближення де-факто до гендерної рівності. Окрім того, Стратегія містить такі інструменти гендерної інтеграції як сприяння, моніторинг, координацію й оцінювання процесу гендерної рівності в усіх стратегіях та програмах, згідно з якими гендерна рівність стосується (ре)організації, вдосконалення, розроблення та оцінювання політичних процесів із метою включення концепції гендерної рівності до всіх стратегій на всіх рівнях та етапах за участю суб'єктів, які зазвичай залучені до процесу прийняття політичних рішень. Гендерна стратегія Європейського Союзу, перш за все, окреслює ті сфери, в яких існує гендерна дискримінація та пропонує специфічні механізми для її усунення. Проблеми гендерної рівності, незважаючи на значні зусилля і досі заважають ефективному розвитку держав-членів ЄС. Кожна третя жінка в ЄС зазнала фізичного та/або сексуального насильства. Незважаючи на те, що більше жінок закінчують університети, вони заробляють в середньому на 16% менше, ніж чоловіки, і лише 8% керівників найбільших компаній ЄС – жінки.

Для вирішення цих проблеми Стратегія гендерної рівності на 2020-2025 роки визначає ключові дії на наступні 5 років з метою імплементації гендерної рівності в усі сфери політики ЄС [2].

Українська Стратегія гендерної рівності орієнтована на досягнення Цілей сталого розвитку України до 2030 року. А також сприятиме ефективному виконанню Національної стратегії у сфері прав людини. Реалізація Стратегії здійснюватиметься з урахуванням міжнародних інструментів ООН, Ради Європи, Європейського Союзу, Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), рекомендацій міжнародних моніторингових інституцій у сфері прав людини, Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комісії ООН зі становища жінок тощо та здійснюватиметься гармонізовано з основними національними стратегічними документами та нормативно-правовими актами у сфері прав людини та гендерної політики [3].

Незважаючи на позитивні зрушення у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні гендерна нерівність ще існує у багатьох сферах. Згідно зі звітом Світового економічного



форуму щодо гендерної нерівності за 2020 рік Україна за зазначеним показником посіла 74 місце серед 156 країн світу (щодо економічних можливостей – 44 місце, освіти – 27 місце, охорони здоров'я – 41 місце, політичних можливостей – 103 місце), погіршивши свої позиції, у порівнянні з попереднім роком, на 15 пунктів [4]. Це пов'язано як із пришвидшенням темпів розвитку інших країн у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, так і недостатнім рівнем практики застосування центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування людиноцентричних гендерних підходів у своїй діяльності, зокрема, при формуванні, реалізації, моніторингу та оцінюванні загальнодержавної, регіональної та місцевих політик, стратегічних та програмних документів.

За даними моніторингу, проведеного Українським жіночим фондом, у результаті децентралізації знизилось представництво жінок у селищних та сільських радах (37,9 % та 41 % відповідно проти 46,1 % та 55,7 % попереднього скликання) [5]. Жінки недостатньо представлені на рівні прийняття рішень в органах виконавчої влади. За даними НАДС станом на 31.12.2020 до складу Кабінету Міністрів України входило 13 % жінок, серед керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників 22,8 % жінок, серед державних посадовців категорії „А” 33,3% жінок.

Вразливі групи жінок та чоловіків часто стикаються з множинними формами дискримінації. У зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України до кола вразливих груп увійшли внутрішньо переміщені особи, ветерани АТО / ООС.

Гендерний аналіз результатів всеукраїнського опитування „Внутрішнє переміщення в Україні: урахування гендерного компонента в локальних політиках” щодо дотримання прав внутрішньо переміщених осіб продемонстрував, що жінки-ВПО перебувають у економічно вразливішому становищі, ніж чоловіки (27,5% опитаних жінок змушені економити на їжі проти 20,7% опитаних чоловіків); часто фінансово залежать від чоловіків чи інших членів родини та відчують брак коштів; частіше, ніж чоловіки, утримують дітей [6].

Результати дослідження щодо статусу жінок-ветеранок та сервісів, що їм надаються, проведеного Фондом „Демократичні ініціативи” імені

Лька Кучеріва у грудні 2019 – березні 2020 року показали, що досі існує упереджене ставлення до жінок. Зокрема, з відповідей ветеранок під час фокус-груп випливало, що питання стану здоров'я та статі часто використовується керівництвом військової частини для звільнення жінок з військової служби. Окрім того, через сексистське ставлення з боку керівництва ветеранки часто не отримували заслуженого просування по службі та належної підтримки. Лише третина опитаних не зверталась за медичною допомогою після повернення із зони АТО / ООС. При цьому, понад 10 % опитаних звертаються за такою допомогою регулярно. Більше половини учасниць бойових дій, які повернулися з Донбасу, мали психологічні труднощі соціальної адаптації [7].

Результати дослідження „Гендерні аспекти, розвиток сільського господарства та сільських територій – Україна”, проведеного у 2021 році Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН, показали, що сільські жінки мають обмежений доступ до багатьох послуг, зайнятості та правосуддя, а ромські жінки у сільській місцевості стикаються ще з більшою маргіналізацією. Вони живуть у важких умовах, характерних для сільської місцевості, та відчувають обмеження у доступі до базових послуг, можливостей отримання освіти та працевлаштування [8]. За даними Держстату, на початок 2020 року у загальній кількості фермерських господарств лише 20,5 % очолюють жінки. Жінки, переважно, володіють фермерськими господарствами без чіткої спеціалізації і меншими за розміром. Середня оплата праці чоловіків у сільському господарстві у 2020 році на 20 % перевищувала оплату праці жінок.

Економічні можливості жінок обмежує: нерівний розподіл сімейних обов'язків (жінки витрачають на неоплачувану хатню роботу майже у 2 рази більше часу, ніж чоловіки); обмежені можливості поєднання професійних та сімейних обов'язків; дискримінація та насильство за ознакою статі, у тому числі сексизм та сексуальні домагання на робочому місці. Залишається низькою практика застосування позитивних дій для забезпечення представництва жінок у складі рад директорів та наглядових рад державних та приватних компаній.

Брак доступних та якісних послуг публічної інфраструктури догляду за дітьми, особливо в сільській місцевості, обмежує можливості

суспільної реалізації жінок, які мають дітей дошкільного віку. Так, за даними Добровільного національного огляду: Цілі сталого розвитку Україна охоплення дітей віком до 5 років закладами дошкільної у сільській місцевості складає 54 %, у міській – 76,8 %.

Для вирішення наявних у суспільстві проблем гендерної рівності була розроблена Державна стратегія забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Стратегія має чотири основні напрями. Стратегічна ціль 1 спрямована на розвиток національного механізму забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Механізм має функціонувати ефективно та бути спроможним підтримувати розробку, впровадження, моніторинг та оцінку політики гендерної рівності в різних сферах суспільного життя та на всіх рівнях.

Стратегічна ціль 2 спрямована на звільнення жінок і чоловіків від насильства, надати захист від насильства в тому числі, пов'язаного з конфліктом. Створення умов рівного доступу до правосуддя та рівної участі у розбудові миру та постконфліктному відновленні.

Планується сформувати дієвий та доступний механізм реагування на випадки дискримінації за ознакою статі. Налагодити систему збирання даних щодо отримувачів правової допомоги з розподілом за статтю, віком, місцем проживання (міська та сільська місцевість), ознакою інвалідності, та інших ознак вразливості. Налагодити систему профілактичних заходів та просвітництва.

Стратегічна ціль 3 спрямована на створення умов для жінок і чоловіки користуватися рівними правами та можливостями людського розвитку у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та спорту. Планується удосконалити мережу та доступну інфраструктуру якісних соціально значимих та гендерно чутливих послуг у сфері освіти, в тому числі з догляду за дітьми дошкільного віку, охорони здоров'я та соціального захисту, культури та спорту, до яких мають рівний доступ всі громадяни незалежно від статі, віку, національності, місцевості проживання, рівня доходів або наявності інвалідності. Планується удосконалити форми статистичної звітності у сфері фізичної культури та спорту включають показники, за якими можна здійснювати аналіз забезпечення гендерної рівності у фізкультурі та спорті, у

тому числі щодо фінансування. Реалізація намічених заходів сприятиме зростанню кількості дівчат та хлопців, зокрема і вразливих груп, які займаються фізичною культурою та спортом, зростанню кількості дівчат і хлопців, жінок і чоловіків з інвалідністю, охоплених фізкультурно-спортивною реабілітацією.

Плануються заходи на використання недискримінаційного освітнього контенту, вільного від гендерних стереотипів та упереджень, запровадження освітніх програм підготовки фахівців з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків та формування високопрофесійних фахівців, гендерну складову включити до стандартів вищої освіти за всіма спеціальностями. Також значна увага приділена заходам для збільшення частки дівчат, які навчаються за STEM спеціальностями (наука, технології, інженерія, математика). У результаті реалізації Стратегії також планується зростання кількості жінок і чоловіків із сільської місцевості та гірських територій, малозабезпечених сімей, з числа осіб з інвалідністю, ВІЛ-інфікованих, ромських національних меншин та інших категорій, які зазнають множинної дискримінації, які скористалися високоякісними медичними послугами.

Стратегічна ціль 4 спрямована на досягнення для жінок і чоловіків рівної участі в економічній діяльності, щоб вони могли користуватися результатами сталого економічного розвитку та мати рівний доступ до всіх видів економічних ресурсів. Заходи Стратегії спрямовані, зокрем, на зростання рівня економічної активності жінок, зростання частки дівчат, які навчаються за спеціальностями, які традиційно відносились до „чоловічих” професій, зростання частки хлопців, які навчаються за спеціальностями, які традиційно були фемінізовані, зростання частки чоловіків, які використовують відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку у загальній кількості осіб, які знаходяться у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Планується розроблення дієвого механізму запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі, сексуальним домаганням, мобінгу на робочому місці. Очікується зростання частки жінок серед власників середнього та великого бізнесу, зростання кількості жінок, які беруть безпосередню участь у прийнятті рішень у сфері природокористування, в

тому числі використання енергетичних ресурсів, захисту довкілля та регування на зміни клімату. Планується забезпечити рівний доступ жінок та чоловіків до природних та енергетичних ресурсів, жінки і чоловіки мають рівний захист від впливу кліматичних змін, що враховує гендерний підхід та потреби різних груп жінок і чоловіків, дівчат і хлопців.

### **Висновки**

Досягнення гендерної рівності є ключовим елементом у реалізації місії Ради Європи, суть якої – захищати права людини, підтримувати демократію та забезпечувати принцип верховенства права. Гендерна рівність є одним із пріоритетних напрямків діяльності організації, і Рада Європи, як і Європейський Союз, продовжує активно вирішувати як поточні, так і нові виклики й усувати бар'єри для досягнення реальної і повної гендерної рівності.

Державна стратегія забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року сприятиме досягненню завдань у сфері гендерної рівності в рамках виконання Угоди Про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також зобов'язань щодо євроатлантичної інтеграції, Директив ЄС у сфері забезпечення недискримінації і гендерної рівності. Вцілому, Стратегія спрямована на подальший демократичний розвиток України.

### **Список джерел:**

1. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018-2023 роки. URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4>
2. Gender Equality Strategy: Striving for a Union of equality. URL : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_358)
3. Державна стратегія забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (проект). URL : <https://www.msp.gov.ua/projects/709/?fbclid=IwAR1FVo8KtabLHY99Sc31UTG8dpJGsEI4mAbR4i1XeiuH1YC-yEy36xyLa0U>

4. Global Gender Gap Report 2021. URL : <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>

5. Фінальний звіт за результатами гендерного моніторингу місцевих виборів в Україні 2020. URL : <https://uwf.org.ua/finalnij-zvit-za-rezultatami-gendernogo-monitoringu/>

6. Гендерні аспекти внутрішнього переміщення: рекомендації для влади, правників, бізнесу та НУО. URL : <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/gender-aspects-of-internal-displacement-recommendations-to-decision-makers-legal-professionals-business-and-ngos>

7. Дослідження статусу жінок-ветеранок та сервіси для них. URL : <https://dif.org.ua/article/doslidzhennya-shchodo-statusu-zhinok-veteranok-ta-servisi-dlya-nikh>

8. Гендерні аспекти, розвиток сільського господарства та сільських територій – Україна. URL : <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4501uk/>

## References

1. Council of Europe Gender Equality Strategy for 2018-2023. URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4>

2. Gender Equality Strategy: Striving for a Union of equality. URL : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_358)

3. State strategy to ensure equal rights and opportunities for women and men until 2030 (project). URL : <https://www.msp.gov.ua/projects/709/?fbclid=IwAR1FVo8KtabLHY99Sc31UTG8dpJGsEI4mAbR4i1XeiuHIYC-yEy36xyLa0U>

4. Global Gender Gap Report 2021. URL : <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>

5. Final report on the results of gender monitoring of local elections in Ukraine 2020. URL : <https://uwf.org.ua/finalnij-zvit-za-rezultatami-gendernogo-monitoringu/>

6. Gender aspects of internal displacement: recommendations for government, lawyers, business and NGOs. URL : <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/gender-aspects-of-internal-displacement-recommendations-to-decision-makers-legal-professionals-business-and-ngos>

7. Research on the status of women veterans and services for them. URL : <https://dif.org.ua/article/doslidzhennya-shchodo-statusu-zhinok-veteranok-ta-servisi-dlya-nikh>

8. National gender profile of agriculture and rural livelihood – Ukraine. URL : <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4501uk/>

**Liliia HONIUKOVA**

## **NATIONAL STRATEGY FOR EQUAL RIGHTS AND OPPORTUNITIES FOR WOMEN AND MEN**

*The article is devoted to the problem of gender equality. An analysis of the existing problems in this area in Ukraine with the use of research of influential institutions in this area. An overview of the situation in the world is made, the global trend of ensuring equal rights and opportunities for women and men is demonstrated, in particular; the Sustainable Development Goals and the documents of the Council of Europe and the European Union. Gender policy is defined as a component of ensuring the rights and freedoms of citizens. The purpose and direction of gender development strategies of the EU and the Council of Europe are shown. Today, these influential institutions in Europe implement gender approaches in all their policies and programs. Although Ukraine has made some progress in ensuring equal rights and opportunities for women and men, it has worsened its position in the global ranking of the gender gap. In order to ensure the rights and freedoms of citizens, to overcome the negative effects of human development, the State Strategy for Equal Rights and Opportunities for Women and Men has been developed.*

**Key words:** *gender; democracy, strategy, human development*

Лілія Гонюкова

## НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ РАВНЫХ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ЖЕНЩИН И МУЖЧИН

*Статья посвящена проблеме гендерного равенства. Анализ существующих проблем в этой сфере в Украине проведен с использованием исследований влиятельных институтов в этой сфере. Сделан обзор ситуации в мире, продемонстрирована глобальная тенденция обеспечения равных прав и возможностей для женщин и мужчин, в частности, раскрыты Цели устойчивого развития и документы Совета Европы и Европейского Союза. Гендерная политика определяется как составляющая обеспечения прав и свобод граждан. Показаны цель и направление стратегий гендерного развития ЕС и Совета Европы. Сегодня эти влиятельные европейские институты внедряют гендерные подходы во все свои стратегии и программы. Хотя Украина добилась определенного прогресса в обеспечении равных прав и с глобальном рейтинге гендерного разрыва. В целях обеспечения прав и свобод граждан, преодоления негативных последствий человеческого развития разработана Государственная стратегия обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин.*

**Ключевые слова:** *гендер, демократия, стратегия, человеческое развитие.*



**Sorin BOCANCEA**

## **PROBLEME ALE DESCENTRALIZĂRII ȘI REORGANIZĂRII ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A ROMÂNIEI**

*В Румунії питання децентралізації активізується лише під час виборчих кампаній, оскільки політики знають, що це є чутливе для електорату питання. Румунія все ще поділена на адміністративно-територіальні одиниці, утворені комуністами, багаточисельні, щоб краще контролювати громади. Але цей поділ є дефіцитним, оскільки малий розмір цих одиниць не дозволяє їм ініціювати великі проекти. Опір децентралізації впливає з бажання політиків центральних інституцій зберегти контроль над ресурсами. Кожного разу, коли робилася спроба перезапустити цю тему, з'являлася промова про те, що децентралізація, що супроводжується регіоналізацією, є загрозою для єдності Румунської держави. Децентралізація та регіоналізація також передбачала б зміну структури парламенту, яка б передбачала існування палати регіональних представників. Таким чином, децентралізація може бути досягнута лише шляхом перегляду конституції, при цьому принципи субсидіарності та пропорційності мають бути закріплені в конституційному тексті.*

**Ключові слова:** децентралізація, субсидіарність, централізм, адміністративно-територіальний устрій, управління.

### **Introducere**

O temă relansată periodic în spațiul public, îndeosebi în campaniile electorale, este cea a descentralizării și reorganizării administrativ-teritoriale a României. Încă din primele zile ale postcomunismului românesc, au apărut grupuri de presiune ce au propus revenirea la organizarea de dinainte de instaurarea comunismului, gestul fiind prezentat ca o restituire, ca o revenire la normalitatea postbelică. S-au repus pe masă vechi hărți, s-au lansat demersuri pentru reînființarea „județelor abuziv desființate”, ajungându-se în 1998 chiar la depunerea unei inițiative legislative în acest sens. Aceste încercări au rămas fără niciun rezultat, actuala împărțire administrativ-teritorială a României rămânând cea adoptată în 1968, cu modificările din 1981 (ce au marcat apariția județelor Giurgiu, Ialomița și Călărași și intrarea sectorului agricol Ilfov în subordinea Bucureștiului).

O repunere în discuție a problemei s-a încercat prin realizarea și lansarea la începutul anului 2009 a unui document cu caracter consultativ, realizat sub patronajul Președinției României, intitulat *Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept*<sup>1</sup>. În acel document, un capitol este dedicat „structurii politice și administrative a statului”<sup>2</sup> și conține propuneri pentru o posibilă reorganizare administrativ-teritorială, oprindu-se însă doar la nivelul principiilor ce ar trebui să stea la baza acestui proces. Din motive politice, Parlamentul nu a luat în seamă documentul, astfel că în 2012 a fost lansată de către coaliția aflată atunci la guvernare (Uniunea Social Liberală), printr-o amplă campanie mediatică, ideea unui nou proiect de reorganizare administrativ-teritorială, vorbindu-se direct de „regionalizare”. Ideea și proiectul ce urma a se elabora erau înscrise în mai curajosul proces de revizuire a *Constituției*. Anul 2013 a și fost declarat ritos ca „an al revizuirii *Constituției*”, urmând a fi și anul în care s-ar fi demarat procesul de regionalizare.

Responsabilitatea celor două procese, de revizuire a *Constituției* și de reorganizare administrativ-teritorială, a fost împărțită între cele două formațiuni politice aflate în coaliția de guvernare: primul a fost lăsat în grija unei comisii parlamentare conduse de către liderul de atunci al Partidului Național Liberal, Crin Antonescu, iar cel de-al doilea a fost preluat de către al doilea om din Partidul Social Democrat, Liviu Dragnea.

Cele două direcții au suferit de aceleași vicii: lipsa transparenței și mimarea dezbaterii publice. Președintele primei comisii a interzis prezența presei la lucrări, iar în cazul celei de-a doua comisii opinia publică nici nu a aflat componența ei. Totul a fost făcut cu ușile închise, în spațiul public fiind aruncate doar așa-zise informații menite să umple buletinele de știri și să creeze impresia unei dezbateri publice. Discuțiile generate de aceste știri nu au trecut mai departe de nivelul celor de cafea, atenția fiind orientată spre persoanele ce ar urma să devină guvernatori ai posibilelor regiuni, persoane supranumite „baroni locali”.

---

<sup>1</sup> Președinția României, *Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept*, București, 2009.

<sup>2</sup> *Ibidem*, capitolul *Structura politică și administrativă a statului*, pp. 54-63.

Pentru a acoperi și mai bine aceste lipsuri, în cazul revizuirii *Constituției*, în mod paradoxal și hilar, s-a mobilizat politic un Forum constituțional al societății civile, coordonat de Cristian Pîrvulescu (politolog și conferențiar la Școala Națională de Studii Politice și Administrative), ce a demarat un așa-zis proces de consultare a societății civile. Toată activitatea acestui forum s-a redus la un turneu prin centrele universitare pentru a colecta opinii ale specialiștilor neîncadrați politic. La discuții au participat, însă, și politicieni. Întregul demers a fost unul plasat sub semnul falsității, al mimării consultării, soldându-se cu compromiterea ambelor părți: a politicienilor comanditari și a celor ce au intrat în jocul lor, acceptând să mimeze implicarea societății civile. Colaborarea acestui Forum cu comisia de revizuire s-a încheiat cu discuții tensionate pe motive financiare: Forumul a cerut fonduri pentru acțiunile sale de la politicienii care îl comandaseră, iar aceștia au refuzat cererea pe motiv că Forumul ține de societatea civilă. A doua comisie, condusă de Liviu Dragnea, a lansat la începutul lui 2013 *Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*<sup>3</sup>, document ale cărui intenții nu s-au realizat. Ambele proiecte au fost abandonate cu același entuziasm cu care au fost lansate. De atunci, despre descentralizare s-a vorbit puțin și izolat.

În anii 2013 și 2014, am realizat două proiecte ce au avut ca teme revizuirea *Constituției* și reorganizarea administrativ-teritorială. Primul a fost *Constituția României. Opinii esențiale pentru legea fundamentală*, iar al doilea *Regionalizarea – între eficiență administrativă și mitologie*. În studiul de față, voi prezenta pe scurt parcursul acestor două proiecte precum și analizele și propunerile venite din partea specialiștilor implicați în cele două proiecte pentru descentralizarea și reorganizarea administrativ-teritorială a României.

## 1. Două proiecte ale societății civile

În cadrul primului proiect, am coordonat un volum colectiv pe tema posibilei reforme constituționale<sup>4</sup>, lucrare ce a apărut la Editura Institutul

---

<sup>3</sup> *Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare – descentralizare în România*, <http://www.mdrap.ro/comunicare/presa/comunicate/informatie-de-presa-8464>, accesat la 29.06.2014.

<sup>4</sup> Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României. Opinii esențiale pentru legea fundamentală*, Editura Institutul European, Iași, 2013.

European la finalul lunii mai 2013 și care a fost distribuită, cu titlu gratuit, tuturor parlamentarilor, instituțiilor politice și ale administrației publice naționale (Președinție, Guvern, ministere) și locale (prefecturi și consilii județene) și mass media. În total, au fost distribuite astfel 800 de exemplare. Volumul reunește opinii aparținând nu doar specialiștilor în drept constituțional, ci și celor din științe socio-umane. O altă coordonată a proiectului a constituit-o realizarea unei serii de zece emisiuni, în direct cu telespectatorii, în perioada 15-25 aprilie 2014, pe canalele de televiziune Prima TV Iași, TeleM Neamț și TELE Moldova Plus (post regional), având ca invitați (atât prin telefon, cât și în studio) specialiști în drept și științele socio-umane. Dezbaterile au fost reunite într-un volum, editat și lansat în luna iulie 2014 la Editura Institutul European, intitulat *10 exerciții de „inginerie constituțională”*<sup>5</sup>, și care a fost distribuit cu titlu gratuit tuturor primăriilor din regiunea istorică Moldova (600 de exemplare).

Al doilea proiect l-a constituit numărul 3/2014 al Revistei *Polis*<sup>6</sup>, a cărei temă a fost *Regionalizarea – între eficiență administrativă și mitologie*, fiind publicate opt studii pe această temă.

În cele ce urmează, voi prezenta marile direcții tratate în studiile din cele două volume și din revista *Polis* pe tema descentralizării și reorganizării administrativ-teritoriale a României. De asemenea, voi prezenta și propunerile făcute de către autori.

## **2. Opinii asupra noii împărțiri administrativ-teritoriale**

În volumul *Constituția României. Opinii esențiale pentru legea fundamentală*, cel mai consistent capitol este cel dedicat noii împărțiri administrativ-teritoriale. În afară de opiniile celor șase autori, despre această temă s-au mai exprimat tangențial și cei ce s-au referit și la alte teme. Monțonez, astfel, studiul lui Cristian Bocancea, *Povestea „Constituției” la români*<sup>7</sup>, în care este menționată regionalizarea realizată de guvernarea comunistă prin Constituția din 1952<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Sorin Bocancea, Daniel Șandru (coord.), *10 exerciții de „inginerie constituțională”*, Editura Institutul European, Iași, 2013.

<sup>6</sup> Revista *Polis*, Volum II, Nr. 1 (3), Serie nouă, decembrie 2013-februarie 2014.

<sup>7</sup> Cristian Bocancea, „Povestea *Constituției* la români”, în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed cit., pp. 11-26.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 18.

În studiile ce au ca temă reorganizarea administrativ-teritorială a României, autorii au realizat atât diagnoze ale acestei realități, cât și prognoze, unii dintre ei propunând soluții menite să eficientizeze sistemul administrativ românesc. În cele ce urmează, voi prezenta coordonatele pe care s-au structurat demersurile științifice din cele trei publicații prezentate.

### **2.1. Caracteristici ale organizării administrativ-teritoriale a României**

O primă coordonată prezentă în studiile pe care le supunem analizei este cea a caracteristicilor identificate în organizările administrativ-teritoriale ale României moderne și contemporane. Cunoașterea acestora de către cei implicați în procesul de reorganizare administrativ-teritorială poate asigura coerența procesului și poate ajuta la evitarea unor greșeli făcute în procesele anterioare.

În studiul *Scurt istoric al organizării administrativ-teritoriale a României*<sup>9</sup>, Silvia Bocancea atrage atenția asupra unui paradox specific aplicării principiilor după care s-a conceput organizarea administrativ-teritorială a României: „Rezultat al combinării originale (românești!) a două modele de organizare administrativă europene, cel francez și cel belgian, legile din 1864, chiar dacă în cuprinsul lor conțineau elemente de modernizare, prin alte prevederi făceau imposibilă punerea lor în practică. De pildă, principiul descentralizării, asumat în mod expres în Constituțiile României, în legile de organizare administrativ-teritorială și, în mod discursiv, de către politicienii întregului eșichier politic, a rămas, pe parcursul întregii istorii a organizării administrative a României, la stadiul de deziderat, invalidat fiind de un alt principiu al legii și anume acela al *tutelei administrative*. Principiu acceptat în epocă de către juriști și politicieni, la noi a luat o formă originală fiind aplicat măsurilor adoptate de autoritățile locale nu doar *a priori*, ca în modelul francez, și nici doar *a posteriori*, ca în cel belgian, ci și *a priori* și *a posteriori*, ceea ce în practică a însemnat sufocarea autonomiei locale și întărirea centralismului. Apoi, descentralizarea era împiedicată și de dubla calitate pe care o avea primarul comunității, de reprezentant al intereselor locale dar și de agent al puterii

---

<sup>9</sup> Silvia Bocancea, „Scurt istoric al organizării administrativ-teritoriale a României”, în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed. cit., pp. 129-148.

centrale”<sup>10</sup>. Deci, o primă caracteristică a acestui proces ar fi caracterul contradictoriu. Autoarea explică această stare de lucruri prin întâlnirea mai multor factori: „analfabetismul de masă, inexistența spiritului comunitar, înapoierea economică, politizarea vieții administrative de către partidele politice și de către politicieni (cu interesele lor în teritoriu)”<sup>11</sup>.

În afară de această caracteristică, Silvia Bocancea mai identifică: „inflația de unități administrative”, „decupajul aleatoriu”, determinat tocmai de amintitele interese locale ale politicianilor și „lipsa unui proiect național coerent de organizare administrativ-teritorială a României”<sup>12</sup>.

Despre problemele actualei împărțiri administrativ-teritoriale a vorbit și istoricul Dorin Dobrinu, care arată că și atunci când a fost realizată o anumită descentralizare, pornind de la modelul iacobin pe care s-a structurat statul român, aceasta a fost făcută tot în manieră centralistă. „Trebuie spus că regionalizarea, ca să folosim termenul de astăzi, sau constituirea regiunilor nu a pornit de jos, ci a pornit de sus. A fost o inițiativă a guvernului de la București, iar în constituirea ulterioară a Regiunii Autonome Maghiare (s-a chemat, la un moment dat, Regiunea Autonomă Maghiară Mureș) a existat consiliere de la Moscova, dar decizia au luat-o cei de la București [...]. Această formulă nu a ținut decât un deceniu și mai bine, pentru că în 1968 Ceaușescu a desființat regiunile și a reînființat, chipurile, județele, dar nu mai erau aceleași județe ca cele de dinainte de 1950, ci el le-a configurat în așa fel încât să poată controla mai bine teritoriul și să-și poată impune propria voință. Trebuie spus că influența lui 1968 e până astăzi: noi avem o țară împărțită administrativ nu așa cum au gândit-o regii României sau Alexandru Ioan Cuza (dincolo de mitologiile din jurul lor), ci așa cum a gândit-o Nicolae Ceaușescu”<sup>13</sup>.

Lipsa de transparență și acționarea de „sus în jos” a putut fi identificată și în comportamentul responsabili politici contemporani nouă, așa cum am arătat mai sus. Din păcate, observăm că istoria se repetă.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 129-130.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Dorin Dobrinu, „Noua organizare administrativ-teritorială”, în Sorin Bocancea & Daniel Șandru, *10 exerciții...* ed. cit., p. 95.

