НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На правах рукопису

УДК 351:353:061.1ЄС

Татусяк Сергій Пилипович

МЕХАНІЗМИ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

ДИСЕРТАЦІЯ
на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник:
Грицяк Ігор Андрійович,
доктор наук з державного управління,
професор, Заслужений діяч
науки і техніки України

Ідентичність змісту дисертації іншим поданим до спецради К20.052.07 примірникам засвідчую.

Учений секретар

Мазан А.В.

КИЇВ - 2012

НТБ
ІФНТУНГ
d439

d439

ЗМІСТ

ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ 12

1.1 Понятійно-категоріальний апарат теорії регіонального врядування ... 12

1.2 Європейські підходи до становлення і впровадження регіонального врядування 35

1.3 Європейський вимір освіти службовців системи регіонального врядування 55

Висновки до розділу 1 64

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 67

2.1 Механізми регіонального врядування в реалізації державної регіональної політики 67

2.2 Види механізмів регіонального врядування, їх компоненти та взаємодія 84

2.2.1 Організаційний механізм регіонального врядування 87

2.2.2 Правовий механізм регіонального врядування 107

2.2.3 Політичний механізм регіонального врядування 114

2.2.4 Інституційний механізм регіонального врядування 122

Висновки до розділу 2 137

РОЗДІЛ 3. ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ 140

3.1 Механізми регіонального врядування у взаємодії з інститутами громадянського суспільства 140

3.2 Співпраця органів місцевого самоврядування з громадськістю як чинник ефективності механізмів регіонального врядування 150

3.3 Використання нових форм взаємодії в процесі впровадження механізмів регіонального врядування 159

Висновки до розділу 3 172

ВИСНОВКИ 174

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 178

ДОДАТКИ 205

ВСТУП

Актуальність дослідження. Реформування національної системи публічного управління, одним з елементів якої є регіональне врядування, триває в складних умовах внутрішнього розвитку держави та динамічних явищ і процесів на європейській та міжнародній аренах. Сучасні тенденції становлення і впровадження регіонального врядування виявляються в контексті запровадження демократичних принципів державного управління, гармонізації українського законодавства з європейськими та міжнародними підходами, стандартами і нормами з метою забезпечення прав і свобод людини й громадянина. При цьому виробляються та впроваджуються нові моделі взаємовідносин з громадськістю, визначаються та апробовуються цільові, функціональні, організаційні, правові, політичні, інституційні та інші складові як механізмів державного управління у різних сферах суспільного життя загалом, так і механізмів регіонального врядування зокрема.

Актуальність даного дисертаційного дослідження зумовлена також тим, що стратегічною метою Української держави залишається вирішення двох взаємопов'язаних завдань: з одного боку – створення ефективної моделі публічної влади на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, з іншого – інтеграція в європейський та світовий публічний, соціально-економічний та цивілізаційний простори.

Актуальність дослідження за окресленою тематикою полягає ще й у тому, що за останні роки напрацьовано багато наукового матеріалу, присвяченого різним аспектам теорії і практики місцевого самоврядування як в Україні, так і в європейських країнах, але досліджень, спрямованих на аналіз можливостей використання європейських підходів в умовах українських реалій становлення регіонального врядування, і зокрема щодо впровадження механізмів регіонального врядування, зроблено не було. Тому реформа публічного

управління на регіональному рівні передбачає визначення напрямів поєднання європейських підходів, принципів, стандартів і норм врядування на регіональному рівні з вітчизняними традиціями та здобутками регіонального врядування з урахуванням політико-адміністративних і соціально-економічних особливостей регіонів України.

Теоретичну базу дослідження окремих проблем державного (публічного) управління складають наукові здобутки таких вітчизняних науковців, як В. Бакуменка, Т. Безверхнюк, М. Білинської, В. Борденюка, Т. Бутирської, І. Бутка, І. Грицяка, Д. Дзвінчука, Н. Драгомирецька, І. Дробуш, І. Зварича, В. Князєва, В. Кампо, В. Керецмана, А. Колодій, О. Коротич, О. Лазора, Н. Липовської, В. Мамонової, П. Надолішній, В. Олуйко, В. Петренка, Л. Приходченко, М. Пухтинського, С. Саханенка, С. Сергьогіна, А. Сіцінського, Ю Сурміна, В. Трощинського, В. Шаповала та ін..

Питання публічного управління, зокрема на регіональному та місцевому рівнях, постійно висвітлюються у працях таких вітчизняних науковців, як О.Бабінова, М.Багров, З. Балабаєва, А. Балашов, О. Батанов, О. Бондар, М.Бондаренко, В. Вакуленко, З. Варналій, М. Долішній, М. Лендьєл, С. Максименко, В. Малиновський, С. Мітряєва, О.Молодцов, А. Некряч, О. Оржель, А. Ткачук, В. Толкованов, Е. Топалова, О. Черчатий та ін.

Схожі проблеми місцевого та регіонального масштабів висвітлюються у працях таких зарубіжних науковців, як Ж.-Я. Бландіньєр, Ж. Ван Каувенберг, Ю. Гладкий, А. Чистобаев, М. Говлет, В. Томчук, О. Кравець, В. Ігнатов, В. Бутов, М. Китинг, С. Копус, Д. Осборн, Т. Геблер, Дж. Грехем, А. Генсон, Т. Клайтон та ін.

Однак, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, досі ще недостатньо уваги приділяється дослідженню регіонального врядування загалом та механізмам регіонального врядування - зокрема.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі державного управління та місцевого

самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу в межах комплексної держбюджетної теми "Освіта як пріоритет державної політики щодо розвитку кадрового потенціалу України" (ДР № 0110U005864). Внесок автора у виконання науково-дослідної роботи полягає у дослідженні європейських підходів до професійної освіти державних службовців регіонального врядування.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у комплексному аналізі теоретичних і практичних питань становлення та впровадження механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції України.

Відповідно до поставленої мети в дисертації були визначені такі *основні завдання*:

– проаналізувати сучасні теоретичні засади регіонального врядування, уточнити категорійний апарат з теми дослідження, виявити сутнісні особливості регіонального врядування;

– дослідити європейські підходи до становлення і впровадження регіонального врядування в умовах європейської інтеграції, визначено пріоритетні напрями практичної реалізації цих підходів та виявити ознаки європейського виміру освіти службовців системи регіонального врядування;

– вивчити питання становлення механізмів регіонального врядування, визначити їх види, компоненти та взаємодію в контексті здійснення державної політики європейської інтеграції;

– розкрити сутнісні ознаки організаційного, правового, політичного та інституційного механізмів регіонального врядування в процесі реалізації державної регіональної політики;

– обгрунтувати потребу взаємодії механізмів регіонального врядування з інститутами громадянського суспільства, визначити основні напрями впровадження цих механізмів;

– визначити форми співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю та обґрунтувати необхідність використання нових форм взаємодії в процесі впровадження механізмів регіонального врядування.

Об'єктом дослідження є регіональне врядування як елемент системи публічного управління в Україні.

Предметом дослідження є процеси становлення та впровадження механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції України.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано сукупність загальних та спеціальних методів, які відповідають меті й завданням наукового дослідження: логіко-семантичний метод застосовувався під час дослідження понятійно-категоріального апарату роботи, зокрема для теоретико-методологічного та порівняльного аналізу сучасних теоретичних засад регіонального врядування, виявлення сутнісних особливостей регіонального врядування; системно-аналітичний метод - для аналізу вітчизняних та європейських політико-правових та нормативно-правових актів як компонентів політичного та правового механізмів регіонального врядування; функціонально-структурний аналіз – при розкритті сутнісних ознак організаційного та інституційного механізмів регіонального врядування в процесі реалізації державної регіональної політики; порівняльний аналіз - при дослідженні відповідності вітчизняної моделі регіонального врядування європейським стандартам; метод узагальнення - під час формулювання висновків на основі опрацьованих джерел і матеріалів дослідження.

Теоретичною основою дослідження є наукові праці зарубіжних і вітчизняних вчених щодо регіональної політики та діяльності органів публічної влади.

Нормативно-правову основу дослідження складають: документи міжнародних організацій, Конституція та закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розвитку теоретичних основ та науково-методичних положень, що визначають сутнісні особливості становлення та впровадження механізмів регіонального врядування. Найбільш суттєві результати дослідження, що мають наукову новизну, полягають у наступному:

уперше:

– обгрунтовано потребу взаємодії механізмів регіонального врядування з інститутами громадянського суспільства в процесі реалізації державної регіональної політики;

– визначено основні форми залучення громадськості до регіонального врядування та нові форми взаємодії всіх суб'єктів регіонального врядування в процесі впровадження механізмів регіонального врядування

удосконалено:

– категорійний апарат дослідження, а саме - поняття "механізм регіонального врядування" як складову частину цілісної системи публічного управління, що, відповідно до набору принципів, методів та ресурсів регіонального врядування, містить цільові, організаційні, політичні, правові, економічні та інформаційні компоненти і яка, у взаємодії з комплексом певних засобів організації управлінсько-врядних процесів та способів впливу з метою забезпечення виконання запланованих заходів та цілей регіонального врядування, сприяє розвитку таких територіальних утворень, як "область", "район", "місто", "селище", "село";

– методологічні підходи до реалізації державної регіональної політики, які передбачають функціонування насамперед організаційного, правового, політичного та інституційного механізмів регіонального врядування;

– форми впровадження механізмів регіонального врядування, а саме такі, як спільне виробництво та надання послуг, волонтерство, інституціалізація

ролі громадськості у процесі прийняття рішень, створення структур захисту громадських інтересів, інформаційні технології та електронне урядування.

– *набули подальшого розвитку:*

– аргументація необхідності застосування європейських підходів до становлення та впровадження механізмів регіонального врядування на засадах демократичного врядування та принципах належного врядування;

– обґрунтування ролі механізмів регіонального врядування в системі публічного управління щодо розвитку і зміцнення громадянського суспільства.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони знайшли застосування у практичній діяльності:

– Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, зокрема при підготовці проектів законів України „Про об'єднання територіальних громад", „Про засади територіального устрою України", проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та законодавчих пропозицій щодо врегулювання правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад (довідка про впровадження №7/13-13309 від 16 серпня 2012 р.);

– Головного управлінням з питань конституційно-правової модернізації адміністрації Президента України під час вироблення проекту Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та проекту Закону України „Про органи самоорганізації населення" (довідка про впровадження №1/7-12 від 19 липня 2012р.);

– Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Головного управління державної служби України при формулюванні практичних рекомендацій щодо реалізації державної регіональної політики з використанням європейських підходів, вимог і стандартів (акт про впровадження № 84 від 13 серпня 2012 р.);

– Української асоціації районних та обласних рад в процесі підготовки проекту закону України „Про основні засади державної регіональної політики", проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (довідка про впровадження №01-68/164 від 17 липня 2012 р.);

– Вінницької обласної ради при виробленні Концепції реформування місцевого самоврядування та під час підготовки Обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства у Вінницькій області на 2012-2015 роки, (акт про впровадження №207-06-878 від 16 липня 2012р.);

– Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області при реалізації комплексу заходів з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області, зокрема при підготовці навчальних програм "Державна регіональна політика", "Основи регіонального врядування", а також у процесі викладання курсу лекцій "Реалізація державної регіональної політики" та "Механізми регіонального врядування" (акт про впровадження №166 від 18 липня 2012р.).

Особистий внесок здобувача. Усі наукові результати, викладені в дисертації, отримано автором самостійно. У статті, яка опублікована у співавторстві з М.К. Орлатим, О.М. Могильним, М.М. Ксенофонтовим, дисертанту належать аналіз стану розвитку сільських територій у Польщі та обґрунтування запозичення досвіду управління в Україні.

Апробація результатів дисертації. Основні положення, висновки і результати дисертаційної роботи оприлюднені на вітчизняних та міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, а саме: науково-практичних конференціях за міжнародною участю "Актуальні теоретико-методологічні та

організаційно-практичні проблеми державного управління" (Київ, 2004), "Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення" (Київ, 2005 р.), "Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження" (Київ, 2010 р.), "Реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід" (Вінниця, 2011 р.), "Трансформація політико-управлінських та державно-владних відносин у процесі європейської інтеграції" (Івано-Франківськ, 2012р.), регіональних науково-практичних конференціях, зокрема на 7-й конфренції "Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України" (Дніпропетровськ, 2010 р.), 8-й конфренції "Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України (Дніпропетровськ, 2011 р.), 9-й конфренції "Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України (Дніпропетровськ, 2012 р.).

Публікації. Основні положення і результати дисертаційного дослідження опубліковано автором у 14 працях, у тому числі: 5 - статті у наукових фахових виданнях, 9 публікацій у інших матеріалах та конференцій.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків і списку використаних джерел. Обсяг основного тексту становить 177 сторінок, список використаних джерел містить 236 найменувань, з яких 16 - іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

1.1 Понятійно-категоріальний апарат теорії регіонального врядування

Побудова української державності на конституційних принципах суверенної, демократичної, правової, соціальної держави зумовлює необхідність створення ефективної публічної влади, заснованої на верховенстві права та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Ці завдання передбачають створення такої системи місцевого самоврядування як самостійної форми влади народу, в якій регіональне врядування має функціонувати за європейськими та світовими вимірами.

Однак, становлення й розвиток цього демократичного інституту на місцевому та регіональному рівнях поки що не призвели до створення самодостатньої, цілісної і якісно функціонуючої системи, здатної самостійно і ефективно забезпечувати потреби громади, задовільняти інтереси кожного її члена. Вирішення даної проблеми потребує комплексного підходу, за якого мають бути продовжені, а за необхідності - вироблені та здійснені реформи, які мають пряме відношеня до сфери державного управління. Маються на увазі, зокрема, конституційна, адміністративна, адміністративно-територіальна, муніципальна, бюджетна, комунальна та інші реформи. У свою чергу, розв'язання проблем місцевого та регіонального значення може бути досягнуто за умови існування цілісного концептуального бачення всіма суб'єктами політики та управління такої моделі регіонального врядування, функціонування якої відповідатиме сучасним умовам розвитку нашої держави.

В новітній теорії і практиці місцевого самоврядування та регіонального врядування існує широке розмаїття поглядів вітчизняних та зарубіжних науковців на розуміння термінології про суть місцевого самоврядування на всіх його рівнях, що зумовлює потребу в глибокому й системному аналізі

понятійно-категоріального апарату. Важливо зауважити, що якщо в загальній теорії місцевого самоврядування вже наявний певний обсяг наукових напрацювань, то щодо врядування на регіональному рівні сьогодні ще спостерігається дефіцит наукових розробок, який, очевидно, має бути подоланий.

На думку науковців, для ефективної реалізації управлінсько-прикладної та фундаментально-наукової функцій регіонального управління, необхідним є розвиток інституту регіонального врядування. Так, Ж. Ван Каувенберг вважає, що регіональний рівень влади, поряд з іншими публічними інститутами, може забезпечити реалізацію природного права людини на управління суспільними справами. Завдяки своїй наближеності до громадянина, інститут регіональної влади ефективно забезпечує реалізацію цілого ряду публічних функцій. На підставі вищезазначеного формується особливий вид публічної влади – регіональна влада, яка належить регіональним спільнотам та обраним ними органам. Регіональний рівень влади, виступаючи елементом єдиного каркасу публічної влади в країні, володіє певною самостійністю у порівнянні з іншими її складовими – державною владою та місцевим самоврядуванням. При цьому легітимізація регіонального самоврядування не повинна відбуватися за рахунок останніх, а повинна спиратися на власні ресурси [30].

З наведеної характеристики регіонального рівня влади випливає, що вона, як один з елементів публічної влади, складається з державної влади та місцевого самоврядування. Завдяки цим двом "стовпам" влада на регіональному рівні наділена ніби подвійною природою, суть якої, з одного боку (зверху), - є державною, а з іншого (знизу, від населення за місцем проживання) – громадівською. Залежно від особливостей політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми державного правління та політичного режиму, історичних, національно-етнічних, географічних та інших особливостей влада на регіональному рівні як складова публічної влади, до якої належить і місцеве самоврядування, у кожній державі має специфічну форму та назву.

Влада на регіональному рівні (або спрощено - регіональне врядування) є одним із складників демократичного врядування в сучасній державі. Як багатогранне і комплексне політико-правове явище, воно включає в себе різнобічні компоненти, ключовим з яких є такий, що забезпечує прямий зв'язок з громадянами і завдяки якому відбувається безпосереднє здійснення влади цими громадянами, вирішуються найважливіші питання взаємодії держави з регіонами та місцями, де компактно проживають громадяни. Особлива роль регіонального врядування проявляється в його приналежності до цілісної національної системи державного управління, оскільки така роль зумовлена передусім самою природою цього демократичного суспільного інституту. Завдяки власній природі регіональне врядування великою мірою наближене до людей, а тому саме в його середовищі реально відображаються взаємостосунки з ними органів державної влади.

Не дивлячись на вищезазначену "подвійну природу" регіонального врядування, питання про неї залишається все-таки досить дискусійним: чи воно є однією з форм самоорганізації громадян в межах певної території регіону, чи це є форма децентралізації державної влади (управління), що призводить до певної самостійності регіональних органів. З'ясування цих питань бере свій початок з двох існуючих основних, по-суті протилежних, наукових теорій місцевого самоврядування - громадівської та державницької.

Науковцями встановлено, що з середини XIX століття управління на місцевому рівні стало йменуватися за ініціативи пруського юриста Рудольфа Гнейста "місцевим самоврядуванням". В багатьох країнах світу для передачі суті, змісту цього важливого соціально-політичного явища використовуються й інші поняття та термінологічні словосполучення типу: "комунальне управління", "комунальне самоврядування", "муніципальне управління", "місцева автономія", "територіальна децентралізація" тощо.

Як зазначає В.Погорілко, в основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування. Найбільш поширеними з них є громадівська (Італія, Франція, Угорщина), державницька (Китай, Лівія) та змішана теорії. Зміст кожної із зазначених теорій визначається

визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування - громади та держави, або ж дуалізму їх пріоритетності. Найбільшого поширення у світі набула громадівська теорія, сприйнята більшістю держав Європи. В основі цієї концепції місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного "суверенітету" стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою "муніципальною" [127, с.396-397].

Так історично склалося, що на основі громадівської теорії місцевого самоврядування започаткувалися й розвинулися дві моделі місцевого самоврядування - англосаксонська (Великобританія, США, Канада, Австралія, острівні держави – колишні колонії Британської імперії) і континентального права (Італія, Франція, Німеччина та ін.). За англосаксонською моделлю місцеве самоврядування здійснюється, як правило, органами самоорганізації населення на місцях, в той час як за континентальною (романо-германською) моделлю місцеве самоврядування здійснюється як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, з мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування.

В Україні на сьогодні, на думку В.Погорілка, реалізована саме континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України. Зокрема, "громадівське" розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції України (ст. 140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 року, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України у 1997 році, а також у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. [127, с.397].

Аналізуючи теоретико-прикладні проблеми регіонального врядування, доцільно насамперед дослідити значення власне терміну "врядування", оскільки щодо розуміння його сутності, особливостей та конкретних характеристик існують різні точки зору та підходи в тлумаченні.

Як і багато інших термінів, термін "врядування" запозичений від англійського *"governance"*, який в перекладі означає "правління, здійснення влади, керування; метод чи систему правління чи менеджменту" [70, с.163].

Західні науковці поняття "врядування" визначають також як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень [226], як спосіб вироблення політики, до якого залучаються багато "гравців" та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей [225].

Термін "врядування", як зауважує О.Ю.Оржель, з'являється у сучасному дискурсі про державне управління наприкінці 1980-х - на початку 1990-х рр., коли низка пов'язаних між собою проблем і викликів змушують держави шукати нові форми і підходи до здійснення управління, серед яких: глобалізація; інформатизація, швидке поширення інформації через ЗМІ та Інтернет; стрімкий розвиток інформаційних технологій; суспільні трансформації, боротьба з бідністю, поширення та поглиблення процесів демократизації; активізація громадських рухів; зростання тиску громадян на уряди з метою прийняття того чи іншого рішення, включаючи вимогу щодо зменшення податкового тягаря, скорочення державних видатків, покращення державних послуг тощо. Ініціаторами досліджень врядування насамперед виступили міжнародні організації, що опікуються суспільними трансформаціями та просуванням демократичних реформ. Відповідно визначення терміна, обгрунтування доцільності вживання терміна "врядування" замість "управління" передусім знаходимо в робочих та офіційних документах ООН, ПРООН, Світового банку, ОЕСР і т.ін. [118, с. 11].

У вітчизняній теорії використання поняття "врядування" пов'язане, на думку П.І.Надолішного, з процесом започаткування розбудови нової системи державного управління, зі зміною у цілому парадигми регулювання процесів суспільного розвитку [111, с.229].

Балабаєва З.В. та Надолішній П.І. вважають, що вітчизняними дослідниками державного управління поняття "врядування" вводиться у

наукову лексику в Україні, починаючи з II пол. 90-х XX ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів. Наразі в науці державного управління намітилося кілька підходів до визначення змісту поняття "врядування". Перший (З.Балабаєва) - "врядування" постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з іншого - статути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке близьке за значенням до англійського поняття *"governance"* і не є ідентичним поняттю "урядування", зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади (англ. *"government"*). Друге значення В. (П. Надолішній) повністю включає зміст поняття "врядування" – *"governance",* але постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними — місцеве самоврядування; етнонаціональними - територіальна і екстериторіальна культурна автономія, тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі і національної традиції. У першому випадку держава насамперед ініціює і визначає зміст та межі взаємодії з недержавними інститутами. У другому - горизонтальна взаємодія обумовлюється, передусім, другим і третім секторами, активністю інститутів громадянського суспільства [9, с.81-82].

Врядування – це термін, що використовується, як наголошують вітчизняні науковці, у теорії державного управління для позначення кількох близьких за змістом, але не ідентичних понять. Врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує

d439

робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Інше значення - врядування постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі. Врядування може розглядатися як "правління" і як "скеровування" тощо [9, с.81].

О.Ю.Оржель зазначає, що врядування виникає в результаті пошуку нових підходів до розв'язання завдань державного управління, як наступний крок до формування нової парадигми державного управління після спроб та експериментів з "новим державним менеджментом" (*new public management*). Врядування з'являється на додаток до "нового державного менеджменту", метою якого було обійти недоліки "веберівської" системи державного управління[1].

Таким чином, врядування можна визначити як здійснення управління через взаємодію з багатьма "гравцями", яке з'являється з наступних причин:

– традиційні методи управління вже не дають бажаних результатів;

– для досягнення мети необхідно значно більше зусиль та ресурсів, ніж їх має уряд;

– органи державної влади під тиском громадськості або обставин готові поділити відповідальність з громадянським суспільством, приватним сектором, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, регіональними або міжнародними структурами [119, с.7-8].

За майже сорокарічний час свого існування поняття "врядування" використовується при науково-практичному вживанні у таких термінологічних словосполученнях, як "демократичне врядування", "європейське врядування",

---

[1] "Веберівській" системі державного управління притаманні: чіткі бюрократичні процедури; ієрархічне підпорядкування; правильна організації процесу, якій завжди приділялося більше уваги, ніж досягненню результатів; цінування державного службовця передусім за дисциплінованість, слухняність та старанність, замість того, щоб спонукати до інноваційності, ефективності та продуктивності.

“глобальне врядування”, “електронне врядування”, “регіональне врядування” тощо.

“Демократичне врядування” як поняття означає адекватний зворотний зв’язок між органами влади і громадянами, прозорість та відповідальність влади. У цьому аспекті, як зазначає Н.М.Драгомирецька, є актуальними ціла низка питань щодо: забезпечення участі громадян у прийнятті рішень владою, принципів та методів ефективного співробітництва між громадськістю та органами державної влади й місцевого самоврядування, розбудови діалогу та партнерства між організаціями громадянського суспільства та владою. Відповіді на них - це конкретні дії, спрямовані на нейтралізацію бюрократичної інерції, яка часто заважає залученню громадянського суспільства та виконання нових рішень, прийнятих організаціями громадянського суспільства та керівництвом. Загалом, як відзначають фахівці, практика управління свідчить про неефективність традиційних організаційно-управлінських способів і заходів та про необхідність пошуку нових шляхів вирішення питань управління і форм врядування, що відповідають складності сучасних проблем та потребам часу [54, с.150-151].

Поняття “європейське врядування” західні науковці вивчають, як стверджує О.Ю.Оржель, через багатовекторну і багаторівневу взаємодію в системі європейського врядування, зосереджуючись переважно на процесах вироблення політики, розподілу повноважень між різними учасниками цього процесу, легітимізації влади, її централізації та децентралізації, взаємодії різних рівнів управління, різних секторів та учасників у процесах вироблення управлінських рішень. Предметом ретельного вивчення стають інституційні зміни, що супроводжували процеси становлення та розвитку європейського врядування, підходи до організації й проведення консультацій, способи залучення громадянського суспільства до процесів прийняття рішень, можливості впливу на нього; поведінку учасників процесу вироблення політики у різних секторах, інституціях, країнах [118, с. 12].

Щодо ролі й місця регіонального врядування в європейському врядуванні, то вони є особливими. В окремих сферах європейського врядування

регіональним і місцевим органам влади належить, як наголошує О.Ю.Оржель, ключова роль. Це, в першу чергу, стосується регіональної політики та політики згуртування. Спільна сільськогосподарська політика ЄС виробляється та реалізується за активної участі фермерів та їх представницьких організацій. Жодне рішення, що приймається в ЄС, не може бути ухвалено без участі таких дорадчих органів, як Соціально-економічний комітет, куди входять представники великого, середнього та малого бізнесу, профспілок та громадянського суспільства, та Комітет регіонів, до складу якого входять представники органів регіонального та місцевого самоврядування, які представляють інтереси регіонів та громад [119, с.9].

Поняття "врядування", яке використовується у країнах Європейського Союзу, визначається європейськими науковцями як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, зокрема щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій [223, с.121]. В такому підході до розуміння врядування акцент робиться не лише на максимальному залученні громадян до управлінських процесів як сучасному найбільш ефективному способі реалізації владних повноважень, але й на відкритість, прозорість цих процесів через висвітлення в засобах масової інформації, на підзвітність в різних формах перед всіма зацікавленими сторонами. При цьому належна увага приділяється координації дій всіх учасників (суб'єктів) врядування, без якої, очевидно, не може ефективно здійснюватися врядування на будь-якому рівні.

Переклад англійського слова *"governance"* на українську як "врядування" сам по собі вже свідчить про те, як вважає С.Гладкова, що в країнах ЄС держава є справді невід'ємним елементом громадянського суспільства й реально спрямована на обслуговування прав, свобод та інтересів громадян. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського

суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики) [38, с.29].

При порівнянні складових поняття "врядування", визначеного вітчизняними дослідниками, та складових цього ж поняття у розумінні західних вчених досить легко виявити цікаву й суттєву відмінність, яка полягає в тому, що вітчизняні науковці надають державі як політичному інституту якесь окреме, особливе місце в громадянському суспільстві, що робить її по-суті відокремленою від нього. Європейські ж дослідники вважають, як видно з вищенаведеної С.Гладковою тези, що в країнах ЄС держава є справді невід'ємним елементом громадянського суспільства й реально спрямована на обслуговування прав, свобод та інтересів громадян. Така участь держави у врядуванні відбувається в європейських країнах як в процесі вироблення правил та політики на рівні ЄС з участю громадян, так в процесі реалізації цієї політики.