## 2.2. Principiile organizării administrativ teritoriale a României

În toate propunerile de organizare administrativ-teritorială a României s-au invocat anumite principii după care s-a realizat acest proces. În studiul său, Silvia Bocancea realizează o trecere în revistă a acestor principii. *Principiul descentralizării* a fost prezent încă din legislația din 1864: în *Legea comunală*, din 1 aprilie 1864, și în *Legea pentru înființarea consiliilor județene*, din 2 aprilie 1864. Dar, după cum s-a arătat, acest principiu a fost anulat de tutela administrativă „pe care centrul o exercita atât *a priori* cât și *a posteriori*... asupra acțiunilor autorităților locale”<sup>14</sup>. Cu timpul, toată legislația privitoare la organizarea administrativ-teritorială a suferit modificări, astfel încât, pentru intervalul 1864-1918, această realitate a fost caracterizată de următoarele elemente: „prezența unui număr mare de unități administrative – raportat la suprafața întregii țări... și la densitatea populației...; repartizarea inegală pe teritoriu a populației...; dimensiunea prea mică a unora dintre unități, ceea ce implica resurse și mijloace financiare insuficiente, bugete deficitare și chiar lipsa de utilitate ca organe administrative; adoptarea doar la nivel declarativ a principiului descentralizării, sugrumat în practică de o tutelă administrativă excesivă...”<sup>15</sup>.

Realizarea României mari i-a pus pe legiuitori în fața necesității de a pune de acord trei modele administrative (din cele trei regiuni istorice). Astfel, după 1918, s-a înregistrat o uniformizare în sensul centralizării sistemului administrativ. „Teama legiuitorului ca prin aplicarea principiului descentralizării să nu fie periclitată unitatea statului național l-a determinat să nu mai statueze în mod expres acest deziderat”<sup>16</sup>. Nici *Legea pentru administrația publică locală*, din 5 august 1929, nu a reușit să înlăture efectele nefaste ale centralismului prezent prin tutela administrativă. Totuși, îmbunătățirile aduse acesteia în perioada 1930-1935 au realizat descentralizarea administrativă din România în cel mai înalt grad cunoscut până atunci. Principiul descentralizării va dispărea în *Constituția* din 1938. Legislația ce i-a urmat a introdus instituțiile unipersonale ce a dus la instaurarea unui centralism excesiv. După 1948, sistemul deja centralizat a

---

<sup>14</sup> Silvia Bocancea, *op. cit.*, p. 132.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 136.

fost politizat de către regimul comunist, astfel încât nu se mai poate vorbi de descentralizare. *Legea nr. 1 din 16 februarie 1968* a însemnat revenirea la județe, dar și extirparea autonomiei locale.

Căderea comunismului nu a însemnat automat descentralizarea administrației publice sau eliminarea tuturor deficiențelor moștenite din organizările precedente. După cum observă și autoarea, „firul roșu care leagă prezentul organizării administrativ-teritoriale a României de trecutul nu prea îndepărtat al acesteia este inflația de unități administrative, predominarea celor de dimensiuni medii, cu repercusiuni directe asupra autonomiei locale reale, lipsa unei viziuni moderne și eficiente care să plece de la nevoile reale ale comunității naționale”<sup>17</sup>.

Sinuosul traseu al aplicării principiului descentralizării în spațiul românesc este punctat și de Florin Grecu, studiul său publicat în numărul special al revistei *Polis* fiind intitulat *Centralizare versus „descentralizare”*. „*Reforma administrativă de la 1938*”<sup>18</sup>. În contextul acestuia, autorul urmărește să evidențieze modul în care, odată cu instalarea regimului monarhiei autoritare a lui Carol al II-lea, este proiectată o așa-numită „reformă administrativă”, prin intermediul „Înaltului Decret Regal nr. 2919 din 13 august 1938”, publicat în *Monitorul Oficial* nr. 187, partea I, din 14 august 1938. În realitate, acest proiect, promovat sub eticheta descentralizării, nu va face decât să impună o formă de centralizare coordonată de însăși autoritatea monarhului. Analizând elementele de discurs juridico-administrativ apecifice epocii, autorul ajunge la următoarele concluzii: „Reforma administrativă din august 1938 a avut efectul invers, și anume centralizarea, prin militarizarea excesivă a administrației statului român. Fabricarea funcției de rezident regal reprezenta ficțiunea administrativ-juridică cu care regimul controla ținuturile, deoarece rezidenții regali nu avea, practic, nicio putere reală în privința luării deciziilor, întrucât circularele tot de la centru veneau, în special de la Ministerul de Interne”<sup>19</sup>.

Despre descentralizare au vorbit toți participanții la proiectele editoriale menționate, susținând că acest principiu este cel ce ar trebui să conducă

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>18</sup> Florin Grecu, „Centralizare versus «descentralizare». «Reforma administrativă» de la 1938”, în *Polis*, Vol. II, Nr. 1 (3), Serie nouă, decembrie-februarie 2014, pp. 13-34.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 31.



întregul proces de reorganizare administrativ-teritorială. În opinia lui Florin Greco, descentralizarea în forma regionalizării va avea efecte pe mai multe coordonate ale societății românești: „entitățile regionale, înzestrate cu personalitate juridică, vor putea administra bugete proprii și reprezenta interesele cetățeanilor, în mod direct, la nivelul instituțiilor europene, prin Consiliile Regiunilor. Pe de altă parte, reforma administrativă, fiind însoțită și de una electorală, va împărți România în circumscripțiile electorale aferente reformei administrative, iar Senatul ar putea să devină exponentul intereselor economice ale regiunilor, la nivel național, în Parlamentul României, iar Camera Deputaților să-i reprezente pe cetățeni și alegători”<sup>20</sup>.

Dar, în afară de acesta, mai este invocat principiul *subsidiarității*. În studiul intitulat *Subsidiaritatea – principiu fundamental al noii organizări administrativ-teritoriale a României*<sup>21, 22</sup>, am atras atenția asupra neaplicării principiului subsidiarității în administrația publică, deși acesta este prevăzut în legislația românească. În opinia mea, „menționarea descentralizării și a autonomiei nu este suficientă, pentru că aceste principii nu reușesc să determine raporturile dintre autoritatea centrală și cea locală la fel de eficient cum o face principiul subsidiarității. Descentralizarea în România s-a făcut mai mult formal, iar de cele mai multe ori ea s-a soldat cu transferarea unor obligații administrative către autoritățile locale fără ca acestora să li se aloce și fondurile necesare îndeplinirii acelor obligații”<sup>22</sup>.

Întrucât principiul subsidiarității și complementarul său, principiul proporționalității, sunt principii fundamentale ale funcționării Uniunii Europene, este necesară introducerea acestora în viitorul text constituțional. Dar acest fapt nu este suficient. „Aplicarea principiului subsidiarității este un fenomen mai profund decât s-ar putea înțelege din simpla lecturare a lui, pentru că el are o puternică încărcătură ideologică (în sensul pozitiv al termenului). Subsidiaritatea nu se poate decide «din birou» pentru că ea presupune tocmai ieșirea din spațiu preferat al birocrăției în spațiul public. Problema nu este

---

<sup>20</sup> Florin Greco, „Reforma administrativă: cetățeanul înaintea statului” în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed. cit., p. 173.

<sup>21</sup> Sorin Bocancea, „Subsidiaritatea – principiu fundamental al noii organizări administrativ-teritoriale a României” în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed. cit., pp. 165-171.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 167.

doar a aparatului administrativ, ci și a cetățenilor. Mai ales a cetățenilor! Este vorba de un principiu care poate transforma o comunitate dintr-una pasivă, ce așteaptă de la centru și binele și răul, într-una care își decide soarta zi de zi, fără a fi ignorată de autoritatea centrală atunci când întâmpină dificultăți”<sup>23</sup>.

### 2.3. Sincronizarea europeană a organizării administrativ-teritoriale

Despre problemele sincronizării cu sistemele administrative europene și cu principiile și practicile de la nivelul Uniunii Europene vorbește Tudor Pitulac, în studiul intitulat *Regionalizarea României, în umbra modificării „Constituției”*<sup>24</sup>. Autorul pornește de la premiza că actuala împărțire administrativ-teritorială a României este depășită. Chiar dacă în 1998, din nevoia de a accesa proiecte de dezvoltare regională, a fost stabilit un număr de opt regiuni de dezvoltare (conform Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice II de diviziuni al Uniunii Europene), acestea nu au personalitate juridică, fapt ce zădărnicește orice demers de dezvoltare.

Enumerând principiile ce structurează administrația publică europeană (subsidiaritatea, asigurarea resurselor integrale, responsabilitatea autorităților locale și regionale, descentralizarea, principiul echității, al democrației participative și al cheltuirii eficiente a resurselor financiare publice), autorul arată că, în România, „toate acestea sunt bune pe hârtie, sau în discurs, dar grăbirea procesului este – ca și în alte situații – doar un răspuns reactiv la cerințe exterioare, și nu o tendință proactivă la nevoi interne. Rămânem astfel în sfera unei transformări formale (sau *de formă*) cu scopul declarat de a facilita absorbția fondurilor europene”<sup>25</sup>.

În analiza sa, Tudor Pitulac enumeră modelele de organizare administrativ-teritorială după care România ar trebui să se orienteze atunci când își concepe proiectul de regionalizare despre care s-a tot vorbit în anul 2013. După ce aduce în atenție modele europene de regionalizare (regionalizarea administrativă – cum este în Luxemburg –, regionalizarea prin intermediul colectivităților locale – cum este în Finlanda, Irlanda, Ungaria –, descentralizarea regională,

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 170-171.

<sup>24</sup> Tudor Pitulac, „Regionalizarea României, în umbra modificării *Constituției*”, în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed. cit., pp. 149-158.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 150-151.

politică sau autonomia regională – cum sunt în Spania, Italia, Belgia – sau prin intermediul autorităților federale – cum este în Germania), el opinează că „în cazul României relevant este exemplul Franței, urmărindu-se realizarea procesului regionalizării în paralel cu descentralizarea”<sup>26</sup>.

Modelele existente în țările europene sunt aduse în atenție și de către Sabin Drăguliu, autorul citând-o în acest sens pe Elena Simina Tănăsescu<sup>27</sup>, ce prezintă următoarea tipologie a regiunilor, acceptată în doctrina juridică: „*regiuni politice*, caracteristice aceluși tip de stat care se află la limita dintre statele federale și cele unitare... (ex.: Spania și Italia); *regiuni încorporate*, ce reprezintă rezultatul apariției statului prin unificarea mai multor state... (ex.: Marea Britanie); *regiuni diversificate*, ce păstrează criteriul regional și politic fundamentat pe limbă și cultură (ex. Belgia); *regiuni administrative clasice*, ce sunt create prin descentralizare... (ex.: Franța); *regiuni funcționale*, ce au fost create prin deconcentrare și sunt simple circumscripții ale administrației centrale de stat (ex.: Grecia); *regiuni prin cooperare*, ce au fost organizate ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale (ex.: România)”<sup>28</sup>.

Raportând problematica regionalizării la statutul României de stat membru al Uniunii Europene, Dragoș-Andrei Preutescu și Vasile Brașovanu analizează<sup>29</sup> maniera în care acest proces va include și chestiunea reprezentării politice a intereselor cetățenilor, inclusiv prin implicarea acestora în procesul de luare a deciziilor. Analiza tinerilor cercetători, ce are ca principali indicatori procesul regionalizării, pe de o parte, și activitatea civică și reprezentarea intereselor cetățenești, pe de alta, este focalizată asupra modului în care regionalizarea este percepută de către politicieni și de către societatea civilă. Din această perspectivă, Preutescu & Brașovanu ajung la concluzii mai curând rezervate cu privire la posibilele beneficii ale procesului de regionalizare. Spre exemplu, întrebându-se dacă în spațiul românesc există o cultură a identității-

---

<sup>26</sup> *Idem*, pp. 151-152.

<sup>27</sup> Elena Simina Tănăsescu, comunicarea „Regionalizarea în România și implicațiile sale la nivelul cadrului legislativ”, citată în Anca Ghinea, Adrian Moraru, *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială*, București, pp. 5-6.

<sup>28</sup> Sabin Drăguliu, „Riscurile financiare ale regionalizării României”, în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed. cit., 2013, p. 158.

<sup>29</sup> Dragoș-Andrei Preutescu, Vasile Brașovanu, „Region, regional, regionalisation and political representation”, în *Polis*, ed. cit., pp. 52-71.

lor regionale care ar putea determina anumite aspecte ale reprezentativității politice, cei doi autori susțin că „deși regiunea a devenit o problemă strategică în dezvoltarea regiunilor europene, fiecare dintre acestea urmează propria sa strategie, de natură să determine atingerea unor cât mai ambițioase obiective economice, politice și culturale; considerăm că o Românie împărțită în regiuni ar determina apariția unor disparități economice, că regionalizarea va face și mai dificilă funcționarea birocrăției și că obiectivul de a reduce costurile administrative va fi și mai dificil de atins”<sup>30</sup>. Subliniind și riscul ca procesul de descentralizare, implicat de regionalizare, să conducă, în România, la o distribuție arbitrară a puterii, dat fiind că procesul se anunță a fi unul politizat și non-consultativ, cei doi cercetători concluzionează cu privire la aspectul participării civice: „Nu putem susține că regionalizarea va aduce cu sine un nivel mai ridicat al participării, atâta vreme cât instituțiile locale nu vor încuraja participarea și predispoziția cetățenilor de a ieși în afara sferei stricte a propriilor interese, pentru a empatiza cu nevoile și problemele comunității”<sup>31</sup>.

O altă problemă importantă este sesizată, în articolul intitulat *European conditionality, ethnic control or electoral disarray? The 2011 controversial territorial reform attempt in Romania*<sup>32</sup>, de către Dragoș Dragoman și Bogdan Gheorghîță. Remarcând structura eterogenă etnic a populației din Transilvania, regiune istorică a României, în componența căreia se află o relevantă comunitate de limbă maghiară, cei doi politologi întreprind o analiză empirică ai cărei „indicatori” sunt condiționalitatea europeană, problema controlului etnic și dezordinea electorală, în centrul acesteia aflându-se următoarea întrebare: „cum se pot crea unități regionale în Transilvania?”<sup>33</sup> Cadruul acestei analize este scurta dezbateră referitoare la reforma administrației regionale ce a avut loc în și anul 2011, în timpul guvernării exercitate de către Partidul Democrat Liberal, susținut la acea vreme de către Președintele României, Traian Băsescu. Așa cum subliniază autorii, „în pofida faptului că a fost rapidă și curios de scurtă, dezbateră publică relativă la reforma administrației regionale ne amintește nu atât de

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>31</sup> *Idem*, pp. 67-68.

<sup>32</sup> Dragoș Dragoman, Bogdan Gheorghîță, „European conditionality, ethnic control or electoral disarray? The 2011 controversial territorial reform attempt in Romania”, în *Polis*, ed. cit., pp. 72-93.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 80.

condiționalitatea europeană, cât de existența unei condiționalități etnice specifice. Arhitectura regionalizării nu poate ignora specificitățile locale, temerile de natură etnică referitoare la control sau la separatism și durabilul simbolism politic și geografic existent în Transilvania”<sup>34</sup>.

În afară de aducerea în atenție a modelelor de organizare teritorial-administrativă experimentate în țările europene și a problemelor pe care le-ar putea implica regionalizarea, trebuie să luăm în considerare și exigența aplicării principiilor descentralizării și al subsidiarității asumate în *Tratatul Uniunii Europene*. După cum am mai spus, este necesară formularea în viitoarea *Constituție* a principiului subsidiarității și a celui al proporționalității: „aceste două principii nu vizează doar inițiativele UE, ci și pe cele ale statelor membre: orice inițiativă trebuie să fie precedată de un examen de subsidiaritate și proporționalitate. Comunitatea va legifera atunci când este nevoie, preferându-se directivele-cadru și nu măsurile detaliate. Când statele au dreptul de a acționa (deci, în cazul competențelor concurente), ele trebuie să respecte prevederile *Tratatului*”<sup>35</sup>. În aceeași direcție, tratând sistematic despre succesivele tentative de „acomodare” dintre legislația europeană și cea românească privind descentralizarea – prin legea din 2004, prin cea din 2006 și prin încercarea, declarată neconstituțională, din 2013 – Radu Carp a subliniat, la rândul-i, importanța înțelegerii aplicabilității principiilor subsidiarității și proporționalității în spiritul lor, concluzionând că, „până când nu se va înțelege că principiul subsidiarității este decisiv în ceea ce privește transferul de competențe de la nivel central la nivel local și că acest principiu nu poate fi despărțit de cel al proporționalității, orice încercare de a începe procesul de descentralizare în România este sortită eșecului”<sup>36</sup>.

#### 2.4. Eficiența administrativă

Asumându-și opiniile unui studiu realizat de Asociația Academia de Advocacy<sup>37</sup>, Tudor Pitulac consideră că regionalizarea ar fi avantajoasă

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>35</sup> Sorin Bocancea, *op. cit.*, p. 169.

<sup>36</sup> Radu Carp, „O acomodare parțială: principiile Cartei europene a autonomiei locale și descentralizarea potrivit Constituției, actelor normative interne, proiectelor de legi și deciziilor Curții Constituționale”, în *Polis*, ed. cit., p. 105.

<sup>37</sup> Asociația Academia de Advocacy, *Regionalizarea României – De ce? Sinteza audierii publice*, online la <http://advocacy.ro/node/695/subpage/755#vitrina>, accesat în aprilie 2013, pp. 4-5.

pentru că ar genera eficientizarea procesului decizional public, reducerea costurilor și a birocrăției, accelerarea descentralizării, reducerea corupției, creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene și simplificarea accesului la resurse. Dezavantajele pe care le-ar ridica genera descentralizarea sunt accentuarea disparităților interregionale, nivelul ridicat al costurilor, tendințele generalizate de desincronizare între procese și mecanisme funcționale, creșterea birocrăției<sup>38</sup>.

Există și riscuri ale noii împărțiri administrativ-teritoriale. Tudor Pitulac semnalează dependența financiară în raport cu puterea centrală, din următoarele motive: alocările din TVA și contribuția la Produsul Intern Brut. În cazul TVA, pentru echilibrarea bugetelor locale, se alocă de la centru sume din încasările acestei forme de impunere, iar cifrele din ultimii ani relevă faptul că există o discrepanță între regiunile de dezvoltare existente, discrepanțe care s-ar accentua în cazul regionalizării. Cât privește contribuția la PIB, diferențele sunt între 8,1% (Regiunea Sud-Est), 11,6% (Regiunea Centru) și peste 25% (Regiunea București-Ilfov)<sup>39,38</sup>.

Asupra riscurilor procesului de regionalizare și-a concentrat atenția și Sabin Drăgulin<sup>40,39</sup>. Analizând opțiunile factorilor politici din România cu privire la organizarea administrativ-teritorială, el apreciază ca benefică regionalizarea, însă atrage atenția asupra necesității analizării unor probleme ce pot deveni riscuri: „gradul de îndatorare pe care *regiunile* îl pot avea... Nivelul de colectare a impozitelor locale creează gradul de dependență față de autoritatea centrală. [...] Unul dintre riscurile majore ale *regionalizării* este acela al îndatorării excesive a noilor regiuni, ce va avea ca efect creșterea îndatorării publice a statului [...] O astfel de situație, ce s-a verificat în țări cu tradiție în procesul descentralizării și al regionalizării, poate să se transforme într-un conflict între diferitele regiuni și autoritatea centrală, sau între regiuni [...] Soluția pentru rezolvarea acestei spețe este să se mențină la nivelul central suficiente fonduri și pârgii instituționale care să permită o redistribuirea pozitivă către regiunile ce sunt mai slab dezvoltate”<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Tudor Pitulac, *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 155-156.

<sup>40</sup> Sabin Drăgulin, *op. cit.*, pp. 157-161.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 160-161.

Fundamentându-și studiul pe o analiză empirică de factură cantitativă realizată la nivelul administrației publice din regiunea Moldovei, mai exact la nivelul primăriilor din Botoșani, Iași, Bacău, Suceava, Vaslui, Piatra Neamț, Focșani și Galați, Dorina Țicu a urmărit să identifice principalele caracteristici ale procesului de luare a deciziilor, pentru a le poziționa sub umbrela unui model integrat, astfel încât să stabilească dacă acestea satisfac principiul eficienței. Cu privire la administrația publică din România contemporană, autoarea susține că „eficiența modelului de luare a deciziilor nu pare a fi determinată negativ strict de factorul politic, care își are rolul său, ci mai degrabă de determinismul administrativ, de cadrul teoretico-metodologic administrativ, care încorsetează decizia și procesul decizional, ceea ce face ca precizia, strategia, planificarea, posibilitatea determinată de a contesta autoritatea, centrarea exclusiv pe rezultate, și nu pe costuri și beneficii, să apară ca piedici în atingerea criteriului la nivelul procesului”<sup>42</sup>.

## 2.5. Mitologii active în procesul de descentralizare

Este de notorietate faptul că unul dintre cele mai frecvente mituri ce apar în discuțiile despre descentralizare este cel al pericolului dezmembrării statului național. Îndeosebi, „problema maghiară” este vânturată de cei ce doresc, de fapt, păstrarea centralismului.

Despre această problemă, istoricul Dorin Dobrinu a afirmat următoarele: „toate miturile acestea, al unității noastre politice dintotdeauna, al faptului că nu avem diferențe, al faptului că suntem buni, frumoși, harnici și așa mai departe ar trebui serios amendate. Evident că am o identitate locală și am o identitate națională la care țin, dar în interiorul acestei țări, pe care o vreau întregă, e dreptul meu și e dreptul nostru să ne spunem părerea. Și cred că formele de până acum ne-au arătat limitele, iar eu, nu vreau să fac abstracție, vin totuși dintr-o regiune care a avut un raport cu centrul despre care cred că a fost în defavoarea ei. De aceea, mă întorc la actele fondatoare și consider că trebuie să le regândim, în bună măsură. Am făcut un pact, o înțelegere cândva, la 1859 – bună, proastă – și noi ne întoarcem acolo ca și cum cei de-atunci au stabilit o dată pentru totdeauna ce și cum facem în

---

<sup>42</sup> Dorina Țicu, „Caracteristici ale procesului decizional la nivel regional. De la caracteristici la eficiență administrativă”, în *Polis*, ed. cit., pp. 128-129.

interior. Nu: e dreptul nostru să regândim, și cred că cetățenii ar trebui să se simtă încurajați, indiferent că trăiesc la Botoșani, la Satu Mare sau la Turnu Severin. E dreptul nostru să regândim alcătuirea acestei țări”<sup>43</sup>.

### 3. Propuneri pentru procesul de regionalizare

Dincolo de analizarea coordonatelor organizării administrativ-teritoriale, autorii invocați au formulat și propuneri pentru acest proces. În opinia istoricului Flavius Solomon, „Reorganizarea teritorial-administrativă este foarte utilă, însă trebuie avute în vedere trei lucruri esențiale: 1) stabilirea unor principii clare pe baza cărora se va face această reformă; 2) luarea în considerare a opiniei publice, și aici mă gândesc și la opiniile istoricilor, sociologilor, ale oamenilor din sfera studiilor economice, juridice etc.; 3) cel mai important lucru este gândirea reformei în așa fel încât cetățeanul să aibă de profitat într-un final”<sup>44</sup>.

Sabin Drăgulin formulează următoarele propuneri pentru regionalizare:

1. „să se desfășoare în condiții de transparență;
2. să existe un consens minim între partidele politice pe cele mai importante teme avute în discuție;
3. să se analizeze care sunt elementele pozitive și negative pe care *descentralizarea* și *regionalizarea* le-au produs în țările în care au fost introduse;
4. să se explice populației care este impactul pe care acest proces îl va avea pe termen scurt și mediu asupra sa”<sup>45</sup>.

Istoricul Ioan Stanomir consideră că reorganizarea în forma regionalizării poate fi o reușită dacă se ține seama de faptul că ea este „dependentă de alocarea unor prerogative cu potențial de coagulare a comunităților pe care le reprezintă:

1. alegerea prin vot universal direct a unor adunări regionale,
2. atribuirea către aceste adunări a dreptului de a adopta norme cu putere de lege, obligatorii la nivel regional, sub rezerva conformității lor cu *Constituția*,

---

<sup>43</sup> Dorin Dobrinu, *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>44</sup> Flavius Solomon, „Noua organizare administrativ-teritorială” în Sorin Bocancea & Daniel Șandru, *10 exerciții...*, ed. cit., p. 100.

<sup>45</sup> Sabin Drăgulin, *op. cit.*, p. 161.



3. desemnarea prin vot universal și direct a unui președinte de adunare regional, care să fie reprezentatul regiunii în relațiile cu statul și cu celelalte regiuni,

4. aplicarea efectivă a principiului subsidiarității, prin asumarea de către regiuni a unor sarcini în domeniul politicilor economice, sociale, educaționale, de mediu etc.,

5. asigurarea, la nivel central, a unei politici de coeziune inter-regională,

6. corelarea regionalizării cu reforma reprezentării politice, în sensul asocierii Camerei superioare cu interesele comunităților locale”<sup>46</sup>.

O propunere interesantă și curajoasă se regăsește și în articolul semnat de Emanuel Copilaș pentru numărul special dedicat regionalizării de către revista *Polis*<sup>47</sup>. Criticând vizibila tendință de personalizare instituțională existentă în spațiul politic românesc, inclusiv în contextul discuției privind procesul de regionalizare, autorul propune o formă de federalism constituțional care să aibă ca reper central aplicarea principiului subsidiarității: „Înclin să cred că o regionalizare eficientă se poate face doar prin transformarea României într-o republică federală [...] Se va pune astfel în practică principiul subsidiarității, fundamental din punctul de vedere al filosofiei politice și al administrației publice europene”<sup>48</sup>.

În afară de aceste propuneri punctuale, este prezentă la toți autorii preferința pentru buna aplicare a descentralizării și recomandarea pentru generarea acestui proces de jos în sus, adică de la comunitățile locale spre centru.

### Concluzii

Descentralizarea și reorganizarea administrativ-teritorială a României au revenit ocazional în discursul public, nemaifiind inițiată vreo dezbatere dedicată acestor teme. Deși abandonate momentan, este posibil ca acest două teme să revină, în viitorul apropiat, pe agenda publică. După cum sublinia Andra Karla Sienerth, „[...] în vederea asigurării unei alegeri optime,

---

<sup>46</sup> Ioan Stanomir, „Reorganizarea administrativă” în Sorin Bocancea (coord.), *Constituția României...*, ed. cit., p. 163.

<sup>47</sup> Emanuel Copilaș, „Dilemele regionalizării: între federalismul constituțional și personalizarea puterii în numele interesului public”, în *Polis*, ed. cit., pp. 109-120.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 112-113.

este nevoie să se studieze literatura de specialitate, pentru a se înțelege mecanismele specifice ale acestor procese, iar un pas ulterior important ar fi studierea evoluției acestor fenomene la nivelul altor state, în vederea însușirii de bune practici dezvoltate în alte țări și adaptarea lor ulterioară (a elementelor teoretice și a bunelor practici) pe scena politică românească<sup>49</sup>.

În fond, după cum arăta Mark Bucuci, descentralizarea, ca principiu asumat în sens larg de procesul de reorganizare administrativ-teritorială pe care ni-l dorim, în acord cu stilul de funcționalitate specific unei societăți democratice, poate fi interpretată ca o promisiune încă valabilă a unui posibil experiment legislativ. Un experiment care ar putea să țină cont și de sugestiile, analiza avantajelor și, respectiv dezavantajelor, precum și de criticile rezumate aici. O asemenea identitate acordată procesului ne-ar permite să înțelegem un fapt fundamental: acela că, astăzi, „[...] experimentăm la nivel local, național, global, iar această stare de lucruri nu duce în mod necesar la o relaxare iresponsabilă a decidenților politici, a cetățenilor, ci la o mai mare responsabilizare a lor în legătură cu pregătirea și administrarea ingredientelor politicilor publice”<sup>50</sup>.

**Sorin Bocancea**

## **PROBLEMS OF DECENTRALISATION AND ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANIZATION OF ROMANIA**

*In Romania, the issue of decentralisation is only revived during election campaigns, politicians knowing that it is an issue to which the electorate is sensitive. Even today, Romania is divided into the administrative-territorial units that the communists designed, many in number, in order to better control the communities. But this division is deficient, because the small size of these units means that they cannot initiate major projects. Resistance to decentralisation stems from the desire of politicians in central institutions to retain control*

---

<sup>49</sup> Andra Karla Sienerth, „Aspecte teoretice privind regionalizarea”, în *Polis*, ed. cit., p. 48.

<sup>50</sup> Mark Bucuci, „Descentralizarea ca experiment legislativ”, în *Polis*, ed. cit., p. 11.

*over resources. Every time an attempt has been made to revive the issue, the discourse has been that decentralisation, accompanied by regionalisation, would be an attack on the unity of the Romanian state. Decentralisation and regionalisation would also imply a change in the structure of parliament, which would consist of a chamber of representatives of the regions. Decentralisation could only be achieved through a revision of the constitution.*

**Key words:** *decentralization, subsidiarity, centralism, administrative-territorial organization, administration*

**Сорин Боканча**

## **ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ РУМЫНИИ**

*В Румынии вопрос децентрализации актуализируется только во время избирательных кампаний, поскольку политики знают, что это чувствительный для электората вопрос. Румыния все еще поделена на административно-территориальные единицы, созданные коммунистами, многочисленные, что позволяет лучше контролировать общины. Но это разделение дефицитно, поскольку малый размер этих единиц не позволяет им инициировать большие проекты. Сопротивление децентрализации вытекает из желания политиков центральных институтов сохранить контроль над ресурсами. Каждый раз, когда предпринималась попытка перезапустить эту тему, появлялось заявление о том, что сопровождающаяся регионализацией децентрализация является угрозой для единства Румынского государства. Децентрализация и регионализация также предполагала бы изменение структуры парламента, которая предусматривала бы существование палаты региональных представителей. Таким образом, децентрализация может быть достигнута только путем пересмотра конституции, при этом принципы субсидиарности и пропорциональности должны быть закреплены в конституционном тексте.*

**Ключевые слова:** *децентрализация, субсидиарность, централизм, административно-территориальное устройство, управление.*

**Микола ЯРМИСТИЙ**

## **СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

*У статті розглядаються стратегічні комунікації як основа розвитку територіальних громад та формування нової моделі управління органів місцевого самоврядування. Увага акцентується на тому, що впровадження комунікаційної стратегії є найбільш ефективним засобом вирішення місцевих проблем шляхом залучення громадськості до прийняття та реалізації управлінських рішень. Завдання органів місцевого самоврядування полягає у створенні необхідних умов (організаційних, інформаційних, фінансових, кадрових) щодо залучення громадськості до розробки стратегії, формування інформаційного простору з метою налагодження тісних взаємозв'язків між владою та громадою на засадах партнерства.*

**Ключові слова:** стратегічні комунікації, комунікаційна стратегія, комунікативна взаємодія, інформаційний простір, інститути громадянського суспільства.

Реформування системи державного управління на регіональному рівні привело до суттєвих змін в роботі органів місцевого самоврядування. Об'єднання населених пунктів в одну територіальну громаду, надання органам місцевого самоврядування нових повноважень щодо формування та використання бюджету, повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, благоустрою, екології, розбудови інфраструктури, надання адміністративних послуг активізувало роботу об'єднаних територіальних громад та депутатського корпусу в цілому. За цих умов система управління щодо вирішення місцевих проблем повинна базуватися на механізмах публічного узгодження інтересів органів влади, представників громадянського суспільства та територіальної громади. Відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування, включаючи і депутатський корпус, безпосередньо відповідальні за стан справ в населених пунктах, що об'єдналися. Для успішного вирішення місцевих проблем посадові особи і депутати громад змушені не тільки знати і прислуховуватися до думки населення, але й залучати

їх до прийняття рішень щодо формування та реалізації управлінських рішень, формування публічної політики.

В цьому контексті важливим в діяльності об'єднаних громад є формування комунікаційної стратегії. Комунікаційна стратегія має сприяти результативній роботі органу місцевого самоврядування та жителів громади, досягненню ними цілей і завдань, що впроваджуються в рамках Стратегії розвитку територіальної громади, Програми соціально-економічного розвитку та інших проектів і програм, що реалізуються на території громади.

Комунікаційна стратегія має визначити шляхи та способи побудови механізмів комунікативної взаємодії між владою та громадою: жителями населених пунктів, громадськими організаціями, депутатським корпусом та виконавчим комітетом, представниками малого та середнього бізнесу, представниками трудових колективів, ветеранськими організаціями та іншими представниками територіальної громади. В цьому процесі важливим є залучення експертів та науковців що підвищує ефективність стратегічному документу. Впровадження результативних зв'язків з громадськістю формує нові підходи до управління місцевими справами, згуртовує громаду та підвищує значимість прийнятих рішень.

Вперше в українському законодавстві термін «стратегічні комунікації» був закріплений у новій редакції Воєнної доктрини України, затвердженій Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України»<sup>1</sup>. Зокрема, стратегічні комунікації спрямовуються на просування цілей держави, використовуючи такі комунікативні можливості, як публічної дипломатії, зв'язків з громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій. У 2017 році Розпорядженням Голови Верховної Ради України було затверджено Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017-2021 роки. Головна мета Комунікаційної стратегії – це «під-

---

<sup>1</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

вищення рівня довіри до Верховної Ради України та сприйняття її як ефективної інституції серед громадян України, організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації та міжнародних аудиторій»<sup>2</sup>. Стратегія передбачає вирішення шести основних завдань:

1. Сприяти позитивному іміджу Верховної Ради України шляхом налагодження системних та скоординованих комунікацій, запровадження правил брендингу, розроблення кодексу етики народного депутата.

2. Забезпечити обізнаність громадян про процеси у парламенті шляхом надання більш повного доступу до публічної інформації про законодавчу діяльність парламентаріїв, депутатських комісій, депутатських фракцій (депутатських груп), Голови, заступників Голови, Апарату та комітетів ВР.

3. Забезпечити участь громадськості у процесі прийняття рішень у Верховній Раді України шляхом налагодження зворотного зв'язку, активного залучення до законотворчого процесу та розширення можливостей відвідувати парламент.

4. Забезпечити повне та об'єктивне висвітлення діяльності парламенту в медіа шляхом запровадження ефективних механізмів інформування засобів масової інформації та сприяння їм у зборі фактів та коментарів про діяльність депутатського корпусу, комітетів та парламенту в цілому.

5. Посилити спроможність парламенту України як послідовного, ініціативного та надійного учасника міжнародного діалогу.

6. Оптимізувати обмін інформацією між парламентаріями, керівництвом Верховної Ради України та структурними підрозділами Апарату шляхом удосконалення внутрішньої комунікації у Верховній Раді України.

Мета та завдання комунікаційної стратегії Верховної Ради України може бути прикладом та лягти в основу розробки стратегій на регіональному рівні. Подібні зразки документів з комунікаційної стратегії вже існують в окремих об'єднаних територіальних громадах України:

---

<sup>2</sup> Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 №486 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486004-17/card2#Card>

комунікаційна стратегія Миколаївської об'єднаної територіальної громади на 2019-2022 рр.<sup>3</sup>, Софіївської об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області<sup>4</sup>, Помічнлянської об'єднаної територіальної громади до 2022 р. Кіровоградської області<sup>5</sup>, Терехівської об'єднаної територіальної громади на 2019-2025 роки Тернопільської області<sup>6</sup>, Могилівської об'єднаної територіальної громади на 2020-2027 роки Дніпропетровської області<sup>7</sup>. Регіональні комунікаційні стратегії мають на меті сформувати ефективну інформаційну взаємодію між органами місцевого самоврядування, представниками організацій громадянського суспільства, мешканцями населених пунктів та бізнесом; популяризувати стратегічні цілі громади, імплементувати їх у різні сфери життєдіяльності об'єднаних територіальних громад.

В основі формування та реалізації комунікаційних стратегій лежить тісна взаємодія між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та територіальної громади. За результатами опитування службовців органів влади та представників громадськості Чернівецької області рівень ефективності взаємодії між органами влади та представниками громадського складає середній або нижче середнього<sup>8</sup>. Учасники опитування вказали на основні проблеми, що виникають в процесі взаємодії між органами влади, засобами масової інформації та громадянськими організаціями:

- низька активність громадських організацій (47 %),

---

<sup>3</sup> Комунікаційна стратегія Миколаївської ОТГ на 2019-2022 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mykolaivka.otg.dp.gov.ua/storage/app/uploads/public/5ec39e35e/5ec39e35e1148812218584.pdf>

<sup>4</sup> Комунікаційна стратегія Софіївської об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sofotg.gov.ua/storage/documents/attachments/a67ce7d816ebb78b711845fc9d6990b.pdf>

<sup>5</sup> Комунікаційна Стратегія Помічнлянської об'єднаної територіальної громади до 2022 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://pomichnamr.gov.ua/uploads>

<sup>6</sup> Комунікаційна стратегія Терехівської ОТГ на 2019-2025 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://terebotg.in.ua>

<sup>7</sup> Могилівської ОТГ на 2020-2027 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mogyulivskaotg.gov.ua/storage/documents/documents/31461f998a060b62b41992f19a1b58d3.pdf>

<sup>8</sup> 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.

- відсутність концептуальної програми щодо процесу взаємодії (44 %),
- відсутність системи щодо співпраці між органами влади, ЗМІ та громадськими організаціями (35 %).

Майже 80% серед опитаних зазначили, що місцеві органи влади та представники громадськості однаковою мірою повинні проявляти ініціативу у взаємодії та налагодженні комунікації. Разом з тим, вияснилося, що в районах найчастіше за всіх ініціює проведення спільних заходів (проектів, програм) місцеві органи влади (73 %), громадські об'єднання (15 %), ЗМІ (6%), інші представники громадськості (11 %). Оцінюючи найбільш ефективні форми взаємодії, опитані прийшли до наступних висновків: максимально ефективним є проведення спільних заходів (конференції, слухання, зібрання та ін.) – 67 %; спільна участь у підготовці проектів – 36 %, зустрічі органів влади з представниками громадських об'єднань – 19 % і зустрічі органів влади з представниками ЗМІ – 11 %.

При формуванні комунікаційних стратегій необхідно враховувати різні форми та методи взаємодії між суб'єктами публічного управління та представниками громадськості за напрямками:

- нормативно-правовий напрям: формування самодостатньої інституціональної системи комунікативної взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства, делегування деяких управлінських повноважень представникам громадськості в рамках стратегічного документа;
- організаційний напрям: розроблення та реалізація стратегій щодо забезпечення реальної участі громадськості у формуванні та реалізації регіональної політики та спрямованих на вирішення загальнодержавних та місцевих проблем;
- науковий напрям: моніторинг, аналіз і прогнозування ситуацій та проблем у різних сферах управлінської діяльності; підготовка інформаційних та аналітичних матеріалів, внесення пропозицій відповідним органам публічної влади;
- інформаційне забезпечення представників комунікативної взаємодії: створення суспільного інформаційного банку даних, залучення ЗМІ та інтернет ресурси для поширення інформації про діяльність ін-



ститутів громадянського суспільства та їх взаємодію з органами влади на принципах системності, послідовності та обов'язковості. проведення масових та публічних заходів (конференції, круглі столи, збори, громадські слухання, фестивалі тощо);

– формування кадрового потенціалу системи публічного управління: підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації службовців органів публічної влади та представників громадськості з питань комунікативної взаємодії та розробки стратегій.

Системний діалог органів виконавчої влади з громадськістю, урахування громадської думки для підготовки рішень, створенню умов для участі громадськості у розробленні проектів таких рішень є базисом у формуванні комунікаційної стратегії. В цьому ряду головним аспектом є удосконалення нормативно-правової бази щодо надання (делегування) деяких управлінських повноважень органів місцевого самоврядування представникам громадськості. Формування комунікаційної стратегії повинно базуватися на партнерських засадах із широким залученням еліт громадянського суспільства, представників територіальної громади, посилити інноваційно-аналітичну діяльність органу влади, яка спрямована на виявлення пріоритетних напрямів розвитку громади та потреб різних соціальних верств населення, творче осмислення локальних і загальнодержавних процесів, вироблення інноваційних підходів у вирішенні суспільно значимих проблем. Очевидно, що для налагодження ефективної співпраці працівників органів місцевого самоврядування з територіальною громадою потрібна певна функціональна структура з відповідними повноваженнями.

Практика діяльності органів місцевого самоврядування говорить про низький рівень їх взаємодії з представниками інститутів громадянського суспільства та територіальною громадою зокрема. Аналіз структури сільських, селищних рад, зокрема Чернівецької області, засвідчує, що тільки окремі об'єднані громади мають відповідний структурний підрозділ на зразок – «відділ організаційної, кадрової роботи та зв'язків з громадськістю», в якому один із посадовців відділу виконує різноманітні функції в тому числі і зв'язки з громадськістю. При такій поліфункціональній завантаженості працівників подібного

відділу не можна говорити про ефективну роботу щодо налагодження зв'язків з громадськістю. За цих умов і робота з питань формування комунікаційної стратегії малоефективна або, як правило, відсутня. Разом з тим, структурні підрозділи сільських, селищних, міських рад соціально-економічного та гуманітарного спрямування для розробки стратегічних програм потребують тісної співпраці з представниками громадянського суспільства та публічного обговорення основних напрямів розвитку територіальних громад. Так само як і депутати органів місцевого самоврядування потребують широкої комунікативної взаємодії з представниками громадськості. В Чернівецькій області в 52 об'єднаних територіальних громадах виконують свої обов'язки 496 депутата. В Україні за даними Центральної виборчої комісії загальна кількість місцевих рад складає 1577 рада та 43122 депутатів місцевих рад<sup>9</sup>. Це потужний кадровий потенціал, який може і повинен реалізувати стратегічні комунікації, формувати стратегію розвитку територіальної громади. Відсутність стратегічного бачення розвитку громади на основі комунікативної взаємодії знижує ефективність діяльності органу влади та віддзеркалює застарілу модель управління громадою. Очевидно, що в органах місцевого самоврядування повинен бути не як виключення, а як правило відповідний підрозділ або уповноважена особа для налагодження ефективної комунікації, взаємодії з територіальними громадами та представниками громадянського суспільства з метою формування комунікаційної стратегії.

Посадові особи, на яких покладаються обов'язки щодо зв'язків з громадськістю повинні мати високий рівень професійної компетентності. Зокрема – знати форми, методи, принципи та механізми комунікативної взаємодії; застосовувати засоби якісної взаємодії із ЗМІ, включаючи питання підготовки прес-релізів, повідомлень, промов, публічних виступів тощо; уміти планувати та організувати публічні заходи; організувати ділові зустрічі, наради, зібрання; уміти організувати процес спілкування та управляти ним, застосовуючи різні комунікативні прийоми; знати діловий етикет і вміти його вико-

---

<sup>9</sup> Центральна виборча комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00\\_t001f01=695.html](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00_t001f01=695.html)

ристовувати; вирішувати питання кризових і конфліктних ситуацій, використовувати аргументи щодо зниження рівня напруги в процесі комунікації, запобігати конфліктним ситуаціям та вибирати найефективніші методики їх розв'язання. Рівень професійності посадової особи з питань зв'язків з громадськістю визначається, головним чином, умінням формувати та реалізовувати комунікаційні стратегії розвитку територіальної громади.

Комплексне вирішення питань стратегічних комунікацій, включаючи інституційне та кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування щодо налагодження зв'язків з громадськістю, передбачає впровадження основних напрямків роботи об'єднаної громади:

1. Розробка концептуально-програмного, стратегічного документа щодо забезпечення реальної участі громадськості у вирішенні актуальних питань розвитку територіальної громади.

2. Залучення науковців, експертів для підготовки програмних документів соціально-економічного, культурологічного, екологічного та інших напрямів розвитку громади.

3. Kruglashov A. *Interethnic relations stability on the ukraine-romania border: a case of chernivtsi region* // Ethnicity, Confession and Intercultural Dialogue at the European Union's East Border Mircea Brie & others, University of Oradea, Romania, 2011 – Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/12035320.pdf>

4. Створення чіткого механізму напрацювань громадських ініціатив з метою їх впровадження та поширення. Ввести практику взаємодії територіальних громад та місцевих органів влади у напрямку розробки і фінансування спільних проектів та заходів (конкурси, фестивалі, змагання і т. і.). Використовувати ЗМІ в тому числі інтернет ресурси для поширення інформації про взаємодію органів влади з громадою.

Комплексний підхід до формування комунікаційних стратегій, взаємодія всіх суб'єктів публічного управління, формування інформаційного простору, визначення проблем місцевого розвитку та формування стратегічного бачення створює нові підходи до управління місцевими справами, підвищує результативність прийнятих стратегічних рішень щодо розвитку територіальної громади.

**Mykola YARMYSTYI**

## **STRATEGIC COMMUNICATIONS IN CONTEXT OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES (REGIONAL ASPECT)**

*In the article are examined strategic communications as basis of development of territorial communities and forming of new case of organs of local selfgovernment frame. Attention is accented on that introduction of communication strategy is the most effective means of decision of local problems by bringing in of public to the acceptance and realization of administrative decisions. The task of organs of local self-government consists in created necessary terms (organizational, informative, financial, social-psychological) of bringing in of public to development of strategy, forming of informative space with the aim of adjusting of close intercommunications between power and society on principles of partnership.*

**Keywords:** *strategic communications, of communication strategy, communicative cooperation, informative space, institutes civil.*

**Николай Ярмистый**

## **СТРАТЕГИЧЕСКИЕ КОММУНИКАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ (РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

*В статье рассматриваются стратегические коммуникации как основа развития территориальных общин и формирование новой модели управления органов местного самоуправления. Внимание акцентируется, что внедрение коммуникационной стратегии является наиболее эффективным средством решения местных проблем путем привлечения общественности к принятию и реализации управленческих решений. Задача органов местного самоуправления состоит в создании необходимых условий (организационных, информационных, финансовых, кадровых) привлечения общественности к разработке стратегии, формированию информационного пространства с целью налаживания тесных взаимосвязей между властью и общиной на основе партнерства.*

**Ключевые слова:** *стратегические коммуникации, коммуникационная стратегия, коммуникативное взаимодействие, информационное пространство, институты гражданского общества.*

**Володимир ФІСАНОВ**

## **ЧЕРНІВЦІ: ЕВОЛЮЦІЯ КАРКОЛОМНОСТІ – ВІД «УГАСАННЯ» БАГАТОКУЛЬТУРНОСТІ ДО МОДЕЛІ SMART-CITY**

*У статті досліджуються історичні корені нерівномірного розвитку міста Чернівці у ХХ ст. Трагедія втрати мультикультурності призвела до того, що брендоване гасло «Єдність у розмаїтті» втратило свою предметність на початку ХХІ століття. Сьогодні на європейському пограниччі конкурують і взаємодіють 2 етногрупи та етнокультури Українська та Молдо-Румунська, перед якими стоїть надзавдання – зрозуміти Іншого. Усі непроті процеси відбуваються в умовах асиметричного соціально-економічного розвитку Чернівецького регіону та неготовності чиновництва краю адекватно відповідати на виклики нової інформаційної та постіндустріальної доби.*

*Автором запропонована модель інноваційного розвитку, яка б спиралася на інтелектуально-культурний кластер Чернівецького університету та активність мислячої молоді в ІТ-сфері і у медійному віртуальному житті могли б допомогти сформувати Чернівці майбутнього Розвитку не просто як сучасний комунікативний простір, а креативний острівець на перспективу до 2050, принаймні, як модель довгоочікуваної незлобливої зустрічі далекого Сходу ЄС і далекого Заходу України.*

**Ключові слова:** *Чернівці у ХХ столітті, втрата багатокультурності, якість політичного класу, розуміння Іншого, модель смарт-сіті, співробітництво на кордонах ЄС.*

Буковина – це той край, де не просто століттями співіснували різні культури, це те міжетнічне перехрестя де перемовлялися, перегукувалися, вдивлялися одна в одну чи не десяток культур – молдово-румунська в русинсько-українську, єврейська трошки у турецьку, українська ретельніше у австро-німецьку, польська в українську, російська в єврейську і у зворотному комунікаційному напрямку.

Зрозуміло, що центром усіх цих міжетнічних розмов, контактів, непорозумінь, а й іноді і дисконунікацій, особливо у ХХ ст., була столиця

Буковини – Чернівці. Проте, жахи 20 століття далися взнаки – Зигмунд Фройд після завершення Великої війни зауважив, що змушений відмовитися від своєї методи – «страхів підсвідомості», котрі у порівнянні з повоєнними «жахами Реальності» майже ніщо.

Почну відразу з висновку. ХХ ст. для Чернівців – це трагічна асиметрія розвитку, у якій місто втратило свою набуту мультикультурність (на початку ХХІ ст. залишилася лише слабка тінь полікультурності) і тільки ступивши на шлях індустріалізму у 60-і роки втратили шанс, так би мовити «перевтілення», вже у 90-і у сучасне інноваційне місто. Після провалля 90-х і поч. нульових у Чернівців ще залишилось як своєрідна постіндустріальна *Fata Morgana* на перспективу до 2050 року.

Для нього є ще інтелектуальна база Університет як частка «старого» індустріального кластера як 1-ий фактор (молоді ІТ-спеціалісти + гуманітарії) що може забезпечити при певних умовах інтелектуальний прорив. Другий чинник – це ріст по експоненті віртуального інформаційного світу. І в Чернівцях ця атмосфера розлита по вулицях, кав'ярнях, аудиторіях. Що ще працює на модель смарт-сіті. Це те що Чернівці – туристичне перехрестя і малий острівець культурної мультикультурності – *Meridian Czernowitz*. Дозволю собі репліку щодо туристичних брендів: важливим є певний товар саме з Чернівців для розкрутки туризму. Виходить слід, мабуть, з моделі *Знаку якості ЄС* – там найменування товару, який стає брендом цінується завдяки тому що він «захищений найменуванням місця походження» (*protected nomination*), до прикладу, як сир *Hauulloumi* (Південь і Північ Кипру, тобто з грецької частки острова).

На самому ділі хочеться щоби смарт-сіті у Чернівцях був не тільки раціоїдним витвором, а вдалося б вибудувати через 10-15 років його інтелектуальну модель. Вона мала б відкликатися, забезпечуючи зворотній зв'язок, на морально-культурні, солідарно-демократичні та інформаційно-психологічні виклики, особливо, у добу Пост-правди. Адже що ж таке «розумне місто», так би мовити, на первинному, нижньому рівні? Простими словами – це взаємодія між містом та його жителями на основі найсучасніших технологій. Проте, для Чернівців початку ХХІ століття цього, мабуть, замало.

Тепер негативні чинники. По-перше, антиінтелектуалізм у Києві (у владних коридорах і не тільки) та інерція і мономислення чиновництва у нашій міськраді, борня усіх проти усіх. По-друге, це страшенна атомізація населення, особливо в умовах пандемії і падіння авторитету науки та університетської освіти. По-третє, це обмаль ресурсів фінансових для утворення, скажімо, низки інформаційно-аналітичних центрів на порубіжжі з ЄС і невикористання наших зв'язків з Румунією, Польщею та Австрією.

Тепер перейдемо до століття минулого. Етнічне розмаїття поступово зникає з різноголосих вулиць Чернівців саме у ХХ столітті. У 21 столітті про порушене розмаїття Австрійських Чернівців нагадує пам'ятник імператору Францу-Йосифу, який залишив в дар місту декілька років тому назад прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк. Старий Прохазка, як його називали в Австрії, стоїть спиною до колишнього КДБ і обличчям до однієї з історичних гімназій нашого міста.

Наведу тут оцінку (точніше еволюцію/метаморфозу Чернівців) дану відомим британським істориком Норманом Девісом: «Головне місто Чернівці (Сернаїці) на річці Прут був центром багатомовного, поліконфесійного, ієрархічного суспільства, де імперська німецька культура «Центральної Європи» (Mitteleuropa) лежала як прозорий покрив поверх багатих верств місцевих культур: єврейської, румунської, польської та рутенської. Після 50 років радянського вирівнювання Чернівці перетворилися в нудне провінційне болото на задвірках України. Буйна, строката, убивча строкатість ... тепер змінилася на сталінську одноманітність Чернівців. Базар на міській площі, де «оповиті часниковою хмарою» євреї, вірмени, липоване і німці торгувалися за «тулуп, гострий сир, самогон або тютюн, масло для смаження і коров'як, тепер покритий асфальтом для парадів; багатонаціональний прикордонний світ Австро-Угорщини та царської Росії перетворився у «величезний притулок для бідних». Але настане день, коли впадуть стіни цього «притулку»<sup>1</sup>.

Отже, часи, коли вулиці міста (думаю що насамперед його Центру) підмітали трояндами дійсно пішли в небуття. Георг фон Дроздовські

---

<sup>1</sup> Девіс Н. *Історія Європи* / Норман Девіс; пер. с англ. Т.Б. Менской. – М.: АСТ: Транзиткнига, 2005. – С.641.

писав про те, що Чернівці ще на початку 20-х немов би жили ще нездійсненою мрією повернення старої Австрії з її етнокультурним розмаїттям. Загибель цього розмаїття добре відчув і відтворив вихідець з Чернівців (нар. у 1897 р.) Карл (Чарльз) Блісс, символознавець, винахідник Він запропонував світу писати й читати єдиним універсальним письмом, яке сьогодні називають бліс-символікою, тобто інтернаціональною семантичною мовою. До речі, він був скептиком щодо мовного розмаїття Чернівців (20 різних мов Австрії, якими говорили люди, котрі, як вважав Блісс, ненавиділи одне одного) і тому вчений бажав створити мову на кшталт «безшумного» есперанто. Вона беззвучна, а тому не залежить від жодної існуючої розмовної мови. Завдяки цьому унікальному письму навчають особливих діток, з вадами мови, з метою адаптації їх до світу.

У 1942 році японці захопили Шанхай і створили в ньому гетто для таких, як сім'я Бліссів. Фотобізнес закrywся. Але Чарльз придумав власний рецепт соусу, який почав продавати іншим біженцям, і сім'я могла собі й далі жити. У 1946 році після війни емігрував з дружиною до Австралії, в якій одразу взявся пропагувати власний винахід – «Семантографію». Навіть тритомник видав. Проте належного інтересу ця система не викликала, тоді ще світ не був готовим до його ідеї Схвальний відгук, щоправда, Блісс отримав. Видатний філософ, математик, засновник аналітичної філософії, Нобелівський лауреат Бертран Рассел дуже позитивно відгукнувся про систему письма, зауважуючи, що вона стане дуже корисною людству<sup>2</sup>.

Період, коли Чернівці як місто перебували у складі Румунського Королівства, це розмаїття Чернівців, на жаль, поступово втрачалося. Хоча у королівстві продовжували на теренах Чернівців, проживати етнокультурні групи німців, поляків, євреїв. Останні ж, будучи носіями австро-німецької культурної традиції неохоче розставалися зі своєю роллю культуртрегерів і це угасання, особливо німецько-єврейської літературної складової відчувалося аж до кінця 30-х років. Доказом тому була творчість Пауля Целана, Розі Ауслендер і багатьох інших німець-

---

<sup>2</sup> Про Чарльза Блісса. Режим доступу: <https://acc.cv.ua/news/chemnivtsi/charlz-bliss-chernivchanin-yakiy-hotiv-navchiti-svit-pisati-edinim-pismom-istorichna-rozvidka-57234>.



комовних поетів і письменників. І усе-таки до 1940 р. етнокультурна полісемія міста хоча і занепадала, а все ж ще існувала.

Взагалі-то, в історії нашого міста, як і у Буковині в цілому, можна виокремити в ХХ столітті 3 біфуркаційні «історичні» точки – 1918, 1940, 1991. І у 1940 р. сталінський каток пройшовся по Чернівцям і частка тодішньої румунської громади краю змушена була покинути місто. Наведу тут цікавий факт. У 1940 р. Сталін під час жорстких дискусій у ЦК (де критикували одного військового, спецкора «Правди»). Ним був Олександр Остапович Авдєєнко, до речі, уродженець Макіївки, який у 1938 році написав шахтарський роман «Держава – це я» про те, як людина праці відчула себе господарем країни. Книга не була пропущена до друку.

А 9 вересня 1940 року відбулося розширене засідання Оргбюро ЦК ВКП(б), у якому з розгромною критикою його нового сценарію, за котрим було знято фільм «Закон життя», який протримався на екранах усього декілька днів. Побіжно лідери більшовиків Сталін і Жданов накинулися на Авдєєнка з критикою за те, що він дуже хвалив у статті, вміщеній у військовій газеті під назвою «В Черновицах» «румунські», «буржуазні» Чернівці. Жданов, зокрема казав: «Вы пишете, что из себя представляют Черновицы, великолепные улицы... Затем Вы описываете черновицкий театр, где говорите, что этот театр не уступает лучшим театрам СССР, разве только по размерам. Откуда Вы это взяли. Затем Вы дальше пишете, что в Черновицах есть 20 кино, которые созданы для радостной жизни человека. Вы побывали там несколько дней и у Вас создалось такое впечатление». І далі Сталін підвів невтішний підсумок: «А город всего навсего два вершка. ... Тянет туда, к старым Черновицам. ... Черновцы – это замухрышистый город, а на это красок хватило, а для наших – красок не хватает. Ловко прячущийся, не наш человек». Після такої нищівної «проработки» Авдєєнка було виключено з партії та Спілки письменників<sup>3</sup>.

Отже, до більш загальних тем. Після того як 28 червня 1940 р. частини Червоної Армії анексували м. Чернівці та Північну частину Бу-

---

<sup>3</sup> *Кремлевский кинотеатр. 1928-1953. Документы.* – М.: РОССПЭН, 2005. – С.578-579.

ковини, як зауважив сучасний дослідник Сергій Осачук, був створений прецедент для проведення організованої акції переселення. Більшість представників німецької етнічної групи «із готовністю чекали розвитку ситуації, яка повинна була принести завершення цілої історичної епохи у долі німецької, австро-німецької громади Буковини, що колись постала за сприяння Йозефа II»<sup>4</sup>. За спеціальною угодою з СРСР німецькою репатріаційною комісією із Чернівецької області «додому в Райх» було переміщено 44.577 осіб<sup>5</sup>. Підкреслимо, що саме відтоді, з німецького переселення 1940 р., і розпочинається історія «неперспективних», зникаючих етнічних груп в Буковині. Адже після цих драматичних подій, як у відомій приказці про 10 негрят, етнічних груп у Буковині стало вже не 5, а 4.

Під час Другої світової війни фізично «зникає» переважно у таборах інша «неперспективна група» – група буковинських євреїв, які зараховувались ще цісарською владою до представників німецької громади в Буковині, але іудейського віросповідання. Їх місце після війни зайняли євреї із внутрішніх регіонів СРСР та старої Бессарабії. Проте, ці представники оновленої єврейської громади також відчули себе неперспективними вже у радянській Буковині і після відомої «шестиденної» війни на Близькому Сході «відкрили» нову масову еміграцію до Ізраїлю. Отже, 4 мінус 1 = 3. Тобто, з 5 провідних етногруп у Буковині залишилось три.

Особливою етнічною групою, що також зробила чималий внесок у розвиток краю, котра однак, подібно до німців не мала автохтонних коренів, були поляки. Їх, як відомо, штовхнули на терени Буковини геополітичні зміни кінця XVIII – поч. XIX ст. Внаслідок розподілів Польщі та після завершення наполеонівських війн частка втікачів з польських земель, зневірених в успіху польської справи, осіли тут, отримавши можливість більш безпечного й заможного життя. Австрійська влада цьому сприяла. У 1918 р. буковинські поляки у своїй декларації «підтримали рішення Конституанти про об'єднання» всієї Буковини з Румунією перш

---

<sup>4</sup> Осачук С. *Буковинські німці: від Йозефа II до Адольфа Гітлера*. Культурологічний часопис «І». – Ч.56. – 2009. Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n56texts/osachuk1.htm>

<sup>5</sup> «Додому в Райх!»: переселення німців з Північної Буковини 1940 р.: Матеріали, свідчення, документи. Упорядник С. Д. Осачук [та ін.]. – Чернівці: Золоті литаври, 2004. – 130 с.