В контексті дослідження поняття "врядування" для порівняння окремих процесів європейського врядування з сучасними явищами і процесами глобалізаційного характеру доцільно, крім вже проаналізованого поняття "європейське врядування", навести визначення поняття "глобальне врядування". На думку І.А.Грицяка, глобальне врядування - це процеси управлінського характеру, що відбуваються під впливом глобалізації в економічній, політичній, соціальній та інших сферах суспільного життя будь-якої країни світу чи об'єднань (союзів) цих країн. Термінологічне словосполучення "глобальне врядування" з'явилося в науково-практичному застосуванні відносно недавно (1980-ті рр.), а саме після укорінення таких понять, як "глобалізм", "глобалізація", "глобалістика" тощо. Проте за досить короткий час у сучасній парадигмі світового розвитку сформувалося кілька концепцій імовірної організації глобального врядування, які передбачають або утворення нових міжнародних інституцій (організацій), або еволюцію і трансформацію функцій у вже наявних. Згідно з цими концептуальними напрацюваннями можна виокремити два потенційних варіанти вдосконалення

інституційної архітектури світу: ініціативу перехоплює один з учасників міжнародної інституційної системи; створюється нова наднаціональна інституція глобального регулювання (врядування) як своєрідний світовий центр з прийняття стратегічних рішень. У цьому контексті важливою є проблема розпливчатості межі між міжнародним співробітництвом суверенних держав і самостійною наднаціональною роллю міжнародних організацій. Трансформація Європейського Союзу, тенденції розвитку Організації Об'єднаних Націй, Світової організації торгівлі та інших міжнародних організацій підтверджують складність ідентифікації моменту переходу до глобального врядування [43, с.146].

Порівнюючи інтенсивність взаємодії між учасниками європейського врядування із сучасними процесами глобального врядування, О.Ю.Оржель дійшла висновку, що у першому випадку ця інтенсивність є значно вищою: якщо у другому контакти відбуваються епізодично, час від часу, за потребою (боротьба із світовою фінансовою кризою, міжнародним тероризмом, кліматичними змінами, сомалійськими піратами і т. ін.), то у системі європейського врядування контакти між його учасниками відбуваються регулярно. Щодо регіонального чи місцевого врядування, то воно великою мірою здійснюється в рамках європейського (наприклад реалізація місцевими громадами європейських програм сприяння, участь регіональних органів влади у розробці та впровадженні національних, регіональних та галузевих операційних програм у рамках Європейської політики згуртування) та за масштабами є значно меншим. Крім того, глобальне врядування є обмеженим порівняно із європейським щодо напрямів співпраці. Друге нараховує більше тридцяти напрямів діяльності Спільноти, які належать до виключних компетенцій ЄС або компетенцій, поділених між ЄС та державами-членами. Наприклад, до виключних компетенцій ЄС належать: регулювання діяльності митного союзу, вироблення та дотримання правил конкуренції, монетарна політика для держав, що входять в зону євро, та ін. Поділені компетенції поширюються на функціонування внутрішнього ринку, соціальну політику, сільське господарство та рибальство, охорону довкілля, захист споживача,

науково-технологічний розвиток, дослідження космосу та інші сфери [118, с. 15-16].

З вищенаведеного можна зробити такі висновки:

– європейське врядування здійснюється регулярніше, ніж глобальне врядування;

– регіональне чи місцеве врядування, яке здійснюється в рамках європейського врядування, за масштабами є значно меншим;

– глобальне врядування постає обмеженішим порівняно із європейським щодо напрямів співпраці.

Термін "врядування" використовується також в понятті "електронне врядування", яке означає, на думку З.В.Балабаєвої та П.І.Надолішнього, спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі [9, с.81]. Тобто, і в цьому випадку йдеться про публічну владу. Проте, якщо у вищезгаданих визначеннях різних видів врядування – демократичного, європейського, глобального - мова йшла про зв'язок між органами влади і громадянами, процеси вироблення політики, розподіл повноважень між різними учасниками цього процесу, легітимізацію влади, взаємодію різних рівнів управління, різних секторів та учасників у процесах вироблення управлінських рішень, процеси управлінського характеру, що відбуваються під впливом глобалізації в економічній, політичній, соціальній та інших сферах суспільного життя будь-якої країни світу чи об'єднань (союзів) цих країн, то в електронному врядуванні роль так званої з'єднувальної ланки в організації публічної влади покладена на системи локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі. Без цих систем, які допомагають в організації публічної влади, сьогодні неможливо навіть уявити собі функціонування суб'єктів управління, врядування, адміністрування тощо.

Щодо з'ясування суті поняття "регіональне врядування", його змістовних особливостей, то необхідно насамперед дослідити таку складову цього термінологічного словосполучення, як "регіональне" через поняття "регіон".

Аналіз Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів свідчить про розходження у тлумаченні поняття "регіон". Останнім часом цей термін досить часто використовується як у назвах нормативних актів, державних органів та посад, так і в науковій літературі, що свідчить про сприйняття в Україні європейського підходу до термінології та прагнення використовувати зарубіжний досвід та апробовані підходи. Проте в законодавстві поки що немає поняття "регіональне самоврядування", яке досить широко використовується на практиці. Більше того, Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування" 1990 р., що діяв до 21 травня 1997 р., містив не лише це термінологічне словосполучення, але і його визначення "як територіальної самоорганізації громадян для вирішення безпосередньо чи через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя". Відзначалося, що територіальну основу регіонального самоврядування становить область. Таким чином було зроблено важливий крок від централізації державного управління до децентралізації та розширення прав органів регіонального і місцевого самоврядування.

Проте в чинній Конституції України та профільних законах регіональне самоврядування ще не закріплене належним чином, на що наголошують В. Волков та Є. Кулаков: "законодавче декларування інституту "регіональне самоврядування в Україні" не знайшло свого адекватного виразу в профільному законодавстві, а в юридичній науці до цього часу не розроблено концепцію регіонального самоврядування та не вироблено загальноприйнятого тлумачення цього поняття" [33, с. 17]. У той же час цими та іншими авторами відмічено відродження в Україні в нових історичних умовах регіонального самоврядування. Підтримуючи загалом твердження про те, що в науці державного управління регіон не завжди може ототожнюватися з адміністративно-територіальною одиницею, не ставимо завдання дослідження особливостей таких випадків. Тим не менше, під регіоном розуміємо насамперед область, хоча враховуємо і особливість управління на рівні району.

Варто зазначити, що поняття "регіон" стало предметом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, які по-різному його тлумачать. "Велика

кількість неоднозначних трактовок, – зазначає з цього приводу А. Ізерман, – залишає обмаль сподівань на винахід такого формулювання поняття "регіон", яке влаштовувало б абсолютно всіх... Інакше кажучи, ієрархію регіонів визначає тільки наукова проблема... Регіон детерміновано тим питанням, вивченням якого ми займаємося" [37, с.33].

Сформовані в останній третині XX ст. підходи до визначення змісту поняття "регіон" засвідчують, що воно стало, на думку Т.Безверхнюк, міждисциплінарним, багатоаспектним і в кожному випадку залежним від цілей, відповідно до яких сформульоване. Отже, універсального визначення регіону "на всі випадки життя" не існує, але потреби практики вимагають саме такого визначення [17, с.184].

Це означає, що при існуванні значної кількості наукових досліджень регіональної проблематики визначення змістовних характеристик поняття "регіон" і сьогодні залишається відкритим. З іншого боку, на сьогодні вже виокремився широкий спектр тлумачень термінів з регіональної проблематики, яка стосується як адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів, так і економічних, екологічних, географічних та інших територіальних зон. Цій темі присвятили свої праці такі дослідники, як В.Ачкасов [4], Т.Безверхнюк [14-18] І.Белебеха та В.Бакум [19], М.Колпаков [78], М.Орзіх [121], О.Топчієв [198] та багато інших. В своєму ж дослідженні ми будемо дотримуватися думки, яка визначає "регіон" (від латинського regio, англійського та французького – Region – область, район [13, с.535]) як область – АТО вищого рівня в складі України, що характеризується певними історичними, економічними, географічними, культурними, демографічними, екологічними особливостями [99, с.126]. та організована з метою ефективного державного управління на цьому рівні. Тобто, будемо застосовувати його в значенні, яке є вживаним в чинному законодавстві України [141], [143], [157]. Такий підхід в даному дослідженні дасть змогу найбільш дієво адаптувати це поняття як до сучасних реалій, так і до його застосування на історичних теренах нашої держави.

Надзвичайно важливий внесок у теорію регіонального розвитку зробили такі науковці, як Н.Багров [6], Ван Каувенберг [30], Ф.Кожурін [75], В.Лексін і

О.Швецов [93], А.Мазур [96], Т.Максимова [98], В.Базилевич [7], З.Балабаєва [10], Т.Безверхнюк [14-18], В.Вакуленко [29], Е.Топалова [197], П.Надолішній [110-111], І.Черленяк та М.Кляп [211], В.І.Чужиков [215], С.Романюк [173], В.Керецман [68], М.Кітінг [69, 233].

Не дивлячись на те, що поняття "регіон" використовується дуже широко в різних науках, воно, безумовно, є досить аморфним, а його значення залишається невизначеним. М.Кіттінг справедливо підкреслює, що регіон – це "вислизаючи поняття, що включає різні територіальні рівні і широкий соціальний зміст" [69, с.74]. Одне можна сказати про нього конкретно, що регіон – це яка-небудь територія [196, с.95]. У найбільш загальному значенні, регіон – це відносно відокремлена частина більш широкої соціально-територіальної спільності [34, с.11]. Тобто регіон – це не тільки територія, але і люди, які проживають на ній, та їхня соціальна, економічна , політична організація.

Перші регіони в Європі було сформовано ще в часи римської республіки – Риму. Тоді поняття "*regio*" означало квартал. У часи імперії його статус змінився на більшу територіальну одиницю – округ. У межах "*regiones*" діяли цензи, стягувались податки. Цей поділ став основою всієї системи територіального управління Римської імперії [58, с. 181].

В сучасності існує багато підходів до визначення поняття "регіон" та різні класифікації цих підходів. Т.В.Кучеренко, наприклад, розрізняє розуміння регіону як територіально-просторової одиниці, управлінський аспект в розумінні регіону і регіон як соціально-територіальну спільноту [91, с.15].

Н.В.Багров стверджує, що в понятті "регіон" розрізняються три аспекти: економічний, адміністративний і етносоціальний [6, с.199].

Про існування в регіонознавчій літературі двох підходів, до розуміння поняття "регіон", які найчастіше зустрічаються, пише Т.Безверхнюк: регіон як частина території, яка відрізняється від інших територій за низкою ознак, що цікавить дослідника, та регіон як одиниця адміністративно-територіального поділу країни. Окреслимо головні методологічні напрями структурування регіону за номотетичним (регіон виділяється як адміністративно-територіальна

одиниця субнаціонального рівня) та типологічним (регіони виділяються на території відповідно до визначених цілей і завдань) підходами у контексті визначення об'єкта регіонального управління. За номотетичним підходом об'єктом регіонального управління є регіон як конкретна АТО (адміністративно-територіальна одиниця) управління збирання інформації та надання послуг. За цими межами всі управлінські рішення втрачають контрольованість і, як свідчить досвід, здебільшого не реалізуються. Тому з точки зору регіонального управління незбіг меж регіонів та адміністративно-територіальних одиниць неприпустимий, зокрема, коли це стосується визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку, оскільки оцінка сучасного стану території спирається на наявні статистичні дані [17, с.184].

На думку В.Шилова, поняття "регіон" використовується також у трьох підходах:

– як структурно-територіальна частина народногосподарського комплексу з певними природними, інфраструктурними і трудовими ресурсами;

– друге тлумачення поняття "регіон" ґрунтується на ототожненні його з якою-небудь адміністративно-територіальною одиницею;

– третій підхід концентрує свою увагу на соціокультурній, історичній унікальності регіону [218, с.51-52].

Класифікація В.Шилова видається найбільш повною, всеохопною, оскільки досить чітко співвідносить певний підхід з тією чи іншою галуззю науки. У першому випадку регіон виступає предметом економічної географії і цілого ряду галузей економічної науки. При чому, таке розуміння регіону проектується і на інші сфери досліджень про регіон, що є наслідком загальної традиції економічного центризму, яка дісталася нам у спадок від радянської науки.

Друге тлумачення більше використовується в державно-управлінських дослідженнях, у порівнянні з економіко-територіальним. Причиною цього стала зміна умов соціально-економічного і соціально-політичного життя, вихід у суспільній свідомості на перший план політичних та державно-управлінських процесів. Можна сказати, що вданий час у науці державного управління

сформувалася тенденція переходу від економічного центризму до адміністративного (управлінського) центризму в регіональних дослідженнях. Хоча з позицій економіко-географічних досліджень визначення регіону як адміністративно-територіальної одиниці є, на думку М.Багрова, зайвим, оскільки дублює вже існуючий розподіл [6, с.90].

В Декларації Асамблеї європейських регіонів від 1996 р. під регіоном розуміється зафіксоване в законодавстві територіальне утворення, що наділяється правом політичного самоврядування і розташоване на рівні, нижчому за державу [181, с.108]. Англійські науковці А.Хенсон та М.Уолліс розглядають регіон як "зону адміністрування", як територію здійснення певних управлінських функцій [229, с.128].

Досить повно такий підхід відображено у визначенні, даному Асоціацією європейських регіонів: "Регіон – це територіальне утворення , встановлене відповідно до законодавства, яке знаходиться на рівні безпосередньо нижчому за державний і яке наділяється правом політичного самоврядування. Регіон визнається національною конституцією або законодавством, яке гарантує його автономію, самобутність, владні повноваження і організаційну структуру" [94, с.133].

Як зазначає Мамонова В.В., регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, утворена в законодавчому порядку з урахуванням історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечується діяльністю територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Регіон є багатофункціональною системою, яка створюється шляхом синтезу політичних, екологічних, соціальних, економічних, психологічних та інших сфер життєдіяльності населення [100, с.312].

Таким чином, регіон – це не просто частина держави з адміністративно й законодавчо визначеними межами, створеними для зручності управління чи врядування. Регіону, крім адміністративної визначеності, повинна бути властива деяка міра самобутності, певний ступінь самоврядності.

За такого підходу регіон є соціологічною кваліфікацією тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, сферою реалізації державної влади на місцях і громадського самоврядування [12, с.6-7].

Такий підхід яскраво виражений у визначенні, даному В.Г.Ігнатовим та В.І.Бутовим: "Регіон – це територія в адміністративних межах, що характеризується наступними основоположними рисами: комплексністю, цілісністю, спеціалізацією і керованістю, тобто наявністю політико-адміністративних органів управління" [64, с.18]. Напрошується закономірне питання: якщо межі і органи управління наявні, а спеціалізації явно бракує, то чи це регіон?

Проте, необхідно зазначити, що використання таких одиниць, як як емпіричний корелят концепту регіон, безумовно, виправдано з погляду системи державного управління політичними, соціальними і економінчими процесами, оскільки чітко фіксує суб'єкти та об'єкти такої системи. Даний підхід дозволяє операціоналізувати поняття "регіон" і никати спекуляцій про його межі. Навяність адміністративних меж, навіть якщо вони штучні, дозволяє уникнути ситуації, коли "неможливо точно визначити, в яких межах територія може вважатися однорідною і цілісною, а в якій точці простору наступає перерив і заперечення цієї якості" [101, с.19].

В концепції державної регіональної політики України, затвердженої Указом Президента України 25 травня 2001 р., йдеться про те, що регіон може як співпадати з межами адміністративно-територіальної одиниці, так і об'єднувати території декількох таких одиниць [81, с.19]. Наявність адміністративних меж конституює регіон як чітко просторово виражене, тобто регіональне утворення, а наявність органів державної влади і місцевого самоврядування – як суб'єкта управлінських і політичних відносин в системі "центр – регіони – громади"

У Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" дається таке тлумачення терміну "регіон": територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [61]. Дещо змістовнішим порівняно з таким лаконічним визначенням є трактування регіону у підзаконних актах: "Регіон –

суб'єкт системи адміністративно- територіального устрою – Автономна Республіка Крим, область, міста Київ та Севастополь" [132, 111].

Таке нормативне визначення регіону тільки констатує, а не розкриває змісту цієї соціально-економічної категорії, крім того, що регіон є суб'єктом адміністративно-територіального устрою.

У економічній і географічній літературі регіонами називають найрізніші території, об'єднані якими-небудь загальними рисами: групи країн, території країни, що охоплюють декілька економічних районів, економічні райони, області, краї, республіки і їхні групи [29, с. 67].

Автори словника-довідника "Регіональна економіка" визначають регіон як територію, що відрізняється від інших територій низкою ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони виділяють з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішим з яких є управління розвитком регіону. У разі виділення всередині країни з метою управління розвитком регіону він є основною складовою частиною державного територіального устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відокремленість, цілісність, економічну і географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, систему державних органів, які є елементами (підсистемами) державної структури влади й управління країною. Так, у цьому випадку під регіоном можна розуміти найбільшу адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет. Безвідносно до цілі територіального управління регіон може означати частину країни, що історично склалася і характеризується специфічними природно-кліматичними умовами та відносно стійкими економічними й соціально-демографічними особливостями, певною спрямованістю розвитку продуктивних сил. Основними критеріями виділення (виокремлення) регіону вважають спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних

регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами [22, с.198].

Про важливість територіального чинника у характеристиці поняття "регіон" наголошує Ж.-Я. Бландіньєр: "Попри всю різноманітність, території відіграють скрізь одну й ту ж саму роль фізичного фундаменту виробничої діяльності, життєвого осередку для людей та природних ресурсів, а також місця, де можна спостерігати або відчувати результати реалізації більшості стратегічних рішень. Таким чином, територія являє собою унікальний засіб розвитку багатогалузевої та об'єднуючої перспективи для узгодження іноді протилежних цілей, вибору взаємосумісних цілей та координування дій щодо її устрою, структури та використання" [21, с.97].

В системі національної статистики України терміном "регіон" позначають адміністративно-територіальну одиницю (АТО) України – область, район, територію сільради, населений пункт, а також об'єднання АТО або частину АТО як територію [29, с.86].:

– що визначають за спеціальними ознаками (економічними, соціальними, політичними, екологічними, промисловими тощо);

– на якій здійснюють (можуть здійснювати) статистичний облік подій, явищ і процесів;

– для якої проводять (можуть проводити) планування їхнього розвитку.

При цьому АТО, як зазначають В.Куйбіда та В.Вакулеко, є регіонами базового (первинного) поділу. Об'єднання АТО або частина АТО – регіони вторинного поділу. До регіонів вторинного регіонального поділу, зокрема, належать природно (етнічно, екологічно, культурно тощо) орієнтовані території, а також програмно орієнтовані території [169, с.164-165].

Згідно з чинним законодавством до регіонів України належать Автономна Республіка Крим, області, райони. Крим є складовою частиною України, її регіоном, якому Конституцією надано право на автономію із відповідними повноваженнями (ст. 137, 138 Конституції України). Однак Конституція не містить переліку особливостей здійснення місцевого самоврядування в межах автономії. Це означає, що місцеве самоврядування на її території має

здійснюватись у повному обсязі відповідно до Конституції і законів України та Конституції Автономної Республіки Крим [143].

Третій підхід концентрує свою увагу на соціокультурній, історичній унікальності регіону. Таке розуміння, на нашу думку, не виключає, а, навпаки, має на увазі врахування економічної і економіко-географічної специфіки регіону, історії та актуальної практики системи державного управління та місцевого самоврядування. Саме такий підхід дозволяє за необхідності, відповідно до визначеної мети та завдань аналізу, об'єднувати в єдиний регіон групу сусідніх адміністративно-теиторіальних одиниць на основі їх соціокультурної, політико-історичної та економічної близькості. Адже, адміністративні межі нерідко є політико-історичним віддзеркаленням регіону, з огляду на яке регіон є соціально-територіальною спільністю, яка володіє, на думку Г.Черкашина, "адміністративною, господасько-економічною, соціально-культурною самостійністю"[210, с.81].

Тому, ні зосередження на адміністративно-управлінській проблематиці, на економіко-центризм без опори на соціокультурний субстрат не можуть претендувати на статус комплексного й вичерпного дослідження регіону. Проте, необхідно зазначити, що перші два підходи можуть бути в деякій мірі достатні, якщо сприймати регіон лише як об'єкт політико-управлінської діяльності. За такого сприйняття (смислової акцентуації) регіон дійсно є лише адміністративно-територіальною одиницею та/або комплексом економіко-ресурсних особливостей, які є об'єктом державної політики у сферах управління та економічної діяльності. Хоча необхідно визнати, що, як наголошує В.Шилов, "саме історичні, культурологічні особливості регіону повинні бути початковою концептуальною основою будь-яких перетворень: політичних, економічних, адміністративно-територіальних" [218, с.51].

Регіон – це не тільки географічна реальність, сукупність економічних ресурсів або об'єкт політичних ігор. Регіон – це люди, що володіють специфічним баченням світу, культурними і етнічними особливостями, традиціями політичного життя і економічної активності. Як зазначає А.З.Макаричев, з багатьох термінів, що використовуються в сучасній

регіоналістиці, є історично конструйовані наративи, що форму.ть просторовий дискурс, заснований швидше на культурному, іж на географічному розумінні регіоналізму [97, с.12].

О.А.Габриелян справедливо оцінює регіон як гуманістичне утворення, сформоване структурами повсякденного буття людей [35, с.49].

Топалова Е.Х. вважає, що одним з найважливіших чинників виникнення й існування регіону є специфічна свідомість регіональної спільноти. До її складу входять:

по-перше, регіональна самоідентифікація, тобто усвідомлення конкретною людиною своєї приналежності до того чи іншого регіону;

по-друге, регіональні знання й уявлення, а саме поінформованість людини як частини регіональної спільноти про особливості і властивості свого регіону;

по-третє, регіональний менталітет, тобто колективно несвідоме, специфічне світосприйняття, властиве жителям певного регіону, а також характерна для них система цінностей і оцінок, що випливають з неї, установок тощо;

по-четверте, регіональні інтереси, які зводяться до уявлення населення про стан, цілі і шляхи розвитку свого регіону. Регіональні інтереси не можуть увібрати в себе всі інтереси в межах території, що часто не лише не збігаються, але й прямо протилежні один одному. Сума індивідуальних інтересів, інтересів окремих поселень в межах регіону, інтересів держави на території ще не є загальним (регіональним) інтересом. Повинен відбутися свого роду акт "регіональної соціалізації" – перехід інтересу в нову якість: людина повинна зрозуміти, що її інтерес збігається з інтересами багатьох співгромадян в межах регіону і що разом вони краще зможуть реалізувати цей інтерес;

по-п'яте, невід'ємною ознакою регіональної спільноти є спільна дія з метою упорядкування існування свого регіону.

Лише у випадку існування регіональної спільноти у сукупності вищезгаданих ознак відповідна територія й є регіоном, а відтак володіє правом на регіональне самоврядування. Отже, "регіональне самоврядування" – це

здійснення регіональною спільнотою безпосередньо або через вільно обрані нею органи управлінського впливу на регіональну систему [197, с. 17-18].

Саме таке розуміння регіону здатне, як видається, дати новий поштовх дослідженням субнаціональних одиниць не просто як окремої самостійної реальності в економічних і політичних процесах, але і як їх активного учасника. Це можливо настільки, наскільки політична активність регіону як самостійного суб'єкта (актора) неможлива без відповідним чином спрямованої активності людей, які там проживають.

Якщо ж регіон стає активним суб'єктом політико-управлінських процесів у державі, то його необхідно розуміти як складний комплекс, систему якостей, які спрямовують його політичну та управлінську активність. Тому лише комплексне вивчення регіону здатне дати адекватну картину його ролі на загальнодержавних, європейських, міжнародних рівнях, в інтеграційних та глобалізаційних явищах і процесах.

Вищевикладене дає підстави запропонувати таке визначення поняття регіонального врядування: – це діяльність чи бездіяльність державних та місцевих органів публічної влади, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, які відповідно до своїх повноважень чи статутних завдань розв'язують проблеми регіонального та місцевого значення, впливають чи потенційно можуть впливати на регіональний та місцевий розвиток. Така діяльність пов'язана з дослідженням внутрішнього потенціалу регіону, визначенням місцевих потреб і інтересів та обґрунтуванням пріоритетів та напрямів розвитку на засадах пріоритету інтересів місцевих громад та населення регіону.

1.2 Європейські підходи до становлення і впровадження регіонального врядування

В період новітньої історії (принаймні за останні двадцять років) склалося так, що регіональна політика в усіх державах-членах ЄС будувалася на традиційних підходах до регіонального розвитку, зорієнтованих на менш розвинені периферійні регіони й на регіони, що зазнають глибокого промислового спаду. В основі політики регіонального розвитку цього типу лежить поняття "соціальна справедливість".

У цих історичних застосуваннях регіонального розвитку помітний значний дефіцит уваги до визначення причини проблем розвитку й навіть безперервного зниження соціально-економічного статусу в регіонах. Як правило, у цій історичній, хоча й неповноцінній структурі, країни зазвичай будували і впроваджували системи фінансового стимулювання регіонів і територій, розвиток яких відстає від норми, а потім виявлялося, що ці системи не забезпечують сталість і ефективність використання виділених фінансових ресурсів. Це характерно й для реалій Європейського Союзу, де політика, спрямована виключно на зменшення регіональних відмінностей, у минулому була менш ніж ефективною, тоді як потреба в розробленні стратегічного підходу та орієнтації на обмежену кількість пріоритетів розглядалася як важлива. В Україні після здобуття незалежності зусилля докладалися значною мірою за традиційним, більш низхідним підходом, який спостерігався на ранніх етапах розвитку ЄС, й лише нещодавно були зроблені спроби сформулювати українську регіональну політику у більш системному контексті з орієнтацією на передову практику.

У "Доповіді ЄС про гуртування" окреслені головні виклики, що поставатимуть перед новими державами-членами ЄС у структурній політиці. Сформульовані у формі певних завдань, вони полягають у наступному:

– визначити у кожному регіоні структурні недоліки, які мають найбільш руйнівний вплив на конкурентоспроможність і потенціал зростання, та надати пріоритет усуненню цих недоліків;

– формулювати довгострокову стратегію розвитку для кожного регіону згідно з його порівняно сильними та слабкими сторонами, де буде визнано, що задовольняти всі проблеми одночасно неможливо, й де інвестиційні проекти будуть упорядковані у світлі взаємодії між ними та траєкторії зростання, якою країна рухатиметься у перспективі;

– у прийнятті інвестиційних рішень надавати належної ваги екологічним факторам, щоб забезпечити сталість обраної траєкторії зростання;

– уникати надмірної концентрації інвестицій у нинішніх центрах зростання, де вплив економічної активності у короткостроковому розрізі може бути найбільшим, але це відбуватиметься за рахунок збалансованого розвитку у довгостроковій перспективі;

– сприяти зміцненню адміністративного потенціалу для розроблення й виконання програм розвитку на регіональному рівні та управління ними [221].

Сьогодні на порядок денний в Україні постають проблеми регіонального врядування як складові більш масштабних перманентно існуючих проблем, пов'язаних з функціонуванням національної системи управління на місцевому та регіональному рівнях. При цьому важливо враховувати зарубіжний досвід, який показує, зокрема, що в багатьох державах-членах ЄС спостерігається ситуація, у якій нові способи організації регіонального й місцевого рівнів врядування запроваджуються з метою вдосконалення ефективності й демократії, незважаючи на те що обстоюються і старі шляхи та підходи; тому регіональний і місцевий рівні управління стають усе складнішими. По-друге, у деяких унітарних державах розвиток відбувається у "федеральному" напрямі, тоді як федеральні держави ще більше охоплюються (переймаються) федеральним характером управління. Однак такий новий тип "федералізму" західні вчені називають досить дивним, через те, що в одній і тій самій унітарній країні і ступінь автономії, зумовлений різними географічними особливостями, і спосіб, у який нові уряди регіонального рівня організовані, можуть відрізнятися досить суттєво. По-третє, регіональний та місцевий рівні врядування в країнах-членах Європейського Союзу, що базуються на децентралізації, деконцентрації та застосуванні принципу субсидіарності,

займають сьогодні ключові місця в системі європейського врядування, про що свідчить виникнення в останні десятиріччя на Європейському континенті нового типу держави (крім традиційних унітарних і федеративних) - регіоналізованої держави, яка, у свою чергу, поділяється на децентралізовану унітарну державу та регіоналізовану унітарну державу [190, с.102]..