за все на знак подяки після невдалого повстання 1863 р., коли румунський народ «відкрив свої мастки і хати, приймаючи рештки польських повстанців, які спливали кров'ю за свободу свого народу»<sup>6</sup>. Взагалі-то представники польської громади у міжвоєнний період виходили з того, що на відміну від німців та угорців, які мали політичні розбіжності з Румунією, вони мають виявляти «непохитну лояльність» польської національної меншини щодо Румунії, керуючись насамперед геополітичними міркуваннями й необхідністю підтримання власної безпеки.

У радянські часи, зрозуміло, про «Буковинську Полонію» не згадували, а вже у добу суверенної України польська громада внесла нецінний внесок передусім у культурно-мистецьке життя Чернівецької області, започаткувавши «Буковинські споткання», котрі мають сьогодні європейський розголос. Слід також підкреслити вплив польської громади в інноваційний розвиток місцевого самоврядування Чернівців. Цей «управлінський внесок» став можливий, завдяки вже системному, уже декілька років поспіль, проведенню форуму – Муніципальних читань імені Антона Кохановського, який і сьогодні поєднує пошукові зусилля науковців, експертів, представників самоврядування та неурядових організацій.

Однак у повоєнну добу не українська, будучи мовою більшості населення регіону, а насамперед російська стала мовою суспільного й повсякденного спілкування. Відзначу, що національна політика доби СРСР мала на меті сформувати нову українську культуру на соціалістичних засадах. Вітчизняний дослідник Анатолій Круглашов, зокрема зауважив, що згодом владі вдалося мінімізувати небезпеку етнічної напруги, накопиченої в попередні періоди і в перші післявоєнні роки. У такому денационалізованому середовищі, з «правовими соціально-культурними каналами агрегації» та певною вторинністю етнонаціональних інтересів і розвивалися Чернівці як центр вже Радянської Буковини, де важливість етнічних факторів як на регіональному рівні,

---

<sup>6</sup> Декларація буковинських поляків, складена 28.11.1918 р. з нагоди об'єднання Буковини з румунською Державою // Буковина: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918-1944 рр. Погляд дипломатів (Документи). – Чернівці: Зелена Буковина. – 2007. – С.15.

так і в соціальному та особистому житті громадян поступово зменшувалась. Однак, не зважаючи на пропагандистські зусилля, які мали на меті розчинити національні особливості у «плавильному котлі» єдиного радянського народу, цей соціалістичний проект, у кінцевому підсумку, зазнав невдачі<sup>7</sup>.

Додамо, що такому розвиткові подій сприяла, так би мовити, філософія й практика «соціалістичного індустріалізму» (новий «міф» перетворень), центром якого і стали Чернівці. Образно кажучи, умовною вищою точкою його розвитку можна вважати Орвеллівський 1984 рік, коли стали реалізовуватись концепції генплану 1965 р., згідно з якими периферійні частини Чернівців набували індустріальних рис ординарного соціалістичного міста. Розробники нового генплану передбачали створити новий індустріальний центр Буковини. Усе це зумовило тут концентрацію багатьох підприємств, зокрема таких що працювали на союзний ВПК – «Кварц» та «Гравітон» і котрі разом із фізичним та математичним факультетами ЧНУ утворювали, як би ми сьогодні сказали, інноваційно-індустріальний кластер. Зрозуміло, що такі зміни пришвидшили приріст населення і як наслідок старі Чернівці «оточили» спальні райони. Однак місто не можна було назвати «старопромисловим» і тому, мабуть, такою швидкою стала його деіндустріалізація на початку 90-х у часи пост-СССР.

Цікаво і те, що вже у добу незалежності деякі представники промислових та високоточних підприємств навіть намагалися підтримати втрачені тренди індустріалізму й сформувати в Чернівецькій обласній / міській раді, умовно кажучи, власну «Промислову партію», яка б відстоювала інтереси «великих підприємств» міста з опорою на фундаментальну університетську науку. Проте, ці зусилля були спорадичними і тому не результативними. Усе це певним чином, разом із старою традицією Чернівців, розташованих на фронтірі, сприяло космополітичному настрою досить великої частки населення міста.

---

<sup>7</sup> Kruglashov A. *Interethnic relations stability on the ukraine-romania border: a case of chernivtsi region* // Ethnicity, Confession and Intercultural Dialogue at the European Union's East Border Mircea Brie & others, University of Oradea, Romania, 2011 – Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/12035320.pdf>

Згадаю хоча б слоган, який поширився у місті у 1998 р. під час передвиборної кампанії Вангеліса Теодозіса Фотокакіса (до речі, грека за національністю) як раз у відповідності з добою соціалістичного індустріалізму:

*От цветущего завода  
К процветающей стране  
Жизнь поможет Фотокакис  
Изменить тебе и мне...*

### Висновки

Констатуємо: у ХХ столітті Чернівці мультикультурні (як шматочок старої Європи) пройшли складний шлях денаціоналізації і декосмополітизму від відмови «від німецької мови» та «німецького духу» (за Карлом Емілем Францозом)<sup>8</sup> та стану габсбурзьких Чернівців, які жили у душі одного з їх мешканців вже у 20-і роки не інакше як Нью-Йорк Сіті (за Тімоті Гартоном Ешем) до «замухришкінських Чернівців» у класовій уяві товариша Сталіна і до деіндустріалізованого міста що поступово занепадає, яке сьогодні постало на геополітичному роздоріжжі ХХІ ст. на кордонах об'єднаної Європи.

Дійсно, нинішні Чернівці не можуть повернутися на 100 років назад, але це, мабуть, і не потрібно. Слід робити інше – налагоджувати дієвий діалог у полі інтелектуально-культурного спілкування між двома основними етнокультурними громадами міста – Українською та Молдовсько-Румунською, з тим щоби громадяни наших країн розуміли Іншого і були просякнуті ціннісно Європейською ідеєю ким би вони не були за етнічним походженням та культурною приналежністю. Чому карколомність – тому що диктатори і неуки сьогодення як представники сучасних управлінців довели наше місто до необхідності здійснити небачений та різноспрямований за своїми наслідками «соціальний стрибок» в умовах асиметрії між деіндустріалізацією та рустикалізмом, з одного боку та до сучасного Інформаційного Соціуму в умовах серйозних морально-етичних викликів, – з іншого. Часу обмаль – можли-

---

<sup>8</sup> Францоз К.Е. З Відня до Чернівців // *Ucrainica*. Культурологічні нариси. Чернівці, 2010. С.95.

во, залишилося років 10-15. Ще не усе втрачено... Сподіваюся, що поталанить нашим дітям! До речі, в Неті знайшов посилання на Стратегію «смарт-сіті» Чернівців до 2025, але скачування заборонене.

Усі наші надії, бодай, не примарні, помножені на можливу активність мислячої молоді в ІТ-сфері та у медійному віртуальному житті могли б допомогти сформувати Чернівці майбутнього Розвитку не просто як раціоїдний простір, а креативний острівець на перспективу до 2050, принаймні, як модель довгоочікуваної незлобливої зустрічі далекого Сходу ЄС і далекого Заходу України.

**Vladimir Fisanov**

## **CHERNIVTSI: THE EVOLUTION OF CARCOLOMY – FROM "EXTINGUISHING" MULTICULTURALITY TO THE SMART-CITY MODEL**

*The article examines the historical roots of the uneven development of the city of Chernivtsi in the twentieth century. The tragedy of the loss of multiculturalism has led to the fact that the branded slogan «Unity in Diversity» has lost its relevance at the beginning of the XXI century. Today, two ethnic groups and ethnocultures, Ukrainian and Moldovian-Romanian, compete and interact on the European border, facing the overriding task of understanding the Other. All difficult processes take place in the conditions of asymmetric socio-economic development of the Chernivtsi region and the unwillingness of the bureaucracy of the region to adequately respond to the challenges of the new information age.*

*The author proposes a model of innovative development, which would be based on the intellectual and cultural cluster of Chernivtsi University and the activity of thinking youth in IT and media virtual life could help shape Chernivtsi future development not just as a modern communication space, but a creative island for 2050, at least as a model of the long-awaited harmless meeting of the far East of the EU and the far West of Ukraine.*

**Key words:** Chernivtsi in the XX-th century, loss of multiculturalism, quality of political class, understanding of the Other, smart city model, cooperation at EU borders.

**Владимир Фисанов**

## **ЧЕРНОВЦЫ: ЭВОЛЮЦИЯ "СНОГСШИБАТЕЛЬНОСТИ" – ОТ «УГАСАНИЯ» МНОГОКУЛЬТУРНОСТИ К МОДЕЛИ SMART-CITY**

*В статье исследуются исторические корни неравномерного развития города Черновцы в XX веке. Трагедия потери мультикультурности привела к тому, что брендированный лозунг «Единство в разнообразии» утратил свою предметность в начале XXI века. Сегодня на европейском пограничье конкурируют и взаимодействуют 2 этногруппы и этнокультуры Украинская и Молдо-Румынская, перед которыми стоит сверхзадача – понять Другого. Все непростые процессы происходят в условиях асимметричного социально-экономического развития Черновицкого региона и неготовности чиновничества края адекватно отвечать на вызовы новой информационной и постиндустриальной эпохи.*

*Автором предложена модель инновационного развития, которая опиралась бы на интеллектуально-культурный кластер Черновицкого университета и активность мыслящей молодежи в ИТ-сфере, что в медийной виртуальной жизни могли бы помочь сформировать Черновцы будущего Развития не просто как современное коммуникативное пространство, а креативный островок на перспективу до 2050 года, по крайней мере, как модель долгожданной незлобной встречи дальнего Востока ЕС и дальнего Запада Украины.*

**Ключевые слова:** Черновцы в XX веке, потеря многокультурности, качество политического класса, понимание Другого, модель смарт-сити, сотрудничество на границах ЕС.

**Зіновій Бройде**

## **ЗАСТОСУВАННЯ ПІДХОДУ СТАЛОГО ЦИРКУЛЮЮЧОГО РОЗВИТКУ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ГАЛУЗЕВОЇ СІНЕРГІЇ І У ТРАНСКОРДОННОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ**

*Розглянуто аспекти застосування синергетичних можливостей багаторівневого ТКС і підходів циркулюючого (кругового) територіально-секторального розвитку за напрацюваннями з країнами і регіонами навкруги географічного центру Європейського континенту, де спостерігається найбільший перегрів серед усіх зон компактного проживання на планеті. Тривалі напрацювання на дво- і багатосторонньому рівні співпраці за програмами і проектами у рамках ЄС, НАТО і РС дозволяють системно втілювати спільні пріоритети EUSDR, Карпатської конвенції та Ініціативи Тримор'я через сумісні проекти, користаючи можливості головування України у EUSDR, а також перспективу пілотного опрацювання сумісних рішень за глобальними викликами на Євразійському континенті.*

**Ключові слова:** багаторівневе ТКС в умовах глобальної нестабільності, системні напрацювання країн і регіонів навкруги географічного центру Європи у Карпатах, технологічна синергія з кліматичними змінами у зоні найбільшого перегріву серед місць компактного проживання на планеті, спільні пріоритети EUSDR, 3 SI та Карпатської конвенції, головування України у EUSDR, двостороння і секторальна координація сумісних проектів сталого циркулюючого розвитку, пілотне опрацювання узгоджених підходів до глобальних проблем Євразійського континенту

Зростаюча нестабільність соціально-економічних, військово-політичних, еко-ресурсних і безпекових чинників змінює характер розвитку нашої цивілізації. При цьому активізується як дво- і багатостороння міждержавна взаємодія, так і внутрішні та транскордонні міжрегіональні стосунки областей та міжтериторіальна співпраця міст і громад. Необхідний інструментарій для цього започаткувала у 1980 р. Європейська рамкова (Мадридська) конвенція з транскордонного співробітництва (ТКС) та, особливо, Протокол № 2 до неї від 05.05.1998, який



поснадав усі види ТКС на зазначених рівнях. Його ратифікація Україною<sup>1</sup> була синхронізована з прийняттям Закону «Про ТКС» одночасно із запровадженням ЄС програм INTERREG і політики сусідства<sup>2</sup>.

Необхідність системної співпраці українських територіальних і наукових інституцій з аналогічними структурами регіонів і громад інших країн, а також з відповідними установами ЄС, Ради Європи (РЕ) і НАТО стала очевидною вже у перші роки незалежності. Зокрема, спроба науковців 4-х карпатських областей розробити Державну програму розвитку цього краю виявила таку потребу, виходячи з тривалого спільного досвіду розбудови сумісних підвалин нинішніх 8 держав Карпатського регіону за попередніми напрацюваннями альпійських країн<sup>3</sup>. Такий підхід окреслений зараз у 27 главі розділу V Угоди про асоціацію.

Означена взаємодія сприяє сталому соціально-економічному і просторовому територіально-галузевому розвитку, у т.ч. становленню кругової циркулюючої економіки<sup>4</sup>. Адже обидва ключові аспекти сучасності: а) гео-економ-політичний з транскордонної взаємодії та б) гео-еко-безпековий щодо відповіді на кліматичні зміни є особливо актуальними для цієї зони навкруги географічного центру Європейського континенту, де:

- у лісових легенях Європи беруть початок основні джерела питної води Дунайського і Балтійського басейнів та найбільші повеневі і сейсмічні ризики;
- по історичних перехрестях «Шовкового шляху» і «з варяг у греки», в обхід і через Карпати проходять головні трансконтинентальні транспортні вантажопасажирські, енергетичні та туристично-рекреаційні мережі;
- зосередились «casus belli» і театри військових дій двох Світових війн;
- найбільший перегрів з усіх зон компактного проживання на планеті<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_520)

<sup>2</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable\\_development\\_and\\_spatial\\_planning\\_TM\\_2003.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable_development_and_spatial_planning_TM_2003.pdf)

<sup>3</sup> <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf> С. 33

<sup>4</sup> <http://buk-visnyk.cv.ua/d/iframe.php?i=393> С. 35

<sup>5</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Green\\_Safety\\_for\\_Economy\\_overheating\\_the\\_Planet.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Green_Safety_for_Economy_overheating_the_Planet.pdf)

Означені особливості, частково відомі здавна, визначились вже на вихідній стадії досліджень і розробок з еко-ресурсного балансування<sup>6</sup>, стандартизації природно-антропогенного технологічного симбіозу<sup>7</sup> та інноваційних підходів<sup>8</sup>, з енергетики<sup>9</sup>, транспорту<sup>10</sup>, освіти<sup>11</sup>, користування водними<sup>12</sup> і лісовими<sup>13</sup> ресурсами, поводження з відходами<sup>14</sup>, безпеки<sup>15</sup> і т. ін., що нині відповідають головним завданням Європейської Зеленої угоди<sup>16</sup>. Тому подальший поступ має сприяти інтегруванню до сьогоденних парадигм «Наступного покоління» і «Справедливого переходу» ЄС; у т.ч. через Стратегію ЄС для Дунайського регіону<sup>17</sup>, в який Україна зараз головує, Ініціативу Тримор'я<sup>18</sup> та інші засоби європейської і євроатлантичної інтеграції.

Ці напрацювання лягли в основу розпорядження Чернівецької облдержадміністрації від 01.12.1993<sup>19</sup> про формування на базі області науково-екологічного полігону для міжрегіональної та транскордонної співпраці згідно з Мадридською конвенцією і рішеннями Саміту Землі «Ріо-1992». Вже 5-6 грудня 1993 р. запропоноване співробітництво обговорювалось з урядовою делегацією США, очолюваною заступником Держсекретаря. Надалі воно зустріло підтримку на зустрічі пред-

<sup>6</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/ECORES1992.doc>

<sup>7</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Standardization\\_in\\_Environmental-Resource%20sphere\\_1994.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Standardization_in_Environmental-Resource%20sphere_1994.pdf)

<sup>8</sup> [http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Gradient\\_Fuctional\\_Materials.pdf](http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Gradient_Fuctional_Materials.pdf)

<sup>9</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Systemic%20Energy%20territorial%20cycles-1993.pdf>

<sup>10</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable\\_Transport\\_System\\_on\\_new\\_EU\\_and\\_NATO\\_border\\_2003.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable_Transport_System_on_new_EU_and_NATO_border_2003.pdf)

<sup>11</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/ECOSPEC.rtf>

<sup>12</sup> [www.icpdr.org/icpdr-files/8277](http://www.icpdr.org/icpdr-files/8277)

<sup>13</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Ecoprofit1999brochure.pdf>

<sup>14</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Waste\\_from\\_the\\_very\\_beginning\\_1994.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Waste_from_the_very_beginning_1994.pdf)

<sup>15</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Safety\\_yesterday\\_and\\_for\\_tomorrow\\_2005.jpg](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Safety_yesterday_and_for_tomorrow_2005.jpg)

<sup>16</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Circulating\\_Economy\\_proposal\\_for\\_UA\\_Parliament.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Circulating_Economy_proposal_for_UA_Parliament.pdf)

<sup>17</sup> [http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/EPL\\_8\\_48\\_2010.pdf](http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/EPL_8_48_2010.pdf) С. 17-26

<sup>18</sup> <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/3SI=TEN-T+UA.jpg>

<sup>19</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/%D0%A0%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%A7%D0%9E%D0%94%D0%90%20%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B3%D0%BE%D0%BD%201993.pdf>

ставників відповідних структур ЄС і країн-членів з фахівцями країн Центрально-Східної Європи і СНД на чесько-польському кордоні у Шпіндлерувом Мліні в квітні 1994 р.

Завдяки таким крокам, в ході підготовки вищезгаданого Протоколу № 2 Мадридської конвенції, реалізація євроінтеграційних напрацювань була започаткована низкою транскордонних проєктів за доступними на той час програмами TACIS/PHARE<sup>20</sup> ЄС, USAID<sup>21</sup>, ООН (UNEP, UNIDO, OECD), WBRD<sup>22</sup> та ін.. Водночас, на основі розробок у сфері безпеки<sup>23</sup>, актуалізованих для басейнів річок Чорноморського регіону<sup>24</sup>, та спроби створення у зоні Карпат Центру екоуправління і технологій – ЕСАТ<sup>25</sup> (за прикладами формування програмою LIFE ЄС системи таких інституцій вздовж морських узбереж – від С-Петербурга до Тирани), ці підходи інтегрувались в мережу спільних з ЄС євро-регіонів «Буг», «Карпатський», «Верхній Прут» і «Нижній Дунай»<sup>26</sup>.

Означені ініціативи попередньо узгоджувались з природоохоронними міністерствами Австрії, Румунії, Молдови<sup>27</sup> і відображені у базових договорах, ратифікованих Верховною Радою України. Після апробації на Спеціальній сесії Генасамблеї ООН зі сталого розвитку<sup>28</sup>, Президенти України, Румунії та Молдови започаткували Карпатсько-Причорноморський Екоєвроєвроніон<sup>29</sup>, як модель сталого соціально-економічного і просторового розвитку в транскордонних басейнах головних приток Дунаю: Тиси, Прута, Сирета, а також Дністра. Після обговорення напрацювань вищезазначених євроєвроніонів<sup>30</sup> на Саміті Централь-

---

<sup>20</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/TACIS%20CT%20Novosty%205-98.pdf>

<sup>21</sup> [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACB106.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB106.pdf)

<sup>22</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Letter\\_WBRD.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Letter_WBRD.pdf)

<sup>23</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Safety%201996.pdf>

<sup>24</sup> <http://ecoresource.ddns.net:8080/1996%20Technogenic-Envir%20Safety%20in%20river%20basins.pdf>

<sup>25</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/UA-AT%20Protocol041295.pdf>

<sup>26</sup> <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/ukr0000014996> С. 79-93

<sup>27</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/UA\\_AT\\_RO\\_Initiatives\\_1995\\_1996.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/UA_AT_RO_Initiatives_1995_1996.pdf)

<sup>28</sup> <https://undocs.org/en/A/S-19/PV.3>

<sup>29</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/EcoEuroRegion\\_1997\\_1999.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/EcoEuroRegion_1997_1999.pdf)

<sup>30</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Eastern\\_direction\\_Europe\\_of\\_Regions\\_2005.doc](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Eastern_direction_Europe_of_Regions_2005.doc)

ноєвропейської Ініціативи (ЦЄІ) у Будапешті (2000 р.) були ініційовані Закон «Про ТКС»<sup>31</sup> і відповідні пропозиції до Уряду Австрії<sup>32</sup>.

За результатами всебічного розгляду перспектив прикордонного і міжрегіонального співробітництва спеціальною Робочою групою країн ЦЄІ 11.04.2001<sup>33</sup>, Президент України висвітвив українське бачення ролі ТКС на Бухарестському Саміті 16 країн і ЄС «Довкілля і сталий розвиток Карпатсько-Дунайського регіону» 30.04.2001<sup>34</sup>. Декларація цього Саміту<sup>35</sup> надалі лягла в основу Карпатської (Київської) конвенції (КК). А проголошена також у Києві в червні 2008 р Австро-румунська ініціатива стала першим кроком до макрорегіональної Стратегії ЄС для Дунайського регіону (EUSDR). На цих підставах ТКС відображено в Указі Президента України від 25.05.2001 № 341<sup>36</sup> як невід'ємну складову регіональній політики держави., Для втілення цих можливостей<sup>37</sup> розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 № 59-р на Єврорегіон «Верхній Прут» покладено «експериментальне опрацювання механізмів транскордонного співробітництва як елементів процесу європейської інтеграції і розбудови регіональної політики».

Процес розробки Закону України «Про ТКС» (із залученням від ЄС Генерального секретаря Асоціації європейських прикордонних регіонів Є. Габбе) було синхронізовано з ратифікацією Верховною Радою України вищезгаданого Протоколу №2 до Мадридської конвенції Водночас, застосування ТКС для забезпечення сталого розвитку і техногенно-екологічної безпеки опрацьовувалось з НАТО і США<sup>38</sup>, ЄС<sup>39</sup>,

---

<sup>31</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Subregional\\_Transfrontier\\_Cooperation\\_2001.rtf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Subregional_Transfrontier_Cooperation_2001.rtf) C.39-42

<sup>32</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/UA%20MFA%20Note%2012012001.pdf>

<sup>33</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/CEI%20TFC%20WG\\_Warsaw%2011%2004%202001.doc](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/CEI%20TFC%20WG_Warsaw%2011%2004%202001.doc)

<sup>34</sup> <http://www.cdep.ro/pdfs/greenlight.summit/kuchma2.pdf>

<sup>35</sup> <http://www.cdep.ro/pdfs/greenlight.summit/declar2.pdf>

<sup>36</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>

<sup>37</sup> [http://library.chnu.edu.ua/res/library/elib/visnyk\\_chnu/visnyk\\_chnu\\_2001\\_0109\\_0110.pdf](http://library.chnu.edu.ua/res/library/elib/visnyk_chnu/visnyk_chnu_2001_0109_0110.pdf) C.3

<sup>38</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/NATOeng.pdf>

<sup>39</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Safety\\_for\\_UA\\_RO\\_MD\\_Transfrontier\\_Cooperation\\_on\\_EU\\_and\\_NATO\\_border\\_2001.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Safety_for_UA_RO_MD_Transfrontier_Cooperation_on_EU_and_NATO_border_2001.pdf)

у євроінтеграційній площині в рамках СНД<sup>40</sup> і в контексті «кругової економіки»<sup>41</sup> та, надалі, дискутувалось у двосторонніх міжурядових комісіях з країнами ЄС і Баварією.

Виходячи з цього, Рада співробітництва ЄС з Україною 11.03.2002 визначила пріоритет міжрегіональної та прикордонної співпраці, як ключовий<sup>42</sup>, що було повністю підтримано на першому виїзному засіданні Парламентського комітету Україна – ЄС 29.09.2003<sup>43</sup>. Надалі зазначений підхід був схвалений також у Одеській декларації щодо формування Чорноморського євро регіону<sup>44</sup>.

Починаючи з підписання КК і безпосередніх дискусій з міністрами Австрії, Румунії, Молдови на Європейській міністерській конференції у Києві 22.05.2003, використання можливостей ТКС для забезпечення сталого територіально-галузевого розвитку орієнтувалось на системну взаємодію між 8 карпатськими країнами та їх регіонально-територіальними структурами. Ці можливості обговорювались вже на I Конференції Сторін КК у Києві (2006 р.) з міністрами Польщі, Румунії, Угорщини, Чехії, Словаччини, представниками ООН, а також у МЗС і Мінприроди Австрії В 2002-2015 рр. на рівні міжнародних форумів, міжурядових комісій, з Єврокомісією, Комітетом Регіонів, Європейським соціально-економічним комітетом, COST<sup>45</sup>, а також з відповідними структурами ООН (UNEP, UNECE<sup>46</sup>, OECD, UNDP, UNIDO) і РС (CEMAT<sup>47</sup> і CLRAE<sup>48</sup>) опрацьовувалась ідея цілісної стратегії для Карпатського регіону, яка неодноразово презен-

---

<sup>40</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/TACIS%20CT%20Novosty%205-98.pdf>

<sup>41</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Waste\\_Treatment\\_Standardization\\_1999.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Waste_Treatment_Standardization_1999.pdf)

<sup>42</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/EU-UA\\_Counci\\_111\\_03\\_2002.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/EU-UA_Counci_111_03_2002.pdf)

<sup>43</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/EU-UA\\_PARL\\_COOP\\_COMM\\_Final\\_Statement\\_2003.rtf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/EU-UA_PARL_COOP_COMM_Final_Statement_2003.rtf)

<sup>44</sup> <https://rm.coe.int/168071ad7b>

<sup>45</sup> [http://bfw.ac.at/rz/document\\_api.download?content=COST+Strategic.xp+Druck.pdf](http://bfw.ac.at/rz/document_api.download?content=COST+Strategic.xp+Druck.pdf)  
C.16

<sup>46</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/ter/terdocs/TER-SC-31st\\_Report.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/ter/terdocs/TER-SC-31st_Report.pdf)

<sup>47</sup> <https://rm.coe.int/168048955c> C. 119

<sup>48</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable\\_development\\_and\\_spatial\\_planning\\_TM\\_2003.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable_development_and_spatial_planning_TM_2003.pdf)

тувалась у Брюсселі<sup>49,50</sup>, на Пан-європейських<sup>51</sup> і Євро-азійських<sup>52</sup> конференціях. Основна увага при цьому зосереджувалась на застосуванні досвіду розбудови двох попередніх зон розвитку вихідного і розширеного ЄС (т.з. «Блакитного і Червоного бананів») з урахуванням особливостей пострадянської Центрально-Східної Європи для сумісної розбудови «Зеленого банану»<sup>53</sup>, у т.ч. для ефективнішого використання логістичних можливостей карпатських країн на східних кордонах ЄС і НАТО<sup>54</sup>.

У 2003-2005 рр. відповідні ініціативи були закладені до підвалин стратегії розбудови Чернівецької області<sup>55</sup>, зокрема, на концептуальному рівні розвитку ТКС у краї<sup>56</sup> та щодо розробки відповідної цільової державної програми<sup>57</sup> згідно з положеннями Закону «Про ТКС». Надалі ключові завдання ТКС, попередньо обговорені Робочими комісіями і Радою Єврорегіону «Верхній Прут» та з відповідними державними інституціями України, Румунії та Молдови, ухвалило спільне засідання депутатів регіональних рад Північної та Південної Буковини 15.09.2008<sup>58</sup>. А вже 18.09.2008, на підставі звернення Міністра регіонального розвитку України<sup>59</sup>, узгоджені пропозиції спільно обговорювались з Комісаром ЄС з регіональної політики Д.Хюбнер у Ясах.

Транскордонно-регіональний і техногенно-екологічний аспекти сталого циркулюючого розвитку в «Зеленому банані» всебічно

---

<sup>49</sup> [http://www.eurosfair.prfd.fr/7pc/doc/1303887075\\_proceedings\\_opendays\\_2010.pdf](http://www.eurosfair.prfd.fr/7pc/doc/1303887075_proceedings_opendays_2010.pdf) С.65

<sup>50</sup> <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailwg-spatial-planning/events/workshop-towards-a-eu-strategy-for-the-carpathian-region-148.html>

<sup>51</sup> [https://www.mittleeuropa.it/wp-content/uploads/2020/06/2009\\_3-1.pdf](https://www.mittleeuropa.it/wp-content/uploads/2020/06/2009_3-1.pdf)

<sup>52</sup> [https://eabr.org/upload/iblock/c6d/broyde\\_transgranichnoe-sotrudnichestvo-v-evrazii.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/c6d/broyde_transgranichnoe-sotrudnichestvo-v-evrazii.pdf)

<sup>53</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Eastern\\_direction\\_Europe\\_of\\_Regions\\_2005.doc](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Eastern_direction_Europe_of_Regions_2005.doc)

<sup>54</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Logistic\\_challenges\\_in\\_Green\\_Banana\\_it.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Logistic_challenges_in_Green_Banana_it.pdf)

<sup>55</sup> <https://drive.google.com/file/d/1s-PRFXfb4VNPRSsb9q-w26FxDYtHzGBC/view>

<sup>56</sup> <http://oblrada.cv.ua/documents/4204/r62-8.rar>

<sup>57</sup> <http://oblrada.cv.ua/documents/4661/r20-84.rar>

<sup>58</sup> <http://oblrada.cv.ua/document/list/409/> п.4

<sup>59</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Initial\\_appeal\\_to\\_EU\\_Commissioner\\_2008.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Initial_appeal_to_EU_Commissioner_2008.pdf)

розглядалися у 2006-2010 рр. на низці заходів «ЦЄІ – Буковина»<sup>60</sup>. Напрацьовані у транскордонних проєктах і на міжнародних форумах цілі та завдання сталого територіально-галузевого розвитку з використанням можливостей ТКС, обговорені на Парламентських слуханнях<sup>61</sup>, узагальнено у постанові Верховної Ради України від 27.06.2007 №1242<sup>62</sup>. Паралельно здійснювались відповідні заходи щодо максимального розширення бази підтримки цих ініціатив і проєктів, як громадянським суспільством<sup>63</sup>, так і з боку впливових бізнес-структур<sup>64</sup>.

Ці напрацювання і рішення, систематизовані у Методичних рекомендаціях з координації ТКС і щодо застосування інформаційних технологій<sup>65</sup>, лягли в основу SWOT-аналізу і узагальнення можливостей ТКС центрально-європейських країн, здійсненого під егідою РЄ<sup>66</sup>, а також Меморандуму порозуміння з Єврокомісією від 22.07.2009<sup>67</sup> і концепції Національної стратегії транскордонної кластеризації<sup>68</sup> та знайшли відображення у монографії<sup>69</sup>.

Означені зусилля і отримані результати дозволили інтенсивно просувати українські інтереси і проєктні ініціативи через інструменти і спеціалізовані структури КК, починаючи з 2007 року, і, надалі у EUS-DR. Найбільш повно означені можливості та конкретні транскордонні проєкти розглядалися Робочими групами КК зі сталого транспорту,

---

<sup>60</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Brochure%20CEI-Bukovina%202006.pdf>  
<http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Brochure%20III%20CEI-Bucovina%202008.pdf>  
<http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Bukovinian%20cluster.pdf>

<sup>61</sup> [http://static.rada.gov.ua/zakon/sk15/par\\_sl/sl1605107.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/sk15/par_sl/sl1605107.htm)

<sup>62</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-16>

<sup>63</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR-UA-RO-MD\\_Stares\\_Regional\\_CS\\_Environmental\\_issues.doc](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR-UA-RO-MD_Stares_Regional_CS_Environmental_issues.doc)

<sup>64</sup> [https://uspp.ua/assets/visnuk/file\\_21.pdf](https://uspp.ua/assets/visnuk/file_21.pdf) C.25

<sup>65</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0046661-09>

<sup>66</sup> <http://isig.it/wp-content/uploads/2012/11/SWOT-1-Analysis-and-Planning-for-Cross-border-Co-operation-in-Central-European-Countries-2010.pdf>

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/international/pdf/mou\\_ukraine\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/mou_ukraine_en.pdf)

<sup>68</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vra46661-09>

<sup>69</sup> Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів» / Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф., Толкованов В.В. Бройде З.С. та ін.. – Київ: Видавництво «Крамар», 2009. – 242 с.

енергетики, промисловості, інфраструктури<sup>70</sup>, просторового планування<sup>71</sup>, сталого лісового управління<sup>72</sup>, адаптації до кліматичних змін<sup>73</sup>, карпатської мережі захищених територій, на експертній нараді щодо Карпатської стратегії ЄС<sup>74</sup> і на Карпатсько-Альпійських форумах у Жешуві та були узагальнені Комітетом впровадження КК<sup>75</sup>. Результати цих напрацювань дискутувались на I – IV Конференціях сторін КК, зокрема, щодо Протоколу КК зі сталого транспорту і Зеленої інфраструктури<sup>76</sup>.

Починаючи з 2008 року, зазначені розробки почали фокусуватись (зокрема через заходи Українсько-румунської Президентської комісії) на формуванні ЄС нових інструментів ТКС, що дозволило сформулювати вихідні українські пропозиції до Східного партнерства<sup>77</sup> і EUSDR<sup>78</sup>. Ці розробки створили «каркас» подальших узгоджених дій урядових структур та інституцій громадянського суспільства України<sup>79</sup>, зокрема, щодо планування дій EUSDR<sup>80</sup>.

Синхронно була активізована відповідна діяльність пілотного Єврорегіону «Верхній Прут», у т.ч. на засіданні його Ради 29.05.2010 за участі Міністра Кабінету Міністрів України і 4 держсекретарів ключових міністерств Румунії та ще одним спільним рішенням регі-

---

<sup>70</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Bios-Eco-Ter-Mts-4-015.pdf> C.155-157

<sup>71</sup> [http://www.carpathianconvention.org/tl\\_files/carpathiancon/Downloads/03%20Meetings%20and%20Events/Working%20Groups/Spatial%20Planning/33.1.3.2.2%20Strategic%20Action%20PlanBrussels.pdf](http://www.carpathianconvention.org/tl_files/carpathiancon/Downloads/03%20Meetings%20and%20Events/Working%20Groups/Spatial%20Planning/33.1.3.2.2%20Strategic%20Action%20PlanBrussels.pdf)

<sup>72</sup> <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailwg-forests/events/fourth-meeting-of-the-wg-on-sustainable-forest-management.html>

<sup>73</sup> <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailwg-124/events/third-meeting-of-the-carpathian-convention-working-group-on-adaptation-to-climate-change.html>

<sup>74</sup> <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailothers/events/expert-workshop-macro-rgrional-strategies-and-mountain-dimension.html>

<sup>75</sup> <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailccic/events/fifth-carpathian-convention-implementation-committee-meeting-188.html>

<sup>76</sup> <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailcop/events/cop4-fourth-meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-carpathian-convention-copy.html>

<sup>77</sup> <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Contribution%20EaP%2BEUSDR%20CER2009.pdf>

<sup>78</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Transregional\\_Alpine-%20Carpathian\\_Dimension\\_of\\_Danube\\_Strategy\\_\(February\\_2010\).pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Transregional_Alpine-%20Carpathian_Dimension_of_Danube_Strategy_(February_2010).pdf)

<sup>79</sup> [http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/EPL\\_8\\_48\\_2010.pdf](http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/EPL_8_48_2010.pdf)

<sup>80</sup> [http://danube.org.ua/uploads/plan\\_dij.pdf](http://danube.org.ua/uploads/plan_dij.pdf)



ональних рад Північної та Південної Буковини<sup>81</sup>. Прийняті рішення стимулювали вироблення стратегічних великомасштабних проєктів, зокрема до II платформи EUSDR, що сьогодні відповідають завданням Зеленої угоди<sup>82</sup>. В результаті Бухарестський саміт EUSDR 08.11.2010 рекомендував максимально задіяти можливості Стратегії для країн – не членів ЄС<sup>83</sup>. Це знайшло відображення й у Висновках Ради ЄС від 13.04.2011<sup>84</sup>. При цьому, п. 18 цих Висновків заклав основу для подальшого розгортання Ініціативи Тримор'я у просторі вищезгаданого «Зеленого банану».

На цьому тлі, починаючи з 2011 року, українські великомасштабні проєктні ініціативи опрацьовуються з Наглядними органами за пріоритетами EUSDR, зокрема з транспорту PA1b<sup>85</sup> (паралельно з розглядом у Єврокомісії<sup>86</sup>, Залізничними самітами у Кишиневі і Бухаресті<sup>87</sup> та з UNECE<sup>88</sup>), з техногенно-екологічної безпеки PA5<sup>89, 90</sup> (у співпраці з Міжнародною мережею водних організацій INBO<sup>91</sup>), захисту довкілля PA6<sup>92</sup> і регіональної політики PA10, а також на форумах громадянського суспільства EUSDR<sup>93</sup>. Відповідні презентації обговорювались у

---

<sup>81</sup> <http://oblrada.cv.ua/document/list/1626/> п.40

<sup>82</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Protocol\\_Working\\_Commission\\_ERUP\\_21\\_12\\_2010.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Protocol_Working_Commission_ERUP_21_12_2010.pdf)

<sup>83</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Declaration\\_of\\_the\\_%20Bucharest\\_Summit\\_on\\_Danube\\_%20\(8th\\_November\\_2010\).pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Declaration_of_the_%20Bucharest_Summit_on_Danube_%20(8th_November_2010).pdf)

<sup>84</sup> [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf)

<sup>85</sup> <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/RecomLetter1B.jpg>

<sup>86</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/EU\\_Commissioner\\_Kallas\\_answer.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/EU_Commissioner_Kallas_answer.pdf)

<sup>87</sup> <http://www.railwaypro.com/wp/?p=10945>

<sup>88</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/tem/temdocs/TEMSTAT\\_2012\\_report.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/tem/temdocs/TEMSTAT_2012_report.pdf) item 12

<sup>89</sup> <https://environmentalrisks.danube-region.eu/other-documents/>

<sup>90</sup> [https://environmentalrisks.danube-region.eu/mdocs-posts/ua\\_proposals\\_for\\_eusdr\\_pa5sg\\_17062021/](https://environmentalrisks.danube-region.eu/mdocs-posts/ua_proposals_for_eusdr_pa5sg_17062021/)

<sup>91</sup> <https://riob-info.org/ru/node/1080>

<sup>92</sup> <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/Recommendation%20Letter%20+.pdf>

<sup>93</sup> <https://danube.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/FOCUS-ON-THE-DANUBE.pdf>

причетних регіонах, що входять до EUSDR – в Одесі<sup>94</sup>, Івано-Франківську<sup>95</sup>, Закарпатті<sup>96</sup>, Чернівцях і Сучаві<sup>97</sup> а також на українсько-румунському форумі<sup>98</sup> та в Молдові (Унгень<sup>99</sup> і Белць<sup>100</sup>).

Відповідно до комплексного розгляду ролі ТКС у забезпеченні сталого регіонального розвитку з використанням можливостей EUSDR і КК на парламентських слуханнях 08.06.2016<sup>101</sup>, системний підхід до цих питань був відображений у постанові Верховної Ради України від 21.09.2016 № 1537 та у детальному аналізі її завдань і відповідних проектних ініціатив<sup>102</sup>.

За результатами вищезазначених напрацювань, системні українські пропозиції щодо співпраці в рамках можливостей EUSDR були всебічно опрацьовані на нараді усіх причетних ЦОБВ і регіонів України 13.06.2019<sup>103</sup> та 25.06.2019 – на міжнародному обговоренні за участі послів країн EUSDR<sup>104</sup>. Узагальнені таким чином комплексні українські ініціативи, які регулярно обговорювались на попередніх заходах EUSDR, зокрема, з Комісарами ЄС Й.Ганом<sup>105</sup> і К.Крецу, а також з міністрами закордонних справ України і Румунії<sup>106</sup>, були презентовані на VIII Форумі EUSDR<sup>107</sup> та відображені в українських пропозиціях до Плану дій EUSDR на 2021-2027 рр., направлених Національним коор-

---

<sup>94</sup> <https://www.facebook.com/714632252202499/photos/pcb.721802894818768/721799051485819/?type=3&theater>

<sup>95</sup> [http://crs.org.ua/ru/172.html?searched=%C1%F0%EE%E9%E4%E5&highlight=ajaxSearch\\_highlight+ajaxSearch\\_highlightli](http://crs.org.ua/ru/172.html?searched=%C1%F0%EE%E9%E4%E5&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlightli)

<sup>96</sup> <http://rdpa.regionet.org.ua/images/215/present26no2018.zip>

<sup>97</sup> <http://comeuroint.rada.gov.ua/news/72918.html>

<sup>98</sup> [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=703994713875524](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=703994713875524)

<sup>99</sup> <https://dcsf.danubestrategy.eu/event/national-participation-day-moldova>

<sup>100</sup> <http://prismua.org/06-09-2021/>

<sup>101</sup> <http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29230.rtf>

<sup>102</sup> <https://www.academia.edu/44879699/> C. 211

<sup>103</sup> [http://comeuroint.rada.gov.ua/news/main\\_news/72927.html](http://comeuroint.rada.gov.ua/news/main_news/72927.html)

<sup>104</sup> <http://www.gsbs.org.ua/?p=1513>

<sup>105</sup> <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Appeal%20to%20EU%20Commissioner%20J%20Hahn.pdf>

<sup>106</sup> <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Appeal%20to%20Klimkin+Melescanu.pdf>

<sup>107</sup> <http://www.gsbs.org.ua/wp-content/uploads/UA-for-EUSDR-opportunities-strategic-initiatives-conditions-1.pdf>

динатором 01.11.2019<sup>108</sup> і доповнених з урахуванням завдань Європейської Зеленої угоди від 19.12.2019<sup>109</sup>.

Сукупність вищезазначених рішень та ініціатив щодо подальшої розбудови і застосування можливостей ТКС для забезпечення сталого територіального розвитку і взаємодії на локальному, регіональному і міжнаціональному рівнях по всіх пріоритетах EUSDR<sup>110</sup> застосовуватиметься у процесі головування України в цій Стратегії. Це, у першу чергу, стосується підготовки і проведення у травні 2022 р. наради Національних координаторів (НК) і координаторів Наглядових груп пріоритетних напрямів (НГ) EUSDR у Чернівцях згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2021 № 1150-р.

Для цього розпочато опрацювання конкретних можливостей ініціювання, розробки і реалізації відповідних перспективних проєктів за основними платформами і спільними пріоритетами EUSDR, КК, а також Ініціативи Тримор'я (3SI) згідно із заявами Президента України на Раді НАТО 30.10.2019 та спільно з президентами Польщі, Естонії та Молдови.

У такий спосіб передбачається виявлення взаємних інтересів до спільних транскордонних проєктів за участі громад, регіональних інституцій, бізнесу і громадянського суспільства., які підтримуватимуться відповідними програмами ЄС на 2021-2027 рр. Передбачається, що ці напрацювання зможуть дискутуватись в рамках травневих заходів безпосередньо з представниками відповідних НГ і НК зацікавлених країн. Наприклад, це стосується проєктів, пов'язаних з відновленням і сучасним розвитком залізниць в зоні EUSDR, включаючи контрейлерні перевезення. Йдеться про обговорення сумісних перспектив за підготовленим НГ пріоритету 1b оглядом, в якому враховано спільні завдання та інтереси країн EUSDR, КК, 3SI та українські пропозиції<sup>111</sup>.

Водночас, на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 01.03.2021 підготовлені пропозиції до НК і відповідних посольств

---

<sup>108</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Draft\\_EUSDR\\_revised\\_Action\\_Plan\\_amended\\_UA.doc](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Draft_EUSDR_revised_Action_Plan_amended_UA.doc)

<sup>109</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Last\\_UA\\_proposals\\_to\\_final\\_draft\\_EUSDR\\_Action\\_Plan.doc](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Last_UA_proposals_to_final_draft_EUSDR_Action_Plan.doc)

<sup>110</sup> <http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29482.pdf>

<sup>111</sup> <https://mtu.gov.ua/news/30768.html>

країн EUSDR і 3SI щодо визначення спільних інтересів і опрацювання взаємовигідних проектних ініціатив на двосторонній основі. Зокрема, 08.11.2021 Мініфраструктури України направлено до Міністерства транспорту та інфраструктури Румунії пропозиції щодо розгляду спільною Робочою групою, утвореною Міжурядовою комісією, сумісних проектних ініціатив за 1 і 11 Пріоритетами EUSDR (I пріоритет 3SI). Запропоновані проектні ініціативи відповідають також завданням, визначеним Комісаром ЄС з транспортних питань А.Велеан відповідно до Зеленої угоди<sup>112</sup>.

Паралельно з вищенаведеними зусиллями щодо втілення наявних стратегічних напрацювань через механізми співпраці EUSDR, КК, 3SI і програм ЄС, актуальною також є й більш глобальна перспектива їх застосування.

У зв'язку з наростанням нестабільностей, про які йшлося на початку статті, за останні місяці проявилась відсутність спільних підходів країн Заходу (США, ЄС, G7) і Сходу (Китай, РФ, Індія) як до проблем соціально-економічної співпраці та безпеки, так і до питань, пов'язаних з виживанням людства в умовах кліматичних змін. На тлі сьогоднішніх протистоянь і загроз військово-політичного і економічного характеру залишилась на другому плані відсутність «проривних» рішень на квітневому і листопадовому (COP-26 в Глазго) самітів лідерів країн світу з питань глобальних змін клімату. Це знову відтворює ситуацію з невиконанням рішень Саміту Землі «Ріо-92», Кіотського протоколу і Паризької угоди 2015 р.

Оскільки спільними рішеннями високого рівня США і ЄС від 14.10.2021 і 02.12.2021 передбачений розгляд цієї проблеми на наступних перемовинах найвищого рівня Захід – Схід, та відбуватиметься відповідна взаємодія з Україною згідно зі Спільною заявою щодо стратегічного партнерства з США від 01.09.2021 – вищенаведені напрацювання можуть бути задіяні для послідовного розв'язання наявних проблем на Євразійському континенті<sup>113</sup>. Можливо, це стане одним з

---

<sup>112</sup> <https://twitter.com/AdinaValean/status/1204788263359328257>

<sup>113</sup> [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Territorial-Sectorial\\_Transfrontier\\_Cooperation\\_under\\_Green\\_Deal\\_for\\_Circulating\\_Economy.pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Territorial-Sectorial_Transfrontier_Cooperation_under_Green_Deal_for_Circulating_Economy.pdf)

принципових кроків для переходу від безпідставно абсолютизованої боротьби з парниковими викидами до більш системної технологічної синергії з кліматичними змінами на глобальному рівні.

Розгляд в цій роботі 30-річного досвіду розбудови ТКС у контексті просування до сталого соціально-економічного і просторового розвитку, вже сам по собі свідчить про циклічність (періодичність) ряду одночасних процесів, від синхронізації яких залежить «синергетичність» отримуваних конструктивних чи деструктивних результатів.

Детальний розгляд побудованого на цій основі підходу «циркулюючого розвитку» виходить за межі цієї статті і розглядається в окремій роботі, коротко представленій у презентації<sup>114</sup>. Одним із ефективних шляхів його застосування є можливість задіяти вищеписані та ряд інших напрацювань у перегрітій зоні навкруги географічного центру Європи по обидва боки сьгоднішніх східних кордонів ЄС і НАТО. Така взаємодія країн і регіонів «Зеленого банану», Ініціативи Тримор'я, EUSDR і КК, за згодою і підтримкою ключових структур Заходу і Сходу, має стати експериментальним «полігоном» для визначення і пілотного опрацювання взаємоприйнятних шляхів подальшої співпраці ключових держав і міжнародних утворень для сумісного запобігання глобальним загрозам. У згаданій презентації наведені відповіді ключових структур Єврокомісії на звернення до Комісара ЄС з регіональної політики Е. Феррейри та Високого представника ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки Й.Боррелля щодо перспектив підтримки такої ініціативи.

Отже, процес головування України у EUSDR та підготовка і проведення на базі Буковини зустрічі Національних координаторів і Координаторів пріоритетних напрямів EUSDR, а також КК і 3SI, дозволить посилити роль України у глобальних процесах протистояння світовим кризам з просуванням системних міжнародних, національних, регіональних і локальних інтересів та ключових проектних ініціатив циркулюючого розвитку.

---

<sup>114</sup> [http://innclub.info/wp-content/uploads/2021/10/Circulatory\\_development\\_Pan-EurAsia.pdf](http://innclub.info/wp-content/uploads/2021/10/Circulatory_development_Pan-EurAsia.pdf)

**Zinoviy Brojde**

## **CHALLENGES, OPPORTUNITIES AND OBJECTIVES OF POST-CRISIS TRANSFRONTIER COOPERATION**

*In the article are considered aspects of multilevel Transfrontier Cooperation (TFC) and Circulatory Territorial-Sectorial Development approaches, using elaborations with countries and regions around Geographic centre of the European continent, where now is observed highest overheating zone among all compact habitats on the Planet. Long time developments on bilateral and multilateral cooperation level in programs and projects under EU, NATO & CoE aegis allows systemic embodiment of EUSDR, Carpathian Convention and Three Seas Initiative common priorities, using Ukrainian Presidency in EUSDR, as well as perspective of compatible solutions pilot development, answering global challenges on the Eurasian continent.*

**Key words:** *multilevel TFC under global instability, systemic elaborations by countries and regions around Geographic centre of the Europe in Carpathians, Technologic Synergy with Climate Change highest overheating zone among all compact habitats on the Planet, common priorities of EUSDR, 3SI and Carpathian Convention, Карпатської конвенції, Ukrainian Presidency in EUSDR, bilateral and sectorial coordination of Sustainable Circulatory Development joint projects, pilot elaboration of agreed approaches to global problems of the Eurasian continent/*

**Зіновій Бройде**

## **ПРИМЕНЕНИЕ ПОДХОДА УСТОЙЧИВОГО ЦИРКУЛИРУЮЩЕГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРПАЛЬНО-ОТРАСЛЕВОЙ СИНЕРГИИ И В ТРАНСГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ**

*Рассмотрены аспекты применения синергетических возможностей многоуровневого ТГС и подходов циркулирующего (кругового) территориально-секторального развития по наработкам со странами и регионами вокруг географического центра Европейского континента, где наблюдается наибольший перегрев среди всех зон ком-*

*пактного проживання на планеті. Длительные наработки на двух- і многостороннем уровне сотрудничества по программам и проектам в рамках ЕС, НАТО и СЕ позволяют системно воплощать общие приоритеты EUSDR, Карпатской конвенции и Инициативы Три-морья через совместные проекты, пользуясь возможностями председательства Украины в EUSDR, а также перспективу пилотной отработки совместимых решений по глобальным вызовам на Евразийском континенте.*

**Ключевые слова:** *многоуровневое ТГС в условиях глобальной нестабильности, системные наработки стран и регионов вокруг географического центра Европы в Карпатах, технологическая синергия с климатическими изменениями в зоне наибольшего перегрева среди мест компактного проживания на планете, общие приоритеты EUSDR, 3 SI и Карпатской конвенции, председательство Украины в EUSDR, двусторонняя и секторальная координация совместных проектов устойчивого циркулирующего развития, пилотная отработка согласованных подходов у глобальным проблемам Евразийского континента*

**Сергій ГАКМАН**

## **ТРАНСКОРДОННА ВЗАЄМОДІЯ В РАМКАХ ЄВРОРЕГІОНУ «ВЕРХНІЙ ПРУТ»: ДОСВІД, УРОКИ, АЛГОРИТМИ РІШЕНЬ**

*У цій статті описується процес утворення, структура та основні напрямки діяльності євро регіону «Верхній Прут». Особливу увагу приділено особливостям євро регіонів за участю адміністративно-територіальних одиниць України, Республіки Молдова та Румунії та проблемам їх ефективного функціонування. Проаналізовано діяльність інститутів громадянського суспільства у транскордонному контексті, зокрема їхню участь у проєктах у рамках програм транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства. У статті подано авторські пропозиції щодо підвищення ефективності євро регіону «Верхній Прут», представлені учасникам міжнародного круглого столу «Нові європейські парадигми співробітництва та потенціал євро регіону «Верхній Прут», присвяченого ХХ-річчю його заснування.*

**Ключові слова:** Євро регіон «Верхній Прут», транскордонне співробітництво, Європейський інструмент сусідства та партнерства, інститути громадянського суспільства.

### **Вступ**

Транскордонне співробітництво є ключовим спільним інструментом політики згуртованості та сусідства Європейського Союзу, який став одним із пріоритетів державної регіональної політики України завдяки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Транскордонне співробітництво спрямоване на поглиблення взаємодії з соціально-економічних, екологічних та безпекових питань в регіонах України, що межують з країнами-членами ЄС та з країнами Східного партнерства. За сьогоднішніх умов воно покликане стати більш ефективним засобом європейської та євроатлантичної інтеграції України, її регіонів і громад.

Як відомо, найвищий рівень інституціоналізації серед усіх форм регіонального транскордонного співробітництва на рівні місцевих орга-



нів влади мають єврорегіони. Вони сприяють вирішенню, принаймні, двох принципових завдань: приведенню суб'єктів об'єднаної Європи до форм, найбільш прийнятних для їх економічної самодостатності, а також відпрацюванню механізму співробітництва і взаємодії, який характерний для вже наявних технологій в Євросоюзі. Встановлення такого типу співробітництва в рамках відповідної діяльності європейських інститутів забезпечує для них постійне співвідношення з сучасними європейськими стандартами. Тобто країни Центрально-Східної Європи отримують можливість якогось інтегрування у європейські структури, не порушуючи звичний для них контекст<sup>1</sup>.

Метою даної статті є аналіз особливостей єврорегіону «Верхній Прут», участі різних інституцій єврорегіону у реалізації програм транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства, визначення викликів, що стоять перед ним, та напрацювання рішень щодо підвищення ефективності єврорегіону.

Єврорегіональний рух, спрямований на покращення вже наявних механізмів взаємодії між окремими адміністративно-територіальними одиницями і національними спільнотами, а також на ліквідацію наявних бар'єрів в торговельно-економічній і у всіх інших, пов'язаних з нею сферах, виник ще у середині 50-х рр. ХХ століття, майже одночасно з формуванням Європейського Співтовариства.

У 1958 р. був створений перший єврорегіон на базі прикордонних територій на німецько-голландському кордоні. У 1971 р. було укладено Договір про створення Асоціації прикордонних європейських регіонів зі штаб-квартирою у Бонні. У 1973 р. відбулася Конференція морських периферійних регіонів, основні ідеї якої були реалізовані створенням у 1981 р. Європейської хартії узбережжя (в якій беруть участь 29 регіонів з дев'яти держав). Сьогодні в Європі існує понад 30 подібних структур регіонального співробітництва. До прикладу, лише біля східного кордону Німеччини, федеративна структура якої полегшує цю форму

---

<sup>1</sup> Брутер В. Перспективы и проблемы создания еврорегионов на территории Украины, Румынии и Молдовы // Moldova, România, Ucraina: buna vecinatate și colaborare regională. Materiale ale Simpozionului Științific Internațional (Chișinău, 15-16 octombrie 1998). – Chișinău, 1998. – С. 22.

співпраці, працюють вісім євро регіонів. На початку 1990-х рр. був створений польсько-чесько-німецький євро регіон Ніса, польсько-українсько-білоруський євро регіон «Буг» та Карпатський євро регіон. При цьому Карпатський євро регіон, що виник у 1990-1991 рр. на базі розроблених угорських і польських проєктів, є першою організацією цього типу, в якій, поруч із регіонами Угорщини, Польщі, Словаччини і, з недавнього часу, Румунії, взяли участь і прикордонні області України (Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька)<sup>2</sup>.

Першим євро регіоном, до складу якого увійшли адміністративно-територіальні одиниці не тільки України та Румунії, а й Республіки Молдова, став Євро регіон «Нижній Дунай», конституйований 14 серпня 1998 р., до складу якого увійшли Одеська область України, райони Вулканешть, Кагул і Кантемир Республіки Молдова та повіти Бреїла, Галаць і Тульча Румунії. Внаслідок дворазового проведення адміністративної реформи у Республіці Молдова цю державу представляли три райони, згодом – один повіт і знову – три райони, які, відповідно до положень Статуту, ставали правонаступниками попередніх територіальних формувань у структурах Євро регіону «Нижній Дунай»<sup>3</sup>.

Останнім, після досить складного переговорного процесу, що тривав майже три роки, 22 вересня 2000 р. був утворений Євро регіон «Верхній Прут», членами якого стали Чернівецька область України, Белцький і Єдинецький повіти Республіки Молдова, а також Ботошанський і Сучавський повіти Румунії<sup>4</sup>. Восени 2003 р. замість зазначених двох молдовських повітів, після проведення у сусідній державі чергової адміністративно-територіальної реформи, до Євро регіону 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.

---

<sup>2</sup> Лендьял М. Досвід Карпатського Євро регіону: повштовх до переосмислення моделі транскордонного співробітництва // На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів: Проєкт Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С.Максименка та І.Студеннікова. – Київ: Логос, 2000. – С. 52-53.

<sup>3</sup> Студенніков І., Ткаченко В. Євро регіон «Нижній Дунай» як чинник стабільності, добросусідства і розвитку // На шляху до Європи. – С. 101-102.

<sup>4</sup> Agreement regarding the setting up of «UpperPrut» Euroregion // Поточний архів секретаріату Євро регіону «Верхній Прут».

Метою створення Єврорегіону «Верхній Прут» є розширення нав'язаних субрегіональних зв'язків та сприяння подальшому розвитку транскордонного співробітництва адміністративно-територіальних одиниць держав-засновників, окремих міст, інших населених пунктів, органів місцевого самоврядування, державного управління, окремих установ, підприємств, неурядових і громадських організацій, національних меншин та окремих громадян у сферах економіки, освіти, науки, культури і спорту, а також розбудова нових механізмів міждержавного співробітництва та безпечний сталий (самовідтворювальний) розвиток регіону в рамках інтеграції до сучасного загальноєвропейського процесу.

Проект Єврорегіону «Верхній Прут» органічно вписується в систему сучасних європейських пріоритетів регіонального співробітництва, розбудови системи європейської безпеки та вдосконалення транскордонних фінансово-економічних, комунікаційних і природоохоронних відносин.

### **Структура та особливості Єврорегіону**

Структура єврорегіону «Верхній Прут» побудована наступним чином: Рада Єврорегіону – Рада керівників адміністративно-територіальних одиниць-членів Єврорегіону; Виконавчий Голова Ради Єврорегіону; Секретаріат Ради Єврорегіону; чотири Робочі Комісії Єврорегіону з різних напрямків співпраці<sup>5</sup>.

Єврорегіон «Верхній Прут», як і інші єврорегіони на західних кордонах України, має певні особливості. Першою особливістю є те, що процес його утворення був ініційований зверху, тобто центральними органами влади.

Другою особливістю є те, що єврорегіони несуть в собі не тільки риси єврорегіонів як територій, що співпрацюють, а й регіонів, що

---

<sup>5</sup> Див: Гакман С. Особливості функціонування та інституційні інфраструктури єврорегіонів «Верхній Прут» та «Нижній Дунай»: порівняльний аналіз // Стан і перспективи соціально-економічного розвитку Українського Подунав'я: проблеми і виклики: Матеріали міжнародної конференції; м. Одеса, 28 жовтня 2005 р. / Відп. ред. В. О. Шевченко – Одеса: Фенікс, 2006. – С. 116-118.

співпрацюють. Тобтоєврорегіони включають в цілому прикордонні регіони, в яких представлені етнічні спільноти, що мають за лінією кордону основну частину свого етносу чи «історичну Батьківщину», де вони виступають як титульна нація<sup>6</sup>.