Як справедливо наголошують вітчизняні науковці, регіональна політика має стати найбільш дієвим інструментом забезпечення конституційних прав і свобод громадян в кращих європейських традиціях, незалежно від того, де, в якому регіоні України вони проживають. В основі цих традицій лежать гуманістичні цінності, вироблені в минулі епохи європейськими мислителями, які в нинішніх умовах отримали сучасну теоретичну інтерпретацію та практичне втілення у найрізноманітніших сферах суспільного життя і поза межами самих держав-членів Європейського Союзу [45, с.102].

Вивчення досвіду європейських країн в питаннях інституційного забезпечення регіонального врядування дає змогу виділити певні моделі, які базуються на моделях координації державної політики у галузі місцевого та регіонального розвитку. У вітчизняній науково-практичній літературі зустрічаються їх класифікації (згрупування), в основі яких лежать доробки європейських науковців, і вони зводяться до 4-х моделей: англосаксонської, скандинавської, континентальної та змішаної. При цьому звертається увага на те, що обрання тієї чи іншої моделі здійснення та координації державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку має відбуватися дуже обережно та з урахуванням цілого ряду факторів (історичних, політичних (особливості функціонування політичної системи), культурних, пов'язаних з ментальністю, традиціями, адміністративною культурою діяльності публічної адміністрації, організацією адміністративно-територіального устрою, особливістю взаємовідносин між центральним, регіональним та місцевим рівнем публічної адміністрації та ін.) [195, с.150].

На перший погляд все нібито і правильно, а тому важко заперечити авторам в їхній позиції. Однак варто пам'ятати, що в Україні немає потреби обирати ту чи іншу модель здійснення та координації державної політики у

сфері місцевого та регіонального розвитку, оскільки вона формувалася історично на основі континентальної системи права (про що йшлося вище), в основі якого, у свою чергу, закладено засадничі положення римського права, а не англосаксонського, скандинавського чи ще якогось. Тому правильнішим і коректнішим буде вести мову про розвиток та вдосконалення вітчизняної моделі здійснення та координації державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку на основі континентальної моделі, якщо вже йдеться про потребу модельного застосування [189, с.235].

Проблеми формування механізмів регіонального врядування все більше привертають увагу науковців і практиків. Аналіз та систематизація регіональних проблем дає підстави визначити сьогодні два пріоритетні напрями їх вирішення:

– проведення системної й виваженої державної регіональної політики;

– запровадження європейських стандартів територіального згуртування в процесі регіонального врядування.

Кожен з цих напрямів дає змогу виявляти існуючі в Європі підходи до становлення й розвитку регіонального врядування, адекватно сприймати й оцінювати явища і процеси, пов'язані з пристосуванням європейських стандартів і вимог до регіонального врядування.

Інформації про те, як і чому все це відбувається в європейських країнах, накопичено вже достатньо багато. Крім того, сьогодні, як наголошують вітчизняні дослідники, все менше залишається тих, хто б заперечував необхідність базування вітчизняної політики місцевого і регіонального розвитку на таких загальновизнаних європейських стандартах і вимогах, як децентралізація державного управління, деконцентрація владних повноважень, партнерство і кооперація зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрація і раціональне використання ресурсного забезпечення, субсидіарність щодо надання державних і громадських послуг населенню [165, с.277].

Про використання європейських підходів до становлення й розвитку регіонального врядування пишуть і автори монографії "Державна регіональна

політика України: особливості та стратегічні пріоритети", зазначаючи при цьому, що Україна започатковує державну регіональну політику, засновану на європейських цінностях, засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних та соціальних стандартів життя для кожного громадянина [48, с. 17].

Даючи визначення поняттю "регіональна політика", автори монографії наголошують, що це сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному і аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Метою регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина" [48, с. 19]. На їхню думку, основними стратегічними пріоритетами регіональної політики України на сучасному етапі є:

– досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціо-гуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів країни;

– пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;

– зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;

– становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів;

– модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;

– використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії [48, с. 20].

Чому важливими є питання запровадження європейських підходів територіального згуртування в процесі регіонального врядування в Україні? Тому, що "використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії" як один із стратегічних пріоритетів

регіональної політики України дасть змогу знайти шляхи для подолання існуючих проблем, що мають місце у вітчизняній системі регіонального врядування.

Територіальне згуртування в Європейському Союзі тлумачиться Зеленою книгою як гармонійний розвиток територій та регіонів ЄС, які вирізняються вражаючим розмаїттям своїх економічних, географічних, природних та інших можливостей, і визначає три його важливі складові: сполучення (connection), координація (coordination) та співробітництво (cooperation) [227, с. 3].

Принцип "згуртування" (англ. -*"cohesion"*) запроваджено в Європейському Союзі в 90-х роках минулого століття. Традиційно, згуртування в ЄЄ, як зазначає О.Оржель, тлумачилося як подолання проблем його незбалансованого розвитку, як зменшення розбіжностей у розвитку регіонів і держав, що його утворюють, і мало два виміри: економічний і соціальний. Соціальний вимір розумівся як боротьба із безробіттям, навчання і перекваліфікація працівників; економічний - як реструктуризація економіки з метою подолання наслідків занепаду окремих галузей або розвиток територій, які історично належали до слаборозвинутих регіонів [120, с. 154].

Перекладаючи англійське слово *"cohesion"* на українську як "сплетіння", С.Є. Саханенко стверджує, що "концептуально в основу принципу сплетіння покладено ідею об'єднання зусиль публічних установ, що є незалежними одна від одної, для виконання завдань, що стоять перед ними. Вважається, що сучасна ефективна влада - це не лише розподіл компетенції та повноважень між органами влади, але й кооперація зусиль. Кооперація сторін базується на договірних (узгоджених) процедурах, дотримання яких обов'язково у випадку виникнення протиріч. Діє принцип: "максимум узгодженості — мінімум примусу" [177, с. 154].

Подивитися на проблему територіального згуртування інакше змусили нові виклики, з якими ЄС зіткнувся в останні роки. При цьому відбулося її глибоке переосмислення, були внесені відповідні зміни до концепції згуртування та спільної політики ЄС, що базується на даній концепції, зокрема Європейської політики згуртування. Крім цього, глобалізаційні явища і

процеси, необхідність боротися за ринки і вплив на міжнародній арені, криза в демографічній сфері, уповільнення темпів загального розвитку, розширення ЄС та приєднання до внутрішнього ринку дванадцяти нових держав-членів, кожна з яких була менш економічно розвинутою порівняно із державами-членами, та багато інших чинників потребували більш інтегрованого, комплексного підходу до використання усього наявного потенціалу Євросоюзу. Ухвалена в 2000 р. Лісабонська стратегія (розрахована на десятиліття) проголосила три стратегічні цілі розвитку ЄС: підвищення конкурентоспроможності, зростання і робочі місця [234]. Ці три цілі ніби "очолили" список усіх інших цілей та політики ЄС, включаючи Європейську політику згуртування (далі ЄПЗ).

Зокрема, ЄПЗ періоду 2007-2013 рр. спрямована на досягнення трьох цілей:

- конвергенція;
- підвищення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості;
- європейське територіальне співробітництво.

Конвергенція або зближення (мета 1) передбачає зменшення розбіжностей в економічно-соціальному розвитку держав і регіонів, підвищення рівня життя завдяки заходам підтримки збалансованого і сталого розвитку, модернізації і диверсифікації економіки, мобілізації ресурсів, інвестування в освіту, інноваційні технології; підтримку культурних ініціатив та соціокультурних проектів, створення спроможності для розвитку на регіональному та місцевому рівнях та інших заходів.

Підвищення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості (мета 2) досягатиметься за рахунок стимулювання підприємництва, інноваційної економіки та економіки знань; посилення спроможності підприємств малого та середнього бізнесу, переважно завдяки розвитку людських ресурсів, створенню інструментів фінансового інжинірингу; стимулювання до раціонального використання природних ресурсів, передусім енергоносіїв; покращення та розширення доступу до послуг (транспортних, телекомунікаційних, комунальних, адміністративних, економічних тощо).

Європейське територіальне співробітництво (мета 3) реалізовуватиметься через сприяння транскордонному, міжрегіональному міждержавному або міжнародному співробітництву, підтримку двосторонніх та багатосторонніх проектів міжрегіонального співробітництва, збирання інформації та проведення досліджень, обмін досвідом, запровадження інноваційних підходів та програм місцевого та регіонального розвитку [222].

І.А.Грицяк наголошує, що динамічні зміни в суспільному житті сучасної Європи постійно генерують все нові й нові підходи, вимоги і стандарти, зокрема й такі, що орієнтують на чіткий поділ між місцевим самоврядуванням та регіональним управлінням. Мова йде про вироблення Європейської хартії регіональної демократії, яка була обговорена й рекомендована Конгресом місцевих і регіональних Ради Європи (КМРРЄ)[2] на 15-й пленарній сесії 28 травня 2008 року. Проект цієї хартії став фактично результатом трьох останніх конференцій міністрів країн-членів Ради Європи, що відбулися у червні 2002 року в Хельсінкі, у лютому 2005 року в Будапешті та в жовтні 2007 року у Валенсії. У разі прийняття Європейської хартії регіональної демократії вона буде другим найбільш вагомим політико-правовим актом, після Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (Україна ратифікувала її у 1997 році), який урегульоваватиме відносини на місцевому й регіональному рівнях у європейських країнах [45, с.103].

Підготовка цього документу, як зазначає Т.М.Безверхнюк, здійснювалась біля сорока років. Ще наприкінці 60-х рр. XX ст., розпочавши роботу над проектом Європейської Хартії місцевого самоврядування, Конференція місцевих влад Європи, що була утворена у 1957 р., звернула увагу на те, що крім місцевого, суттєвим елементом публічної влади країн Європи є регіональний рівень. На основі цього розуміння у 1970 р. Конференція місцевих влад Європи прийняла особливу Резолюцію 67 (1970) щодо проблем регіоналізації в Європі. У зазначеному документі вперше на рівні загальноєвропейського політичного інституту зазначалось, що європейська

[2] КМРРЄ розглядає й інші питання, наприклад, ефективного розвитку міст, зокрема 21.03.2012 р. на 22 сесії йшлося про розробку Стратегії розвитку Києва до 2025 р.

інтеграція буде штучним та ефемерним явищем до того часу, поки до неї не будуть залучені територіальні спільноти, зокрема регіони. Одночасно підкреслювалось, що поняття "регіон" досить сильно відрізняється в залежності від країни, що й вимагає вироблення певних стандартів щодо цього явища. Країнам - членам Ради Європи, а також Європейському економічному співтовариству було рекомендовано приділити більшу увагу регіональному рівню врядування щодо вирішення, у першу чергу, культурних завдань та фінансуванню регіонального розвитку. Зазначене призвело також до реорганізації у 1975 р. Конференції місцевих влад Європи у Постійну конференцію місцевих та регіональних влад Європи [18, с.97].

Сучасний європейський стандарт врядування на регіональному рівні, на думку Т.М.Безверхнюк, формують проект Європейської Хартії регіональної демократії та низка інших документів Ради Європи з питань регіоналізму та регіонального розвитку [18, с.97].

Європейські підходи до становлення та розвитку регіонального врядування закріплено у проекті Європейської хартії регіональної демократії, в якому йдеться про те, що, виходячи із ступеня розвитку демократії в Європі, самобутності і регіональних культур, співвідношення регіональної демократії з центральною владою, з місцевими органи влади з дотриманням прав людини, кожна сторона візьме на себе відповідні зобов'язання, в основу яких закладені підкориговані принципи як за змістом, так і за пріоритетністю їх застосування. При цьому маються на увазі такі принципи, як принцип демократичного врядування, принцип участі громадян, принцип субсидіарності, принцип ефективного управління і адміністрацій, принцип лояльності і дотримання територіальної цілісності, принцип згуртування.

Особливої уваги заслуговують принцип лояльності і дотримання територіальної цілісності (ст. 9) та принцип згуртування (ст. 10).

Принцип лояльності і дотримання територіальної цілісності передбачає, що стосунки між регіональними органами влади і центральними органами влади в тій чи іншій країні повинні грунтуватися на принципі взаємної лояльності і рівної гідності; вони мають на увазі дотримання єдності,

суверенітету і територіальної цілісності держави. При цьому регіональне управління в обов'язковому порядку має на увазі дотримання принципу верховенства закону і територіальної організації кожної держави, як у відносинах між центральними органами влади і регіональними органами влади, так і у відносинах між регіональними органами влади й іншими територіальними органами влади або у відносинах між регіональними органами влади і громадянами. Регіональні органи влади повинні приймати всі необхідні заходи для забезпечення виконання зобов'язань, випливаючих з конституційних положень чи законодавства.

Принцип згуртування (когезії) передбачає, що здійснення регіонального самоврядування повинно сприяти завданням центральних органів влади по забезпеченню економічної і соціальної згуртованості та їх діям, на створення рівних умов життя і збалансованого розвитку всієї національної території, у дусі солідарності між регіональними органами влади.

Як зазначалося вище, цей принцип досить активно реалізується останнім часом в Європейському Союзі, який формує і здійснює свою власну політику на регіональному та місцевому рівнях, виходячи із застосовуваної тут протягом кількох десятиліть поспіль концепції багаторівневого управління. Європейська політика згуртованості в дежавах-членах ЄС ставить особливий наголос на допомозі найменш розвинутим регіонам насамперед через нові інвестиції. Очевидно також, що не залишаються поза увагою і проблеми в інших регіонах ЄС, які потребують допомоги в умовах зростаючої конкуренції в глобальній економіці. Для послідовної реалізації політики згуртованості в ЄС вироблено відповідну програму на період 2006-2013 роки [222], в основу якої покладено численні реформи, здійснені за 2000-2006 роки [228].

Про своєрідну українську модель територіальної згуртування йшлося на одному із засідань Ради регіонів, під час якого Президент України В. Янукович зосередив увагу на міжрегіональному співробітництві, необхідності взаємодії та постійному діалозі між регіонами. Президент закликав усі регіони підписувати міжрегіональні угоди, а також вивчати міжнародний досвід організації суспільного життя та державотворення у сусідів, впроваджувати гуманітарні,

молодіжні регіональні проекти [187, с. 16], що, по-суті, можна розцінювати як заклик голови держави застосувати європейські підходи до становлення, впровадження й розвитку вітчизняного регіонального врядування.

Прикладом такої співпраці може бути двостороння угода між Вінницькою та Донецькою обласними радам. На рівні територіальних громад підписано і реалізовується понад 200 угод з іноземними партнерами - це надзвичайно велика робота, якою варто пишатися, оскільки вона запроваджена самостійно і ефективно розвивається [187, с. 16].

Повертаючись до питання про європейські підходи до становлення і впрвадження регіонального врядування, і зокрема про поділ між місцевим самоврядуванням та регіональним управлінням, варто наголосити, що Європейська хартія місцевого самоврядування залишається основоположним юридичним інструментом у цій сфері. Ця хартія, ратифікована практично всіма державами-членами Ради Європи, відіграє сьогодні найважливішу роль могутньої опори в будівництві нової Європи, заснованої на правах людини, демократії і верховенстві закону.

Виходячи із змісту двох вищезазначених європейських документів (хартій) та процесів, які відбуваються на теренах сучасної Європи, можна не лише виявити європейські підходи до становлення, впровадження й розвитку регіонального врядування, але й визначити певні пріоритетні напрями практичної реалізації цих підходів, суть яких має зводитися до наступного:

– дотримання взаємної лояльності і рівної гідності у стосунках між регіональними органами влади і центральними органами;

– забезпечення єдності, суверенітету і територіальної цілісності Української держави;

– дотримання принципу верховенства закону і територіальної організації держави як у відносинах між центральними і регіональними органами влади, так і у відносинах між регіональними й місцевими територіальними органами влади та у відносинах між регіональними органами влади і громадянами;

– запровадження принципу згуртування (когезії) для здійснення регіонального управління щодо сприяння завданням центральних органів влади по забезпеченню економічної і соціальної згуртованості та їх діям, на створення рівних умов життя і збалансованого розвитку всієї національної території, у дусі солідарності між регіональними органами влади;

– забезпечення розвитку місцевої демократії, участі жителів регіону, територіальних громад в ухваленні рішень загальнодержавного значення;

– створення гнучких та ефективних управлінських систем на місцевому та регіональному рівнях;

– сприяння економічному і соціальному розвитку території, пошук та залучення нових фінансово-інвестиційних джерел для місцевого та регіонального економічного розвитку.

Застосування вищезазначених підходів, вимог і стандартів до сучасних українських реалій на місцевому та регіональному рівнях дасть змогу поступово децентралізувати владні повноваження зі збереженням традиційної для України форми державного устрою - унітаризму. Запровадження такого типу відносин спричинить, у свою чергу, децентралізаційні та деконцентраційні явища і процеси, які, як показує європейський досвід, супроводжуються перерозподілом функцій і компетенцій в системі місцевих і регіональних органів влади, збалансування повноважень між суб'єктами владних повноважень на місцевому та регіональному рівнях, бюджетного і міжбюджетного процесів тощо. Це закладе в національну форму державного устрою елементи регіоналізму, притаманному сьогодні багатьом європейським країнам, які демонструють очевидний успіх у всіх сферах життєдіяльності [184].

Йдеться, зокрема, про два види регіоналізованої держави: децентралізовану унітарну, якими вважаються Франція, Фінляндія, Нідерланди, Швеція і Данія, та регіоналізовану унітарну, до яких відносять Великобританію, Італію та Іспанію. Регіоналізована унітарна держава як різновид державного устрою виникла, з одного боку, на основі історичних реалій в конкретній країні,

а з іншого – в результаті здійснення європейськими державами політики децентралізації та деконцентрації [44, с. 325-328].

Наявні автономії в європейських та інших країнах світу – це територіальні одиниці з однією домінуючою народністю. Об'єднання регіонального рівня в різних національних системах виглядає наступним чином: в унітарних державах – Греції, Ірландії, Люксембурзі і Португалії (2 автономних регіони) – наявний тільки місцевий рівень під-національної ієрархії. Регіональні рівні можуть існувати з управлінських мотивів, але є залежними від центральної ієрархії. Децентралізовані унітарні держави – Франція (26 регіонів), Фінляндія (1 автономний регіон), Нідерланди, Швеція (4 регіони). Регіоналізовані унітарні держави – Великобританія, Італія (20 регіонів), Іспанія (17 автономних громад) – характеризуються існуванням обраних регіональних урядів з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями й високим ступенем автономії. У федеральних державах – ФРН (16 земель), Австрії (10 земель), Бельгії (3 регіони, 3 громади) існує поділ влади, гарантованої конституцією [44, с. 141]. Як слушно зауважує І. А. Грицяк, місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права [там же, с. 138]. До того ж, зазначені особливості надають підстави на сьогодні говорити про формування окремої форми державного устрою – регіональної держави [211, с. 47]. Тобто такої держави, де конституційно забезпечене визнання та гарантування регіональної автономії. Регіональна держава створюється за умови політико-територіальної регіональної реформи, в результаті якої територія унітарної цілісної держави розділяється на великі адміністративно-територіальні одиниці з наданням їм самостійності в політичній та законодавчий сферах, а також права на самоорганізацію. На відміну від федеративної держави, регіоналізована (або регіональна) держава утворюється шляхом перетворення унітарної держави при безпосередній участі центральної влади.

Зарубіжні дослідники зазначають, що європейський регіоналізм спочатку діяв в масштабах національної та багатонаціональної держави, після чого "піднімався" на рівень наднаціональних та наддержавних відносин. Так, якщо в

Європі кілька десятиліть тому відбувалася децентралізація унітарних держав (Франція, Італія, Іспанія), то сьогодні йдеться про "Європу регіонів", де регіони стають самостійними суб'єктами міжнародних відносин в межах наддержавних інституцій (Європейський Союз) [223].

Процес регіоналізації відбувається, як зазначає О.Чумакова, за схемою: Європейський Союз – національні держави – регіони. У зв'язку з цим, регіональна стратегія європейських держав спрямована на розширення регіональної автономії відносно національних інститутів, а найважливішими принципами регіональної політики стали автономія та самоврядування регіону [216, с.55].

У зазначеному процесі регіоналізації важливу роль відіграють Європейський Союз, Рада Європи, а також спеціалізовані інститути – Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, Асамблея регіонів Європи, Комітет регіонів та ін. Становлення нового етапу розвитку європейських регіонів визначила Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята 4 грудня 1996 р. на засіданні Асамблеї регіонів Європи у м. Базель [47.

З підвищенням ролі регіонів Європейський Союз дедалі більше заохочує не національні, а місцеві програми, що відповідає курсу на децентралізацію управління. Для удосконалення порівнянності та вироблення гармонійних підходів до розвитку територій розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NUTS), яка легітимізована рішенням Єврокомісії 2003/1059 [235] (Див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1. Класифікація адміністративно-територіальних одиниць.

Рівень	Мінімум жителів територіальної одиниці	Максимум жителів територіальної одиниці
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

До рівня NUTS 1 було віднесено регіони в Бельгії та землі в Німеччині, до рівня NUTS 2 – провінції в Бельгії та Голландії, регіони в Німеччині, Франції,

Ірландії, Італії, автономні округи в Іспанії, землі в Австрії, до рівня NUTS 3 – райони в Німеччині, ародісманти в Бельгії, райони в Данії, райони в Бельгії, райони в Греції, департаменти у Франції, провінції в Іспанії, Італії, лани у Швеції. Для кожного з цих рівнів рекомендовано повноваження, які доцільно здійснювати, та орієнтовну кількість населення. Усі територіальні одиниці регіонального рівня, які відповідають цим критеріям, розглядаються на паритетних умовах. При цьому не рекомендується надавати однакові повноваження регіонам, які не належать до однієї категорії за відповідними критеріями.

Нове бачення регіону, який є сьогодні не лише структурною одиницею національної системи територіального устрою, але й транснаціональною територією, яка виходить поза межі однієї держави, розкрила сучасна регіональна політика, здійснювана Радою Європи. Як зазначає Г.Є.Ковальський, у XX столітті регіональна політика Європи перейшла від застосування механізмів ліквідації диспропорцій регіонального розвитку шляхом міжрегіонального перерозподілу ресурсів до мобілізації природно–ресурсного потенціалу територій і застосування принципу субсидіарності. Такий підхід використали суміжні прикордонні регіони Європи, які налагодили взаємні контакти між державними регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, суб'єктами господарювавня територій, об'єднуючи зусилля для вирішення спільних проблем, і від співробітництва за окремими транскордонними угодами перейшли до співробітництва в рамках єврорегіонів. Німеччина, Польща, Чехія та інші країни створили єврорегіони по всьому периметру своїх кордонів, що зумовлювалося, зокрема, поглибленням євроінтеграційних процесів та удосконаленням механізмів фінансування регіонального розвитку в ЄС [74, с.191].

Функціонування "єврорегіонів" налагоджується між Україною та державами-членами Європейського Союзу - Польщею, Словаччиною Угорщиною та Румунією. Йдеться про утворення "Карпатського єврорегіону", засновниками якого стали такі територіальні одиниці: у Польщі – Кросненське

та Перемишльське воєводства; у Словаччині – округи Бардіїв, Гуменне, Міхаловце, Свидник, Требішов і Вранов, об'єднані в "Асоціацію Карпатський регіон"; в Угорщині – області Сатмар-Берег, Гайду-Бігар, Боршод-Обоуй-Земплен та Гевеш, в Україні – Закарпатська область [66, с. 2]. Інформаційний бюлетень Карпатського Єврорегіону. Інститут досліджень "Схід-Захід". – 1992. – №1. – листопад. Також, за участю України були створено єврорегіони "Буг" (1995 р.), "Нижній Дунай" (1998 р.) і "Верхній Прут" (2000 р.).

Як зазначено у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України – наш стратегічний вибір" в частині про нову регіональну політику як складову посткризового відновлення, - "вагомого значення набуває відповідність національної моделі управління регіональним розвитком євроінтеграційній стратегії, готовності регіонів України до співпраці з "Європою регіонів". Нова регіональна політика має широко використовувати переваги міжнародного регіонального співробітництва, у тому числі формування транскордонних мереж і міжрегіонального співробітництва з країнами Євросоюзу, Російською Федерацією, Республікою Білорусь; розвиток "єврорегіонів" і програм транскордонного співробітництва (насамперед у напрямі "Польща – Білорусь – Україна", "Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна") [107, с.96].

Суттєвий потенціал розвитку регіонів міститься, як зазначається в Експертній доповіді Національного інститут стратегічних досліджень "Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації", - у використанні інтеграційних можливостей прикордонних регіонів щодо транскордонного та єврорегіонального співробітництва. Реалізація цього потенціалу вимагатиме:

– розширення переліку регіонів, залучених до транскордонного співробітництва з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Білоруссю та Російською Федерацією;

– визначення транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів одним з пріоритетних напрямів стратегічного розвитку регіону та передбачення в місцевих бюджетах України коштів на підтримку програм і проектів транскордонного співробітництва;

– розширення повноважень місцевих органів влади щодо вирішення спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку;

– посилення економічної спрямованості співробітництва в межах Європейської політики сусідства, зокрема у сфері зовнішньої торгівлі;

– активізація діяльності органів місцевого самоврядування у напрямі створення транскордонних промислово–територіальних кластерів, поглиблення трансрегіональної виробничо–технічної кооперації;

– створення транскордонних туристичних кластерів на базі туристично – рекреаційного потенціалу західних та південних регіонів;

– популяризації серед громадськості ідей транскордонного співробітництва, створення єврорегіонів та Європейської політики сусідства загалом.

Вказані стратегічні завдання регіональної зовнішньої політики сприятимуть встановленню вигідних для українських регіонів та країни в цілому економічних та культурних відносин із сусідніми країнами, а також створять підґрунтя для поглибленої участі України в інтеграційних процесах на європейському та пострадянському просторах [232, с.113].

Кабінет Міністрів України своєю постановою від 1 грудня 2010 р. "Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 - 2015 роки" закріпив практичне втілення міжнародного регіонального співробітництва, зокрема формування транскордонних мереж і міжрегіонального співробітництва з державами-членами ЄС, Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдовою, розвиток "єврорегіонів" і програм транскордонного співробітництва [131].

На виконання цих та інших положень, закладених в політико-правових документах керівників держави та органів державної влади щодо реалізації державної регіональної політики Вінницькою обласною Радою проведена певна робота. Зокрема, обласна Рада активно працює в напрямку налагодження міжрегіональної та міжнародної співпраці з метою вивчення міжнародного досвіду роботи самоврядних органів та громадських організацій, а саме досвіду

проведення адміністративно- територіальної реформи, залучення громадян до управління державними та місцевими справами, поглиблення та розширення прямих зв'язків між територіальними громадами. Для цього створено потужну правоу базу: укладено понад 200 угод про співпрацю з територіальними громадами Польщі, Німеччини, Румунії, інших держав, що дає змогу сільським, селищним, міським головам, депутатам місцевих рад, громадським організаціям активно вивчати систему адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн та впроваджувати їх досвід ефективного регіонального врядування в територіальних громадах.

В рамках співпраці протягом шостого скликання Вінницької обласної Ради понад 30 делегацій у складі понад 400 посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, громадських активістів області пройшли стажування в органах місцевого самоврядування Європейських країн, дві депутатські групи ознайомилися з практикою роботи самоврядних органів Сполучених Штатів Америки та Канади.

Учасники зарубіжних стажувань знайомилися та вивчали досвід в таких важливих питаннях, як розподіл функцій між виконавчими та самоврядними органами на місцевому рівні, надання публічних послуг; залучення громадськості до прийняття управлінських рішень; ефективне управління розвитком територіальних громад тощо.

Знаковою подією стала презентація соціально-економічного потенціалу Вінницької області у Раді Європи (м. Стразбург), у посольстві України в Швейцарії (м. Берн) та у Комітеті регіонів Євросоюзу (м. Брюссель). Цей проект був реалізований в рамках відзначення 20-ої річниці Незалежності України. Мета - залучення влади та громадськості Вінницької області до міжнародної спільноти шляхом налагодження міжрегіональної співпраці з європейськими Європи. Результатами цих зустрічей стали домовленості щодо підписання угод про співпрацю із кантоном Фрібург Швейцарії та провінцією Ельзас Франції.

В жовтні 2011 року делегація у складі депутатів обласної Ради, голів районних рад, сільських, міських голів області (40 осіб) та ще 20 представників

- з Кіровоградської, Тернопільської, Харківської і Донецької обласних рад брали участь у Міжнародному науково-практичному семінарі "Реформування місцевого самоврядування", який відбувся в м.Познань, Республіка Польща. Головною метою семінару було вивчення досвіду становлення та функціонування польської моделі влади, взаємодії органів влади з громадськістю в процесі реалізації регіональної політики, налагодження та зміцнення зв'язків територіальних одиниць-партнерів області та воєводства. Тоді ж відбулася офіційна зустріч вінничан з Маршалком Мазовецького воєводства Адамом Струзіком. Члени делегації взяли участь у засіданні Комісії територіальної єдності Комітету Регіонів Євросоюзу, першому з'їзді вуйтів сільських гмін та зустрічі з представниками бізнесу Мазовецького воєводства. Результатом поїздки стали попередні домовленості про закріплення контактів із польськими повітами й гмінами та про підписання угоди про співробітництво між Вінницькою обласною Радою та маршалківською управою Мазовецького воєводства Республіки Польща.

У листопаді 2011 року Вінниччина стала повноправним членом Асамблеї європейських регіонів (рішення 7 сесії обласної Ради 6 скликання від 28 жовтня 2011 року). Це сприятиме залученню передового європейського досвіду реформ регіональної влади, дає можливість органам місцевого самоврядування, громадським організаціям наочно вивчати європейську систему регіонального врядування та вивести нашу роботу на новий якісний рівень.

27 лютого 2012 року, офіційно закріплено членство Вінницької області у Єврорегіоні "Дністер", що є перспективним напрямом транскордонного співробітництва Вінницької області, відкриває для органів місцевого самоврядування, громадських організацій нові можливості щодо участі у європейських програмах допомоги, сприятиме поглибленню міжрегіонального співробітництва та партнерських контактів між територіальними громадами регіонів.

Співпраця з польськими місцевими та регіональними органами влади дає змогу безпосередньо вивчати їхній досвід, завдяки якому ми можемо вдосконалювати вітчизняне регіональне врядування. Як справедливо зазначає

В.Олуйко, процес здійснення реформи у Польщі включав цілий ряд напрямків: створення незалежного базового рівня в адміністративно-територіальному устрої країни (гміни, повіти, воєводства); поетапні зміни структури та механізму функціонування центрального уряду; запровадження нових механізмів і процедур діяльності регіональних органів влади [117, с. 93]. Все це розвивається на засадах субсидіарності, результат якої – децентралізація та деконцентрація повноважень від центрального рівня на місця, у регіони, якими є шістнадцять воєводств з ознаками самоврядності. Завданням самоврядної влади на рівні воєводства є розроблення та реалізація стратегії розвитку воєводства, формування громадянської та культурної свідомості нації, пробудження економічної активності, підвищення рівня конкурентоспроможності та активізації економіки воєводства, збереження цінностей культурного та природного середовища [156]. На рівні воєводства існує обраний загальними виборами сеймик, який обирає правління і маршалка, що несуть відповідальність за реалізацію завдань у регіональній політиці та функції послуг. Нові воєводства адміністративно краще підготовлені до впровадження регіональної політики. Їх економічний, культурний, а також інноваційний потенціал пристосовує країну до стандартів Європейського Союзу. Отже, через процес децентралізації частину функцій польської держави було передано на виконання регіональними органами влади, що значно зменшило вплив центрального уряду на щоденну діяльність у всіх сферах регіонального управління.

Тому, на нашу думку, самодостатнє регіональне врядування, яке найбільш наближене до джерела влади – народу, здатне забезпечити всебічний регіональний розвиток, важливість значення якого набуває ще більшої ваги з огляду на стрімкий розвиток ринкової економіки в країнах Євросоюзу.

1.3 Європейський вимір освіти службовців системи регіонального врядування

Забезпечення успішної реалізації євроінтеграційної політики України знаходиться в прямій залежності від рівня підготовки державних службовців, на яких лежить безпосередній обов'язок практично втілювати цю політику. Тому питання освіти, тобто підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів відповідно до загальних та специфічних вимог, що висуваються до навчальних програм і закладів на основі європейських вимог і стандартів, виступають сьогодні на перший план. Очевидно, що ці питання тісно позв'язані з теорією і практикою демократичного врядування, публічного управління та державного управління в цілому, регіонального врядування та місцевого самоврядування зокрема, а тому їх можна вважати такими, що постають в якості науково-практичної проблеми.

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показує, що у своїй більшості вони не є системними й аналітичними, а зазвичай лише фрагментарно відбивають ту чи іншу проблему через констатацію окремих фактів, статистичних даних чи просто особистісного емоційно-психологічного сприйняття проблематики авторами.

З іншого боку, останнім часом найрізноманітніші аспекти реалізації державної кадрової політики відображені в публікаціях В. Авер'янова, М. Борсука, С. Дубенко, В. Князєва, А. Ліпенцева, Н. Протасової, С. Серьогіна, Н.Липовської, Н. Гончарук та інших, характеризуються грунтованістю на теоретичному та емпірично-синтезованому матеріалах, їм притаманні певна системність і логічність. Збільшується також кількість досліджень про зарубіжний досвід підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, серед яких заслуговують на увагу як видання, перекладені на українську мову (переклади Куленкової О., Пашко Л., Полянського Ю., Соколик С.), так і монографічні (Опанасюк Г.) та інші дослідження (Гнидюк Н., Гонцяж Я., Новак-Фар А., Озірської С., Родюк І.).

Застосування методу порівняльно-структурного аналізу європейського досвіду освіти службовців системи місцевого самоврядування показує, що без вирішення більш широкої проблеми, а саме здійснення в цілому європеїзації публічного (державного) управління, що передбачає вдосконалення цієї системи з позицій європейського виміру, досягти належного рівня освіти службовців буде надзвичайно складно. Такий підхід сприятиме наданню службовцям комплексної міждисциплінарної освіти, розвитку в них управлінської культури, дозволить їм освоїти практику держав-членів ЄС щодо процесу виробленя і прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях врядування. Крім того, теоретична підготовка стосовно особливостей становлення та розвитку інституцій ЄС, правової системи ЄС, правових актів у різних сферах внутрішнього ринку ЄС та практична здатність проводити системний аналіз з урахуванням досвіду вирішення аналогічних питань у державах-членах і державах-претендентах Євросоюзу дасть можливість службовцям, незалежно від їх місця роботи й посади, швидко й ефективно вирішувати питання, пов'язані з реалізацією політики європейської інтеграції, знаходити шляхи й альтернативні варіанти розв'язання можливих спірних питань.

Європейський вимір освіти службовців системи регіонального врядування також створює умови для набуття ними та розвитку відповідних навичок, необхідних для активних дій на європейській арені у рамках двосторонніх чи багатосторонніх угод про співробітництво. Розширення ЄС на терени Центральної та Східної Європи робить європейські політичні процеси більш складними і комплексними, доповнюючи та збагачуючи їх індивідуальними особливостями нових країн, що мають різні управлінські традиції, культури та підходи. Можна стверджувати напевно, що абсолютна більшість вітчизняних державних службовців ще не усвідомлюють наслідків впливу процесу європеїзації на їх повсякденну роботу. Ці питання видаються досить складними, а їх вирішення – довготривалим, а то й неможливим без відповідної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців через європейські стандарти, які вже певний час досить ефективно

застосовується в державному управлінні держав-членів ЄС. Тому потрібно зробити ще дуже багато, щоб державними службовцями об'єднана Європа сприймалася не як об'єкт недосяжної політики, а стала звичайним практичним питанням.

Що таке європейський вимір у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців загалом та службовців системи регіонального врядування та місцевого самоврядування зокрема і чому важливо його враховувати?

Відповіді на ці питання криються у досить поширеній в країнах західної демократії концептуальній формулі "публічне (державне) управління - це уряд в дії", що використовується в державах-членах Європейського Союзу. Як сфера вивчення публічне (державне) управління зосереджується на аналізі концепцій "уряд в дії", "діяльність уряду", "впровадження конституції", "ефективне управління", "урядове управління", "демократичне врядування", "регіональне врядування" тощо. Все більша увага приділяється вивченню класичних ідей, відбитих в обов'язках уряду стосовно суспільства, й усвідомленню того, що діяльність уряду - це фактично публічна відповідальність "уряду в дії". Особливості ефективного, активного, дієвого, стабільного, безсилого і т.п. уряду широко досліджуються зарубіжними і вітчизняними вченими [15, 21, 30, 38, 39, 45, 69, 94, 167, 170, 196, 224, 226, 229, 233].

Необхідність врахування європейського виміру у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців зумовлюється такими причинами:

- історичним розвитком Європи;
- розквітом "епохи порівняння";
- виникненням спільного ринку в Європі.

Суть першої причини полягає у зростанні європеїзації державного управління і тих завдань, що стоять перед державними органами влади, що зумовлено швидким зростанням міжінституціональної міжнародної взаємодії та міжнародного співробітництва на європейському континенті. Щоденна діяльність службовців, які працюють на місцевому, регіональному та

центральному рівнях управління в нинішніх умовах, все більше пов'язана з міжнародною діяльністю, а їх обов'язки все частіше стосуються загальноєвропейських справ. Щоб компетентно вирішувати "європейські" питання, державні службовці повинні володіти глибокими і всебічними знаннями в галузі інтеграційних процесів, зокрема:

- історії, теорії та стратегії європейської інтеграції;
- взаємовідносин України з ЄС;
- права та інституцій Європейського Союзу;
- сутності і напрямів галузевих політик ЄС;
- організації й функціонування державної служби тощо.

Друга причина характеризується сучасними еволюціями в європейському інтеграційному процесі, які лише підтверджують тезу про те, що "запроваджувати конституцію складніше, ніж розробляти". Останні десятиріччя були присвячені розробці інституційних рамок європейської інтеграції не тільки через удосконалення діючих та створення нових органів, установ, відомств, організацій Європейського Союзу, а й через інституціоналізацію єдиного європейського ринку. У результаті запровадження економічного і валютного союзу внутрішній ринок стає більш ефективним і активніше впливає на практичне застосування концепції "уряд в дії" на всіх національних рівнях державного управління та наднаціональному управлінському рівні. Передбачається, що в подальшому такі процеси мають розблокувати національні судові системи та правові обмеження і будуть спонукати їх до адаптації з європейськими правовими нормами, цінностями і традиціями. Денаціоналізація правових систем та адміністративних обмежень в державах-членах та державах-претендентах на вступ до ЄС спричинить потребу в новому сприйнятті реалій для їх порівняння. З'явиться необхідність дивитися крізь, а не поверх кордонів для того, щоб оперативно оцінити урядові дії у будь-якій державі ЄС, і не лише на основі принципів права або політичних вимог. Увага, яка приділяється впровадженню європейської політики, практичному виявленню "уряду в дії", безперечно підвищиться, в той час як переваги різних регіонів і держав-членів оцінюватимуться в контексті їх ролі і реальних

досягнень, а не тільки за обіцянками та запевненнями національних політиків. Всі ці очікувані зміни вже зараз вимагають нових знань і досвіду, які базуються на порівнянні практичної діяльності сучасних європейських урядів.

Третя причина характеризується тим, що денаціоналізація національних систем державного управління є результатом подальшої європейської інтеграції і має ряд важливих наслідків як для рядових службовців, так і для керівників європейських установ. З урахуванням цієї обставини були розроблені транснаціональні системи підготовки державних службовців, які використовувалися для освітніх та професійних і політичних цілей. Ця робота продовжується в контексті розширення Європейського Союзу, а тому національні управлінські системи (в тому числі й українська) перебувають в процесі визначення нових обов'язків; все більше заходів вживається для аналізу та дослідження ситуації в нових державах-членах ЄС. За короткий строк така діяльність вийде за межі лише збирання інформації, оскільки поставлені завдання мають бути виконані, а їх результати вимагатимуть нових інституційних рамок для співпраці у сфері державного управління. Притаманні цьому виду діяльності управлінські особливості ілюструються співпрацею різних прикордонних регіонів у формі транскордонного співробітництва або, наприклад, політико-адміністративним співробітництвом в країнах, що підписали Шенгенську угоду.

Отже, вирішення проблем, зумовлених зазначеними причинами, вимагає нового розуміння ситуації всіма суб'єктами управлінської діяльності, а особливо службовцями системи регіонального врядування.

Аналіз європейського досвіду показує, що спільною рисою в освіті, тобто в підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців є розробка як загальних, так і спеціальних навчальних програм. Відмінність полягає в тому, що деякі з країн (Фінляндія, Швеція, Австрія) запроваджували програми заздалегідь, а інші (Португалія та Іспанія) здійснювали програми на момент вступу. В окремих випадках розробці програм передувала дискусія щодо стратегії навчальної підготовки в умовах інтернаціоналізації та європейської інтеграції.

За свідченням європейських спеціалістів, підготовка та вступ до ЄС більше впливає на урядову та управлінську поведінку, ніж на національні інституції. Ті країни, які швидше (за кілька років до вступу в ЄС) починали навчання державних службовців за європейськими стандартами, і передусім службовців з питань європейської інтеграції та службовців системи місцевого та регіонального врядування, були найбільш успішними в процесі переговорів. При цьому поточні структурні зміни в цих країнах-кандидатах супроводжувались паралельним навчанням державних службовців новим формам і методам роботи. Вчасне вивчення політики, права та інститутів Європейського Союзу необхідне для того, щоб експерти з євроінтеграційних проблем, які можуть бути безпосередньо залучені до переговорів про вступ і будуть зосереджені на пріоритеті національних інтересів, не упустили основних питань. Такі знання зумовлюють оцінку потреб у навчанні державних службовців, відповідну адаптацію побудованих на попередньому досвіді європейської інтеграції навчальних стратегій і програм до нових інтеграційних особливостей, зокрема до політичної та управлінської культури кожної держави-члена ЄС.

Зазвичай виокремлюються дві цільові групи для навчання:

1) мала група (від 100 до 300 осіб) державних службовців вищого рівня для інтенсивного й поглибленого навчання, які безпосередньо будуть залучатися до ведення переговорів на європейському рівні і працювати в рамках європейської стратегії прийняття рішень;

2) велика група (до кількох тисяч, а то й десятків тисяч, в залежності від масштабів країни) державних службовців для базового й менш інтенсивного навчання, які працюватимуть в галузях, що підпадають під вплив надбання Спільноти *(acquis communautaire)*. До цієї групи входять представники всіх міністерств і відомств, що складають національні системи виконавчої влади, а також посадовці, що працюють у сфері державного управління на регіональному та місцевому рівнях.

Напрями навчальної підготовки є, в основному, сталими й можуть дещо відрізнятись з огляду на особливості країни. Вони складаються з таких блоків:

- інституції ЄС та процедури прийняття рішень;
- джерела законодавства ЄС;
- політика ЄС;
- держави-члени ЄС;
- джерела інформації про ЄС;
- мовна підготовка;
- підготовка в галузі ведення переговорів;
- спеціалізована підготовка.

Варто наголосити, що нові програми підготовки з питань європейської інтеграції мають бути поєднані із вже існуючими навчальними програмами з права та державного управління.

За останні десятиріччя у європейських країнах відбувся значний розвиток навчальних програм з публічного (державного) управління. Сутність цієї дисципліни вимагає адекватної відповідності навчальних програм вимогам розвитку в цій сфері. Проте, реагування цих програм на європеїзацію національних систем державного управління поки що незначне, а основа для розвитку європейського виміру в програмах з державного управління ще слабка. Крім того, ініціатив європеїзації державного управління також ще недостатньо. Загальна картина свідчить про те, що навчальні програми з державного управління з акцентом на європейський вимір ще не відповідають сучасним реаліям або вивчаються короткий період часу після їх розробки, а кількість університетів та інших закладів вищої освіти, в яких реалізуються такі навчальні програми, залишається недостатньою. Якщо в органах державного управління європеїзація є вже встановленим фактом, то процес європеїзації у вивченні державного управління як навчальної дисципліни тільки розпочався. Аналіз дисциплін європейського спрямування, що були включені до основної частини навчальної програми з державного управління, вказує на недоліки інтегрованих курсів / спеціалізацій з європейської інтеграції та порівняльного державного управління.

Можна зробити висновок, що європейський вимір освіти службовців системи регіонального врядування, особливо у нових державах-членах ЄС, ще

недостатньо розвинутий, а потенціал для розвитку цього виміру в недалекому майбутньому є досить значним. Проте цей достатньо загальний висновок потребує деякої конкретизації, а в майбутньому - подальшої розробки. Варто мати на увазі, наприклад, що кількість навчальних дисциплін з питань європейської інтеграції та порівняльного публічного (державного) управління – це не єдиний показник рівня європеїзації освіти. Ще одним з показників є те, чи входять ці дисципліни до основної частини навчальної програми, оскільки дуже важливо, щоб всі слухачі отримали загальні знання з порівняльного публічного (державного) управління та європейської інтеграції. Практика засвідчує, що включення невеликої кількості навчальних дисциплін цієї тематики до основних компонентів навчальної програми забезпечує досягнення більш високого рівня європеїзації, ніж запровадження великої кількості навчальних дисциплін на рівні факультативного вивчення.

Отже, розширення Євросоюзу ставить нові складні завдання перед службовцями як по всій Європі, так і в Україні, а тому їх відповідна фахова підготовка є нагальною справою держави. Інтеграція України в об'єднану Європу вимагає виконання величезної кількості зобов'язань, що знайшли відображення в базовому документі, яким залишається Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом (підписана в 1994 р., вступила в дію в 1998 р.), що визначає засади культурно-освітньої і науково-технічної інтеграції України до ЄС. За десятиріччя вищими і центральними органами державної влади схвалено цілу низку нормативно-правових актів різної юридичної сили, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Концептуальне бачення професіоналізації державної служби полягає в тому, що вона має здійснюватися насамперед через систему професійного навчання як державних службовців загалом, так і службовців системи регіонального врядування зокрема, розвиток якої має бути визначено одним із пріоритетів державної кадрової політики. Зазначена система має передбачати цільову підготовку за державним замовленням висококваліфікованих фахівців з питань регіонального та місцевого врядування, залучення провідних закладів

освіти до здійснення перепідготовки та підвищення кваліфікації цих фахівців з метою поліпшення їх спроможності реалізувати державну регіональну політику. Суттєвою умовою для забезпечення високої професійності має стати розширення можливостей для навчання службовців системи місцевого самоврядування, зокрема на основі застосування дистанційного навчання, проведення регулярних обмінів досвідом між ними та обговорення актуальних проблем регіонального врядування, застосування новітніх технологій у цій сфері.

Узагальнюючи особливості вияву європейського виміру в освіті службовців системи регіонального врядування та враховуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки:

– без вирішення більш широкої проблеми, тобто вдосконалення національної системи публічного (державного) управління з позицій європейського виміру досягти належного рівня освіти службовців системи регіонального врядування, тобто їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, буде надзвичайно складно;

– європейський вимір освіти службовців системи регіонального врядуванння зумовлений історичним розвитком в Європі, розквітом епохи порівняння та виникненням спільного ринку в Європейському Союзі;

– важливо, щоб службовці системи регіонального врядуванння отримали хоча б загальні знання з порівняльного публічного (державного) управління та європейської інтеграції;

– навчальні програми для службовців у державах-членах ЄС охоплюють в основному такі теми: право, економіка, політичні та адміністративні науки, розвиток людських ресурсів; для бажаючих поглибити свої знання з правових, економічних чи політичних аспектів трансформаційних процесів, має бути запропонований також міждисциплінарний навчальний підхід;

– прийняття в Україні цілого ряду важливих нормативно-правових актів вищими і центральними органами державної влади показує розуміння на державному рівні існуючих проблем та шляхів їх вирішення у сфері національної кадрової політики.

Висновки до розділу 1

1. Регіональне врядування в сучасній державі є одним із складників демократичного врядування. Як комплекс багатогранних явищ і процесів політико-правового характеру, регіональне врядування включає в себе різнобічні компоненти, ключовим з яких є такий, що забезпечує прямий зв'язок з громадянами і завдяки якому відбувається безпосереднє здійснення ними влади, вирішуються найважливіші питання взаємодії держави з регіонами та місцями, де вони компактно проживають. Особлива роль регіонального врядування виявляється в його приналежності до цілісної національної системи державного управління, яка, у свою чергу, є підсистемою публічного управління.

2. Крім термінологічного словосполучення "регіональне врядування", поняття "врядування" за майже сорокарічний період свого існування найчастіше використовується при науково-практичному застосуванні у таких словосполученнях, як "демократичне врядування", "європейське врядування", "глобальне врядування", "електронне врядування" тощо. Зокрема, особливістю демократичного врядування є те, що в умовах адекватного зворотного зв'язку між органами влади і громадянами, прозорості та відповідальності влади мають застосовуватися конкретні дії, спрямовані на нейтралізацію бюрократичної інерції, яка часто заважає залученню громадянського суспільства до виконання його організаціями нових рішень.

3. Регіональне врядування варто визначити як процес діяльності державних та місцевих органів публічної влади, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, які відповідно до своїх повноважень чи статутних завдань розв'язують проблеми регіонального та місцевого значення, впливають на регіональний та місцевий розвиток. Діяльність суб'єктів регіонального врядування пов'язана з дослідженням внутрішнього потенціалу регіону, визначенням місцевих потреб і обґрунтуванням першочерговості вирішення

існуючих проблем та напрямів розвитку на засадах пріоритету інтересів місцевих громад та населення регіону.

4. Європейські підходи до становлення і впровадження регіонального врядування ґрунтуються на принципі "згуртування" (англ. -*"cohesion";* укр.- "когезія"), практичну реалізацію якого було започатковано в Європейському Союзі в 90-х роках минулого століття. В його основу концептуально було покладено ідею об'єднання зусиль публічних установ, які є незалежними одна від одної, для виконання завдань, що стоять перед ними. Територіальне згуртування в ЄС тлумачиться як гармонійний розвиток територій та регіонів, які вирізняються вражаючим розмаїттям своїх економічних, географічних, природних та інших можливостей, і визначає три його важливі складові: сполучення, координацію та співробітництво.

5. Становлення і впровадження регіонального врядування в Україні відбувається у форматі таких пріоритетних напрямів розвитку регіонального врядування, як: дотримання взаємної лояльності і рівної гідності у стосунках між регіональними органами влади і центральними органами; забезпечення єдності, суверенітету і територіальної цілісності Української держави; дотримання принципів верховенства закону і територіальної організації держави; запровадження принципу згуртування (когезії); забезпечення розвитку місцевої демократії, участі жителів регіону, територіальних громад в ухваленні рішень загальнодержавного значення; створення гнучких та ефективних управлінських систем на місцевому та регіональному рівнях; сприяння економічному і соціальному розвитку території.

6. Досягнення належного рівня освіти службовців системи регіонального врядування, тобто їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації можливе за умови вирішення більш широкої проблеми, а саме - вдосконалення національної системи публічного (державного) управління з позицій європейського виміру. Службовці системи регіонального врядуванння мають отримувати хоча б загальні знання з порівняльного публічного (державного) управління та європейської інтеграції, за навчальними програмами, адаптованими для службовців у державах-членах ЄС, які

охоплюють в основному такі теми, як право, економіка, політичні та адміністративні науки, розвиток людських ресурсів; для бажаючих поглибити свої знання з правових, економічних чи політичних аспектів трансформаційних процесів, має бути запропонований також міждисциплінарний навчальний підхід.

РОЗДІЛ 2.
СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Механізми регіонального врядування в реалізації державної регіональної політики

Дослідження проблем, пов'язаних з реалізацією державної регіональної політики, показує, що при всьому розмаїтті підходів до вивчення найрізноманітніших питань цієї сфери практично відсутні наукові напрацювання про механізми регіонального врядування. Такий стан видається дещо дивним, якщо взяти до уваги надзвичайно детально досліджені найрізноманітніші питання, пов'язані з власне механізмами державного управління, а в науковій літературі визначень і понятійно-категоріальних розроблень яких існує величезна кількість. Тому, така ситуація з одного боку дещо ускладнює наші намагання дослідити питання, пов'язані як із становленням механізмів регіонального врядування загалом, так і питання про роль і місце механізмів регіонального врядування в реалізації державної регіональної політики зокрема. З іншого боку, наявність великого масиву наукових доробків з наведеної проблематики може стати хорошою основою для поглибленого вивчення заявленої теми дисертаційного дослідження. З огляду на це доцільно почати з визначення поняття "механізм регіонального врядування", використовуючи при цьому вже існуючі теоретичні напрацювання про механізм державного управління та вже наявні наукові здобутки про регіональне врядування.

До питань про змістовне наповнення поняття "механізм державного управління" та його сутнісних характеристик постійно звертаються українські та зарубіжні науковці. Тому, кожен науковець розглядає поняття "механізм державного управління" з точки зору управлінської проблеми, яку намагається вирішити. Багато наукових доробків з цієї проблематики підготували такі

дослідники, як В.Бакуменко [8], В.Білоус [128], Н.Нижник [114] Ю.Битяк, В.Богуцький, В.Гаращук [20], О.Бойко-Бойчук [23], В.Кобзаненко [73], В.Корженко та Т.Лозинська [83], О.Коротич [84, 85],Т.Пахомова [124], Л.Приходченко [136-138], О.Сюта [182] та інші.

Розглядаючи сутність поняття "механізм державного управління", сучасні дослідники в сфері державного управління спочатку звертаються до тлумачних словників для вивчення етимології самого слова "механізм", яке походить від грецького *mechane* – машина, знаряддя [138, 88].

У тлумачних словниках термін "механізм" пов'язується, як правило, з технічною галуззю. Наприклад, в Тлумачному словнику української мови термін "механізм" визначено в таких значеннях, як:

– пристрій, що передає або перетворює рух. Те саме, що машина;

– внутрішня будова, система чого-небудь;

– сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище [194, с.317].

Такі визначення цього поняття для його використання в державному управлінні дають тільки певний формат для подальшого його наповнення змістом, притаманним саме цій науці.

З огляду на це Н.Нижник, С.Мосов та Г.Леліков зазначають, що механізм є сукупністю дій, які забезпечують здійснення кожного етапу головного процесу. Крім того, з метою розширити змістовне навантаження цього поняття з управлінської точки зору, вони дають визначення вже термінологічному словосполученню "механізм управління" як складової частини системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому зазначають, що механізм управління є засобом організації суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи управління, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [49, с.254, 235]. Тобто, якщо визначати поняття "механізм" з точки зору державного управління, то його можна розуміти як систему певних важелів, засобів, станів взаємопов'язаними методами, принципами управління для вирішення тієї чи іншої управлінської проблеми.

Л.Приходченко висловлює думку про те, що основними ознаками будь-якого механізму є "убудованість" у регульовану систему та специфічний управлінський зміст функціонування [138]. Щодо механізму державного управління, то він є, на її думку, складовою державно-управлінської системи, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління. Відтак механізм управління може бути сформований тільки в межах загальної системи управління, декомпозиція якої забезпечує адресність і цільовий характер його дії [137, с.106].