Третьою особливістю, і одночасно й відмінністю, є те, що якщо в Євросоюзі єврорегіони створюються на території 10-15 кілометрів у глибину кожної з держав, що співпрацюють, у нашому ж випадку глибина єврорегіонів набагато більша.

Четвертою особливістю є те, що якщо у державах Євросоюзу головна мета єврорегіонів полягала виключно в економічному зростанні територій, цілі діяльності Єврорегіону більш багатогранні. Вони охоплюють і економічні, і екологічні, і національно-культурні, і соціально-психологічні, і фінансові сфери.

П'ятою особливістю Єврорегіону є залучення до його робочих органів посадовців за практичної відсутності представництва інститутів громадянського суспільства<sup>7</sup>.

Принциповою відмінністю Єврорегіону «Верхній Прут» є відкритість для спільного партнерства його членів з регіональними структурами інших країн Європи, зокрема Федеральною австрійською землею Карінтія і німецьким округом Швабія землі Баварія для повноцінної реалізації повномасштабних можливостей співпраці.

### **Перші кроки Єврорегіону «Верхній Прут»**

Одразу після створення Єврорегіону сторони намагалися покращити умови співпраці. За рішенням Ради Єврорегіону та за підтримки регіональних органів місцевого самоврядування з 1 липня 2001 р. були

---

<sup>6</sup> Мошняга В. Молдово-румыно-украинские еврорегионы: реальность и ожидания // Регионы Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18-19 вересня 2000. – Чернівці: Букрек, 2000. – С. 160.

<sup>7</sup> Див: Гакман С. Ефективне партнерство громадських організацій і органів влади у вирішенні важливих соціально-економічних проблем регіону // Матеріали семінарів в рамках проекту «Громадський моніторинг розпорядчої діяльності місцевого самоврядування України, Республіки Молдова та Румунії щодо їх адаптації до вимог ЄС» за фінансової підтримки дирекції програми Схід-Схід «Партнерство без кордонів» міжнародного фонду «Відродження» – Чернівці: Букрек, 2008. – С. 6-12.

скасовані місцеві збори і платежі при перетині державного кордону для місцевих жителів і юридичних осіб, зареєстрованих на території Єврорегіону. Були визначені загальні пріоритети і механізми їх реалізації, а також списки потенційних пріоритетних проєктів.

З метою популяризації транскордонної економічної співпраці було ініційовано створення Асоціації торговельно-промислових палат Єврорегіону. Особливість полягає в тому, що створення цієї асоціації відбулося до офіційного конституювання Єврорегіону «Верхній Прут». Крім того, Чернівецькою торговельно-промисловою палатою було ініційовано збір інформації з подальшим виданням каталогу товаровиробників Єврорегіону. За ініціативою Палати щорічно, шляхом ротації, проводилися тристоронні українсько-румунсько-молдовські бізнес-форуми. Успішно проводилися міжнародні виставки «Вироблено в Єврорегіоні «Верхній Прут». Традиційним стало проведення Днів Єврорегіону у всіх адміністративно-територіальних одиницях його ареалу, під час яких особлива увага приділялася економічній співпраці прикордонних підприємств<sup>8</sup>.

Особливе місце в діяльності Єврорегіону було відведене захисту прав етнонаціональних та конфесійних спільнот, збереженню їх культурної та духовної спадщини по різні боки кордону. Так, 8-9 червня 2001 р. в Чернівцях була організована міжнародна наукова конференція «Етнічні взаємини на території Єврорегіону «Верхній Прут», за результатами якої було видано збірник наукових праць інтегрально українською та румунською мовами<sup>9</sup>.

Проблеми екологічної безпеки, захисту довкілля, поводження з водними ресурсами, сталого розвитку також були серед пріоритетних напрямків діяльності Єврорегіону.

---

<sup>8</sup> Див: Єврорегіон «Верхній Прут»: досвід, особливості, виклики, шляхи інтенсифікації співробітництва. Інформаційно-аналітичний збірник. / Укл. Гакман С. М., Нечаєва-Юрійчук Н. В., Бройде З. С. / Наук. ред. Ярмистий М. В. – Чернівці: «БукРек», 2020. – 36 с.

<sup>9</sup> 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. – 401 с.

Проте з часом активність Євро регіону значно зменшилася, істотних змін в економічному співробітництві, які б збільшували надходження в державний і місцеві бюджети, не відбулося. З різних причин потенціал транскордонної співпраці трьох країн не використовувався на повну силу.

Пов'язано це, на наш погляд, з досить слабким включенням до діяльності Євро регіону широкої громадськості, засобів масової інформації, великими масштабами Євро регіону та великою кількістю територіальних акторів (особливо після чергової адміністративно-територіальної реформи в Республіці Молдова, внаслідок якої значно збільшилась кількість членів Євро регіону, та приєднання до нього Івано-Франківської області).

### **Реалізація програм транскордонного співробітництва Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства**

За період діяльності Євро регіону відбулися певні зміни і на державному рівні країн, чії адміністративно-територіальні одиниці є членами Євро регіону «Верхній Прут». Так, Румунія стала членом ЄС та НАТО, що об'єктивно сприяло спрямуванню внутрішнього соціально-економічного розвитку в напрямку до європейських норм та стандартів, коригування зовнішньої політики, появи нових можливостей для формування сприятливої політики добросусідства. Вступ Румунії до ЄС став своєрідним викликом для членів Євро регіону з України та Республіки Молдова, які не були готові до швидкого впровадження європейських норм та стандартів у взаєминах партнерів.

Разом з тим досвід євроінтеграції Румунії став корисним і для України, і для Республіки Молдова. Зокрема у таких сферах як:

- здійснення реформ системи державного управління та місцевого самоврядування в напрямку підвищення їхньої функціональної ефективності та рівня демократичності;
- адаптація законодавства до норм Євросоюзу;
- вирішення традиційної низки спірних питань двосторонніх відносин з Румунією як з членом ЄС, оновлення договірно-правової бази двостороннього співробітництва;
- вступ Румунії до ЄС та набуття нею права голосу на основі прин-

ципу квот у керівних органах ЄС стало інструментом захисту та просування деяких інтересів України у процесі формування політики ЄС;

- формування нових фінансових, організаційних та технічних інструментів ЄС, Європейського Інструмента Сусідства та Партнерства сприятимуть поширенню зони добробуту на Схід, забезпеченню безпеки на кордонах Союзу, зокрема з Україною та Республікою Молдова, розширенню міжособистісних та соціальних контактів тощо.

Починаючи з 2007 р. відзначаємо зростання темпу транскордонної співпраці на рівні проектної діяльності і, як наслідок, – відносно швидкий темп коригування та європеїзації менталітету акторів, які докладають зусиль до міжрегіонального співробітництва. У цьому процесі надзвичайно важливу роль відіграли програми сусідства та прикордонного співробітництва в рамках Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства (ЄІСП).

Серед перших програм, до яких були долучені прикордонні території України, були програми сусідства ЄС PHARE CBC 2004-2006. В цей час з 12 програм сусідства Україна брала участь у чотирьох. Найбільш суттєвими у нашому контексті стали програми сусідства «Румунія – Україна», в рамках яких вирішувались спільні для прикордонних регіонів завдання: стимулювання сталого економічного та соціального розвитку, співпраця у розв'язанні спільних проблем у сферах охорони довкілля, охорони здоров'я, захисту від організованої злочинності та боротьби з нею, у забезпеченні ефективного та надійного прикордонного контролю, у підтримці заходів на рівні місцевих громад.

В рамках Програми сусідства PHARE CBC Румунія – Україна було впроваджено 147 проєктів 80-ма аплікантами за підтримки 95 партнерів з України, зокрема 38 – з Чернівецької, 33 – із Закарпатської, 13 – з Івано-Франківської та 11 – з Одеської областей. Найбільша кількість проєктів була реалізована у Сучавському повіті (50 грантів)<sup>10</sup>. Як бачимо, найбільш інтенсивною ця співпраця відбувалася на території Єв-  
ропорегіону «Верхній Прут».

---

<sup>10</sup> Програма сусідства «Румунія – Україна 2004 – 2006» // Презентація Сучавського Регіонального бюро з транскордонного співробітництва.

Паралельно з програмами PHARE CBC, аплікантами яких могли бути лише представники Румунії (фінансування розповсюджувалося виключно на румунську сторону), розгорталася програма TACIS CBC. Програма TACIS була менш тривалою за часом та менш гнучкою в плані фінансування, проте в її рамках вдалося реалізувати низку важливих проєктів у різних галузях. Безцінним став набутий українськими аплікантами досвід управління проєктами.

Згодом програми сусідства 2004-2006 між Румунією та Україною, Румунією та Республікою Молдова були перегруповані у нову спільну операційну програму «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007 – 2013». Фінансові інструменти PHARE та TACIS були трансформовані в єдиний Європейський Інструмент Сусідства та Партнерства (ЄІСП), що, безумовно, покращило управління транскордонними проєктами та сприяло більш тісному залученню партнерів з різних країн. Її особливістю стали уніфіковані процедури для всіх країн-учасниць (фінансування, звітність тощо). Зазначимо, що в рамках ЄІСП Україна була учасником ще трьох програм транскордонного співробітництва: «Україна – Польща – Білорусь», «Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія», «Чорне море».

Спільна операційна програма «Румунія – Україна – Республіка Молдова. 2007 – 2013» Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства досягла вагомих результатів у подоланні прикордонних бар'єрів та обмежень, у покращенні рівня економічної конкурентоспроможності та екологічної безпеки, інтенсифікації рівня співробітництва у сфері політики, освіти та культури. На конкурс, який відбувався в два етапи, було спрямовано 1500 проєктних пропозицій, з яких для фінансування Програмою було відібрано 140 проєктів. Відібрані проєкти були успішно реалізовані 491 партнером з трьох країн-учасниць Програми<sup>11</sup>.

Нові програми, керуючись принципами спадкоємності, були зосереджені на консолідації попередніх результатів і показників, досягнутих упродовж усього попереднього періоду дії ЄІСП. Загальні цілі програм були спрямовані на зростання економічного розвитку і

---

<sup>11</sup> Програма сусідства «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007 – 2013» // Презентація Сучавського Регіонального бюро з транскордонного співробітництва.



покращення якості життя людей, які живуть в межах території їх дії. Програми сприяли спільним інвестиціям в галузі економіки, освіти, культури, інфраструктури, туризму, охорони здоров'я, особливу увагу приділяючи зростанню рівня безпеки громадян трьох країн. Поділ колишньої тристоронньої програми на дві двосторонні забезпечив більші можливості всебічної участі зацікавлених осіб і потенційних бенефіціарів. Варто зазначити, що для кращого розвитку транскордонної співпраці у подальшому враховуватимуться уроки, засвоєні під час попередніх програм.

Упродовж 2018-2019 р. відбувалося узгодження проектних пропозицій транскордонних партнерів для їх подачі до конкурсного відбору проектів за Програмами Румунія – Україна та Румунія – Республіка Молдова. В першій половині 2020 р. почалась реалізація 13 проектів.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що програми сусідства Європейського Союзу значною мірою вплинули на пошквнення транскордонного українсько-молдовсько-румунського співробітництва, на ефективну співпрацю місцевих та регіональних властей, громад, інститутів громадянського суспільства по різні боки кордону. Хоча при реалізації проектів за європейськими програмами сусідства та партнерства часто не згадувався Єврорегіон «Верхній Прут», проте чимало з них виросло з ідей, які народжувалися при розробці пріоритетів діяльності Єврорегіону. Формування та подальша діяльність Єврорегіону сприяла подоланню негативних стереотипів взаємного сприйняття та заклала основи співпраці, взаєморозуміння та взаємодопомоги між органами влади та інститутами громадянського суспільства по різні боки кордону.

### **Участь інститутів громадянського суспільства у транскордонній співпраці**

В успішній реалізації транскордонних ініціатив та проектів на території Єврорегіону «Верхній Прут» значну роль відіграли представники громадянського суспільства. На жаль, органи влади не одразу визнають ініціативу неурядових організацій брати участь у єврорегіональному русі. Це, у свою чергу, негативно впливає на віру представників громадських організацій в свої сили і на їх бажання займатися

транскордонною співпрацею<sup>12</sup>. У 2009 р. була створена Чернівецька коаліція неурядових організацій Єврорегіону «Верхній Прут», яка внесла до Чернівецької обласної державної адміністрації пропозиції щодо включення представників громадських організацій до складу Робочих Комісій Єврорегіону «Верхній Прут». Проте до складу комісій не включили представників громадськості.

Двома роками пізніше, у січні 2011 р., створена Транскордонна платформа неурядових організацій з міжрегіонального співробітництва, засновниками якої стали неурядові організації прикордонних територій України, Республіки Молдова та Румунії. Координаційна рада Платформи запропонувала органам влади кандидатури для включення від імені Платформи до складу чотирьох Робочих Комісій та Секретаріату Ради Єврорегіону «Верхній Прут» під час наступної ротації робочих органів Єврорегіону. Проте кілька років не проводилися відповідні засідання, а під час чергової ротації керівництва і робочих органів Єврорегіону і ці пропозиції були проігноровані органами влади<sup>13</sup>.

Незважаючи на усі спроби, представники інститутів громадянського суспільства так і не потрапили до складу робочих органів Єврорегіону «Верхній Прут», хоча про їх потенціал співробітництва можна судити з кількості успішно реалізованих транскордонних проєктів.

### **Виклики ефективній роботі Єврорегіону.**

Єврорегіони є одним із найбільш вдалих прикладів інституціоналізованого транскордонного співробітництва на європейському континенті. Єврорегіони слугують ефективним знаряддям передачі «ноу-хау» у сфері управління, зокрема в контексті розширення ЄС та існування різних швидкостей інтеграції країн Центральної Європи та України.

Попри усі переваги єврорегіонів, конкретні транскордонні заходи та успіхи конкретних двосторонніх та тристоронніх проєктів, які були

---

<sup>12</sup> Побережний М. Влада нечує голосу громади // Буковина. – 2011. – 28 січня. – № 8 (2039).

<sup>13</sup> Див: 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. 216-217.

реалізовані на території єврорегіонів, зокрема Єврорегіону «Верхній Прут», на шляху успішного співробітництва є й суттєві перепони. Спільними для Єврорегіону «Верхній Прут», як і для інших єврорегіонів за участі адміністративно-територіальних одиниць України, Румунії та Молдови, є не тільки особливості утворення, але й проблеми, труднощі, які стоять на перешкоді реалізації транскордонних проєктів, а також розвитку транскордонного співробітництва із залученням технічної і фінансової допомоги з боку регіональних партнерів з країн ЄС і впливових міжнародних структур. На наш погляд, найсуттєвіші є наступні:

1. Недостатньо чіткою є нормативно-правова база для здійснення загального фінансування транскордонних проєктів (кредитування, концентрація місцевих, регіональних і державних бюджетних асигнувань та засобів приватних і міжнародних структур) і забезпечення відповідних гарантій.

2. Значна географічна площа єврорегіонів та велика кількість членів єврорегіонів не сприяють знаходженню оптимальних управлінських рішень, які б приймалися регіональними та місцевими органами влади для розв'язання проблем, що і є основною місією діяльності подібних структур у Європі.

3. У структурах Єврорегіону «Верхній Прут» недостатньо представлені та задіяні ділові кола. Робочі органи Єврорегіону представлені здебільшого державними службовцями, що мало сприяє вирішенню проблем представників бізнесу та інших зацікавлених сторін.

4. Регіональні та місцеві органи влади недостатньо залучають і, водночас, надають недостатню підтримку транскордонному співробітництву на рівні інститутів громадянського суспільства, особливо у випадках, коли останні реалізують проєкти, які вписуються у стратегії розвитку територій.

5. Практично відсутньою є ефективна співпраця з просторового розвитку прикордоння та розбудови інфраструктури, що є традиційно основним завданням подібних структур у країнах Європейського Союзу.

6. Водночас, правовий та організаційний потенціал єврорегіонів не використовується повністю, в основному через те, що ні єврорегіони,

ні їх інституції не мають статусу юридичної особи, що унеможливорює безпосереднє залучення ними проєктів, інвестицій тощо<sup>14</sup>.

Автор вносить на розгляд пропозиції, висловлені ним 22 вересня 2020 р. на міжнародному круглому столі «Нові європейські парадигми співпраці та потенціал Єврорегіону «Верхній Прут», присвяченому 20-ти річчю його утворення, організованого за ініціативи Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій за підтримки Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії:

- Удосконалити наявні механізми отримання та використання технічної допомоги, що надається органам місцевого самоврядування, зокрема щодо забезпечення територіального та інституційного розвитку України відповідно до стандартів Європейського Союзу, зокрема фінансування бюджетними програмами та позабюджетними джерелами з максимально ефективним використанням базового підходу ЄС з відшкодування грантами міжнародної технічної допомоги та національного співфінансування транскордонних проєктів, підтриманих Європейською Комісією, та які відповідають державним, регіональним і місцевим цілям соціально-економічного розвитку прикордонних громад та регіонів.

- Посилити сучасний нормативно-правовий потенціал та інституційну основу єврорегіонів, зокрема Єврорегіону «Верхній Прут», у т. ч., утворенням дієвих структур (фондів, асоціацій тощо) з правом юридичної особи, зокрема Європейських об'єднань територіальної співпраці, що дасть можливість безпосереднього просування ними проєктів і залучення інвестицій тощо, зі збереженням статусу Єврорегіону як політико-економічної та соціально-культурної платформи тристороннього співробітництва.

- Регіональним та місцевим структурам розробити фінансові механізми підтримки транскордонних ініціатив інститутів громадянського суспільства, принаймні на рівні співфінансування їхніх проєктів,

---

<sup>14</sup> Єврорегіон «Верхній Прут»: досвід, особливості, виклики, шляхи інтенсифікації співробітництва. – С. 26-27

у випадках їх відповідності основним цілям та напрямкам стратегій розвитку територій та громад.

- Прикордонним регіональним та місцевим органам влади здійснювати інвентаризацію стратегій розвитку та проєктів у їх взаємозв'язку на відповідність цілям, пріоритетам, індикаторам результативності та ефективності, зокрема з єврорегіонального співробітництва.

- Керівництву адміністративно-територіальних одиниць-членів Євро регіону «Верхній Прут» сприяти організації під його егідою щорічних виставок-ярмарків, за принципом ротації, з метою популяризації та спільного просування торговельно-економічного та туристичного потенціалу цих регіонів. Максимально залучати до відповідних ярмаркових заходів європейських партнерів Євро регіону.

- Запровадити практику проведення в рамках щорічних традиційних днів Європи також днів центрів адміністративно-територіальних одиниць-членів Євро регіону (за принципом ротації). Під час згаданих днів основну увагу приділяти демонстрації торговельно-економічного потенціалу, організувати зустрічі ділових кіл українсько-румунсько-молдовського прикордоння.

- Керівництву адміністративно-територіальних одиниць Євро регіону «Верхній Прут» підтримувати участь неурядових організацій у його діяльності, забезпечити їх представництво в усіх Робочих Комісіях Євро регіону.

- З метою подальшої гармонізації міжетнічних відносин на прикордонні та транскордонної співпраці у галузі етнополітики керівництву Євро регіону «Верхній Прут» ініціювати та підтримувати діяльність спільного науково-творчого колективу з напрацювання спільних підходів до моніторингу і наукового аналізу етнокультурного розвитку відповідних територій і регіонів.

- З метою попередження конфліктних ситуацій у міжетнічних та міжрегіональних відносинах на ґрунті різних тлумачень історичних та політичних подій ініціювати та підтримувати діяльність спільного науково-творчого колективу з вироблення коректних підходів до вивчення та подальшого висвітлення регіональної історії.

**Serhii HAKMAN**

## **CROSS-BORDER INTERACTION WITHIN THE „UPPER PRUT”EUROREGION: EXPERIENCE, LESSONS, SOLUTION ALGORITHMS**

*This article describes the process of creation, structure and main activities of the Euroregion “Upper Prut”. Particular attention is paid to the peculiarities of Euroregions with the participation of administrative-territorial units of Ukraine, the Republic of Moldova and Romania, and the challenges of their effective operation. The activity of civil society institutions in a cross-border context, including their participation in projects within the framework of cross-border cooperation programs of the European Neighborhood and Partnership Instrument, is analyzed. The article represents the author’s proposals to improve the efficiency of the “Upper Prut” Euroregion, presented to the participants of the international round table “New European paradigms of cooperation and the potential of the “Upper Prut” Euroregion”, dedicated to the XX<sup>th</sup> anniversary of its formation.*

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

**Сергей ГАКМАН**

## **ТРАНСГРАНИЧНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В РАМКАХ ЕВРОРЕГИОНА «ВЕРХНИЙ ПРУТ»: ОПЫТ, УРОКИ, АЛГОРИТМЫ РЕШЕНИЙ**

*В этой статье описывается процесс образования, структура и основные направления деятельности еврорегиона «Верхний Прут». Особое внимание уделено особенностям еврорегионов с участием административно-территориальных единиц Украины, Республики Молдова и Румынии и проблемам их эффективного функционирования. Проанализирована деятельность институтов гражданского общества в трансграничном контексте, в том числе их участие в проектах в рамках программ трансграничного сотрудничества Ев-*

*ропейского инструмента соседства и партнерства. В статье представлены авторские предложения по повышению эффективности еврорегиона «Верхний Прут» представленные автором участникам международного круглого стола Новые европейские парадигмы сотрудничества и потенциал еврорегиона «Верхний Прут», посвященного XX-летию его основания.*

**Ключевые слова:** *Еврорегион «Верхний Прут»», трансграничное сотрудничество, Европейский инструмент соседства и партнерства, институты гражданского общества.*

**Денуц УНГУРЯНУ**

## **СТВОРЕННЯ МАСИВНИХ КОМІТЕТІВ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГІРСЬКОЇ РАДИ, СТРАТЕГІЧНОГО КОМПОНЕНТА РЕАЛІЗАЦІЇ ГІРСЬКОГО ЗАКОНУ, ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ РАЙОНІВ РУМУНІЇ**

*Гірський закон регулює шляхи захисту та сталого та інклюзивного розвитку гірської місцевості шляхом: збільшення природних і людських ресурсів, підвищення рівня життя, стабілізації населення, збереження культурної самобутності, збільшення економічної могутності на місцевому та національному рівні, підтримуючи баланс екології та захисту природного середовища.*

*Гірський район Румунії є територією, що становить особливий національний, стратегічний, економічний, соціальний та екологічний інтерес. Обмежуючи можливості використання сільськогосподарських угідь, через висотно-кліматичні умови, схили, геологічний субстрат та високу вартість його робіт, умови життя, інфраструктуру, бізнес-середовище, доступ до освіти та медичних послуг вважають не вигідними.*

*За гірським правом румунська держава визнає існування специфічних природних умов, відмінностей між громадами в гірській місцевості, а також застосування принципу солідарності для цих територій. Розділ IV закону – Інституційна база, специфічна для розвитку гірських районів, – передбачає, що для кожної групи гір існує масовий комітет, який виконує консультативну роль у впровадженні політики та стратегії розвитку та захисту гірського середовища на цьому рівні, а на національному рівні створюється Національна гірська рада з консультативною функцією, щоб забезпечити зв'язок між урядом та представниками гірського регіону для реалізації її конкретних стратегій та політики.*

**Ключові слова:** *гірська зона, гірське право, гірські масиви, комітет масиву, Національна гірська рада*

For the sustainable development of the mountain area, the Mountain Law 197/201 also establishes the specific institutional framework for the development of this area. In addition to this, in 2019 was adopted the



Government Decision no. 332/2019 regarding the establishment of the constituents, attributions and responsibilities of the massif committee and of the National Mountain Council.

In order to apply the policies and strategies for the development and protection of the mountain environment, a massif committee is set up 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 consultative role. And, at national level, the National Mountain Council is established, with a consultative 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 massif committees will have the task to identify at the level of each group of mountains, county or mountain basin, the problems faced by mountain communities and to develop proposals of public policies in the field of protection and sustainable development of the mountain area, investment programs, proposals to amend the legislation, which with the support of the National Mountain Council to be promoted and approved by the Government or Parliament to contribute to increasing the living standards of mountain population.

### **Delimitation of mountain groups and related counties**

The mountainous area of Romania includes 9 groups of mountains, according to the annex of the Mountain Law<sup>1</sup>. Each group of mountains consists of several mountain ranges, each mountain range comprising areas in the immediate vicinity and forming a single geographical, economic and social entity with similar characteristics.

Mountain groups and related counties<sup>2</sup> (fig. 1):

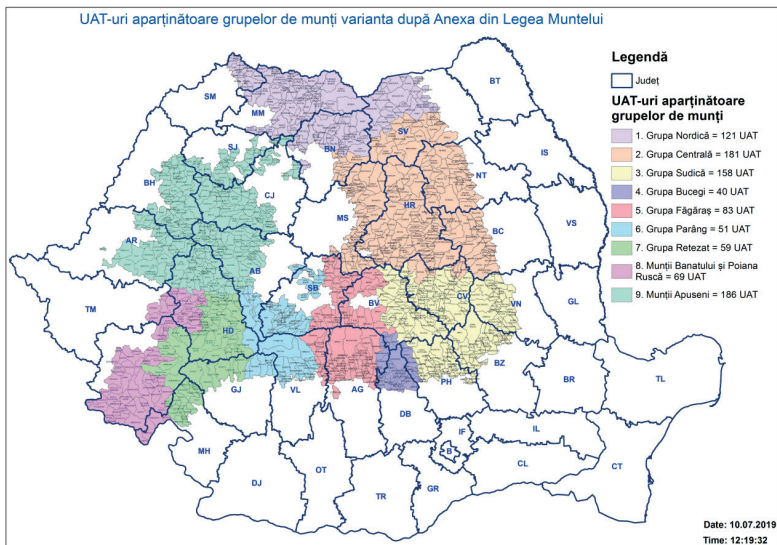
- Nordic Group – Counties: Satu-Mare, Maramureș, Bistrița-Năsăud, Suceava

---

<sup>1</sup> Ungureanu, D., Chiran, A., Leonte, Elena, Fintineru Gina, Dona, I., Vintu, C.R. – Considerations regarding the legislative framework for the development of the mountain area in Romania – in „Scientific Papers. Series "Management, Economic Engineering in Agriculture and rural development",

<sup>2</sup> The Mountain Law no. 197/2018

- Central Group – Counties: Suceava, Neamț, Bacău, Harghita, Mureș, Bistrița-Năsăud
- Southern Group – Counties: Bacău, Vrancea, Buzău, Prahova, Brașov, Covasna
- Bucegi Group – Counties: Dâmbovița, Prahova, Argeș, Brașov
- Făgăraș Group – Counties: Argeș, Brașov, Vâlcea, Sibiu
- Parâng Group – Counties: Vâlcea, Sibiu, Gorj, Alba, Hunedoara
- Retezat Group – Counties: Gorj, Hunedoara, Caraș-Severin, Mehedinți
- Banat Mountains and Poiana Ruscă Group – Counties: Hunedoara, Caraș-Severin, Mehedinți, Timiș
- Apuseni Mountains Group – Counties: Alba, Cluj, Sălaj, Bihor, Arad, Hunedoara



**Figure 1. Representation of mountain ranges, by mountain groups and related counties, according to the annex of the Mountain Law 197/2018**  
**Source: National Agency of the Mountain Area**

### **Massif Committees**

In order to apply the policies and strategies for the development and protection of the mountain environment, a massif committee (CM) is set up at territorial level for each of the mountain groups provided in the annex to the Mountain Law no. 197/2018, body without legal personality, with consultative role.

In its structure, the Massif Committee has the following composition<sup>3</sup>:

- a mayor of the administrative-territorial unit with the largest number of inhabitants, from the mountainous area of each county of the mountain group;
- a representative, at management level, of the county council from each county of the mountain group, appointed by the president of the particular county council;
- a representative, at management level, of the prefect's institution from each county of the mountain group, appointed by the prefect of the particular county;
- one representative of each public authority and institution with an impact on the protection and sustainable development of the mountain area: the county agriculture department, the sanitary-veterinary and food safety directorate, the Romanian waters directorate, the environmental protection agency, the territorial structure of the National Agency for Protected Natural Areas, the territorial representation in the field of tourism of the Ministry of Economy, Energy and Business Environment, the public health directorate, the forestry directorate, the school inspectorate, the territorially competent county gendarme units;
- two representatives of the civil society within some organizations with representative activity in the field of protection and sustainable development of the mountain area in the particular mountain group, appointed by vote by these organizations;
- a representative of the local action groups from the particular mountain group, appointed by vote by these organizations;
- a representative of the business environment from the particular mountain group, appointed by vote at the proposals of the chambers of commerce and industry from the counties afferent to the mountain group;

---

<sup>3</sup> Government Decision. Nr. 997 / 18.11.2020

- a representative of a public law unit or institution from the research and development system that meets, cumulatively, the following conditions: has its headquarters (main or secondary) or a working point on the territory where the particular mountain group is located and carries out research and development activities, including measurements, data collection, scientific experiments, on the territory where the particular mountain group is located;
- a representative of the managers of the hunting fund from the particular mountain group, appointed by vote by these organizations.

In order to establish the representatives, a working procedure was established, at the level of the National Agency of the Mountain Area, approved by the general director. Some of the members are nominated by the institutions, and the others (civil society and the business community) are elected by vote. The members of the massif committee exercise their duties free of charge.

The massif committee is ran by a chairman and a vice-chairman, elected by a simple majority of votes from its members.

The Massif Committee may appoint specialized committees in areas such as:

- agriculture and rural development;
- environmental protection and biodiversity conservation;
- forestry, hunting and water management;
- mountain infrastructure;
- mountain education;
- innovation and research.