Вивчаючи складові поняття "механізм", дослідники з різних галузей науки подають різноманітні визначення термінологічних словосполучень, в яких присутній цей термін. У поєднанні з такими поняттями, як "правовий" "громадський", "організаційний" "публічний", "економічний", "політичний" "державний", "інституційний" тощо поняття "механізм" як сам набуває іншого значення, так і надає іншого змісту будь-якому сукупному з ним термінологічному словосполученню. Тому в контексті досліджуваного нами питання про роль і місце механізмів регіонального врядування в реалізації регіональної політики для нас є важливим проаналізувати складові понять "механізм державного управління" та "публічне управління", виокремивши при цьому найбільш важливі ознаки кожного з них. Дослідження цих понять та їх складових як через їх співвідношення між собою, так і з окремими ознаками таких понять, як "врядування" та "регіональне врядування" дасть змогу визначити саме поняття "механізм регіонального врядування", яке поки що не зустрічається в науковій літературі. Крім того, завдяки такому підходу можна буде виявити особливості становлення механізмів регіонального врядування, визначити їх види (типи), виявити їхні прояви як елементів адміністративно-територіальної системи України.

Так, в юридичній літературі "механізм державного управління" визначають як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [51, с.46 – 47]. Тобто,

вказане визначення механізму державного управління включає в себе такі складові: організаційну – у значенні сукупності державних органів, та правову - як систему правових норм.

Про те, що система органів державного управління, як суб'єкт управління, виступає основним складником організаційного характеру в механізмі державного управління, зазначають також автори навчального посібника "Державні організації як складова механізму держави". На їх думку, до механізму державного управління доцільно включити, як необхідний складовий елемент, систему правових норм. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [11, с.37–39].

Цілком прийнятною така "формула" є для визначення поняття "механізм регіонального врядування", який також має включати організаційну та правову складові. Відмінність між організаційною складовою цих понять полягає, насамперед, в тому, що в механізмах державного управління діють державні органи влади, в той час як механізмах регіонального врядування наявні, крім них, і інші суб'єкти врядування – органи місцевого самоврядування та елементи (інституції) громадянського суспільства. На думку А.Ф.Колодій, до інституцій, що творять внутрішню структуру громадянського суспільства, належать добровільні громадські об'єднання: економічні, культурно-мистецькі, освітні, наукові, захисту прав громадян, благодійні та інші; громадські рухи й політичні партії (останні – на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади); незалежні засоби масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут; вибори та референдуми як засіб громадського волевиявлення й захисту інтересів; залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (наприклад суди присяжних, народні міліцейські загони тощо); велика частина

розподільчорегулятивних інституцій сучасної держави загального добробуту [76, с.110].

Існуючі відмінності між правовими складовими понять "механізм державного управління" та "механізм регіонального врядування" закладені, насамперед, в категорії правових актів, якими регулюються дії цих механізмів. Так, механізм державного управління тією чи іншою сферою закладається, як правило, у правові акти, прийняті вищими та центральними актами органів державної влади. До таких актів належать закони, укази Президента України, постанови та розпорядження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, розпорядження та накази, видані міністерствами та іншими відомствами, які належать до центральних органів виконавчої влади. Механізм державного управління тією чи іншою сферою може міститися також у кількох правових актах в сукупності, правові норми яких ніби доповнюють одна одну.

Ще одну відмінність між поняттями "механізм державного управління" та "механізм регіонального врядування" можна виявити у цілях (завданнях), які стоять перед державним управлінням та регіональним врядуванням. Очевидно, що цілі (завдання) державного управління у тій чи іншій сфері відрізняються від цілей регіонального врядування насамперед як за масштабами, так і за змістом: у першому випадку вони охоплюють як правило національний рівень, а в другому – регіональний та місцевий. Важливо також зазначити, що виконання цілей (завдань) в рамках чи одного, чи іншого механізмів здійснюється сукупністю відповідних органів (державних – у першому випадку та державних органів і інших суб'єктів – у другому) органів відповідно до їх правового статусу.

Про важливість наявності цілей у державному управлінні наголошує Л.Приходченко, зауважуючи, що сутність системи управління полягає в цілепокладанні, оскільки ціль визначає зміст і напрям переходу об'єкта управління за межі реальності, у бажане майбутнє, що потребує логічного просування від більш загального, абстрактного передбачення до конкретного прогнозування [137, с.107-108].

Цілі, крім того, як продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного, надають системі державного управління об'єктивно зумовленого, обгрунтованого та раціонального характеру, що досягається їх узгодженістю, субординацією та адекватністю потребам, інтересам населення окремих територій та держави в цілому. Адже вибір цілей - це насамперед бачення перспективи розвитку як основи всієї діяльності, тобто вибір пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування діяльності за умови використання наявних ресурсів. Тому цільовий компонент є первинним складовим елементом структури механізму, призначення якого полягає в достатній конкретизації загальної мети управління [136, с.25].

В.Білоус вважає, що механізм державного управління є системою певних взаємодіючих ланок, що забезпечують вплив держави на суспільство, всі його організації, на кожного громадянина, їх діяльність і поведінку на основі Конституції, законів, правил і норм, прийнятих у державі [128, с.315]. На його думку, структура механізму державного управління включає в себе:

– формування легітимного суб'єкта та інституційної ієрархії державного управління;

– розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень;

– адміністративні органи і різноманітні засоби реалізації управлінських рішень;

– органи контролю та арбітражу, забезпечення "зворотного зв'язку" з об'єктами управління.

В даному випадку в механізмі державного управління наявна, крім організаційної та правової складових, ще й політична. Організаційна складова представлена досить "об'ємно", цілою системою певних взаємодіючих ланок, зокрема через формування легітимного суб'єкта та інституційної ієрархії державного управління, адміністративні органи і різноманітні засоби реалізації управлінських рішень, органи контролю та арбітражу, забезпечення "зворотного зв'язку" з об'єктами управління. Політична складова зводиться до розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень. Все це має здійснюватися на основі Конституції, законів, правил і норм, прийнятих у

державі, тобто з врахуванням "правової складової". У цьому визначенні поняття механізму державного управління йдеться також про об'єкт управління, якими є суспільство, всі його організації, кожний громадянин, їх діяльність і поведінка.

Такий підхід до "побудови" механізму державного управління видається досить цікавим, оскільки без визначення проблеми та прийняття управлінського рішення щодо необхідності її вирішення, жоден механізм державного управління не почне діяти. Якщо цей підхід застосувати до визначення механізму регіонального врядування, то результат буде наступним. Організаційна складова може бути представлена взаємодією органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, установ приватного сектору та інститутів громадянського суспільства. Політична складова може зводитися до розроблення стратегічного курсу і прийняття рішень регіонального рівня. Цілком очевидно, що взаємодія цих двох складових має відбуватися на основі норм Конституції, законів, інших правових актів, які і є правовою складовою у механізмі регіонального врядування.

Думку про те, що механізм державного управління – це система певних складових, підтверджують багато фахівців у сфері державного управління. Так, О.Сюта визначає термін "механізм державного управління" як систему засобів впливу суб'єктів державного управління на об'єкт та їх взаємодії, додаючи, що складовими механізму державного управління є структурна (система державних органів управління) та нормативно-правова (сукупність відповідних правових норм) компонента [182, с.272 – 273].

Дане визначення поняття "механізм державного управління" відрізняється від вищезгаданих тим, що, крім організаційної, політичної та правової складових (компонент), у ньому йдеться про взаємодії, які мають місце в процесі впливу суб'єктів державного управління на об'єкт.

Без взаємодії не може здійснюватися і регіональне врядування, про що наголошують З.В.Балабаєва та П.І.Надолішній: "Врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі

політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку". [9, с.81].

Про взаємодію учасників управління наголошує О.В.Молодцов, який зазначає, що "модель політико-адміністративних сітей управління базується на реалізації трьох основних вимог до учасників взаємодії. Перша вимога стосується збору інформації про потреби груп інтересів, яка має бути зведена до загального знаменника. Ключовий суб'єкт (публічна влада) відмовляється від взаємодії з численними конкуруючими групами інтересів, примушуючи їх об'єднуватись у впливові асоціації (об'єднання) та пред'являти колективний інформаційний продукт, що значно спрощує консультування та договірний процес, знижує трансакційні витрати на процес координації. Друга вимога стосується відповідності цього колективного продукту суспільним потребам. Третя полягає в тому, щоб пропозиції зацікавлених груп виключали можливість зловживань та зміцнювали матеріальні та етичні стандарти суспільного життя. Останні дві вимоги реалізуються шляхом залучення до оцінки отриманої інформації тих суб'єктів (як правило, до них відносяться центри публічної політики та мозкові центри), які не є безпосередніми виробниками суспільних благ і не входять до списку привілейованих представників зацікавлених груп, однак мають свої інтереси та погляди на політику територіального розвитку" [108, с.142].

Досить поширеною є думка, що механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями). Механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм

управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [115, с. 74].

Однією з ланок, які взаємодіють в системі механізму державного управління, є регіональне врядування, особлива роль якого проявляється в його приналежності не лише до цілісної національної системи державного управління, але й до системи публічного врядування, яка перебуває ще лише у стані свого розвитку. Така роль регіонального врядування зумовлена передусім самою природою цього демократичного суспільного інституту. Завдяки власній природі регіональне врядування великою мірою наближене до людей, а тому саме в його середовищі реально відображаються взаємостосунки з ними органів державної влади, органами місцевого самоврядування, регіональними або міжнародними структурами, приватним сектором тощо.

Твердження про те, що механізми державного управління як складові системи державного управління є однією з ланок взаємозв'язку між суб'єктом та об'єктом державного управління, є цілком слушним. Суб'єктом управління при цьому виступає спеціально створений орган, організація або суспільство загалом, які впливають на керовану систему з метою забезпечення її функціонування і руху до заданої мети. Суб'єкт управління здійснює управлінську і організаційну роботу, приймає рішення і забезпечує досягнення поставлених цілей [204, с.163].

Дане визначення механізму державного управління є чи "не найближчим" за суттю до поняття "механізм регіонального врядування" через суб'єкт управління, яким виступає спеціально створений орган, організація або суспільство загалом. Адже, організація або суспільство загалом також виступає суб'єктом управління і врядування, виходячи з того, що врядування є частиною, похідною від управління. В свою чергу, об'єкт держаного управління є, як зазначають вітчизняні науковці, визначальним елементом системи управління, якому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта управління [49, с.260].

В науковій літературі можна знайти дещо по іншому подану структуру механізму державного управління, яка відрізняється від вищерозглянутих, що складаються з організаційної, політичної та правової компонент у взаємодії. Зокрема, Л.Приходченко вважає, що структуру механізму державного управління складають цільовий, нормативно-правовий, організаційний, економічний та інформаційний компоненти, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний). Разом з тим структурна схема передбачає наявність входу - цілі (ідеал, до якого прагнуть) та результат (отримані наслідки діяльності), послідовність переходу та наявність науково-методичного, інформаційно-аналітичного забезпечення (яким чином треба організовувати діяльність, аби вона була ефективною) [137, с.111].

Про інформаційну складову в механізмі державного управління (як і про інші складові) пише також О. Федорчак, який вважає, що механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Загалом, він поділяє усі наявні механізми на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень [208].

Погоджуючись загалом з таким трактуванням поняття "механізм державного управління", однак варто додати, що, не дивлячись на те, що існують подібні ознаки й риси в існуючих визначеннях цього поняття, складові (або компоненти) та методи (засоби) механізму державного управління можуть змінюватись залежно від поставленої мети та від політичної, економічної та соціальної ситуації в державі (регіоні), а також в залежності від особливостей регулювання певної сфери суспільних відносин.

Отже, майже кожен з дослідників зазначає, що політична, правова та організаційна складові мають бути наявні в складі (структурі) механізму державного управління, тобто визначають їх як базові складові. Цей підхід є цілком прийнятним і для механізму регіонального врядування з міркувань, викладених вище. Тому можемо констатувати, що в структурі механізму регіонального врядування як базові складові мають бути наявні політична, правова та організаційна.

Схожу позицію, але не структури механізму державного управління, а стосовно реалізації державної політики, займають російські дослідники, які вважають, що механізм реалізації складається з комплексу заходів: організаційно-управлінських, нормативно-правових, соціально-психологічних. [42, с.245–246,]. Для нас така позиція є цікавою тому, що ми розглядаємо питання, пов'язані з механізмами регіонального врядування в реалізації регіональної політики. Тобто, йдеться і про механізми, і про політику, а також про реалізацію, яка є своєрідним процесом функціонування механізму державного управління або механізму регіонального врядування.

Для вирішення проблеми реалізації державної політики російські науковці пропонують кілька методологічних підходів. Зокрема, якщо розуміти її як лінійний процес, то при цьому організаційними умовами успішного її виконання є: чітка мета діяльності та стандарти виконання функцій; наявність необхідних ресурсів (фінансових, матеріальних, людських тощо); ефективні організаційні структури; розроблені нормативно-правові акти, які регламентують діяльність організацій, їх взаємовідносини та відносини з владними структурами; розгалужені комунікації та система координації діяльності різних структур, які здійснюють процес реалізації політики, в тому числі і виконавчої та законодавчої влади, влади на різних рівнях; наявність мотивованого та кваліфікованого персоналу [42, с.245–246].

Порівнюючи вищевикладені організаційні умови успішної реалізації державної політики із попередньо розглянутими нами структурними складовими механізму державного управління, можна виявити цілий ряд схожостей, а саме: коли йдеться про чітку мету діяльності та стандарти

виконання функцій, то мається на увазі наявність цільової компоненти; ефективні організаційні структури – це організаційна компонента; потреба у розробленні нормативно-правових актів, які регламентують діяльність організацій, їх взаємовідносини та відносини з владними структурами – це нормативно-правова компонента; коли мова йде про розгалужені комунікації та система координації діяльності різних структур, які здійснюють процес реалізації політики, в тому числі і виконавчої та законодавчої влади, влади на різних рівнях, то варто розуміти під цим інформаційну компоненту.

Дані схожості дають підстави не лише зробити певні паралелі між поняттями "реалізація державної політики" та "механізм державного управління", але й знайти дотичні моменти із складовими (компонентами) механізму регіонального врядування. На основі вже проведеного вище аналізу цих понять можна зробити висновок про те, що механізму регіонального врядування властиві ознаки, якими наділений і механізм державного управління, і реалізація державної політики.

Ще більш тісними є дотичні моменти між поняттями "реалізація державної політики", "механізм державного управління" та "механізм регіонального врядування" при їх порівняльному аналізі через призму ще одного методологічного підходу щодо проблеми реалізації державної політики, запропонованого російськими науковцям. Так, якщо реалізацію політики розглядати як комплекс дій різноманітних державних структур, то в першу чергу тут важливу роль, на їхню думку, відіграють інформаційні системи і канали зворотного зв'язку, які дозволяють дізнаватися про події, а також отримані результати та на їх основі регулювати свою діяльність, виходячи з місії та мети організації [42, с.249]. Проте, не менш важливу роль відіграють інформаційні системи і канали зворотного зв'язку і в механізмі державного управління чи в механізмі регіонального врядування. Тому інформаційна складова якраз і є тим тісним дотичним моментом між поняттями "реалізація державної політики", "механізм державного управління" та "механізм регіонального врядування", яка робить структури цих понять схожими між собою.

Варто також поаналізувати роль і місце суб'єктів і в процесі реалізації державної політики, і в функціонуванні механізмів державного управління та механізмів регіонального врядування. На думку російських дослідників, головну роль при здійсненні державної політики відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях. На друге місце зазвичай виходять неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики та часто беруть в ній безпосередню участь. Інші учасники грають лише епізодичну роль, що також стосується і органів представницької влади. Ключовими складовими успіху реалізації державної політики в тій чи іншій сфері є відносини всередині системи державного управління. Слабкість реалізації помітніше всього проявляється там, де відсутній чіткий поділ владних повноважень між різноманітними органами влади [42, с.249].

Друге місце, відведене неурядовим організаціям, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики та часто беруть в ній безпосередню участь, є насамперед традиційним, тобто таким, яке раніше займали недержавні структури. Однак з розвитком громадянського суспільства, і зокрема в умовах децентралізації державної влади та одночасного підвищення рівня становлення регіонального врядування друге місце для неурядових організацій виявляється явно заниженим. Мається на увазі коло питань, стосовно яких інститути громадянського суспільства повинні виступати ініціаторами їх вирішення та реальними помічниками в органів державної влади, і зокрема виконавчої влади на всіх рівнях, займають сьогодні пріоритетне місце.

У словнику-довіднику з державного управління йдеться про механізм державного управління як про практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Комплексний механізм державного управління визначається як система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Схема реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати [50, с. 96].

О.Коротич зазначає в своїх дослідженнях, що конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління [84]. Державний механізм управління має розглядатися як сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для досягнення певної мети. Відповідно ж до набору методів управління, що входять до складу конкретного державного механізму управління, можуть бути виділені адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні державні механізми управління. Науковець вважає, що механізми здійснення процесу державного управління можна поділити в залежності від того, органи якої гілки державної влади у ньому задіяні як суб'єкти управління. До того ж механізми формування та взаємодії складових системи державного управління надають можливість дослідити процеси формування різних систем державного управління в історичному аспекті (включаючи зміни взаємовідносин між окремими елементами), проаналізувати відмінності, докладно розглянути системи державного управління у кожній державі як з точки зору їх первинного формування, так і щодо поточного призначення або виборів нових представників влади [85, с.145–146].

Таким чином, як для формування дієвого механізму державного управління в будь-якій сфері управлінської діяльності, так і для формування механізмів регіонального врядування вагомими є взаємозв'язки та взаємодія організаційної та правової складових з політичною, як з точки зору інформаційного забезпечення – для прийняття оптимального управлінського рішення, так і для подальшого втілення владних рішень в життя на різних рівнях державного управління – загальнодержавному, регіональному, місцевому. Це підтверджується також тезою про те, що суттю політичного

механізму управління є, як зазначає С.Є. Саханенко, процес ухвалення рішення [176, с.25].

На основі вищевикладених позицій багатьох дослідників можна зробити висновок про те, що:

– механізм регіонального врядування - це складова частина не лише цілісної системи державного управління, але й системи публічного управління;

– цей механізм є, з одного боку, системою певних засобів організації управлінсько-врядних процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів з метою забезпечення виконання запланованих заходів та цілей регіонального врядування (прогнозування та планування, етапи прийняття регіонального рівня управлінських рішень, нормативно-правове забезпечення, методи регіонального врядування тощо);

– з іншого боку, структуру механізму регіонального врядування відповідно до набору принципів, методів та ресурсів врядування, складають цільові, організаційні, політичні, правові, економічні та інформаційні компоненти.

У великих системах (що складаються з кількох елементарних систем), якими є, наприклад, регіони держави, які мають в адміністративно-територіальному вимірі цілу систему територіальних утворень типу "область", "райони", "міста", "селища", "села", до формування механізмів регіонального врядування необхідно застосовувати, на наш погляд, комплексний підхід. Це означає, що цільові, організаційні, політичні, правові, економічні, інформаційні та інші складові (компоненти) в цьому випадку є як окремими механізмами, так і складовими єдиного механізму регіонального врядування. Визначення цих складових залежить, головним чином, від того, що, як і де необхідно врегулювати (реформувати, удосконалити).

Оскільки "врядування" загалом постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління [9, с.81], то, враховуючи все вищевикладене, регіональне врядування також

здійснюється для вироблення і реалізація публічної політики, але на регіональному рівні. Регіональне врядування, з огляду на це, також є елементом системи публічного управління.

Добір методів, принципів та критеріїв механізму державного управління здійснюється в залежності від управлінської проблеми. Цей же підхід є цілком прийнятним і до формування механізмів регіонального врядування, які застосовуються в процесі реалізації регіональної політики. Це означає, що у складі механізмів регіонального врядування мають бути наявними політична, правова та організаційна ланки як базові складові, а добір методів, принципів та критеріїв цих механізмів може здійснюватися в залежності від суті управлінської проблеми. Саме завдяки такому підходові можна охопити різні аспекти цього процесу.

Проте для нашого дослідження варто звернути увагу, в першу чергу, на політико-адміністративну, правову та політичну складові поняття "регіон", оскільки саме політико-адміністративна складова забезпечує кордони впливу регіональної влади, правове поле має визначальне значення для нормального функціонування регіону, а взаємодія центральної та регіональної влади з правових питань може бути як джерелом конфліктів, так і стимулом регіонального розвитку. Політична складова є цілісною впорядкованою сукупністю політичних інститутів, відносин, процесів, принципів організації суспільства врегіоні, будучи одночасно частиною чи підсистемою загальної суспільної системи [212, с.81].

На думку С. Барзілова та А. Чернишова, регіон як політичний простір є сукупністю закладів і способів, з допомогою яких здійснюється вплив населення на місцеву владу в плані її формування (активне виборче право), визначення та коригування соціальної політики, і система політичного контролю влади над населенням [12, с. 5].

Дослідження механізмів регіонального врядування буде неповним без врахування європейських підходів щодо їх формування. Тому важливо мати на увазі, що Лісабонський договір містить такі європейські підходи щодо формування механізмів регіонального врядування, які дають змогу

ідентифікувати їх як унікальний, характерний для Європейського Союзу спосіб вироблення та реалізації європейських політик на регіональному рівні. Завдяки цим підходам складовими механізмів регіонального врядування є: наднаціональні органи ЄС; держави-члени ЄС; під-(суб)-національні органи влади цих держав (провінції, землі, кантони, регіони, воєводства, округи, райони, муніципалітети, графства, міста тощо); бізнес-об'єднання, включаючи транснаціональні корпорації, малий та середній бізнес, сімейний бізнес або підприємництво; громадянське суспільство, включаючи асоціації та об'єднання неурядових організацій (НУО), конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донорів-меценатів, національні або місцеві НУО та окремих громадських активістів [185, с.139].

Отже, з огляду на вищезазначене, та виходячи з авторської інтерпретації поняття "механізм регіонального врядування" пропонуємо таке його визначення: механізм регіонального врядування - це складова частина цілісної системи публічного управління, яка, відповідно до набору принципів, методів та ресурсів врядування, містить цільові, організаційні, політичні, правові, економічні та інформаційні компоненти; у взаємодії з комплексом певних засобів організації управлінсько-врядних процесів та способів впливу ця складова з метою забезпечення виконання запланованих заходів та цілей регіонального врядування сприяє розвитку керованих об'єктів, зокрема таких територіальних утворень, як "область", "район", "місто", "селище", "село".

2.2 Види механізмів регіонального врядування, їх компоненти та взаємодія

Механізми регіонального врядування поділяються на такі види, як організаційний, правовий, політичний та інституційний. В рамках організаційного механізму регіонального врядування органи та посадові особи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень здійснюють різноманітні організаційні дії (заходи), які належать до форм управлінської діяльності. При цьому вони здійснюють загалом такі ж самі організаційні дії (заходи), які властиві іншим органам державної влади. Це означає, що органи місцевого самоврядування не є цілком і повністю вільними у виборі форм управління, які в теорії адміністративного права традиційно визначаються як неправові. До таких форм відносяться, як зазначає В.Борденюк, такі дії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які хоч безпосередньо і не тягнуть юридичних наслідків, проте, здійснюються здебільшого в межах їх повноважень, визначених законом [26, с.482].

Проте ключова роль серед організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування належить насамперед сесіям відповідних місцевих рад, на яких вирішуються ключові питання, віднесені до відання місцевого самоврядування. Сюди треба віднести засідання постійних та тимчасових контрольних комісій відповідних рад. Постійні комісії є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. У такий спосіб формуються тимчасові контрольні комісії, основне функціональне призначення яких полягає у здійсненні відповідного контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Ці форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування багато в чому співвідносяться з основними формами діяльності Верховної Ради України. Однак, якщо результатом діяльності останньої є здебільшого закони та

постанови, то результатом діяльності відповідних рад - рішення, яким властивий підзаконний характер.

В рамках правового механізму регіонального врядування органи місцевого самоврядування, як і органам виконавчої влади, застосовують правові та неправові форми управлінської діяльності (врядування). До правових форм відноситься насамперед прийняття (видання) органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами правових актів, які можуть бути як нормативного, так ненормативного характеру.

Видання таких актів має конституційно-правову основу, зокрема, положення статті 144 Конституції України, згідно з якими органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. У такий спосіб органи місцевого самоврядування в єдиному контексті з органами держави визнаються суб'єктами реалізації норм права у формі їх застосування. Це означає, що правові форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування органічно пов'язуються з такими правовими формами здійснення функцій держави як правотворча, правозастосовча та правоохоронна, які характеризують явище державного владарювання. Адже з точки зору загальної теорії держави і права специфіка реалізації норм права у формі застосування полягає в тому, що її суб'єктами визнаються здебільшого органи державної влади та їх посадові особи.

Політичний механізм регіонального врядування має свої компоненти та особливості функціонування, які у процесі взаємодії з іншими механізмами регіонального врядування забезпечує реалізацію державної регіональної політики. Становлення політичного механізму регіонального врядування відбувається за умов виконання одного з головних завдань, суть якого зводиться до прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень подальшого розвитку тієї чи іншої управлінської сфери. З цією метою мають визначатися пріоритетні питання та чітко формулюватися, розглядатися альтернативні варіанти політичних рішень, визначитися з кінцевим варіантом. На впровадження політики, як і на природу проблеми, на яку скеровується

політика, впливають соціальне, економічне, технологічне та політичне оточення. Структура ж адміністративного апарату, який займається впровадженням політики, має не менший вплив на неї, ніж вище перелічені чинники [39]. Саме від обігу інформації між центром та регіонами стосовно запланованих та впроваджуваних змін, від бажання регіональних та місцевих органів влади виконувати доведені зверху вказівки, від впливу тієї чи іншої політичної сили в регіоні та від її бачення перспективи розв'язання управлінської проблеми і т.п. залежить певною мірою вирішення і такого завдання, як ефективність політичного механізму регіонального врядування.

Як зазначає С.Саханенко, основними соціально-політичними інститутами, що формують політичні механізми управління, зокрема і на міському рівні, є органи державного управління, місцеве самоврядування, партії і громадські організації, засоби масової інформації, організовані групи інтересів та інші виразники інтересів різних шарів суспільства [176, с.26]. Тобто, на місцевому рівні та регіональному проходять процеси, які впливають на формування політичних рішень стосовно розв'язання місцевих та загальнодержавних питань, що стосуються інтересів регіонів.

Саме тому при формуванні політичного механізму регіонального врядування використання політичної складової є цілком логічним і доречним, не дивлячись на те, що в унітарній державі де-юре регіони і не мають політичної самостійності. Розглядаючи стадії циклу політики, які включають постановку порядку денного, формування політики, прийняття рішення, впровадження політики та оцінювання політики [39, с.20], необхідно враховувати і певні процеси, а саме - входження проблеми в поле зору органів влади, для вирішення якої в її рамках формуються політичні альтернативи, на основі яких влада приймає певний порядок дій/або не дій, а потім вже здійснює цю політику. В результаті відбувається процес оцінювання означеної політики, висновком чого може бути переосмислення проблем та рішень.

Оскільки управлінські проблеми, щодо вирішення яких формується політичний механізм регіонального врядування, існують, як знизу (надання адміністративних, соціальних тощо послуг населенню; формування бюджетів;

диспропорції в розвитку регіонів і таке інше), то й альтернативні варіанти їх розв'язання в більшості випадків також мають формуватися знизу. Реальними ж альтернативами здійснення тих чи інших змін (реформ) є ті, за якими стоять впливові політичні сили та які отримують достатню підтримку на різних рівнях – місцевому, регіональному, центральному.