The Massif Committee exercises the following attributions and responsibilities:

- formulates proposals for policies and strategies at the level of mountain groups to the Ministry of Agriculture and Rural Development, the Ministry of Environment, Waters and Forests, the National Agency for Mountain Areas, the National Agency for Protected Natural Areas, the National Mountain Council and other competent public institutions or authorities, in order to include them in the scheduled documents;

- participates in consultations regarding the implementation of policies, programs and measures applicable to the mountainous specific or to the particular situation of the mountain group;
  - collaborates with non-governmental bodies, economic operators, universities and academic / scientific institutions, local action groups, with other persons that are part of public and private law, in order to sustainably develop the mountainous group;
  - collaborates with the specialized bodies of the public administration at the level of mountain groups for the implementation of the proposals formulated by the National Mountain Council regarding the national strategy and policies for the protection and sustainable development of the mountain area;
  - performs the analysis, synthesis and forecast of socio-economic phenomena at the level of the mountain group and periodically presents information to the National Mountain Council;
  - initiates, collaborates and participates at the level of mountain groups in scientific, cultural events, fairs and exhibitions and in other activities related to the mountain area;
  - monitors the application of programs whose purpose is the sustainable development of the mountain group;
  - exchanges information with other massif committees and creates partnerships with experts, economic operators and other individuals or legal entities that can contribute to the development of studies, research and specific projects for the sustainable development of the mountain area at the level of mountain groups;
  - contributes to attracting funds from internal and external sources for the implementation of mountain development programs at the level of mountain groups;
  - carries out documentation and consultation visits to the institutions with responsibilities regarding the sustainable development of the mountain area, from the country and abroad, at their invitation;
  - disseminates information regarding support programs for agriculture.
- The number of members of the Massif Committees for each Mountain Group is as follows:

- 1. Massive Committee for the nordic Group, 28 members
- 2. Massive committee for the central group, 37 members
- 3. Massif committee for the southern group, 31 members
- 4. Massive committee for the Bucegi group, 28 members
- 5. Massive committee for the Făgăraș group, 28 members
- 6. Massive committee for the Parâng group, 31 members
- 7. Massive committee for the Retezat-Godeanu group, 28 members
- 8. Massif committee for the Banat Mountains and Poiana Ruscă group, 28 members
- 9. Massif Committee for the Apuseni Mountains group, 34 members

### **National Mountain Council**

At the national level, the National Mountain Council (NMC) is established, with a consultative 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. This structure is chaired by the Prime Minister of Romania<sup>4</sup>.

The National Mountain Council has 23 members and has the following structure, approved by decision of the Prime Minister of Romania:

- one representative of the central public administration, appointed by order of the Minister, from the following ministries and authorities: Ministry of Agriculture and Rural Development, National Sanitary Veterinary and Food Safety Authority, Ministry of Environment, Waters and Forests, Ministry of Health, Ministry of Education and Research, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Public Works, Development and Administration, Ministry of Economy, Energy and Business Environment;
- the presidents of the nine massif committees;
- two representatives of the academic environment, of which one appointed by the president of the Romanian Academy and one appointed by the president of the "Gheorghe Ionescu-Șișești" Academy of Agricultural and Forestry Sciences;
- a representative of the associations of farmers and producers from the

---

<sup>4</sup> Government Decision. Nr. 997 / 18.11.2020

mountain groups, appointed by vote by these organizations;

– a representative of the local action groups in the mountain area, appointed by vot by these organizations;

– a representative of the civil society within the organizations with activity in the field of protection and sustainable development of the mountain area, appointed by vote by these organizations;

– a representative of the managers of the hunting fund from the mountain area, appointed by vote by these organizations.

The representatives in NMC are appointed according to the procedure approved by the decision of the general director of the National Agency of Mountain Area, and the Framework Regulation for organization and functioning of the National Mountain Council is approved by decision of the Prime Minister of Romania, at the proposal of the Ministry of Agriculture and Rural Development. . The members of the National Mountain Council are appointed for a period of 4 years and exercise their attributions free of charge.

At the proposal of the technical commission, specialized working groups may be set up. The appointment procedures, the number of members and the functioning of the working groups are established in the organization regulations and the National Mountain Council exercises the following attributions and responsibilities:

- is consulted on the objectives and strategies for the sustainable development of the mountain area;

- is consulted on the actions to be followed according to the strategies for the development, arrangement and protection of the mountain area;

- is consulted on the draft normative acts specific to the mountain area;

- formulates recommendations on the intervention priorities and the general conditions for approving the support for the mountain area;

- collaborates on the elaboration of the economic and sociocultural development plans, with observance of the European and national norms for the protection of the natural and anthropic environment;

- analyzes and approves the activity of the massif committees through the reports they draw up between two meetings;

- is consulted regarding strategic documents for sustainable development of the mountain area.

### **Conclusions**

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 Agency 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.

The massif committees have the task of identifying, at the level of each group of mountains, county or mountain basin, the problems faced by mountain communities and to develop public policy proposals in the field of protection and sustainable development of the mountain area, investment programs, proposals to amend the legislation, which, with the support of the National Mountain Council, to be promoted and approved by the Government or Parliament in order to contribute at the increasing of the living standards of mountain population.

During this period, the National Agency of the Mountain Area is in the last stage of setting up the massif committees for each group of mountains separately: the election / appointment of the representatives of the business environment.



**Dănuț UNGUREANU**

**ESTABLISHMENT OF THE MASSIVE COMMITTEES AND  
THE NATIONAL MOUNTAIN COUNCIL, A STRATEGIC  
COMPONENT OF IMPLEMENTATION OF THE MOUNTAIN  
LAW, FOR A SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE  
MOUNTAIN AREAS IN ROMANIA**

*The Mountain Law regulates the ways of protection and sustainable and inclusive development of the mountain area by: enhancing natural and human resources, increasing living standards, stabilisation of the population, maintaining cultural identity, increasing economic power locally and nationally, while maintaining an ecological balance along with the protection of the natural environment.*

*The mountainous area of Romania constitutes a territory of national interest, special, strategic, economic, social and environmental. The mountain area is considered disadvantaged by limiting the possibilities of using agricultural land, due to altitude and climatic conditions, slopes, geological substrate and high costs of its works, living conditions, infrastructure, business environment, access to education and medical services.*

*By the law of the mountain, the Romanian state recognizes the existence of specific natural conditions, of the differences between the communities in the mountain area, as well as the application of the principle of solidarity for these territories.*

*At chapter 4 of the law – The institutional framework specific to the development of the mountain area – provides that for each group of mountains there is a Massif Committee, with a consultative role in implementing policies and strategies for development and protection of the mountain environment, at that level, and at national level, the National Mountain Council is established, with a consultative role, in order to ensure the connection between the Government and the representatives of the mountain area, for the implementation of its specific strategies and policies.*

**Key words:** *Mountain area, Mountain Law, Mountain massifs, Massif Committee, National Mountain Council*

**Денуц УНГУРЯНУ**

**СОЗДАНИЕ МАССИВНЫХ КОМИТЕТОВ  
И НАЦИОНАЛЬНОГО ГОРНОГО СОВЕТА,  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО КОМПОНЕНТА РЕАЛИЗАЦИИ  
ГОРНОГО ЗАКОНА, ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
ГОРНЫХ РАЙОНОВ РУМУНИИ**

*Горный закон регулирует пути защиты и устойчивого и инклюзивного развития горной местности путем увеличения природных и человеческих ресурсов, повышения уровня жизни, стабилизации населения, сохранения культурной самобытности, увеличения экономического могущества на местном и национальном уровне, поддерживая баланс экологии и защиты природной среды.*

*Горный район Румынии является территорией, представляющей особый национальный, стратегический, экономический, социальный и экологический интерес. Ограничивая возможности использования сельскохозяйственных угодий, из-за высотно-климатических условий, склонов, геологического субстрата и высокой стоимости его работ, условий жизни, инфраструктуры, бизнес-среды, доступ к образованию и медицинским услугам считают невыгодными.*

*По горному праву, румынское государство признает существование специфических природных условий, различий между общинами в горной местности, а также применение принципа солидарности для этих территорий. Раздел IV закона – Институциональная база, специфичная для развития горных районов, – предусматривает, что для каждой группы гор существует массовый комитет, выполняющий консультативную роль во внедрении политики и стратегии развития и защиты горной среды на этом уровне, а на национальном уровне создается Национальный горный совет с консультативной функцией, обеспечивающий связь между правительством и представителями горного региона для реализации его конкретных стратегий и политики.*

**Ключевые слова:** горная зона, горное право, горные массивы, комитет массива, Национальный горный совет.

**Яна ЧЕРНОПИЩУК**

## **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ: ДОСВІД ВИБРАНИХ ПОЛЬСЬКИХ ГМІН ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАД**

*Метою статті є висвітлення значення стратегічного планування в успішності сталого соціально-економічного розвитку громади, проаналізовано методи стратегічного планування, що застосовувалися в польських практиках. В статті наводяться приклади з практичного досвіду автора від участі в процесі підготовки та здійснення стратегічного планування польських гмін – міста Сопот та Люблін. В результаті емпіричного дослідження наведені спільні та відмінні риси в підході до стратегічного планування в Польщі та Україні, надані рекомендації щодо запозичення польських здобутків та ширшого залучення громадськості з перших підготовчих заходів до стратегічного планування розвитку громад в Україні.*

**Ключові слова:** децентралізація, стратегія, стратегічне планування, розвиток, місцеве самоврядування, Польща, Європейський Союз, лідери.

30 річниця місцевого самоврядування в Польщі та рік по перших місцевих виборів в Україні по завершенню нового адміністраційно-територіального поділу на засаді децентралізації влади видається удалим моментом для розважання чим може бути наразі корисним досвід найближчого сусіда України з ЄС. Стратегічне планування є одним з засобів публічного управління в органах місцевого самоврядування кожного рівня, де досвід Польщі є переконливо успішним, апробованим на різні способи та вартим уваги українських самоврядовців та науковців у галузі місцевого саморядування та публічного управління.

Польська реформа місцевого самоврядування визнається найбільш успішною з реформ, що коли-небудь проводили в республіці<sup>1</sup>. Відбувалася вона найшвидшими темпами, але через це не втратила своєї якості і вартості. Україна може теж похвалитися швидкими темпами реформи децентралізації, але чи завжди якістю? Щодо якості стратегічного планування, то точно не завжди, оскільки реформа з початку її проведення

---

<sup>1</sup> Lutrzykowski A. *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy I krajowa specyfika*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2014, s.273

та перших добровільних об'єднань громад з 2014 року вже суттєво перекріпила внутрішньорайонну адміністративну карту України, але стратегічне бачення розвитку новостворених територій присутнє далеко не в кожній з об'єднаних громад (як наприклад в Кароліно-Бугазькій селищній об'єднаній громаді Білгород-Дністровського району Одеської області, де вже рік поспіль не можуть відбутися вибори до селищної ради). Більше того, Міністерство розвитку громад та територій України видало рекомендації щодо формування стратегій розвитку громад тільки рік по утворенню нового адміністративно-територіального устрою<sup>2</sup>. Тобто новоутворені за постановою Верховної Ради України громади та райони вже рік функціонують без фундаментального документу, що визначає їх пріоритети розвитку та без відповідно систематизованого здійснення видатків з місцевого бюджету на визначені проекти, виконання яких призводитиме до досягнення визначених пріоритетів. Наразі стратегічне планування розвитку українських громад виглядає досить хаотичним, подекуди не відповідає строкам загальнодержавних стратегічних документів (хоча і самі вони не завжди є узгоджені між собою, як наприклад Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки та Національна економічна стратегія на період до 2030 року). Однак вже формуються експертні кола та інституції, які достатньо фахово здійснюють консультування громад щодо змісту стратегічного розвитку<sup>3</sup>.

Польська держава є добрим прикладом того, що правдиво проведена децентралізація не призводить до федералізації або розділення краю на автономні регіони. Навпаки, Польща приймаючи в процесі реформ умови ЄС щодо наявності сильних та спроможних до самостійного функціонування регіонів укріпила свою державність. При цьому кожний регі-

---

<sup>2</sup> Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад // Access mode: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-rozvytku-terytorialnyh-gromad/metodychni-rekomendacziyi-shhodo-poryadku-rozroblennya-zatverdzhennya-realizacziyi-provedennya-monitoryngu-ta-ocziynyuvannya-realizacziyi-strategij-rozvytku-terytorialnyh-gromad/>

<sup>3</sup> Живицький Д. Агенції регіонального розвитку мають відігравати ключову роль у реалізації нової державної регіональної політики. Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/agentsiyi-regionalnogo-rozvitku-mayut-vidigravati-klyuchovu-rol-u-realizatsiyi-novoyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki-dmitro-zhivitskiy/>

он має своє стратегічне бачення розвитку та відповідно в ньому кожна гміна може (хоча не зобов'язана) мати свою стратегію розвитку узгоджену з загальними стратегічними цілями регіональної (воєводської) стратегії<sup>4</sup>. Скоординований порядок стратегічного розвитку кожного регіону та держави в цілому є єдино можливою умовою для виділення європейського, державного та будь-якого іншого фінансування для воєводств та гмін. Інакше без документу стратегічного планування будь-які публічні кошти, навіть приватного інвестора, не рахуються доцільно витраченими у зв'язку з цим і не можуть бути виділені безцільно та неефективно<sup>5</sup>. Жорстке правило, але дієве як очевидно можна спостерігати за останні 30 років розвитку польських селищ, міст та регіонів. При цьому всі місцеві лідери відмічають, що це стало єдиним можливим завдяки закладеним першочергово засадам децентралізації влади та незалежності місцевого самоврядування, стратегічному та просторовому плануванню розвитку територій, а також істотній фінансовій підтримці Європейського Союзу після набуття Польщею членства в ЄС<sup>6</sup>.

Перелік стратегічних документів, їх «ієрархія» та узгодженість між собою є чітко визначеною в польській системі формально-правових підстав публічного управління, є конкретні вимоги та засади до змісту стратегічного документу для гмін. Науково-методичний та практичний матеріал з підготовки, розробки та порядку затвердження стратегій є в достатній та доступній кількості. Зокрема, визначається 3 види стратегій: чиновницькі, експертні та гібридні. У випадку чиновницьких документ готується виключно з джерел, за аналітичної обробки та за участю лише представників органу місцевого самоврядування та за мінімальної участі громадськості та представників інших секторів громадянського суспільства. Цей варіант є значно ощадливим для фінансових ресурсів громади, але і менш розгорнутим змістовно, може враховувати не всі інтереси зацікавлених сторін (оскільки вони особисто не долучалися до написання

---

<sup>4</sup> Hoinkis D. Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

<sup>5</sup> Milewska A. *Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów // Polityki Europejskie, finanse I marketing. – 2011. – # 6(55). – s. 63*

<sup>6</sup> Koman K. *Samorządni*. Agencja Interaktywna Ideare. Toruń. 2019. s.205

такого документу) та в значній мірі не є всесторонньо узгодженим документом, мінімально залучає або практично не передбачає залучення експертних та наукових кіл до аналітичної обробки інформації та формування візії та місії документу. Експертна стратегія робиться «на замовлення» адміністративного апарату гміни та в результаті генерує думку зовнішніх науковців, по суті сторонніх непричетних до розвитку гміни осіб, які в основному без особливого інтересу з формально-теоретичної сторони надають пропозиції проектів розвитку, та загально усвідомлювану візію та місію для розвитку міста на майбутнє. При тому, що такі проекти та цілі матимуть під собою безсумне підґрунтя та прорахований економічний ефект, з великою ймовірністю не завжди враховуватимуть особливості території, відносини всередині локальної спільноти чи інтереси тих чи інших бізнесових кіл. Цей варіант є достатньо дорогим та може прийтись не кожній громаді по фінансовим можливостям бюджету, але напевно не міститиме істотних недоліків або грубих невідповідностей до державної чи регіональної стратегії розвитку. Найбільш оптимальним, комплексним та демократично-орієнтовним підходом до підготовки стратегії є третій – гібридний метод, коли на основі даних першоджерел та пропозиції компетентних підрозділів виконавчого апарату при залученні експертів та при постійному консультуванні з широкими колами представників громадськості (бізнес, молодь, старші мешканці, професійні осередки, релігійні та етнічні групи, батьки особливих дітей) формується консолідований та узгоджений документ, що враховує особливості та історичні пріоритети розвитку території та її сучасні можливості еволюції. Останній варіант є найбільш часохлинним, його підготовка та реалізації відбувається значно заздалегідь до кінця строку діючої стратегії, вимагає постійного консультування та обговорення зі всіма представниками локальних груп інтересів, та може виносити в результаті значні кошти на організацію всіх заходів щодо партиципаційного та фахового експертного супроводу творення стратегії. Такий варіант є дуже розповсюдженим в практиці стратегічного планування польських гмін останніх 3 років. Зокрема, практично досліджувався та вивчався автором цієї публікації під час професійного стажування в органах місцевого самоврядування під час участі у навчальній стипендіальній програмі ім. Л.Кірккланда в 2019-2020 роках в Польщі в містах Сопот та Люблін.

Наприклад, в місті Сопот Троєморської митрополії Поморського воєводства процес підготовки розпочався в лютому 2020 року (чому передувало планування методики підготовки та учасників робочої групи) – за рік до закінчення діючої стратегії, розпочався зі загальноміського оголошення початку підготовки стратегічного документу, представлення учасників робочої групи, ролі кожного з них, так само як і значення мешканців в цьому процесі та оголошенням початку збору пропозицій від мешканців для включення в проєкт. Загальна презентація відбувалася в 3 блоки: 1) загальна промова президента міста Сопот та представлення мешканцям (яких зібралось в залі близько 100!) експертів, відповідальних за аналітичну частину документу; 2) розподіл на тематичні групи та напрацювання попередніх пропозицій за координацією фахівців у цих групах; 3) збір отриманих результатів публічного обговорення та наступна їх обробка фахівцями адміністрації та науковцями. За рік систематичної роботи над проєктом місто отримало змістовний фаховий документ гібридного типу, що відобразив інтереси всіх представників сопоттян та пройшов фахову перевірку та оцінку на доцільність та можливість досягнення суттєвих результатів.

В місті Любліні процес проєктування нової стратегії було розпочато також заздалегідь та значний акцент в процесі підготовки документа міська влада ставила на партисипаційний компонент. Практично щомісяця протягом кінця 2019 – початку 2020 (до карантинних обмежень) проводилися так звані партисипаційні кофейки – зустрічі з мешканцями міста, зустрічі з мешканцями дільниць міста. Кожна нова зустріч була орієнтована на конкретну проблемну тему до обговорення при формуванні стратегії, на кожен запрошувалися зовнішні фахівці, науковці та представники громадськості з інших міст для всестороннього обговорення та напрацювання дієвих пропозицій. Слід зазначити, що хоча попередня Стратегія розвитку міста Люблін до 2020 року була підготовлена в значній мірі експертними колами та в меншому ступені містила конкретно-осязну місію або ж специфічно-орієнтовну візію на розвиток міста, однак при всій критиці цього документа місту вдалося досягти значних очевидних результатів розвитку, як інфраструктурних, так і економічних. Місто за 10 років координально змінилося та стало притягати

інвесторів до капіталовкладень, а поляків до вибору постійного міста проживання саме в Любліні. В цьому є значна заслуга лідерських та підприємницьких якостей президента міста Люблін – пана Кшиштофа Жука. Однак абсолютно нівелювати значення Стратегічного документу розвитку цього міста не слід. Саме завдяки широко сформульованим стратегічним цілям та пріоритетам розвитку місту вдалося отримати істотні обсяги до фінансування на проекти розвитку від ЄС. Справедливо також відмітити певну закономірність між лідерами гмін та їх стратегіями, що загалом в міста з вагомими фігурами мерів стратегічному плануванню приділяється належна увага, що має видимий позитивний ефект в прискореному розвитку гміни.

### Висновки

Стратегічне планування для розвитку європейських та, зокрема, польських міст, має значення, тому видимий ефект від використання їх публічних фінансових ресурсів є помітно кращим від розвитку децентралізованих територій без наявних стратегій розвитку. Останні, як малі конституції в межах конкретної одиниці місцевого самоврядування можуть бути єдиною законною підставою для здійснення видатків на будь-які місцеві програми чи проекти від ремонту тротуарів та ліхтарів до великих інвестиційних проектів.

Правдиве самоврядування – це будування не стільки доріг та водоканалів, а скільки будування свідомої спільноти мешканців громад. В цьому керуючим інструментом є Стратегія розвитку громади, що поєднує перше та друге. Кожна громада самостійно обирає для себе найбільш прийнятний та відповідний до наявних можливостей метод стратегічного планування, однак апробований європейський підхід свідчить про безальтернативну користь гібридного методу (всесторонньо розваженого, фахово та аналітично вивіреного, партисипативного стратегічного документу). Досвід лідерів місцевого самоврядування Польщі при стратегічному плануванні – то є велика вартість, більша від будь-якої фінансової підтримки, яким варто скористатися в Україні. Їх рецепт на успіх – то вартості та методологія дій місцевого самоврядування, діалог з людьми.



**Yana CHERNOPYSHCHUK**

## **STRATEGIC PLANING: PRACTICAL CASES OF SELECTED POLISH CITIES FOR UKRAINIAN HROMADAS**

*This article aim is to explore the importance of the strategical planning for successful sustainable social economy development in hromada. The methods used in strategical planning technics of polish practitioners were analyzed. The article contains practical studies of preparation and conducting of strategical planning from personal research program experience of the author – on the case study of Sopot and Lublin cities. In the result of empirical studies the common and distinguishing approaches to strategical planning in Poland and Ukraine were provided, as well as recommendations on polish experience implementation, and broader involvement of society starting from the first preparation events of hromada's strategical planning in Ukrainian practices.*

**Key words:** decentralization, strategy, strategical planning, development, local self government, Poland, European Union, leaders.

**Яна ЧЕРНОПИЩУК**

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОПЫТ ВЫБРАННЫХ ПОЛЬСКИХ ГМИН ДЛЯ УКРАИНСКИХ ГРОМАД**

*Целью статьи является освещение значения стратегического планирования в успешности устойчивого социально-экономического развития громады, проанализированы методы стратегического планирования, которые применяются в польских практиках. В статье приводятся примеры из практического опыта автора от участия в процессе подготовки и осуществления стратегического планирования польских гмин – в городе Сопот и Люблин. В результате эмпирического исследования приведены облик и различные черты в подходах к стратегическому планированию в Польше и на Украине, предоставлены рекомендации относительно применения польских наработок и более широкого привлечения общественности к первым подготовительным мероприятиям в стратегическом планировании развития громад в Украине.*

**Ключевые слова:** децентрализация, стратегия, стратегическое планирование, местное самоуправление, Польша, Европейский Союз, лидеры.

**Валентина Підгірна**

## **ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНОГО РИНКУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН**

*У статті розглянуто особливості функціонування регіонального туристичного ринку. Відзначено, пріоритети формування туристичного ринку, через головні регулюючі фактори попиту та пропозиції туристичних послуг в регіоні. Досліджено особливості економічної співпраці на регіональному туристичному ринку. Відмічено роль децентралізації в розвитку соціально – економічних відносин на регіональному туристичному ринку.*

**Ключові слова:** туристичний ринок, регіональний туристичний ринок, ринковий туристичний попит, ринкова туристична пропозиція, суб'єкти туристичної діяльності, децентралізація, економічні відносини.

На сучасному етапі розвитку економічних відносин глобалізаційні процеси охопили всі сфери господарства України, в тому числі і ринок туристичних послуг. Як наслідок, сьогодні відбувається зростання рівнів інтегрованості туристичних галузей та окремих підприємств різних регіонів країни, з одного боку, та загострення конкурентної боротьби між регіонами за розподіл туристичних потоків (особливо в умовах децентралізації та утримання податкових надходжень від туризму на місцях), з іншого. Водночас, у період пандемії, через низку очевидних причин, спричинених глибокою кризою в туризмі, відбулося різке зниження попиту на туристичні послуги до критичного рівня. Пандемія стала стресовим випробуванням і змусила всіх суб'єктів туристичного підприємництва шукати нові принципово різні туристичні продукти та стримувала їх просування як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках.

Ось чому в умовах нестабільної світової економіки, питання розробки теоретичних та практичних механізмів підвищення конкурентоспроможності суб'єктів туристичного підприємництва стає доволі актуальним.

Туристичний ринок, як і всі інші ринки, функціонує на основі дії законів попиту і пропозиції. В широкому аспекті ринок туристичних

послуг означає місце, де відбуваються угоди купівлі-продажу туристичного продукту. У просторовому плані науковці виділяють [1]: 1) світовий ринок; 2) загальні ринки країн; 3) національні ринки країн світу, що функціонують у системі нормативно-правових обмежень і стимулів, формованих державами; 4) ринки регіонів усередині країн, що мають відмінності; 5) місцеві ринки, що приблизно відповідають масштабам мікрорегіонів, які для місцевих жителів, як правило, становлять те «звичайне місце проживання», переміщення за межі якого може вважатися туристичною подорожжю.

Саме місцевий ринок туризму становить фундамент, на якому формуються первинні туристичні потоки, закладаються основи розвитку регіонального ринку, утворюються стабільні зв'язки між туристичними фірмами та закладами розміщування, харчування, транспортними підприємствами. Розвиток місцевого туристичного ринку відтворює зв'язки, на основі яких формуються внутрішні регіональні та національні ринки. Таким чином, місцевий ринок туристичних послуг є основою туристичних ринків вищих рівнів.

Притаманні регіональним ринкам розбіжності місцевого економічного розвитку (у т.ч. поділ території області на райони-лідери, відсталі (депресивні), периферійні території) можуть бути нівельовані шляхом формування стабільних соціально-економічних зв'язків, узгодження інтересів регіону та країни в цілому.

Для ринку туристичних послуг характерні певні закони попиту та пропозиції. Туристський попит – підтверджені платоспроможністю туристські потреби населення, виражені в певній кількості туристського продукту, які воно може придбати при існуючих цінах. На споживчий попит впливають політична і економічна стабільність держави, кліматичні та географічні умови, демографічні та психологічні чинники, споживчі смаки туристів, число туристів, дохід, ціни туристських продуктів, очікування [2]. Між ринковою ціною туристського продукту і його кількістю, на яку є попит, завжди існує певне співвідношення. Цей взаємозв'язок між ціною і кількістю продукту, що купується, називається графіком попиту або кривою попиту. Висока ціна туристського продукту обмежує попит на нього. Зменшення ціни на цей туристський

продукт, як правило, обумовлює зростання попиту. Існує закон попиту, сенс якого полягає в тому, що величина попиту зростає при зниженні ціни і зменшується при підвищенні ціни. Якщо ціна якого-небудь турпродукту підвищується при незмінності інших умов туристського ринку, то попит на цей турпродукт зменшується. Або, якщо на туристський ринок приходять велика кількість турпродуктів, то за інших рівних умов ціна на нього зменшується [2]

Суб'єкти туристичного підприємництва досягаються конкурентної переваги у тих сегментах ринку, де попит дає їм уявлення про потреби споживачів раніше і точніше, ніж конкурентам.

З іншого боку, крім чинників конкурентного середовища рівень конкурентоспроможності суб'єктів туристичного підприємництва, багато в чому, залежить і від факторів його базування. Українські громади мають великий туристичний потенціал, а реформа місцевого самоврядування спонукає використовувати його для залучення інвестицій і розвитку. Розвиваючи туризм, громада має враховувати чотири основні складові розвитку туристичної галузі в регіоні (Рис. 1).



Рис 1. Основні складові розвитку туристичної галузі [3-4]

Отже, конкурентоспроможність суб'єктів туристичного підприємництва формується під впливом багатьох чинників, що дають змогу сформувати переваги у конкурентній боротьбі. При формуванні конкурентних переваг суб'єктів туристичного підприємництва, найбільше значення мають галузеві фактори та чинники внутрішнього середовища (умови попиту) суб'єктів туристичного підприємництва. Стан розвитку туристичної сфери має прямий та потужний вплив на рівень реалізації територіальною громадою свого туристичного потенціалу.

В Україні сьогодні відбувається процес децентралізації влади – реформа, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад і має визначальний вплив на політичну, адміністративну, фінансову, економічну та інші сфери, в тому числі і сферу туризму. Внаслідок децентралізації в Україні новостворені територіальні громади отримали можливість розвиватися і піднімати рівень життя населення, адже тепер вони можуть розпоряджатись бюджетом на свій розсуд. Сьогодні деякі українські міста використовують можливості, що відкриває туризм, а словосполучення “бренд міста” набуває більшого розуміння з боку влади й жителів. Туризм – це інструмент, що може стати початком комплексного розвитку кожного регіону й громади. Спершу історичні споруди чи унікальні об'єкти приваблюють туристів, далі попит випереджує пропозицію й виникає глобальна потреба у розвитку інфраструктури – що в результаті збільшує зацікавленість у розвитку місцевості, залучає інвестицій і покращує імідж міста.

Вдале географічне розташування, сприятливі кліматичні умови, особливості рельєфу, наявність багатьох компонентів рекреаційних ресурсів, багатої історико-культурної спадщини є чинниками розвитку туристичного потенціалу об'єднаних громад Чернівецької області. Чернівецька область є мультикультурним регіоном, який охоплює значний туристичний та рекреаційний потенціал, адже саме ця територія – це перехрестя трьох історико-етнографічних районів (Буковина, Бессарабія, Гуцульщина).

В межах об'єднаних громад Чернівецької області є значна кількість об'єктів історико-архітектурної спадщини, поєднаних різними архітектурними стилями, таких як барокко, готика, модерн, класицизм, еklek-

тика, конструктивізм та ін., свідчить про мультиархітектурність регіону. Область характеризується співіснуванням великої кількості об'єктів релігійного туризму (православні в т.ч. старообрядницькі, греко-католицькі, римо-католицькі в т.ч. єзуїтські, вірменські, протестантські, іудейські храми та святині), що вказує і на мультирелігійність регіону.