Інституційний механізм регіонального врядування є досить громіздким комплексом різного рівня органів, установ, організацій, наділених функціями консультативно-дорадчого та координаційного характеру. Включаючи цілу мережу наявних в Україні інституцій, які сприяють розвиткові місцевого самоврядування на всіх рівнях, цей механізм є також одним з важливих компонентів цілісного механізму державного управління на регіональному рівні.

Різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні інституції при різного рівня органах державної влади активно почали утворюватися після прийняття в 1996 році Конституції України. Їх метою діяльності було і залишається вироблення пропозицій щодо удосконалення механізму взаємодії органів державної влади та регіонального і місцевого самоврядування, розроблення концепцій адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, оптимізації адміністративно-територіального устрою України тощо.

2.2.1 Організаційний механізм регіонального врядування

Реалізація державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів забезпечується насамперед організаційним механізмом регіонального врядування, складовими (або компонентами) якого є:

- місцеві органи влади (регіональні, районні тощо);
- організаційні форми їх діяльності;
- неурядові структури;
- громадян та їх об'єднання.

Основним компонентом організаційного механізму регіонального врядування є місцеві органи влади, які складають дві групи: місцеві представницькі органи влади та місцеві виконавчі органи влади.

Місцеві представницькі органи влади – це колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців [166, с.379].

Відповідно до Конституції, в Україні існує система представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, до якої належать: Верховна Рада України, яка є єдиним законодавчим органом держави і складається із 450 народних депутатів України, що обираються один раз на 5 років; Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка складається із 100 депутатів; обласні ради, які не мають чітко встановленої кількості депутатів, представляють інтереси районів та міст обласного значення; ради громад – сільські, селищні та міські ради, а також районні у місті ради. Кількість депутатів у цих радах, відповідно до законодавства встановлюється самими радами.

В Україні склалася дворівнева система представницьких органів влади, закріплена ч. 3,4 ст. 140 Конституції України і ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" з урахуванням адміністративно-територіального устрою. До першого рівня належать сільські, селищні, міські ради, районні в місті ради, які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Другий рівень складають обласні та районні ради, які є представницькими органами місцевого самоврядування другого рівня, оскільки представляють інтереси не обласних та районних громад, а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

На думку І. П. Бутка, місцеве самоврядування на районному та обласному рівнях слід розуміти лише як асоційований рівень самоврядування [28, с. 93] Саме цим шляхом пішов законодавець при розробці розділу XI "Місцеве

самоврядування" Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування". Тому визнання регіонів (областей та районів) територіальними колективами виглядає спірною ідеєю [27, с. 69].

В законодавстві України були спроби провести розподіл на місцеве та регіональне самоврядування [152]. Однак у визначенні цих категорій немає суттєвих відмінностей, оскільки законодавець зіткнувся з серйозними труднощами під час визначення сутності регіонального самоврядування. Тому В. П. Рубцов вважає, що місцеве самоврядування слід створювати в населених пунктах, а не на територіях [175, с. 91].

Погодитись з таким твердженням не має достатніх підстав, оскільки регіони є важливою ланкою адміністративно-територіального поділу України, а регіональне самоврядування – необхідним елементом ефективного функціонування всього інституту місцевого самоврядування. Регіон є "адекватним рівнем влади для ефективного здійснення принципу субсидіарності, який вважається основоположним з огляду на прагнення до європейської інтеграції України. Регіоналізація не повинна скасовувати автономію місцевих органів влади, про що свідчить зміст Європейської хартії місцевого самоврядування" [55, с. 141].

Частина 2 ст.133 Конституції України встановила вичерпний перелік областей, що входять до системи адміністративно-територіального поділу України. Тому зміна системи обласного поділу потребує зміни положень чинної Конституції України. На жаль, конституційне право України містить не багато правових норм, що характеризують сутність "регіону". Конституційне поняття "регіон" є новелою, а в європейських державах воно вживається досить звичайно.

Тим не менше, територією представницьких органів самоврядування вторинного рівня є регіони, які, на думку П.Ткачука, є територіями-розселеннями, тобто повноцінними соціально-економічними організмами. Вони створюються шляхом об'єднання територій-поселень, що тяжіють одне до одного та збігаються з межами економічних районів. За своїм призначенням

вони покликані повнішою мірою задовольняти потреби населення, розвивати інфраструктуру, раціонально використовувати сировинні ресурси [193, с.54].

Оскільки області та райони належать до категорії регіонів – вони є лише територіальною основою, в межах якої вже існує певна сукупність територіальних громад, що функціонують на території відповідних областей і регіонів. Створені на їх території районні та обласні ради є формою прояву та інтеграції волі й інтересів виборців, які мешкають на території рад базового рівня. Це виявляється, зокрема, в тому, що згідно ст. 4 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [139], загальний склад обласних рад визначається з урахуванням кількості територіальних громад, тим самим забезпечуються спільні інтереси відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст [150, с. 5].

Область є адміністративно-територіальною одиницею, яка утворилась в межах території України, має певні історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, складається з районів і міст обласного значення. Це великий регіон, який виділяється певною цілісністю та самодостатністю економічного і соціального розвитку й місцевими особливостями та традиціями. Статус області визначається тим, що вона є територіальною базою побудови обласних органів виконавчої та судової влади, прокуратури, місцевого самоврядування, основою для проведення обласних референдумів, функціонування бюджету області, організації всеукраїнських референдумів, парламентських, президентських і муніципальних виборів, для розбудови структур політичних партій тощо. Закон України про адміністративно-територіальний устрій має конкретизувати конституційні положення про статус області, яка поділяється на райони, міста обласного значення та інші адміністративно-територіальні одиниці [79, с. 237].

Функціональне призначення області полягає в тому, щоб оптимальніше врегулювати публічні відносини на регіональному рівні. Правовий статус області є складним явищем, зовнішніми та внутрішніми формами прояву. До

зовнішніх форм належить розуміння статусу області через наступні елементи: правовий порядок встановлення їх кількості; процедури їх утворення та ліквідації; зміни їхніх меж та назви. Ці елементи формалізують область як територіальне утворення, що входить до системи адміністративно-територіального поділу держави. Вони є базовими у подальшому визначенні правового статусу територіального утворення, оскільки формуються на основі пріоритетів національної політики [58, с. 176]. До внутрішніх форм прояву відносимо повноваження, форми та методи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування регіонального рівня, які комплексно визначають правовий статус області у широкому розумінні. Це зумовлено наявністю не лише конституційно-правових норм, але й адміністративно-правових, фінансово-правових, цивільно-правових та інших норм [58 с. 179].

Представницькі органи місцевого самоврядування не належать до системи державних органів влади. Конституція України і Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" наділяють їх притаманними лише їм повноваженнями, відповідною матеріально-фінансовою базою, необхідною для здійснення радами наданих їм повноважень. Завдяки такому їхньому конституційно-правовому статусу ради виступають інтегративним рівнем самоврядування, покликаним на демократичних засадах забезпечити спільні інтереси громад відповідних районів та областей. Діяльність районних та обласних рад, на думку О. Ф. Фрицького – це основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок, дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізуються компетенція рад та їх органів [105, с. 269].

Представницька демократія є більш професійною, ніж безпосередня демократія, і саме ради як виборні, а отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях, а також однією з форм участі громади в управлінні громадськими та державними справами. Основні ознаки рад як представницьких органів влади:

– це колегіальні органи, до складу яких належать депутати, обрані безпосередньо населенням на підставі виборів;

– вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень;

– їх діяльність поширюється на всю територію проживання громади;

– згідно із законодавством, вони наділені правом представляти інтереси територіальних громад;

– приймають рішення від імені громад;

– є органами загальної компетенції, до відання яких належать всі питання, що вимагають нормативного регулювання;

– посідають провідне місце у системі всіх органів місцевого самоврядування;

– виражають волю всього населення територіальної громади, надаючи їй загальнообов'язкового значення і здійснюючи в такий спосіб місцеву владу;

– у своїй діяльності поєднують місцеві інтереси з державними.

Органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що є загальнообов'язковими [166, с.380].

Другу групу місцевих органів влади, які є однією із складових організаційного механізму регіонального врядування, складають органи виконавчої влади, до яких належать, насамперед, місцеві державні адміністрації. Їх статус регламентований Конституцією, Законом України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" з наступними змінами і доповненнями, іншими правовими актами України. Так, вони утворюються згідно зі ст. 118 Конституції України [80], а їх безпосередня діяльність регламентується Законом України "Про столицю України – місто герой Київ" від 15.01.1999.

Державна адміністрація є складовою єдиної системи органів виконавчої влади. Вона підпорядковується Президентові України, а також Кабінету Міністрів України. Районні, районні у містах Києві та Севастополі державні

адміністрації підпорядковуються відповідно Обласній, Київській та Севастопольській міській державній адміністрації.

Основними функціями місцевих державних адміністрацій є: захист прав та законних інтересів громадян та держави, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізація державної політики у визначених законодавством сферах управління.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, взаємодії з відповідними представницькими органами та органами місцевого самоврядування. Склад місцевих державних адміністрацій формують їх голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [147].

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а також органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня відповідно до законодавства.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, то Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; дотримання прав та свобод громадян; виконання державних і регіональних

програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку т а виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів т а програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Не є абсолютно автономними органи місцевого самоврядування й у виборі інших організаційних форм діяльності. Так, за змістом відповідних положень Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування можуть здійснювати відповідні контрольні заходи, скликати наради, вимагати відповідну інформацію лише з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, та у випадках, прямо передбачених законодавством. Наприклад, вони можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади (ст. 18).

Підпорядковуються органи місцевого самоврядування загальному правовому режиму і в частині здійснення так званих матеріально-технічних операцій, які мають допоміжний (технічний) характер. Такі дії хоч і не спрямовані на досягнення конкретного юридичного результату, проте здійснюються здебільшого на відповідній правовій основі. Характерним прикладом матеріально-технічних операцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством, є архівна справа, що включає здійснення дій пов'язаних із нагромадженням, обліком, зберіганням архівних документів та використанням відомостей, що в них містяться. Сюди ж відноситься діловодство як сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації та організацію роботи зі службовими документами [60]. Його основним завданням є забезпечення управлінських структур своєчасним і якісним діловодним обслуговуванням, фіксуванням на паперових або магнітних носіях усіх заходів та правових дій,

які здійснюються органами місцевого самоврядування. При цьому загальні правила документування управлінської діяльності та порядок роботи з документами з моменту їх створення або надходження до відправлення чи їх передачі в архів визначаються Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади" від 30 листопада 2011 р. - № 1242 [134].

За змістом відповідних положень Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють у порядку, визначеному законодавством, облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов [135], [133]. Крім того, органи місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством, організовують ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності [59].

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що в процесі регіонального врядування використовується вся система форм управлінської діяльності, властивих органам державної влади. При цьому форми регіонального врядування визначаються здебільшого на законодавчому рівні і не є результатом волевиявлення територіальних громад, що спростовує тезу про громадський характер місцевого самоврядування.

Природа форм управління органів місцевого самоврядування багато в чому визначається природою державного владарювання. А тому їм в основному притаманні одній й ті ж самі ознаки, що характерні формам управлінської діяльності органів виконавчої влади. До цих ознак можна віднести насамперед підзаконний, виконавчо-розпорядчий, юридично-владний характер форм управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, забезпеченість їх заходами державного примусу тощо. І це зумовлено тим, що місцеве самоврядування є проявом децентралізації державної виконавчої влади, за якої змінюється не природа цієї влади, а лише характер відносин між цими органами.

У формах управлінської діяльності органів місцевого самоврядування опосередковується в цілому реалізація одних і тих самих цілей, завдань та

функцій державного управління, що сформульовані в Конституції і законах України для всієї системи органів державної влади. А тому держава не тільки оснащує форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування відповідними атрибутами, притаманними для органів виконавчої влади, а й у разі необхідності може застосовувати до них відповідні заходи державного примусу у вигляді скасування актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у судовому порядку, дострокового припинення їх повноважень тощо. У такий спосіб держава приводить діяльність органів місцевого самоврядування у відповідність до вимог Конституції і законів України.

Наступним компонентом організаційного механізму регіонального врядування є неурядові організації. Неурядові організації, як вважає А.Ф.Колодій, - це добровільні організації локального, національного чи міжнародного рівня, що працюють із громадянами або від їх імені заради суспільного добра на неприбутковій основі. Синонімами терміну "неурядова організація" є "неприбуткова організація" та "недержавна організація" [77, с.363].

Завдяки тому, що неурядові організації створюються з ініціативи громадян, на добровільній основі, вони є подібними до інших громадських організацій. Певна концептуальна невизначеність поняття "неурядові організації" призводить до того, що одні автори виокремлюють неурядові організації як особливий тип громадського об'єднання, а інші – ототожнюють їх з типовими громадськими організаціями. Це, у свою чергу, ускладнює визначення статусу неурядових організацій.

Неурядовим організаціям властиві такі особливості:

– вони займаються вирішенням проблем не своїх членів, а інших людей, надаючи їм певні послуги чи допомогу, допомагаючи вирішувати суспільні проблеми;

– мають оплачуваний персонал, адміністративну ієрархію і не підзвітні громадянам.

За підсумками соціологічного опитування щодо механізмів формування та реалізації державної регіональної політики Н. В. Мирна зазначає:

"незважаючи на те, що більше половини опитаних достатньо високо оцінюють важливість таких чинників, як "створення недержавних організацій (НДО) та їх активна діяльність" і "доступ до фондів ЄС, інших міжнародних фондів" (69 та 61% відповідно), вони займають передостанні позиції в запропонованому переліку факторів, що, на нашу думку, є адекватним українським реаліям, оскільки дійсно сьогодні недержавні організації ще не стали рухливою силою суспільного життя в регіонах, а співпраця регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування з європейськими та іншими фінансовими фондами носить дискретний характер" [103, с.31]. Всі відповіді експертів можна розподілити на чотири групи. Так, безумовним лідером став фактор "добрі контакти між центральними та регіональними органами влади" (94 %), який віднесемо до першої групи. Другу групу складають фактори "зменшення рівня корупції" (86 %), "наявність місцевих лідерів, здатних узгодити інтереси різних груп людей та суб'єктів економіки" (83 %), "надання переваги інвестиціям розвитку замість задоволенню поточних потреб" (81 %) та "іноземні інвестиції" (76 %). У третю групу увійшли фактори "створення НДО і їх активна діяльність" (69 %) та "доступ до фондів ЄС, інших міжнародних фондів" (61 %), а в четверту – лише один фактор – "наявність впливу органів регіональної влади на органи місцевого самоврядування" (41 %).

Аналіз виконаного ранжування факторів надає можливість зробити висновок, що сьогодні, на думку експертів, переважний вплив на розвиток регіону здійснюють суб'єктивні чинники, першорядний з яких "добрі контакти між центральними та регіональними органами влади". Надання пріоритету саме цьому фактору свідчить про достатньо високу залежність регіонів від центру, недосконаліть розподілу повноважень щодо регіонального розвитку за вертикаллю влади, певну ефемерність самостійності регіонів у вирішенні питань власного розвитку. З іншого боку, найменшу кількість балів (усього 41 %) отримав чинник, який відображає вплив органів регіональної влади на органи місцевого самоврядування. Це вказує на незалежність останніх у вирішенні питань місцевого значення, що є позитивним і відповідає сучасній

світовій тенденції відносно посилення ролі місцевого самоврядуванні в життєдіяльності територіальних громад і спільнот [103, с. 32].

Неурядові організації, разом з громадськими організаціями інших типів, утворюють громадський або "третій" сектор суспільного життя, який розвивається поряд із двома іншими секторами – економікою, структурні елементи якої орієнтовані на отримання прибутку, та політикою, де все обертається навкруг владних відносин. Громадський сектор, загалом, і неурядові організації, зокрема, є елементами громадянського суспільства. Вони виконують широке коло функцій, зокрема таких як захист прав людини, надання допомоги біженцям та іншим вразливим групам населення, здійснення дослідницьких та освітніх заходів, сприяння реформуванню освіти або економіки, впровадження різноманітних ініціатив тощо. Останнім часом набули поширення організації, що намагаються сприяти підвищенню конкурентоспроможності України, поширенню соціального підприємництва, пропагуванню моделей інноваційного розвитку країни.

Неурядові організації створюють можливість громадянам брати безпосередню участь у вирішення проблем власного життя, у прийнятті тих чи інших рішень, мобілізації громад, налагодженні їхньої співпраці між собою та з державними органами й міжнародними організаціями. Вони можуть діяти або спільно з громадськими організаціями, або надавати їм консультативну чи фінансову допомогу в якості посередників.

Ще одним компонентом організаційного механізму регіонального врядування є громадяни та їх об'єднання. Громадянин - це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави як у межах її території, так і поза нею.с. 102

Громадянин наділений законодавчо певними особливостями, завдяки яким він є суб'єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин. Зокрема громадянин – це особа, яка:

– належить до постійного населення певної держави;

– користується правами, наданими державою, та виконує обов'язки, покладені на неї;

– користується захистом з боку держави, як правовим, так і судовим;

– несе законодавчо закріплену відповідальність у разі порушення чи невиконання певних рішень, а також у випадку порушення суб'єктивних прав інших осіб або невиконання власних юридичних обов'язків [219, с.103]

Громадяни утворюють *громадські організації*, якими вважаються добровільні масові об'єднання громадян, що виникають унаслідок їхнього волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань. Характеризуються чіткою структурою і створюються для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національнокультурних, спортивних та інших спільних інтересів [92, с. 95]

Громадські організації є основою громадянського суспільства, їх діяльність регулюється Конституцією України, Законами України "Про об'єднання громадян", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про молодіжні та дитячі громадські організації" тощо.

За статусом громадські організації поділяються на місцеві, всеукраїнські і міжнародні. Організації з місцевим статусом функціонують на території відповідного регіону або адміністративно-територіальної одиниці. До всеукраїнських організацій належать об'єднання, діяльність яких охоплює територію всієї України, вони мають місцеві осередки в більшості її областей. До міжнародних належать громадські організації, дія яких поширюється на територію України і хоча б на одну іноземну державу. Для створення організацій зі статусом місцевих (міські, районні, районні у місті, обласні громадські організації) потрібно не менше трьох осіб, зацікавлених у її діяльності, а зі статусом всеукраїнської – знайти по три однодумці не менш ніж у 14 регіонах України (областях, Автономній республіці Крим та Севастополі).

За спрямованістю і змістом діяльності громадські організації поділяють на організації для задоволення особистих потреб (спортивні товариства, спілки книголюбів, товариства мисливців та рибалок, гаражні кооперативи тощо) і організації, спрямовані на задоволення професійних чи суспільних інтересів

(профспілки, національнокультурні, наукові, та науковотехнічні товариства, творчі спілки, дитячі, молодіжні, жіночі, ветеранські, благодійні організації тощо).

Загальні засади створення і діяльності громадських організацій закріплені Конституцією України (ст. 36). Порядок створення громадських організацій, їх права та обов'язки регулюються Законом України "Про об'єднання громадян". Громадські організації мають право: виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права; представляти та захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах; брати участь у політичній діяльності, проводити збори, мітинги, демонстрації тощо; ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші об'єднання громадян; створювати установи та організації; одержувати від органів державної влади та місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань, вносити пропозиції до органів державної влади, розповсюджувати інформацію, засновувати засоби масової інформації, користуватися іншими правами, передбаченими законами України.

Зареєстровані громадські організації мають право здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність шляхом створення госпрозрахункових установ та організацій зі статусом юридичної особи, заснування підприємств у встановленому законодавством порядку. Діяльність громадських організацій припиняється шляхом ліквідації або реорганізації. Реорганізація здійснюється відповідно до статуту громадських організацій, а ліквідація – на підставі статуту або рішення суду [153].

Реальним прикладом діяльності громадських організацій є добровільні масові об'єднання громадян Вінниччини, які виникли унаслідок їхнього волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань. Як один з компонентів організаційного механізму регіонального врядування, вони об'єдналися для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національнокультурних, спортивних та інших спільних інтересів. Зокрема, з метою прийняття конструктивних рішень в усіх сферах регіонального врядування на території області та розвитку громадянського

суспільства Вінницькою обласною радою активізовано роботу з громадськими організаціями, яких на початок грудня 2011 року в області зареєстровано 833 [65].

У 2011-2012 роках на Вінниччині саме громадськими організаціями реалізовано велику кількість проектів у співпраці з обласною Радою, іншими органами місцевого самоврядування області за підтримки Міжнародного фонду "Відродження", Фонду сприяння демократії Посольства США, Фонду "Східна Європа". Йдеться про проекти "Формування партнерства громадськості та органів місцевого самоврядування у сфері розвитку публічного Е-урядування" (громадська організація "Подільська агенція регіонального розвитку"); відродження будинку культури с. Селище як осередку громадської та творчої активності населення (громадська організація "Селище"); формування енергоефективної громади на прикладі досвіду с. Северинівна (громадська організація "Подільська агенція регіонального розвитку"); стратегічне планування розвитку громад (громадська організація "Відкрите суспільство"); проект щодо економічного розвитку села Буша Ямпільського району "Долаючи кризу – відкриваємо подільську Атлантиду" (громадська організація інвалідів "А-ВЕСТА") та інші.

Активно працює Вінницька обласна міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення, постійно діючий консультативно-дорадчий орган, що покликаний сприяти підвищенню рівня правової освіти населення та створенню належних умов для набуття громадянами правових знань. Вінницькою обласною радою проведений конкурс на кращу організацію діяльності районних, міських міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти громадян та відзначено переможців.

Обласною Радою ініційовано створення Вінницької обласної асоціації органів місцевого самоврядування (рішення 8 сесії обласної Ради 6 скликання від 23 грудня 2011 року). Метою об'єднання є сприяння ефективному регіональному врядуванню на всіх рівнях управління – область, район, село, селище, місто; забезпечення регіонального розвитку, узгодження дій щодо захисту прав та інтересів територіальних громад. Органи місцевого

самоврядування області підтримала рішення щодо створення асоціації і найближчим часом дана робота буде завершена [65].

Важливим структурним елементом політичної організації суспільства, типом формальних недержавних інститутів, що створюються для задоволення різних суспільних потреб та інтересів та реалізація деяких з них тісно пов'язана із впливом на центри політичних рішень, є *громадські рухи*. Вони, на думку О.Я.Красівського, мають такі ознаки: добровільність об'єднання, наявність більш менш чіткої структури, ієрархічність, створення системи правил і норм, які регламентують діяльність, поведінку та взаємовідносини між членами організації, встановлюють форми членства, єдність та згуртованість. Водночас велика частина відносин у таких об'єднаннях, це – міжособистісні, неформальні відносини, які становлять певну противагу притаманному політичним партіям бюрократизму [87, с.99].

Основними організаційно-правовими формами громадських рухів є: суспільні організації, суспільні фонди, громадські установи, інститути суспільної самодіяльності. Громадські рухи реалізують такі суспільні функції: представництва інтересів певних суспільних груп (виявлення та узагальнення окремих інтересів, селекцію інтересів, їх оформлення у чіткі вимоги та формулювання у різних програмних документах); активізації населення, залучення громадян до активної громадської та політичної діяльності як важливий засіб політичної соціалізації особи; рекрутування, де відбувається підготовка й первісний відбір кадрів для політичних партій і державних інститутів (вони є своєрідним ліфтом, по якому окремі індивіди можуть підніматися по щаблях соціально-політичної ієрархії); формування громадської думки, інформування громадянства щодо різних проблем; виховна, що сприяє формуванню у членів об'єднання самодисципліни, почуття обов'язку та відповідальності; інструментальна, яка полягає у реалізації конкретних практичних завдань, та експресивна, що задовольняє емоційні потреби її членів у спілкуванні, довірі, повазі й загалом у самореалізації.

Громадські рухи поділяються на традиційні (робітничі, антифашистські, національновизвольні), нові (альтернативні) та соціальні рухи (екологічні,

феміністські, пацифістські тощо). Відповідно до мети рухи можна також поділити на реформістські та революційні; якщо за колом інтересів та основними носіями, то можна вирізнити класові, національні, расові, релігійні, культурні, молодіжні. Поділ за територіальним впливом дає нам поділ "на регіональні, національні, міжнародні. Якщо диференціацію проводити за вагомістю, тоді можна виділити незначні, маловпливові, периферійні та масові. Врешті рухи можуть бути рухами підтримки когось або за щось, рухами протесту проти когось чи чогось [87, с.100].

Громадські рухи реалізують низку важливих функцій, зокрема: висловлюють, формулюють та захищають соціальнополітичні інтереси широких верств населення; висувають нові, альтернативні проекти, ідеї розвитку суспільства, формують нові суспільні цілі та цінності, причому більш на буденному рівні (це ще не теоретичні концепції, знання про нове чи обґрунтоване заперечення старого, це швидше здогади, певні марення, тобто на підсвідомому рівні); піддають критиці, заперечують пануючий режим; висловлюють прагнення до важливих змін як на інституційному, так і на рівні потреб та цінностей; можуть бути основою для створення нових політичних партій, що може оновити політичну систему загалом; активізують та інтегрують населення; формують громадську думку щодо найважливіших актуальних суспільних проблем; можуть стати певним каналом прояву масової політичної та громадської активності. Загалом, у міру зростання соціалізації людства загалом, роль і значення суспільних рухів поволі зростає, зокрема в останнє десятиріччя людство стало свідком значного зростання ваги релігійних рухів, насамперед у мусульманському світі [87, с.100].

Упродовж попередніх років було схвалено низку нормативно-правових актів - Указів Президента України та Постанов Кабінету Міністрів України, які визначали передумови участі громадськості у формуванні та реалізації державної, в тому числі регіональної, політики. Зокрема визначено, що в Україні:

– обов'язковими є консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються проектів державних і регіональних

програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;

– при головах місцевих держадміністрацій утворюються консультативно-дорадчі органи - громадські колегії, до складу яких входять представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації;

– консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма);

– результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі [53];

– необхідною є організація постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– існує потреба у проведенні конкурсів з визначення нових форм участі громадськості у прийнятті та реалізації рішень органів державної влади та місцевого самоврядування [141].

Вищезазначене дає підстави визначити такі основні формами залучення громадськості до формування політики на місцевому та регіональному рівнях, як:

1) форми публічного громадського обговорення:

– конференції, семінари, форуми, "круглі столи";

– громадські слухання;

– збори, зустрічі з громадськістю;

– громадські приймальні;

– теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю та інші передачі теле- і радіомовлення;

– Інтернет-конференції;

– телефонні "гарячі лінії";

– інтерактивне спілкування в інших сучасних формах.

2) вивчення громадської думки.

Ці та інші форми залучення громадськості, по-суті, до регіонального врядування формуються й розвиваються в контексті Концепції державної регіональної політики, в якій, крім основних цілей, завдань та пріоритетів держави щодо регіонального розвитку, йдеться про необхідність удосконалення державного стратегічного регіонального планування, що передбачає високий рівень залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення місцевих проблем [148].

Про доступність для громадськості прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку йдеться також у Законі України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", в якому, поміж засад системи програмування, закріплено принцип гласності [140].

Залучення громадськості до процесів планування розвитку регіонів передбачено також новим Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів", у якому визначено, що сприяння розвитку шляхом розробки регіональних стратегій розвитку, здійснюється на засадах співробітництва центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів [158].

Передбачені цими та іншими правовими актами форми залучення громадськості до регіонального врядування сповна практикуються Вінницькою обласною Радою, як основним суб'єктом регіонального врядування [65]. Зокрема, ефективною формою взаємодії з територіальними громадами на Вінничині є семінар-наради, „круглі столи" на базі окремих районів з питань забезпечення ефективного управління соціально-економічним розвитком територій та формування стратегій розвитку територіальних громад до 2020 року. Такі семінар-наради в 2011-2012 роках відбулися на базі Скаржинецької сільської ради Хмільницького району, Северинівської сільської ради Жмеринського району, Тиманівської сільської ради Тульчинського району, Іванівської сільської ради Калинівського району, Агрономічненської сільської ради Вінницького району, територіальних громад Липовецького, Літинського

районів. Під час таких зібрань, які проводяться за участю керівництва і депутатів Вінницької обласної Ради, начальників обласних управлінь облдержадміністрації, керівників органів місцевого самоврядування та представників громадських організацій, обговорюються підходи до стратегічного планування і управління місцем розвитком, напрями налагодження співпраці між місцевими органами влади та громадськістю.

З метою пошуку новаторських методів, нових ідей і пропозицій щодо регіонального врядування до напрацювання Стратегії розвитку територіальних громад обласною радою вперше залучені учнівське, студентське самоврядування, молодіжні організації через участь у Конкурсі на кращу творчу роботу щодо стратегії розвитку територіальної громади. 14 лютого було відзначено 15 найкращих робіт та нагороджено їх авторів - переможців 1-го туру Конкурсу. Другий тур обласного конкурсу для учнів та студентської молоді проводиться з 15 лютого по 4 червня 2012 року.

Однією з форм взаємодії та спільного вирішення актуальних питань розвитку територіальних громад області є проведення обласних конкурсів. Вінницька область перша в державі з 2003 року започаткувала Конкурс на кращу програму розвитку територіальних програм. Всього за весь за період, включаючи 2011 рік, з обласного бюджету виділено майже 10 млн. грн. на реалізацію таких програм. Зокрема, в 2004 р. – 200 тис. грн., 2005 – 500 тис. грн., 2006 – 500 тис. грн., 2007 – 1 млн. грн., 2008 – 1.7 млн. грн., 2009 – 1.5 млн. грн., 2010 – 1.2 млн. грн., 2011 – 1.77 млн. грн.

За підсумками 2 засідань Конкурсної комісії 8 обласного конкурсу проектів розвитку територіальних громад, затвердженої розпорядженням голови Вінницької обласної Ради від 22 лютого 2012 року №25 "Про обласний конкурс проектів розвитку територіальних громад", 60 проектів визнано переможцями. Ці проекти отримали позитивний експертний висновок і мають значне соціальне значення для подальшого розвитку територіальних громад. Всього органами місцевого самоврядування області на конкурс було подано 158 проектів. Бюджет всіх проектів складав близько 14,5 млн. грн., з яких за рахунок місцевих бюджетів – 4,477 млн. грн., із фонду Конкурсу – 6,93 млн.

грн., з інших джерел – 3,02 млн. грн. Найактивнішими учасниками були Томашпільський район – (16 проектів), Теплицький район – (14), Барський і Хмільницький райони по 11, Липовецький район – 9 проектів.

2.2.2 Правовий механізм регіонального врядування

Правовий механізм регіонального врядування складається з таких компонентів:

– чинне законодавство - Конституція України, закони, підзаконні та інші нормативно-правові акти;

– проекти правових актів *(Додаток "А").*

Правовий механізм регіонального врядування закладено в Концепції державної регіональної політики та в пакеті законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації цієї Концепції. Складовими правового механізму регіонального врядування є:

– проект Закону України "Про засади державної регіональної політики";

– проект Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад";

– Концепція реформи місцевого самоврядування;

– проект Концепції адміністративно-територіальної реформи [162, с.15].

Найважливіші законодавчі та нормативно-правові акти, які складають правову основу функціонування механізмів регіонального врядування, можна поділити на дві групи: основні правові акти та допоміжні.

Загалом групу основних правових актів складають:

– Концепція державної регіональної політики України (пройшла внутрішнє затвердження в КМУ);

– Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів";

– Закон України “Про Генеральну схему планування території України”;

– Закон України “Про планування і забудову територій”;

– Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”;

– Закон України “Про інноваційну діяльність”;

– Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики України”;

– Указ Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”;

– Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження концепції внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”;

– Закон України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки”;

– Концепція сталого розвитку населених пунктів, схвалена Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. №1359-XIV;

– проект Закону України “Про засади стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій”;

– Указ Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001 “Про Концепцію державної регіональної політики”

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. №437-р “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики”;

– Указ Президента України від 30 вересня 2001 р. №749/2061 “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” та затверджена цим указом Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні;

– Указ Президента України від 4 вересня 2000 р. №168/2000 р. “Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення”;

– Указ Президента України від 20 грудня 2000 р. №1356/2000 р. "Про основні засади розвитку соціальної сфери села";

– Указ Президента України від 15 липня 2002 р. №640/2002 "Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села" та затверджена цим указом Державна програма розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року;

– Указ Президента України "Про заходи по забезпеченню реалізації державної політики в галузі туризму";

– Розпорядження Президента України від 19 жовтня 2000 р. №317/2000-рп "Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України";

– Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2002 р. №779 [162, с.15-16].

У цих нормативно-правових актах є спроби закріпити сучасні підходи до становлення та розвитку регіонального врядування, і зокрема його механізмів, що має надзвичайно важливе значення для зміцнення української державності.

До групи допоміжних правових актів, не пов'язаних з регіональним врядуванням (розвитком) безпосередньо, але таких, що відіграють важливу роль у сприянні йому, належать:

– Бюджетний кодекс України;

– Земельний кодекс України;

– Водний кодекс України;

– Лісовий кодекс України;

– Кодекс України "Про надра";

– Закон України "Про курорти";

– Закон України "Про охорону культурної спадщини";

– Закон України "Про туризм";

– Закон України "Про природно-заповідний фонд";

– Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища";

– Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення";

– Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської території";

– Закон України "Про підприємства в Україні";

– Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії";

– Закон України "Про оренду землі" [162, с.15-16].

Існує також незліченна кількість актів, які мають не лише правовий характеру, але й політичний, тобто – політико-правовий характер, які також відіграють надзвичайно важливу роль у справі становлення та розвитку регіонального та місцевого (локального) врядування. До них належать, насамперед, концепції, стратегії, регіональні програми розвитку тощо.

Як зазначають вітчизняні дослідники, "незбалансований розвиток регіонів, відсутність дієвих механізмів реагування на зміни, що відбуваються в регіональній економіці, а також невідповідність пріоритетів регіональної та місцевої політики інтересам громадськості зумовлюють нагальність вирішення проблеми ефективного планування та управління територіями. Вдосконалення механізму управління соціально-економічним розвитком регіонів, реформування системи самоврядування та підвищення рівня участі громадськості у розробці та реалізації місцевої політики є також необхідними кроками щодо гармонізації вітчизняної управлінської практики зі стандартами, поширеними у країнах ЄС. У контексті наближення України до норм Європейського Союзу важливим є наукове обґрунтування найефективніших з економічної точки зору та одночасно демократичних методів прийняття управлінських рішень інституційних форм розробки регіональних программ та стратегії розвитку" [103, с.159-160].

Прикладом вироблення правового механізму регіонального врядування, і зокрема таких її складових, як концепції, стратегії програми розвитку і т.п. є Концепція реформування системи місцевого самоврядування в Україні, проект якої було розроблено Вінницькою обласною Радою. Спочатку цей проект було

обговорено на засіданні Координаційної ради з питань місцевого самоврядування при голові Вінницької обласної Ради 18 січня 2011 року за участю голів районних рад, міських голів області, представників громадських організацій. За результатами обговорення цей проект Концпції був внесений на розгляд 3 сесії Вінницької обласної Ради 6 скликання 28 січня 2011 року та схвалений депутатами [65].

Запропонована Вінницькою обласною радою Концепція реформування системи місцевого самоврядування в Україні пройшла експертизу громадських організацій, міжнародних експертів та взята до роботи Адміністрацією Президента України і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Вінницька обласна Рада у Концепції висловила готовність стати регіоном для пілотного проекту щодо запровадження реформи регіональної влади та визначила базові критерії і ключові чинники формування ефективного регіонального врядування, удосконалення територіальної організації влади в Україні. Для цього вона готова підготувати пропозиції щодо:

– створення цілісної й системної законодавчої основи у сфері місцевого самоврядування відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

– ухвалення відповідних змін до Конституції України, які гарантували б повсюдність місцевого самоврядування;

– прийняття пакету базових законів: „Про місцеве самоврядування в Україні" (нова редакція), „Про державні органи виконавчої влади", „Про адміністративно-територіальний устрій України", „Про статус сільських, селищних, міських голів";

– внесення змін і доповнень до чинного законодавства про визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування та визначення її функцій та повноважень;

– чіткого правового розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, територіальними і регіональними органами самоврядності;

– надання обласним і районним радам права утворювати власні виконавчі органи;

– обмеження компетенції місцевих державних адміністрацій виключно питаннями контролю за дотриманням чинного законодавства України; координації діяльності регіональних структур подвійного підпорядкування; контролю за ефективним використанням коштів державного бюджету;

– реалізації положень про матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування. Внесення відповідних змін до бюджетного та податкового законодавств України, що створило б гарантії фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, закріплення за ними джерел доходів (перш за все податків) на довготривалій та постійній основах;

– законодавчого врегулювання питань комунальної власності;

– удосконалення системи місцевих виборів;

– вдосконалення системи кадрового забезпечення та навчання виборних посадових осіб місцевого самоврядування [65].

В Концепції запропоновані моделі структури органів місцевого самоврядування базового рівня: сільських, селищних, міських рад та регіонального рівня: районних, обласних рад *(Додаток "Б")*.

Підгрунтям правової основи і практики регіонального врядування в Україні у контексті визначення їх відповідності стандартам Європейського Союзу є те, що здійснення заходів щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування, забезпечення розвитку громадянського суспільства, поряд з економічним реформуванням та демократичними перетвореннями на національному рівні, було передбачено Планом дій Україна - ЄС на 2005-2007 роки, а ще раніше - Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, яка набула чинності 1 березня 1998 року.

Аналіз існуючого стану залучення громадськості до регіонального врядування у Вінницькій області, виявлення найефективніших форм такої участі, внесення пропозицій щодо його удосконалення показує загалом позитивний стан. Також на належному рівні здійснюється правове забезпечення

участі громадськості у формуванні політики на рівні регіону. Стандарти ЄС у сфері регіонального врядування визначають потребу залучення громадських організацій, представників бізнесу та пересічних громадян до розробки і реалізації управлінських рішень, а також стратегічних і програмних документів, зокрема на рівні громад і регіонів. Такий підхід, з одного боку, сприяє задоволенню інтересів громадян щодо соціально-економічного розвитку територій, а з іншого – органи публічної влади отримують демократичний інструмент визначення першочергових проблем розвитку територій, вирішення яких потребує підтримки держави [65].

Саме тому потребує аналізу питання про правові можливості, що існують в Україні - державі, яка задекларувала прихильність до європейських цінностей - щодо залучення громадськості до вироблення політики на місцевому і регіональному рівнях управління. Право залучення громадян до формування державної політики на регіональному та місцевому рівнях передбачене Конституцією України (Стаття 102) [80], а також Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" [150], "Про місцеві державні адміністрації" [151]. Водночас Закон України "Про звернення громадян" визначає специфіку застосування такої форми впливу громадян на формування політики, як звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування [146].

Вищезазначені основні форми залучення громадськості до формування політики на місцевому та регіональному рівнях засвідчують, що правовий механізм регіонального врядування пов'язаний з організаційним. Такий зв'язок встановлюється через регламентування в правових актах цілей, завдань, принципів, функцій, прав та обов'язків стосовно конкретних предметів ведення (компетенції) та інших засадничих складових діяльності суб'єктів регіонального врядування. Дане регламентування здійснюється насамперед положеннями Конституції і законів України, на основі яких і діють органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Тут важливо наголосити на тому, що вони зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією і законами України для органів державної влади та їх посадових осіб. Це означає, що самостійність органів місцевого

самоврядування у виборі форм управлінської діяльності не є безмежною (абсолютною), а тому вони зобов'язані вчиняти лише ті дії, які прямо передбачені законом. При цьому форми зовнішнього вираження таких дій, здійснення яких є швидше їх обов'язком, конкретизуються в нормах права.

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні існують правові можливості для участі громадськості у формуванні механізму регіонального врядування. Це відбувається в рамках стратегічного планування регіонального розвитку, передбаченого Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів", а конкретна методика розробки регіональних стратегій розвитку визначена відповідними методичними рекомендаціями, виробленими міністерствами й відомствами.

2.2.3 Політичний механізм регіонального врядування

Політичний механізм регіонального врядування включає такі компоненти, як:

– визначення мети: в нашому дослідженні – це необхідність реалізації регіональної політики (констатація цієї мети у законодавчих актах та програмних документах);

– прийняття рішень на регіональному рівні (якими способами (методами) – одноосібно, колегіально, епізодично, системно тощо);

– політична воля, без якої не почнеться функціонування механізмів регіонального врядування (своєрідний запуск всіх механізмів). *(Додаток "В")*

Необхідність реалізації регіональної політики через стимулювання розвитку регіонів закріплена в Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів". Зокрема стаття 2 Закону, закріплюючи мету і засади стимулювання розвитку регіонів, містить правову норму про стимулювання розвитку регіонів, яке здійснюється з метою:

– забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

– ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;

– створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

– забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

– подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля [61].

Крім того, в Законі йдеться про стимулювання розвитку регіонів, яке здійснюється на засадах:

– збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

– програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

– максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

– концентрації на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;

– співробітництва та взаємної відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку [61].

На початку червня 2010 року новообраний Президент України В.Янукович на засіданні Комітету економічних реформ оприлюднив Програму

економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". У Програмі наголошується на необхідності збільшити фінансову і витратну автономію регіонів, забезпечити їх розвиток. Президент України підкреслив, що "недосконала владна організація і неефективна діяльність влади на місцевих рівнях в Україні є традиційним гальмом для нашого розвитку... Тому країні конче необхідна побудова нової моделі місцевої влади з урахуванням інтересів держави, регіону, територіальної громади, місцевого бізнесу, підприємств та установ".

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України – наш стратегічний вибір" в частині про нову регіональну політику як складову посткризового відновлення визначено цілі соціально-економічної політики в регіонах, суть яких зводиться до забезпечення стабільного розвитку економіки та соціальної сфери, широкого залучення регіонів до міжнародної співпраці, формування ефективних регіональних соціально-економічних систем, спроможних забезпечити процес після кризового відновлення та модернізації у загальнонаціональному масштабі [107, с.95].

Для досягнення цих цілей у Посланні визначено завдання, зорієнтовані, насамперед, на реформування системи управління регіональним розвитком і розроблення нової регіональної політики, що передбачає поєднання пріоритетів економічних реформ і модернізації країни із завданнями розвитку регіонів. Складовими цього процесу, як наголошується у Посланні, є:

– побудова сучасної моделі міжрегіонального співробітництва;

– сприяння розвитку внутрішньої інтеграції та консолідації країни завдяки активізації міжрегіональної кооперації та співпраці;

– забезпечення соціально-економічного зростання на основі тісної міжрегіональної взаємодії, економічного, торговельного, фінансово-інвестиційного, науково-технічного, інформаційного та культурного співробітництва регіонів і формування в Україні нових інтегрованих економічних макрорегіонів [107, с.95-96].

Як зауважує Ю.Рубан, "президент чи прем'єр-міністр представляють свої політичні рішення які транслюються бюрократією і вже в якості рішень адміністративних оприлюднюються прес-службами міністерств чи муніципалітетів. При цьому і політики, і бюрократи, що приймають рішення, апелюють до цінностей та інтересів певних суспільних груп, запевняючи у тому, що прийняті ними рішення саме їх представляють (являють). Всі три контексти розуміння політики і політичного "шукають" свого адекватного представлення в сучасному інформаційному суспільстві" [174, с.53].

Основні напрями та пріоритети державної регіональної політики України визначаються в щорічних експертних доповідях щодо внутрішнього та зовнішнього становища України, які готуються Національним інститутом стратегічних досліджень як текст щорічного послання Президента України до Верховної Ради України.

В експертній доповіді "Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації" в розділ III "Нова якість регіонального розвитку" закладено таку мету, як "пошук нового концептуального підґрунтя забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку територій України" [232, с.106].

Про відчутні зміни в сучасній регіональній політиці зазначає С.Максименко, який вважає, що в останні роки простежується зародження нового типу регіональної політики. Такої, яка одночасно має працювати на розв'язання двох типів проблем - структурних і регіональних, - такої політики, яка б зв'язувала посилення національної і регіональної конкурентоздатності із зменшенням просторових диспропорцій потенціалу розвитку" [167, с. 20]

Важливо зазначити, що поняття "регіональна політика" та "державна регіональна політика" у науковій літературі досі часто ототожнюються. Як вважає О.Бабінова, це є не зовсім правильним, оскільки, як і раніше, ще кілька років тому, розвиток регіонів мав здійснюватися за чітко визначеними і встановленими державою напрямами; сьогодні ж регіони не тільки мають право, але й зобов'язані розробляти та самостійно

реалізовувати власні стратегії регіонального розвитку. Роль держави при цьому зводиться до затвердження зазначених програм. Основне ж місце у даному напрямі відводиться регіонам. У цьому зв'зку, на її переконання, необхідно чітко розмежовувати державну регіональну політику, тобто політику держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику - політику, що здійснюється регіональною владою, а отже, самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку відповідних власних територій. Роль держави у такому разі зводиться до підтримки відповідних регіональних ініціатив у вигляді нормативно-правового та матеріально-фінансового забезпечення, визначення загальних пріоритетів регіонального розвитку країни. У цьому і має виражатися державна регіональна політика країни в цілому [5, с.147-148].

Роль держави у стратегії регіонального розвитку, як зазначається в Експертній доповіді НІСД "Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації" в розділі III "Нова якість регіонального розвитку", має полягати у формуванні інституційного та макроекономічного середовища збалансованого розвитку регіонів. Відносини держави (центральної влади) та регіонів при цьому мають будуватися на таких принципах:

– центри прийняття рішень щодо завдань та шляхів поточного розвитку територій мають бути переміщені на регіональний рівень;

– держава має створити умови для економічної зацікавленості регіонів у їх власному розвитку, зокрема через оптимізацію схем розподілу національного доходу;

– держава має виступати повноправним партнером місцевих органів влади та приватних бізнес–структур у розробці, фінансуванні та реалізації локальних економічних та соціальних проектів;

– держава нарівні з регіональними та місцевими управлінськими колами має нести повну відповідальність за невиконання адміністративних, фінансових та соціальних зобов'язань. При цьому за Центром має залишитися

відповідальність за сприяння підвищенню конкурентоспроможності економіки регіонів за напрямами:

– вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку, передусім за соціальними показниками;

– гарантування прямої підтримки розвитку економіки окремих регіонів через державне інвестування у пріоритетні виробничі та інфраструктурні проекти, що мають загальнодержавне значення, розміщення державних замовлень та укладання державних контрактів;

– завершення комплексу структурних реформ у базових галузях промисловості, що є бюджетоутворюючими для окремих регіонів країни (добувна, металургійна, хімічна промисловість, машинобудування тощо), та мінімізація їх негативних соціальних наслідків;

– ініціація та участь у реалізації масштабних інвестиційних та інфраструктурних проектів на умовах диверсифікації джерел фінансування (передусім у рамках підготовки до проведення Євро–2012);

– створення умов та посередництво у забезпеченні ефективного входження регіонів у систему міжнародного поділу праці (у т.ч. у сферах зовнішньої торгівлі та інвестицій, транскордонного та єврорегіонального співробітництва, міграції робочої сили);

– формування сприятливого внутрішнього інвестиційного середовища (у т.ч. за рахунок пільгових інвестиційних та податкових режимів, оптимізації функціонування СЕЗ і ТПР) [232, с.106-107].

Другий компонент політичного механізму регіонального врядування – це прийняття рішень на регіональному рівні (якими способами (методами) – одноосібно, колегіально, епізодично, системно тощо).

Третій компонент політичного механізму регіонального врядування - політична воля, без якої не почнеться функціонування механізмів регіонального врядування (своєрідний запуск всіх механізмів), - виражається (закріплюється) як у вищезгаданих програмних документах, так і в повсякденній діяльності службовців та інших посадових і не посадових осіб, які працюють у відповідних інституціях регіонального рівня.

Принциповою рисою суспільно-політичної та соціально-економічної трансформацій в Україні є їх непослідовність та взаємна суперечливість. Починаючи з 1991 р. Україна суттєво відстала від інших постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи у темпах демократичних перетворень. Більшість реформ реалізовано в Україні неповною мірою, значна частина так і залишилися на підготовчій стадії, а деякі, (зокрема, реформа адміністративно-територіальна) не просунулися далі взаємосуперечливих декларацій та неапробованих концепцій.

Поряд з об'єктивними проблемами трансформаційних процесів в Україні, пов'язаних із суперечливими тенденціями останніх років, важливою причиною гальмування системних реформ варто вважати відсутність відповідної політичної волі. Проблема політичної волі у вітчизняному контесті набуває особливого змісту. Відсутність належної консолідації українського суспільства позначилася на розмитості та неузгодженості загальнонаціональних інтересів. М.Лесечко та А.Чемерис розуміють політичну волю саме як "гармонізацію інтересів громадян, політичних сил, інших суб'єктів цього процесу" [95, с.104]. Однак такого рівня гармонізації інтересів, який сприяв би генеруванню реформаторської політичної волі, в Україні досягти ще не вдалося. Навпаки, вітчизняний політикум, як зазначає О.Г. Кучабський, виявився фактично не готовим до реальних демократичних змін [170, с.146]. Я.Гонцяж та Н.Гнидюк констатують, що "ідея можливості інтеграції суспільства за умов існування багатьох незалежних самостійних та самоврядних територіальних громад, яких об'єднують спільні права та правила, єдність інтересів та добровільне порозуміння щодо громадських та державних справ, не має широкого відображення в колективній свідомості української політичної еліти" [40, с.25]. Відчувається брак дієздатної політичної еліти, спроможної і зацікавленої у впровадженні реформ. В.Кравченко зазначає, що "формування елітних соціальних груп, зацікавлених у перебудові територіальної організації влади в Україні, було складним, суперечливим" [86, с.138]. Поряд з цим важко говорити про те, що та політична еліта, яка нині декларує прагнення реалізувати адміністративно-територіальну реформу, реально спроможеться

вирішити таке складне завдання. Я.Гонцяж та Н.Гнидюк відзначають відсутність сильних прореформаторських течій у політичних партіях та на вищих щаблях державної ієрархії [40, с.7].

Проте, нинішня ситуація обіцяє бути кращою, ніж після президентських виборів 2004 р., коли спонтанно зросла довіра громадян до верхніх щаблів вертикалі влади й існувала можливість наблизитися до вирішення питань адміністративно-територіального характеру. Проведення реформи адміністративно-територіального устрою з відповідним розподілом відповідальності та повноважень аналітики розглядали одним із шляхів відновлення довіри населення України до владних структур [168, с.66].

Однак реальних змін тоді не відбулося, що дало підстави І. Нагребецькій охарактеризувати ставлення сучасної вітчизняної політичної еліти до проблеми адміністративно-територіального реформування в досить емоційній формі: "лише тонкий прошарок поодиноких революціонерів-реформаторів хриплими від перевтоми голосами доводить, що це єдиний вихід із скрутного соціально-економічного становища країни, поштовх до прискореного розвитку всіх без винятку територій, європейський напрямок трансформації неефективного вітчизняного управління" [109, с.6].

На одному з останніх засідань Ради регіонів Президент України наголосив на тому, що "нова регіональна політика насамперед передбачає новий формат відносин регіонів з державою, нові важелі та механізми впливу на регіональну економіку". Президент наголосив, що така регіональна політика потребує зростання ініціативи та відповідальності регіональної влади [63].

Політична складова механізму регіонального врядування є також визначальною для формування методів реалізації політичного рішення (примус, формування громадської думки тощо). Так, політична складова співвідноситься з правовою шляхом закріплення в законодавчих актах політичного рішення, його легалізації.

Політична і організаційна складові є також взаємопов'язані: створюючи організаційні структури, органи влади отримують від них інформацію, на

основі якої приймають управлінські рішення; організаційні структури також втілюють зазначені рішення в життя.

2.2.4 Інституційний механізм регіонального врядування

З метою забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики та впровадження реформи місцевого самоврядування у 2007 р. було утворено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України [160]. До основних завдань Мінрегіонбуду України належали такі завдання, як: підготовка і внесення пропозицій щодо деконцентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, оптимізація структури місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму регулювання відносин „центр – регіони", адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування, поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню [52].

Важливо зазначити, що з моменту утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України розпочинається активний процес узагальнення напрацьованих ідей, вивчення та адаптації зарубіжного досвіду реформ місцевого самоврядування. В цей час були вироблені такі концепції та законопроекти, які безпосередньо стосувалися реформи адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, державної регіональної політики. Про це свідчать напрацьовані проекти законів України "Про адміністративно-територіальний устрій України", "Про засади державної регіональної політики" та цілий ряд інших.

У 2009 р. Мінрегіонбудом України було завершено моделювання нового територіального устрою України. Вперше розроблено та закартографовано межі майбутніх територіальних громад, що відповідають сучасним європейським стандартам. Розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування [159], метою якої є реалізація системи заходів політичного, правового, інституційного

та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, сприятливих для сталого розвитку місцевого самоврядування всіх рівнів.

Цілком очевидно, що без якісного оновлення адміністративно-територіального устрою країни, який базуватиметься на раціональній просторовій основі для організації публічної влади, забезпеченні доступності та якості надання/отримання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективному використані ресурсного потенціалу, сталому розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики тощо неможливе досягнення цілей реформи місцевого самоврядування, яка включає в себе й питання регіонального рівня, зокрема регіонального врядування. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, розроблений Мінрегіонбудом, пройшов усі необхідні погодження, отримав позитивний висновок від Міністерства юстиції та Міністерства економіки України. Однак тодішній склад Кабінету Міністрів України не знайшов можливості розглянути та ухвалити цю Концепцію. Така ж доля спіткала вищезгадані та інші проекти законів України, зокрема "Про адміністративно-територіальний устрій України", "Про засади державної регіональної політики", "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації".

Зміна влади в Україні в результаті чергових президентських виборів традиційно зумовила призупинення напрацювань представниками попередньої влади та радикальні структурні перетворення в системі державного управління. В рамках цих змін у 2010 році було утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке є правонаступником Міністерства регіонального розвитку та будівництва України та Міністерства з питань житлово-комунального господарства України.

Згідно з Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженим Указом Президента України від 31 травня 2011 року N 633/2011, Мінрегіон України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення

реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства.

Серед основних завдань Мінрегіону України є завдання формувати та забезпечувати реалізацію державної політики у такій сфері, як удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінрегіон України:

– визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер;

– надає пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

а) актів законодавства з питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; адміністративно-територіального устрою; об'єднання територіальних громад;

b) нормативно-правового забезпечення державної підтримки розвитку місцевого самоврядування; нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади;

c) адаптації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [199].

Однак, не дивлячись на те, що в же протягом кількох років (з 2007 р.) реалізацію державної регіональної політики здійснює профільна інституція, якою сьогодні є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як центральний орган виконавчої влади, багато проблем регіонального рівня залишаються доволі гострими. Головною з поміж них стосовно нинішньої державної політики підтримки місцевого й регіонального розвитку є відсутність чіткої інституційної системи прийняття рішень і брак спільної координації та управлінського розподілу

відповідальності.

Тим не менше, головну відповідальність за регіональний розвиток несуть дві інституції - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Крім них на державну політику щодо місцевого самоврядування й регіонального розвитку впливає також ціла група центральних управлінських та національних консультативно-дорадчих структур від законодавчої та виконавчої гілок влади. Зокрема це:

– Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування;

– Консультативна рада з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;

– Управління Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань взаємодії з місцевими органами влади;

– Головна служба адміністративно-правової політики Секретаріату Президента України;

– Головна служба регіональної та кадрової політики Секретаріату Президента України;

– Рада Регіонів при Президентові України;

– Громадська рада при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

– Державний Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування.