Також багатим є природно-заповідний фонд громад області (далі – ПЗФ), що займає 5 місце у державі. Розвинута мережа заповідників, національних парків, велика кількість пам'яток природи, пам'яток садово-паркового мистецтва та інших об'єктів ПЗФ (природно-заповідний фонд області включає 331 об'єкт площею 101,231 тис.га, що становить 12,8% території області, та удвічі більше, ніж у середньому по Україні). В межах громад області високий рівень лісистості (близько 30%, по Україні – 15,6), висока густота річкової мережі (на території області розташовані 4240 річок, основні: Дністер, Прут, Черемош, Сірет та ін.), 1150 ставків, 4 водосховища, а кількість водотоків і водойм, становлять відповідно 6% і 4,2% від їх загальної чисельності в державі[5].

Станом на 1 січня 2020 року туристичні послуги в межах Чернівецької територіальної громади фактично надавали 116 суб'єктів туристичної діяльності, з них 44 туроператори, 70 – турагенти та 2 – суб'єкти, що займались екскурсійною діяльністю (за офіційною статистикою). При цьому, кількість туристів, які відвідали регіон складала 354,8 тис. осіб, у тому числі внутрішніх – 294,1 тис. та іноземних понад 60 тис.

Пріоритетним напрямом екологічно збалансованого туризму на Буковині є розвиток сільського зеленого туризму. Свої послуги туристам пропонують 99 приватних садиб сільського, екологічного (зеленого) туризму. В межах територіальних громад Чернівецької області налічується 90 діючих туристичних маршрутів різної класифікації, такі як: пішохідні, кінні, велосипедні, мотоциклетні, автомобільні, уїкендові (1-2 доби), короткотермінові (тиждень), середньотермінові (2-3 тижні), шкільні, молодіжні, сімейні, для дорослих, осіб зрілого віку, професійно-орієнтовані, комбіновані («До джерела Лужки», «До печери Довбуша», «Кам'яне кільце парку» та інші).

Раніше Чернівецька область, наразі територіальні громади що сформувались на цій території, завжди була та є тим регіоном, який постійно

вабив туристів не тільки з різних куточків України, але й із багатьох інших країн. Адже складно віднайти подібний регіон, де можна було б побачити стільки цікавих і привабливих географічних, архітектурних, сакральних об'єктів. Та, на жаль, усе це аж ніяк не впливає на збільшення потоку туристів до нашого краю. Серед причин варто виокремити:

1). Відсутність туристичного бренду. Серед суб'єктів туристичної інфраструктури Чернівецької територіальної громади можна зустріти заклади, які пропонують круасани, ребра, шоколад, пляцки, смаколики... все львівське, а ось закладів які б пропонували кухню з чернівецькими та буковинськими колоритами й особливості не так багато. Тому, місцевій владі варто було б спонукати підприємців працювати в даному тематичному напрямку, такі мотиваційні речі повинні міститися у «Програмі розвитку туризму в місті Чернівці (на відповідні роки)» та в інших муніципальних програмах.

2). Не достатній рівень розвитку сільського, екологічного (зеленого) туризму. Одним із напрямків розвитку ОТГ та створення на їх основі туристичних дестинацій є сільський, екологічний (зелений), агро-рекреаційний, фермерський туризм. У багатьох країнах світу розвиток сільського, екологічного та інших видів туризму в сільській місцевості динамічно зростає. Так, за статистичними даними, 35 % городян в ЄС віддають перевагу відпустці у сільській місцевості. У Голландії їх частка особливо висока – до 49 %. Залишаючи власникам від 200 до 1000 дол.США [6].

Якщо вдасться до статичних даних, то кількість садиб, які готові прийняти туристів у Путильському районі становить близько двадцяти – це у рази менше ніж у суміжній Верховинській територіальній громаді. Тому, щоб ситуацію модифікувати потрібно розробляти інвестиційні карти, надавати пільги й сприяти місцевим жителям вкладати кошти в розвиток сільського екологічного туризму, адже Буковинські Карпати мають великий потенціал через те, що тут збережена автентика, гуцульський колорит, є велика кількість природних об'єктів, цікавих для відвідування туристами. Навколо них можна розробити велику кількість маршрутів, створити інформаційно-туристичні центри для популяризації природного потенціалу регіону.

3). Не велика кількість готелів, баз відпочинку та закладів громадського харчування в сільській місцевості. На території громад області, крім чудових маршрутів у гірській частині, є чимало цікавих місць уздовж річки Дністер, а також у передгірській частині, де розміщена велика кількість історичних та сакральних об'єктів. Туристи не мають змоги залишитися на декілька днів тому в переважній більшості обирають подорожі туром одного дня. Для вирішення цих питань, як ми розуміємо, необхідно розвивати інфраструктуру, залучати інвестиції, розробляти дорожні карти, залучати місцевих мешканців до розвитку підприємництва в туристичній галузі, місцевій владі створювати сприятливе підґрунтя для залучення потенційних інвесторів [7].

4). Відсутність інформаційних інститутів здатних працювати у форматі інтегральної взаємодії «влада-група-бізнес». В даному контексті доречним є створення «Регіональних інформаційних туристичних центрів», які повинні виконувати широкий спектр послуг для підприємців у сфері туристичного бізнесу, відпочиваючих, а також потенціальних споживачів [8]. Крім цього, вони можуть виконувати роботи з замовлення зацікавлених організацій щодо збору і систематизації статистичної та іншої інформації про результати туристсько-екскурсійної діяльності на території міста, аналізувати ринки збуту послуг для розроблених інвестиційних проектів, контролювати якість туристсько-екскурсійних послуг, які надаються на території міста.

Процеси децентралізації дають можливість громаді самостійно вирішувати на що витрачати кошти. Це сприятиме диверсифікованості зайнятості. Покращення інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах дає можливість туристам приїздити в села і є поштовхом розвитку сільського туризму. Об'єднана територіальна громада в розвитку сільського туризму на рівні місцевого самоврядування може вирішувати питання різними способами: провести референдум, колективні та індивідуальні звернення жителів до органів і посадових осіб міського самоврядування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання та інші заходи, не заборонені законом. Розвиток сільського зеленого туризму має велике значення як для туристів, так і для об'єднаних територіальних громад, що сприяє



соціальноекономічному розвитку території. Сільський туризм дає можливість удосконалити інфраструктуру території, отримати додатковий дохід, зберегти культурну спадщину села, особистий розвиток сільського населення. Представники влади зізнаються, що децентралізація дає змогу спрямовувати і розробляти власну стратегію, не чекаючи вказівок вищого керівництва щодо напрямку руху і впровадження реформ.

### **Висновок**

Таким чином, можна зробити висновок, що процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування передбачає створення ефективної системи регулювання регіональним розвитком туризму, спроможної забезпечити для населення кожної громади якісні та доступні публічні послуги як у сфері туризму, так і в інших сферах господарювання, гарантувати безпеку життєдіяльності людини незалежно від місця її проживання.

Оскільки децентралізація передбачає передачу відповідальності та ресурсів у регіони, саме туристична галузь має всі шанси – і скористатись ресурсами, і забезпечити регіонам їх поповнення. Основною метою реформи децентралізації є створення сприятливих умов для розвитку громад і наближення послуги до людей шляхом формування громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління і чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Розвиток співпраці у регіоні в умовах децентралізації залежить, в першу чергу, від сприйняття своєї ролі в побудові конкурентних переваг туристичних підприємств у межах територіальних громад. Потрібне усвідомлення того, що без співпраці на регіональному туристичному ринку не домогтися успіху. Всі ці фактори і формуватимуть певні особливості функціонування регіональних туристичних ринків на сучасному етапі розвитку економічних відносин.

*Pidgirna Valentyna*

## FORMATION OF THE REGIONAL TOURIST MARKET OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF ECONOMIC RELATIONS

*The article considers the peculiarities of the functioning of the regional tourist market. The priorities of the tourist market formation are noted, due to the main regulatory factors of demand and supply of tourist services in the region. Peculiarities of economic cooperation in the regional tourist market are studied. The role of decentralization in the development of socio – economic relations in the regional tourism market is noted.*

**Keywords:** *tourist market, regional tourist market, market tourist demand, market tourist supply, subjects of tourist activity, decentralization, economic relations.*

*Валентина Підгірна*

## ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧЕСКОГО РЫНКА УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

*В статье рассмотрены особенности функционирования регионального туристического рынка. Отмечено, приоритеты формирования туристического рынка через главные регулирующие факторы спроса и предложения туристических услуг в регионе. Исследованы особенности экономического сотрудничества на региональном туристическом рынке. Отмечена роль децентрализации в развитии социально – экономических отношений на региональном туристическом рынке.*

**Ключевые слова:** *туристический рынок, региональный туристический рынок, рыночный туристический спрос, рыночное туристическое предложение, субъекты туристической деятельности, децентрализация, экономические отношения.*

**Ігор ГОЦУЛ**

## **ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ**

*У статті розглянуто проблему формування та реалізації публічної політики в галузі фізичної культури та спорту. Доведено, що існуюча модель формування та реалізації державної політики в галузі фізичної культури і спорту є неефективною. Визначено причини неефективності існуючої моделі. Це і авторитарне ухвалення рішень, і зосередження ресурсів у центрі, слабка підтримка місцевих спортивних асоціацій і клубів, відсутня орієнтація на процеси децентралізація. Визначено пріоритетні напрями розвитку публічної політики в галузі фізичної культури і спорту. Необхідно сформувати нову модель розвитку галузі як цілісної системи фізичної культури, масового спорту та спорту вищих досягнень шляхом концентрації у своїх руках різних управлінських важелів. Пріоритетом має стати ресурсне забезпечення для розвитку фізичної культури і спорту на місцевому рівні, безпосередньо у громадах. Необхідно активізувати співпрацю з громадськими організаціями, що працюють у зазначеній сфері.*

**Ключові слова:** *фізична культура, спорт, державна політика, публічна політика, місцеве самоврядування, децентралізація.*

Для ефективного розвитку суспільства ми маємо усвідомити, що майбутнє кожної держави визначається здоров'ям її громадян, що веде до посилення ролі фізичної культури та спорту в діяльності державних органів. Першочерговим завданням держави та суспільства, а отже і органів управління фізичною культурою і спортом, – є турбота про громадянина, його здоров'я, надання йому можливостей для активного заняття фізичною культурою і спортом. Аналіз стану справ засвідчує, що сфера фізичної культури і спорту зберігає ще значний консерватизм, недостатньо реагує на зовнішні й внутрішні зміни, мало враховує потреби, мотивацію і цінності широких верств населення. Особливо при розподілі повноважень між центром і місцевим самоврядуванням. У нашій галузевій практиці поки що і надалі людина існує для системи, а не навпаки.

Дослідженню проблем публічної політики в галузі фізичної культури і спорту різних країн світу приділяється увага в роботах таких

вітчизняних фахівців у сфері державного управління як І. Гасюк, О. Гацуля, К. Кудлата, А. Плошинська, С. Черевко та інші. проблем становлення публічної політики займається чимало науковців і практиків, зокрема представників неурядових організацій. На сьогодні із суттєвих здобутків українських науковців можна виокремити праці С. Вирового, О. Дем'янчука, А. Кузнєцова, О. Мельник, І. Рейтеровича, О. Рудакевича, С. Ситник, С. Телешуна.

Система фізичної культури і спорту України продовжує функціонувати здебільшого на засадах, визначених ще в умовах колишнього Радянського Союзу. Прийняття у 1993 році Закону України «Про фізичну культуру і спорт», а згодом і інших нормативно-правових актів, практично, закріпило старі механізми існування галузі. Такий підхід був зумовлений тим, що радянська модель розвитку фізичної культури і спорту до 90-х років минулого століття забезпечувала перемоги спортсменів країн соціалістичної орієнтації на міжнародних спортивних аренах, особливо на Олімпійських іграх та мала певні надбання у розвитку масової фізичної культури, перш за все, виробничого та оборонного характеру [1, с.158-162]. На жаль, не була врахована та важлива обставина, що основною рушійною силою вказаної моделі було політичне протистояння двох систем в умовах «холодної війни» і намагання показати переваги комуністичної ідеології.

Тому, основні недоліки і проблеми регулювання досліджуваної сфери пов'язані із спробами ставити і вирішувати принципово нові завдання, використовуючи старі методи і принципи централізованого управління, які не дають потрібних результатів [2]. Ряд виконуваних Міністерством молоді та спорту України функцій втратили свою актуальність та потребують якісних змін, зокрема й підходи щодо розподілу коштів між видами спорту.

В інформаційній довідці щодо співробітництва України з Європейським Союзом у сферах молодіжної політики, фізичної культури і спорту містяться відомості, які змушують замислитися над даною проблемою. Але, коли мова доходить до співпраці з ЄС у сфері фізичної культури і спорту, то перше речення у даному розділі звучать наступним чином «необхідно зазначити, що окремого механізму чи інстру-

менту співробітництва між Україною та ЄС у сфері фізичної культури і спорту наразі не існує» [3]. За статистикою, за часів Радянського Союзу всього 16% дітей шкільного віку були залучені до занять спортом. З моменту його падіння й становлення незалежної України по сьогоднішній день, кількість дітей шкільного віку, залучених до регулярних занять спортом становить близько 12%. Разом із тим, стандартами Європейського Союзу визначено мінімальну необхідну кількість залучення дітей до занять спортом – близько 20%. Але Українська держава, не зважаючи на євроінтеграцію, не визначає розвиток фізичної культури та спорту на сьогодні пріоритетом. Більше того, опіка над спортом перекладена на плечі місцевого самоврядування.

Так, можна стверджувати, що публічна політика в галузі фізичної культури та спорту сьогодні не відповідає ані вимогам суспільства, ані вимогам Європейського Союзу та обраного шляху держави до демократичного ладу.

Сьогодні питання політики у сфері фізичної культури та спорту стали надзвичайно актуальними для країн із перехідними соціально-економічними системами, зокрема для України. І це є цілком закономірним, оскільки в цих країнах процес трансформації державної політики стосовно сфери фізичної культури і спорту відбувається дуже складно, йому притаманні серйозні суперечності та прорахунки, не враховуються сучасні децентралізаційні процеси [4].

Разом з тим, в Україні відмічаються окремі позитивні приклади адаптування сфери фізичної культури і спорту до ринкових умов та підвищення ролі громадськості. Так, створюються приватні фітнес-центри, суб'єкти активного відпочинку, спортивні клуби. Всеукраїнські федерації роблять суттєвий внесок у розвиток своїх видів спорту. Проте, цей рух, практично, не стимулюється державою і в ньому є багато розбіжностей між тим, що є «де факто» і «де юре». Тому, якщо зберегти той розвиток фізичної культури та спорту, що є сьогодні, та нічого не змінювати в процесах формування та реалізації відповідної публічної політики, то:

- надалі будуть зростати споживацькі настрої серед українського суспільства;
- спорт буде продовжувати занепадати;

- спортивна інфраструктура не буде розвиватись;
- провідні гідні професійні й компетентні тренери й спортсмени будуть продовжувати виїжджати за кордон.

На сьогоднішній день можна відмітити певне стратегічне бачення розробленої під керівництвом Міністерства молоді та спорту України Концепції реформування сфери спорту в Україні, яка головними напрямками реформування управління у галузі фізичної культури і спорту визначає:

1) євроінтеграцію. Розширення співробітництва з міжнародними організаціями, розвиток європейського виміру у спорті, що також сприятиме євроінтеграції України в цілому;

2) конкуренцію за правилами. Спорт стає основою для формування та підтримки у суспільстві навичок чесної конкуренції за правилами;

3) дерегуляцію і автономію спорту. Розбудова недержавного сектора країни через розширення повноважень громадських об'єднань, у тому числі – спортивних [5].

На нашу думку, держава має вирішувати наступні завдання у сфері розвитку фізичної культури та спорту:

1) формувати, реалізовувати та контролювати загальну політику розвитку галузі як цілісної системи фізичної культури, масового спорту та спорту вищих досягнень шляхом концентрації у своїх руках різних управлінських важелів;

2) з огляду на обмеженість державних ресурсів держава має обирати пріоритетні напрями державної політики у сфері фізичної культури і спорту, фінансування яких має стати достатнім та стабільним;

3) мають бути розроблені механізми делегування повноважень та забезпечення ресурсами для розвитку фізичної культури і спорту на місцевому рівні, безпосередньо у громадах.

Таким чином, підвищення ефективності реалізації відповідної публічної політики має супроводжуватися посиленням ролі державних органів управління в таких напрямах:

- координація зусиль різних об'єднань, установ, відомств, що працюють у названій сфері; сприяння розвитку механізмів самоорганізації у сфері фізкультурно-спортивних послуг;

- реалізація принципу субсидіарності через передачу функції ліцензування деяких видів діяльності, нагляду на ринку фізкультурно-спортивних послуг регіональним органам управління;
- передача на аутсорсинг функції моніторингу фізичної підготовленості різних груп населення, ведення реєстрів спортивних споруджень різних форм власності, будівництва спортивних споруд, страхового забезпечення тих, що займаються фізичною культурою і спортом;
- закріплення процедур виконання необхідних функцій в адміністративних регламентах; закріплення стандартів якості надання фізкультурно-спортивних послуг [6, с.171-172].

Завдання і програми розвитку фізичної культури і спорту на регіональному рівні повинні узгоджуватися з державними програмами при незмінній пошані до автономії регіональних структур і спортивних організацій.

Перспективним напрямом діяльності стало залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації публічної політики в сфері фізичної культури і спорту, вироблення нового механізму співпраці між державою та громадськими організаціями, виявлення суперечностей у діючому законодавстві, пошук шляхів ефективного планування бюджетних коштів, підвищення оперативності організації і якості проведення спортивних заходів. Особливо ефективною така співпраця є на місцевому рівні.

### **Висновки**

Необхідно перейти до нової моделі формування та реалізації публічної політики в галузі фізичної культури та спорту, що притаманна цивілізованим країнам світу, в першу чергу, – країнам Європейського Союзу. Нова модель має гармонійно поєднувати державну підтримку спорту як соціального явища та громадські ініціативи, що реалізовується через громадські організації спортивного спрямування, федерації. Необхідно підвищення автономії національних спортивних федерацій. В цілому, зміна моделі спрямована, в першу чергу, на розвиток фізичної культури і спорту на місцевому рівні.

### Список джерел:

1. Плошинська А. Розвиток державної політики в галузі фізичної культури та спорту в сучасній Україні / Анжела Плошинська, Світлана Черевко // Молода спортивна наука України : зб. наук. пр. з галузі фіз. культури та спорту. Львів, 2008. Вип. 12, т. 2. С. 158 – 162
2. Кононович В. Г. Державне регулювання сфери фізкультурно-спортивних послуг / В. Г. Кононович. // Державне будівництво. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_51)
3. Інформаційна довідка щодо співробітництва України з Європейським Союзом у сферах молодіжної політики, фізичної культури і спорту URL: [http://dsmsu.gov.ua/media/2015/02/23/42/Ukrayina\\_YES\\_02.2016.pdf](http://dsmsu.gov.ua/media/2015/02/23/42/Ukrayina_YES_02.2016.pdf)
4. Гацуля О. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади / О. Гацуля // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1. С. 176-185. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_20)
5. Журба М.А. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту : дис... канд. юрид наук : 12.00.02 / Журба Марина Анатоліївна. Одеса, 2017. 216 с.
6. Овчинникова М. Н. От азбуки движений к культуре здоров'я / М. Н. Овчинникова, В. В. Ткаченко // Фізичне виховання – здоров'я студентів : матеріали наук.-метод. конф. – Донецьк : ППШ «Наука і освіта», 2003. С. 171-172.

**Igor GOTSUL**

## **PRIORITY DIRECTIONS OF PUBLIC POLICY DEVELOPMENT IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS**

*The article considers the problem of formation and implementation of public policy in the field of physical culture and sports. It is proved that the existing model of formation and implementation of state policy in the field of physical culture and sports is ineffective. The reasons for the inefficiency of the existing model are identified. This includes both authoritarian decision-making and the concentration of resources at the center, weak support for local sports associations and clubs, and a lack of focus on decentralization*



*processes. The priority directions of development of public policy in the field of physical culture and sports are determined. It is necessary to form a new model of development of the industry as a holistic system of physical culture, mass sports and sports of the highest achievements by concentrating in their hands the various management levers. Priority should be given to providing resources for the development of physical culture and sports at the local level, directly in the communities. It is necessary to intensify cooperation with public organizations working in this field.*

**Key words:** *physical culture, sports, state policy, public policy, local self-government, decentralization.*

**Игорь ГОЦУЛ**

## **ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА**

*В статье рассмотрена проблема формирования и реализации публичной политики в области физической культуры и спорта. Доказано, что существующая модель формирования и реализации государственной политики в области физической культуры и спорта неэффективна. Определены причины неэффективности существующей модели. Это и авторитарное принятие решений, и сосредоточение ресурсов в центре, слабая поддержка местных спортивных ассоциаций и клубов, отсутствует ориентация на процессы децентрализации. Определены приоритетные направления развития публичной политики в области физической культуры и спорта. Нужно сформировать новую модель развития отрасли как целостной системы физической культуры, массового спорта и спорта высших достижений методом концентрации в собственных руках разных управленческих рычагов. Приоритетом должно стать ресурсное обеспечение для развития физической культуры и спорта на местном уровне непосредственно в общинах. Необходимо активизировать сотрудничество с общественными организациями, работающими в данной сфере.*

**Ключевые слова:** *физическая культура, спорт, государственная политика, общественная политика, местное самоуправление, децентрализация.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

1. **Антонюк Дмитро Ігорович** – аспірант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: легітимність та легітимація політичної влади в умовах глобалізації, антикорупційний контроль, громадянське суспільство.

E mail: 2000dima321@gmail.com

2. **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, між територіальних і транскордонних відносин.

E-mail: zinoviy.broyde@gmail.com

3. **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

4. **Василевська Тетяна Едуардівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічної політики Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сфера наукових інтересів: професійна етика, депутатська етика, етика державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, ціннісні засади формування політики.

E-mail: tvasilevs@ukr.net

**5. Гакман Сергій Михайлович** – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації, віце-президент Благодійного фонду «Суспільні ресурси та ініціатив», член Робочої Комісії Євро регіону "Верхній Прут" з питань розвитку міжрегіональних і міжнаціональних зв'язків, місцевого самоврядування та засобів масової інформації. Сфера наукових інтересів: українсько-румунсько-молдовські відносини, історія міжнародних відносин, транскордонне співробітництво, етнополітика та міжетнічні відносини, проблеми міграції та біженців.

E-mail: [hakman.serhii@gmail.com](mailto:hakman.serhii@gmail.com)

**6. Гонюкова Лілія Василівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сфера наукових інтересів: публічне правління, публічна політика, громадські об'єднання, політичні партії, політичні технології, гендерна політика.

E-mail: [gonyukova@ukr.net](mailto:gonyukova@ukr.net)

**7. Гоцул Ігор Євгенійович** – аспірант кафедри публічної політики Навчально наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сфера наукових інтересів: публічне правління, публічна політика, державна політика в галузі фізичної культури та спорту.

E-mail: [ihor.hotsul@gmail.com](mailto:ihor.hotsul@gmail.com)

**8. Денуц Унгуряну** – доктор, старший науковий співробітник Національного інституту економічних досліджень «Костін К. Кіріцеску» Румунської академії, радник Центру гірської економіки SEMONT (Ватра Дорней, Румунія). Директор Департаменту Навчально-інноваційного центру розвитку в Карпатах Агентства гірського регіону Румунії. Сфера наукових інтересів: проблеми економічного розвитку гірської місцевості, розвиток гірського і сільського туризму.

E-mail: [danut\\_u@yahoo.com](mailto:danut_u@yahoo.com)

9. **Дорін-Мірча Добра** – доктор, доцент факультету європейських студій Клузького університету «Бабеш-Больяї» (Клуж–Напока, Румунія). Сфера наукових інтересів: європейські студії, європейська інтеграція, європейська політика сусідства, історія міжнародних відносин.

E-mail: dorin\_dobra@yahoo.com

10. **Клим Руслана Дмитрівна** – аспірантка кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, радниця голови Вижницької районної державної адміністрації Чернівецької області. Сфера наукових інтересів: трансформація політико-управлінських інститутів Республіки Болгарія в процесі європейської інтеграції, вплив політичної участі на діяльність органів державного управління, взаємодія органів влади та інститутів громадянського суспільства.

E-mail: ruslana\_klym@ukr.net

11. **Круглашов Анатолій Миколайович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, директор НДІ європейської інтеграції та регіональних досліджень. Сфера наукових інтересів: історія та теорія політичної науки, європейська інтеграція, політична регіоналістика та етнополітика, публічне управління, місцеве самоврядування.

E-mail: akruglas@gmail.com

12. **Малиновський Валентин Ярославович** – доктор політичних наук, професор кафедри соціогуманітарних технологій Луцького національного технічного університету. Сфера наукових інтересів: територіальна організація влади, історія і теорія державного управління, місцеве самоврядування, реформа децентралізації, публічна служба, регіональна політика, соціальна політика, політичні інститути і процеси.

E-mail: valentyn.volyn@gmail.com

13. **Нечасва-Юрійчук Наталія Вікторівна** – кандидат історичних наук, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор-

ант кафедри політології та державного управління. Сфера наукових інтересів: суспільно-політична історія країн Європи, міжетнічні відносини, регіоналістика, інформаційна політика, проблеми європейської інтеграції.

E-mail: n.nechayeva-yuriychuk@chnu.edu.ua

14. **Пасніченко Анжела Едуардівна** – кандидат психологічних наук, доцент кафедри психології, практикуючий психолог. Сфера наукових інтересів: індивідуальні психологічні відмінності, мотивація поведінки людини, вольова сфера особистості, процес особистісного зростання, політична психологія.

E-mail: angela.pasnichenko@gmail.com

15. **Підгірна Валентина Никифорівна** – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної географії та екологічного менеджменту Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: міжнародні економічні відносини, транскордонне співробітництво, туристичні послуги, туристичний бізнес, туристична логістика, транскордонне туристичне співробітництво, туризм, інтеграція, глобалізація.

E-mail: v.n.pidgirna@chnu.edu.ua

16. **Ротар Наталія Юрївна** – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політична участь громадян в умовах трансформаційних процесів, принципи формування електоральної, протесаної та дискурсивної моделей політичної участі, проблеми становлення демократії в Україні.

E-mail: nata\_rotar@ukr.net

17. **Рощка Людмила Ашурівна** – доктор філософських наук, доцент, Академія публічного управління. Сфера наукових інтересів: теорія та методологія політичної науки, онтологія, методологія наукового дослідження.

E-mail: ludmilarosca.com@gmail.com

18. **Сорін Боканча** – доктор, професор, ректор Яеського університету «Петре Андрей», директор журналу «Поліс», президент Інституту дослідження ідеологій (ISI). Сфера наукових інтересів: політична філософія, ідеології, дослідження комунізму та європейські студії..

E-mail: sorinboc@yahoo.com

19. **Токар Маріан Юрійович** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту політичної регіоналістики, професор кафедри політології і державного управління Ужгородського національного університету. Сфера наукових інтересів: українське державотворення, публічно-управлінські відносини, політична регіоналістика.

E-mail: carpatia.doslid@gmail.com

20. **Троян Сергій Станіславович** – доктор історичних наук, професор кафедри міжнародних відносин, інформації та регіональних студій Національного авіаційного університету. Сфера наукових інтересів: теорія та історія міжнародних відносин, зовнішня політика України, історія колоніалізму, проблеми інтеграції та глобалізації.

E-mail: kattis@ukr.net

21. **Филик Олег Зеновійович** – аспірант кафедри політології Львівського національного університету імені Івана Франка, адвокат, журналіст, публіцист, викладач, засновник «Громадського телебачення Галичини», член національної спілки журналістів України. Сфера наукових інтересів: культурне розмаїття, європейський і світовий мультикультуралізм, політика мультикультуралізму у Великій Британії.

E-mail: oleyfylyk@ukr.net

22. **Фісанов Володимир Петрович** – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні процеси в Україні у контексті субрегіональної переорієнтації, зовнішня політика США, РФ, КНР та Турецької республіки, відносини України з Республікою Польща та Румунією у контексті сучасної політики пам'яті, соціокультурний феномен Чер-

нівців, питання психолінгвістики, проблематика глобалізму та альтерглобалізму.

E-mail: v.fisanov@chnu.edu.ua

23. **Чернопищук Яна Володимирівна** – кандидат юридичних наук, начальник відділу соціально-економічного розвитку та інвестиційної діяльності Департаменту економіки та розвитку інфраструктури міста Білгород-Дністровської міської ради, стипендистка програми ім. Л.Кірккланда 2019-2020. Сфера наукових інтересів: конституційне та муніципальне право, публічне управління, право ЄС, міжнародні відносини.

E-mail: yana\_c@ukr.net

24. **Юрійчук Євгенія Петрівна** – доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: виборчі та референдні процеси в Україні та державах світу, легітимність та легітимація політичної влади, міжнародно-правові засади європейської інтеграції, політична історія України ХХ століття.

E-mail: y.yuriychuk@chnu.edu.ua

25. **Ярмистий Микола Васильович** – кандидат наук з державного управління, директор Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації. Сфера наукових інтересів: проблеми розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, питання професійного росту та підвищення кваліфікації в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

E-mail: jarmusti@y@gmail.com

*Наукове видання*

Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації

Кафедра політології та державного управління Чернівецького національного університету  
ім. Ю. Федьковича

Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії

Чернівецька міська рада

# ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 8

Наукові редактори *Микола Ярмистий, Анатолій Круглашов*  
Заступник наукових редакторів *Сергій Гакман*  
Технічні редактори *Яна Мельничук, Анжела Бараніцька*

Коректор *Інна Криворук*  
Верстка *Моцкіна Віталія*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 16,28. Зам. № 1649.

**Видавець і виготовлювач**



**Б У К Р Е К**  
в и д а в н и ч и й д і м  
p u b l i s h i n g h o u s e

Свідоцтво про внесення  
до Державного реєстру суб'єкта  
видавничої справи ЧЦ №1від10.07.2000р.

телефон	адреса	е-mail	web-сайт
[0372] 552 943	58000, м. Чернівці, вул. Радищева, 10	info@bukrek.net	www.bukrek.net