Як представник законодавчої гілки влади, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування є одним з ключових компонентів інституційного механізму регіонального врядування. До його відання відноситься цілий ряд питань, які мають пряме відношення до сучасних проблем регіонального врядуваня, а саме:

– адміністративно-територіального устрою України;

– спеціального статусу столиці України та інших міст;

– організації та діяльності органів виконавчої влади (за винятком органів виконавчої влади, питання організації та діяльності яких віднесені до відання інших комітетів);

– законодавчого забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади;

– місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

– державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– виборів, референдумів та інших форм безпосереднього волевиявлення громадян;

– статусу та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян (крім тих, питання діяльності яких віднесені до відання інших комітетів);

– державних символів України;

– державних нагород України;

– призначення на посади та звільнення з посад, що пов'язані з предметом відання [130]. При Голові Верховної Ради України функціонує Консультативна рада з питань місцевого самоврядування. Натомість Кабінет Міністрів України ліквідував Раду сільських та селищних голів [149], яка виконувала функції консультативно-дорадчого органу з питань реалізації та проведення реформи місцевого самоврядування на низовому рівні адміністративно-територіального устрою країни.

Від виконавчої гілки влади поточними питаннями регіонального розвитку займається Управління Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань взаємодії з місцевими органами влади. Ним був спеціально підготовлений склад робочої групи, затверджений Кабінетом Міністрів України 29 лютого 2012 року відповідною постановою (№169), та затверджено положення про її діяльність. Робоча група з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні є тимчасовим допоміжним органом Кабінету Міністрів України. Серед основних її завдань – сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування, підготовка узгоджених пропозицій, визначення шляхів і механізмів вирішення проблемних

питань, що виникають під час реалізації державної політики у зазначеній сфері, удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань тощо [231].

При Президентові України, як гарантові Конституції України і главі держави, одному з інститутів державної влади, у різні проміжки часу функціонували такі інституції:

– Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи;
– Комісія з питань адміністративно-територіального устрою;
– Рада регіонів;
– Координаційна рада з питань місцевого самоврядування;
– Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування;
– Національна рада з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку;
– Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування;
– Рада міських голів;

Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування [154].

Сьогодні досить складно відслідковувати зміну назв вищезазначених організаційних утворень, а тим більше їх реорганізацію, ліквідацію чи утворення їм подібних нових структур. Не дивлячись на це, не залишилось поза увагою утворення 9 квітня 2010 року Президентом України такої інституції, як Рада регіонів

Як зазначають вітчизняні дослідники, з розвитком громадянського суспільства, становленням системи демократичного врядування в Україні поступово створюється модель партнерських відносин між органами державної влади та регіонального самоврядування. Симптоматично, що в межах конституційного процесу час від часу виникають законопроекти щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на ідеї залучення регіонів до вироблення державної політики через створення другої палати Верховної Ради

з представників регіонів. Проте, у політичному процесі вже активно використовуються інші механізми узгодження інтересів між державою та регіонами [15, с.203].

В контексті вищезгаданої моделі партнерських відносин між органами державної влади та регіонального врядування Указом Президента України № 241 від 20.03.2008 р. була створена Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яку очолював Президент України. На Нацраду покладалися основні завдання розгляду, обговорення та вироблення узгодженої позиції з питань загальнодержавного та регіонального значення, зокрема щодо стратегії вдосконалення державного будівництва в Україні, реалізації державної регіональної політики із забезпечення розвитку регіонів, здійснення кадрової політики та кадрової роботи тощо [126]. 2 квітня 2010 року Указом Президента України було ліквідовано Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування [200].

Однак, вже 9 квітня 2010 року з метою забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості Указом Президента України створено нову Раду регіонів [201]. У цьому Указі йдеться також про те, що Рада регіонів є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, а при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях мають бути утвореними в установленому порядку на чолі з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами відповідних місцевих державних адміністрацій як консультативно-дорадчі органи регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

На Раду регіонів, згідно з Положенням, покладено такі основні завдання:

– вивчення суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, стану соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення за його результатами узгодженої позиції щодо пріоритетів державної регіональної політики, напрямів, стратегії та механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів, системних реформ у цій сфері;

– сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва;

– обговорення актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, сприяння об'єднанню зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань;

– проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, вдосконалення механізму та процедури публічного адміністрування, реалізації регіональної кадрової політики;

– аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;

– моніторинг стану виконання актів Президента України з питань регіонального розвитку та підготовка пропозицій щодо підвищення виконавської дисципліни;

– розгляд проектів законодавчих актів з питань регіональної політики і державного будівництва, проектів загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та підготовка узгоджених пропозицій

щодо врахування у таких проектах інтересів регіонів та специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць;

– забезпечення вивчення громадської думки щодо президентських ініціатив, проектів найважливіших актів Президента України, законопроектів, що передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади;

– вивчення та узагальнення іноземного досвіду з питань державного будівництва, здійснення місцевого самоврядування, формування та реалізації регіональної політики, впровадження моделі сталого розвитку та опрацювання пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні [201].

Рада регіонів у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, з Апаратом Ради національної безпеки і оборони України.

Утворюється Рада регіонів у складі Голови, виконавчого секретаря та інших членів, які беруть участь у її роботі на громадських засадах. Головою Ради регіонів є Президент України. Виконавчим секретарем Ради регіонів є один із заступників Глави Адміністрації Президента України [201].

З метою створення консультативно-дорадчого органу, будівництва та житлово-комунального господарства України, який сприятиме підвищенню ролі громадської думки в процесі прийняття Міністерством рішень та здійсненню координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в галузі регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 N 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" При Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України створено Громадську раду [113].

Як один з компонентів організаційного механізму регіонального врядування, громадські ради – це постійно діючий колегіальний виборний

консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [71, с.96-97].

Громадські ради утворюються на виконання вищезгаданої постанови КМУ № 996. Громадські ради, відповідно до покладених на них завдань, виконують такі функції: готують та подають органу виконавчої влади, при якому вони утворені, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; готують та подають органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; подають органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу виконавчої влади; проводять, відповідно до законодавства, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативноправових актів; здійснюють громадський контроль за врахуванням органу виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативноправових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; інформують в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному вебсайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб; збирають, узагальнюють та подають органу виконавчої влади інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовують публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративнотериторіальної одиниці; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [141].

Як зазначає Т.Андрійчук, станом на квітень 2012 р. такі консультативно-дорадчі органи утворено при 85 органах виконавчої влади: 12 міністерствах, 46 інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної

Республіки Крим, 24 обласних держадміністраціях, Київській та Севастопольській міськдержадміністраціях [2, с.54].

На окрему увагу заслуговують науково-дослідні та громадські організації, які покликані сприяти реформі місцевого самоврядування. Серед них варто виділити Державний Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, а також новоутворений Національний конгрес місцевого самоврядування. Метою діяльності цих інституцій є вироблення пропозицій теоретико-прикладного характеру щодо формування ефективної системи управління і координації усього комплексу реформ системи місцевої влади: адміністративної, адміністративно-територіальної, муніципальної, системи місцевого самоврядування тощо.

Фонд місцевого самоврядування є (з 1996 року) центральною державною науково-методичною, дорадчою та координаційною інституцією з питань розвитку місцевого самоврядування. Зокрема, експерти Фонду брали безпосередню участь у підготовці численних законопроектів, серед яких - про місцеву державну адміністрацію, про столицю України, про права комунальної власності, про місцеві податки та збори, про громадські організації, про службу в органах місцевого самоврядування, про державно-правовий експеримент (пілотні проекти) у м. Ірпінь та селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області та багатьох інших. Особливо важливою була участь Фонду у виробленні таких проектів, як проект Конституції України (зокрема розділи щодо організації територіальної влади в Україні), проект Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", проект Концепції адміністративної реформи та багато інших.

Крім вищезгаданих інституцій, які є складовими інституційного механізму регіонального врядування, в Україні є численні інституції громадського сектору, які працюють над концептуальними аспектами фінансової та адміністративної децентралізації, пов'язаними з регіональним розвитком. Ці інституції можна поділити на наступні категорії:

– напівдержавні науково-дослідні інститути;
– вищі навчальні заклади;
– центри підготовки кадрів;
– об'єднання;
– впливові особи, які часто входять до того чи іншого об'єднання, при цьому працюючи в уряді.

Напівдержавні інститути отримують кошти від уряду, але також одержують доходи від науково-дослідницької та консультаційної роботи, яку вони ведуть. Як національні, так і регіональні вищі навчальні заклади також відіграють помітну роль у наданні професійної допомоги з усіх аспектів децентралізації уряду та проектам, які отримують донорське фінансування. Є численні різноманітні об'єднання, які утворились після набуття незалежності. Деякі з них є дуже впливовими на національному рівні, часто їх очолюють політики високого рангу.

Над питаннями регіонального врядування працює багато таких асоціацій, як:

– Асоціація міст України та громад (до 2003 р. – Асоціація міст України);
– Українська асоціація місцевих та регіональних влад;
– Всеукраїнська асоціація сільських, селищних та міських рад;
– Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України;
– Асоціація районних у містах рад;
– Асоціація шахтарських міст Донбасу;
– інші регіональні асоціації.

Асоціації органів місцевого самоврядування вже мали досвід б'єднання зусиль з метою сприяння розвитку місцевого самоврядування в країні. Так, у 2002 році був створений Конгрес місцевих та регіональних влад України, проте в останні роки, зважаючи на зміни в керівному складі та юридичному статусі окремих учасників Конгресу, його діяльність фактично припинилася.

16 квітня 2009 року був ухвалений Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування", який визначив статус, повноваження та засади взаємодії асоціацій з органами державної влади та дав поштовх до утворення в

Україні асоціацій зі всеукраїнським статусом. Зокрема, в 2009 році набула всеукраїнського статусу Асоціація міст України, що діє з 1992 року; створена Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад. Враховуючи позитивний досвід консолідації зусиль органів місцевого самоврядування в рамках Конгресу місцевих та регіональних влад України та з метою реалізації положень Закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування", 26 січня 2010 року Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України", Всеукраїнська асоціація сільських та селищних та Українська асоціація місцевих та регіональних влад підписали Угоду про співпрацю і взаємодопомогу у форматі Національного конгресу місцевого самоврядування.

Основними напрямами діяльності Конгресу визначені, зокрема:

– підготовка та внесення на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, органів виконавчої влади пропозицій щодо зміцнення місцевої демократії, удосконалення територіальної організації влади, розвитку міжбюджетних відносин, захисту інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, нарощування кадрового потенціалу місцевого самоврядування, визначення шляхів імплементації в українське законодавство рішень, прийнятих Конгресом місцевих та регіональних влад Європи стосовно місцевого розвитку;

– сприяння співробітництву між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

– представлення інтересів органів місцевого самоврядування України у процесі співробітництва з міжнародними організаціями, Конгресом місцевих та регіональних влад Європи;

– сприяння розв'язанню конфліктних ситуацій, пов'язаних з функціонуванням органів місцевого самоврядування.

На кінець 2010 року Національний конгрес місцевого самоврядування ще не став консолідуючою силою місцевого самоврядування, виразником спільних інтересів всіх територіальних громад. Органи державної влади ще не сприймають Конгрес як єдиний суб'єкт діалогу, а звертаються до кожної з

асоціацій органів місцевого самоврядування окремо. Це, пов'язано з невеликим проміжком часу функціонування Конгресу, внутрішньою організацією роботи асоціацій – учасників Конгресу, а також складністю узгодження інтересів органів місцевого самоврядування всіх територіальних рівнів [104, с.15-16].

Активно працює Асоціація міст України та громад, членами якої є понад 350 міст [104, с.31-32]. Асоціація міст України та громад, Українська асоціація місцевих та регіональних влад і Асоціація сільських, селищних та міських рад України є членами Конгресу місцевих та регіональних влад України.

Важливу роль в механізмі регіонального врядування відіграє Асоціація агенцій регіонального розвитку України (ААРРУ), яка є асоціацією громадських організацій з усіх регіонів України із значним практичним досвідом реалізації проектів розвитку на місцевому і регіональному рівнях. Місія ААРРУ полягає в ефективній координації державної регіональної політики та її власної політики регіонального розвитку через систематичне виконання своїх функцій власними силами ААРРУ з використанням власних ресурсів, а також у координації дій її членів. Виконуючи цю місію, ААРРУ надає своїм членам наступні послуги:

– допомога у створенні та розвитку АРР як всеоохоплючих і представницьких організацій;

– консультування АРР у роботі з місцевими адміністраціями, приватним сектором, молоддю, засобами масової інформації, НУО та широким загалом;

– підтримка реформи місцевої та регіональної політики;

– сприяння участі НУО та МСП у розробленні й реалізації місцевої та регіональної політики;

– освіта, навчання й реалізація практичних проектів у таких сферах, як енергетичний аудит, енергоефективне виробництво, раціональне природокористування, управління проектами, проектування бізнес-процесів;

– розроблення консультативних угод і протоколів про партнерство з урядовими установами з метою сприяння розробленню й реалізації місцевої та

регіональної політики, сприяння підзвітності та прозорості діяльності уряду, заохочення внутрішніх і іноземних інвестицій;

– ознайомлення АРР з механізмами громадської філантропії та незалежної мобілізації місцевих ресурсів як важливою складовою місцевого й регіонального розвитку;

– координація обміну інформацією між ОДА щодо передової практики залучення організацій громадянського суспільства до розвитку громад і регіонів України.

Одним з ключових компонентів механізму регіонального врядування є Агенції регіонального розвитку (АРР), які з'явилися в Україні у середині 1990-х років. В Указі Президента України, виданому у травні 2001 року, АРР визначені як потенційні партнери, й підтримано їхнє залучення до процесу розроблення стратегій місцевого й регіонального розвитку. Органам регіонального та місцевого самоврядування рекомендується консультуватися з АРР у наступних сферах:

– покращення умов для запровадження інноваційних технологій у регіонах;

– розроблення місцевих і регіональних інвестиційних профілів;

– розвиток людських ресурсів;

– координація програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку місцевого розвитку.

Сьогодні АРР існують у кожному обласному центрі, а також у багатьох малих містах, причому в більшості своїй АРР діють як самостійні, неурядові організації. Перша АРР була створена у Запоріжжі у 1993 році, а більшість зараз працюючих АРР була створена у період між 1996 та 1999 роками. Вони дуже відрізняються одна від одної своєю організаційною спроможністю. У більшості випадків створення АРР було ініційовано групами представників малих підприємств і громадських організацій, які побачили потребу в самоорганізації задля більш ефективного сприяння сталому розвитку під проводом громад шляхом ширшої участі у розробленні та реалізації місцевої та регіональної політики. У багатьох випадках ці АРР отримали підтримку від місцевих органів влади та (або) місцевих підприємств [162, с.32].

Проте варто наголосити, що, незважаючи на наявність доволі розгалуженої мережі інституцій, покликаних сприяти становленню й розвиткові регіонального врядування, процес реформування у цій сфері відбувається надто повільно. Головна причина криється у відсутності координації дій та політичного консенсусу між відповідними інституціями. Тому окремої уваги потребує вирішення питань, пов'язаних з дублюванням та паралелізмом в роботі вищезгаданих інституцій. Як показує вітчизняний та європейський (зарубіжний) досвід, цього можна уникнути насамперед завдяки розмежуванню повноважень між різними центральними органами виконавчої влади, здійснення ефективної координації в реалізації державної регіональної політики. Це у свою чергу потребує створення інституційної структури з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, які забезпечуватимуть рух необхідних ресурсів і процесів та новий спосіб адміністрування на регіональному рівні [183, с.96].

Висновки до розділу 2

1. Механізми регіонального врядування, задіяні в реалізації регіональної політики, виступають складовими частинами цілісної системи публічного управління. Ця система, відповідно до набору принципів, методів та ресурсів врядування, включає також цільові, організаційні, політичні, правові, економічні та інформаційні компоненти. Функціонуючи у даній системі та взаємодіючи з комплексом певних засобів організації управлінсько-врядних процесів та способів впливу з метою забезпечення виконання запланованих заходів та цілей реалізації регіональної політики, механізми регіонального врядування сприяють розвитку керованих об'єктів, а саме таких територіальних утворень, як "область", "райони", "міста", "селища", "села".

2. В процесі свого становлення механізми регіонального врядування виокремлюються в організаційний, правовий, політичний та інституційний. Оскільки добір методів, принципів та критеріїв формування механізму

державного управління здійснюється в залежності від управлінської проблеми, то цей же підхід є цілком прийнятним і до формування механізмів регіонального врядування, які застосовуються в процесі реалізації державної регіональної політики. Це означає, що у складі механізмів регіонального врядування наявні політична, правова та організаційна ланки як базові складові, а добір методів, принципів та критеріїв цих механізмів здійснюється в залежності від суті управлінської проблеми.

3. Організаційний механізм регіонального врядування (ОМРВ) є основним в реалізації державної регіональної політики і включає такі компоненти: місцеві органи влади (регіональні, районні тощо); організаційні форми їх діяльності; неурядові структури; громадян та їх об'єднання. Основним компонентом ОМРВ є місцеві органи влади, які поділяються на дві групи: місцеві представницькі органи влади та місцеві виконавчі органи влади. Місцеві представницькі органи влади – це колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців, які мають два рівні: перший рівень складають сільські, селищні, міські ради, районні в місті ради, які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; до другого рівня належать обласні та районні ради. Місцеві виконавчі органи влади складають органи виконавчої влади, до яких належать, насамперед, місцеві державні адміністрації.

4. Правовий механізм регіонального врядування передбачає різні форми управлінської діяльності (врядування) органами місцевого самоврядування та органами державної влади, серед яких ключове місце займає прийняття (видання) ними нормативно-правових актів різної юридичної сили. Така діяльність базується на чинному законодавстві - Конституції України, законах, підзаконних та інших нормативно-правових актах.

5. Політичний механізм регіонального врядування (ПМРВ) включає такі компоненти, як: визначення мети; прийняття рішень на регіональному рівні; політична воля. Мета функціонування ПМРВ закріплена в Законі України "Про

стимулювання розвитку регіонів", у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України – наш стратегічний вибір", в експертній доповіді "Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації про внутрішнє та зовнішнє становища України" Національного інституту стратегічних досліджень як текст щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. Політична воля як третій компонент політичного механізму регіонального врядування виражається як у вищезгаданих програмних документах, так і в повсякденній діяльності державних службовців та інших посадових і не посадових осіб, які працюють у відповідних інституціях регіонального рівня.

6. Інституційний механізм регіонального врядування є досить громіздким комплексом різного рівня органів, установ, організацій, наділених функціями консультативно-дорадчого та координаційного характеру. Включаючи цілу мережу наявних в Україні інституцій, які сприяють розвиткові місцевого самоврядування на всіх рівнях, цей механізм є також одним з важливих компонентів цілісного механізму державного управління на регіональному рівні. Головну відповідальність за регіональний розвиток несуть дві інституції - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Крім них на державну політику щодо місцевого самоврядування й регіонального розвитку впливає також ціла група центральних управлінських та національних консультативно-дорадчих структур від законодавчої та виконавчої гілок влади. Зокрема це: Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; Консультативна рада з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; Управління Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань взаємодії з місцевими органами влади; Головна служба адміністративно-правової політики Секретаріату Президента України; Головна служба регіональної та кадрової політики Секретаріату Президента України; Рада Регіонів при Президентові України; Громадська рада при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

України; Державний Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3.
ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

3.1 Механізми регіонального врядування у взаємодії з інститутами громадянського суспільства

Питання взаємодії механізмів регіонального врядування з інститутами громадянського суспільства є досить важливим, оскільки йдеться передусім про певні складові людської участі й діяльності у явищах і процесах, пов'язаних у більшості випадків спочатку із впливом на формування цього ще досить слабкого суспільно-політичного феномену на пострадянському просторі (тобто громадського суспільства), і лише подекуди – з його розвитком і зміцненням.

Громадянське суспільство є складним явищем, про що свідчать існуючі підходи до його визначення, ознаки та сучасний стан, які є надзвичайно різноманітними. Проте, це лише актуалізує необхідність вивчення та дослідження проблем цього сучасного суспільного інституту, оскільки воно є першочерговим у побудові демократії.

Окремої актуальності набувають питання, пов'язані зі змінами в структурних зв'язках громадянського суспільства, зумовлені сучасними модернізаційними процесами суспільства. Особливо помітно й відчутно це відбувається в пострадянських та постсоціалістичних країнах, де тривають реформування тоталітарної спадщини. Формування громадянського суспільства поруч із розвитком демократії та запровадженням діючої розвинутої економіки виступають, як наголошують дослідники, офіційно проголошеними орієнтирами посткомуністичної трансформації в Україні та інших країнах Центральної та Східної Європи від початку демократичних трансформацій кінця 80-х рр. XX ст. Подібне поєднання невипадкове, адже у Центрально-

Східній Європі "вхопилися" за громадянське суспільство як сферу соціальної взаємодії, відносно автономну від держави (вона складається з різнорідних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації), та нові цінності (плюралізм, самоосмислення тощо) [163, с. 130]. В Угорщині, Чехословаччині, Югославії відбувався подальший розвиток концепції громадянського суспільства та формування на її основі політичних стратегій, які б відповідали умовам цих країн. Так, в Угорщині перехід до демократичного розвитку був досить успішним і філософсько-політична думка реально впливала на політику [3, с. 25].

Як зауважує О.Пухкал, досить часто громадянське суспільство (передусім у засобах масової інформації) розглядається як своєрідна альтернатива держави, більше того, відбувається протиставлення держави та громадянського суспільства. Разом з тим необхідно враховувати, що розбудова громадянського суспільства є головною умовою ефективного функціонування демократичної держави. Таким чином, постає питання, чим є громадянське суспільство і держава – "ворогами" чи "партнерами"? [164, с. 25].

На певний характер взаємовідносин держави і суспільства наголошує М.Бондаренко: "Громадянське суспільство існує за наявності державних кордонів, а отже, і державних інтересів, тому суспільство має враховувати ці інтереси, оскільки держава як механізм працює на суспільство. Громадянське суспільство не має національних кордонів і тому повинно через власні інститути сприяти позитивному зовнішньому курсу держави, економічному, культурному та іншому розвитку держави. Україна тільки тоді зможе стати повноцінним членом світового співтовариства, коли думка нашого суспільства буде почута в усьому світі. Таким чином, виникає потреба в удосконаленні взаємозв'язків між владою та суспільством. З одного боку, це вплив громадсько-політичних рухів на політичну систему, а з другого - розширення державних повноважень у політичній сфері. Саме це здатне прискорити становлення громадянського суспільства та спрямувати Україну на шлях демократичного розвитку" [25, с. 171-172].

Сучасну цивілізовану державу неможливо уявити, на думку фахівців Національного інституту стратегічних відносин при Президентові України, без демократичної, правової і стабільної політичної системи. Гарантування демократичного розвитку Української держави, забезпечення зміцнення громадянського суспільства та створення дієвого механізму суспільного контролю, реальної участі громадян у політичних процесах є загальною метою модернізації держави [202, с. 66]. Основною спрямованістю і метою повинно бути відтворення нової якості життя людини, створення таких умов, які б розкрили творчий потенціал, реалізували інтелектуальні і культурні можливості. Для цього необхідно розвивати соціальну інфраструктуру, підвищувати рівень якості життя населення, формувати середній клас. Проголошений курс на реформи та системну модернізацію країни, забезпечення високого рівня та якості життя українського суспільства потребує активної громадської позиції населення України, прискореного позбавлення від стану соціальної апатії, посилення співпраці органів влади та інститутів громадянського суспільства у творенні сильної, справедливої та демократичної Української держави, тобто залучення владою суспільно-корисних та соціально орієнтованих людей [202, с. 67].

Багатоманітність громадянського суспільства в поєднанні з його органічним розвитком на всіх його рівнях – центральному, регіональному, місцевому - є невід'ємним чинником впливу на розбудову правової держави. Разом з тим, як зазначає М.Гирик, очевидним є те, що відповідний вплив на державотворчі процеси справляє не все громадянське суспільство загалом, а лише його найбільш соціально активне ядро [36, с.195].

Для його позначення в XX-XXI століттях утвердився термін "громадськість", яку В.П.Горбатенко характеризує як соціально активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. При цьому для громадськості характерні: потреба в спілкуванні; орієнтація на колективну діяльність; пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними; активне вираження своєї суспільної позиції тощо [41, с.236].

З цієї характеристики зрозуміло, що зазначені сутнісні ознаки поняття "громадськості" як суб'єкта правовідносин та управлінських відносин не є вичерпними. На підтвердження цього варто зауважити, що за своєю сутністю громадськість є, насамперед, не просто ядром громадянського суспільства, а його соціально активним ядром, визначальним суб'єктом національного, державного та правового творення. Іншими словами, саме громадськість (тобто найбільш активні громадяни) є формуючим чинником як для механізмів державного управління, так і для механізмів регіонального врядування- організаційного, правового, політичного та інституційного, коли йдеться про регіональний рівень, і одночасно кінцевим споживачем результатів дієвості цих механізмів.

Важливим також є суб'єктний склад громадськості, представленої громадянами, які реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України). Тобто суб'єктну основу громадськості складають передусім учасники виборчого та референдумного процесу. У міжвиборчий період громадяни беруть участь в управлінні державними справами не лише індивідуально (через звернення до органів державної влади і органів місцевого самоврядування тощо), а й колективно. Це відбувається, насамперед, через інститути громадянського суспільства, про які йшлося вище, - громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші неурядові організації і непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Реалізацію конституційних прав своїх представників, - громадян України, які реалізують насамперед свої права на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні та діяльності політичних партій та громадських організацій, у мирних зборах та ін., - громадськість забезпечує в різних формах своєї діяльності. Реалізація цих

прав має своїм наслідком взаємодію громадянського суспільства та держави, зокрема й у формі впливу громадськості на державне управління, і зокрема на регіональне врядування, про що вже наголошувалося в першому розділі. При цьому відповідна "взаємодія" та "вплив" забезпечуються не спонтанно, а через певні механізми - механізми участі громадськості в управлінні державними справами.

Механізми участі громадськості в регіональному врядуванні - це насамперед система нормативно-правових механізмів та механізмів регіонального врядування, які створюють легітимні умови й засоби реальної участі соціально активних громадян в управлінні регіональними справами, зокрема через їх залучення до регіонального врядування. Так, нормативно-правові механізми участі громадськості в регіональному врядуванні представлені ієрархічною системою нормативно-правових актів, які закріплюють право громадян на участь в управлінні регіональними справами, включно з участю в державному управлінні:

– визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині їх правосуб'єктності щодо участі в державному управлінні та регіональному врядуванні;

– визначають процедурно - процесуальні механізми взаємодії громадянського суспільства та правової держави і впливу громадськості на державне управління, регіональне врядування тощо.

Натомість механізми регіонального врядування є системою суб'єктів врядування, уповноважених забезпечувати реалізацію впливу громадськості на регіональне врядування та акцентувати такий вплив, забезпечувати зворотний зв'язок між суб'єктами врядування та громадськістю, доводячи до відома останньої результати втілення її пропозицій, рішень і т. ін.

Варто зазначити, що участь громадськості в управлінні державними справами, у тому числі й у державному управлінні та регіональному врядуванні, на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів, до яких належить Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної

політики", постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 "Деякі питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035, Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 та інші нормативно-правові акти.

Оскільки механізми участі громадськості в державному управлінні (регіональному врядуванні) є динамічними і постійно тяжіють до свого удосконалення, вони мають бути у центрі уваги дослідників та практичних працівників системи державного управління. Варто згадати деякі ключові напрями і спроби оптимізації механізмів державного управління, і зокрема регіонального врядування у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, через законодавче забезпечення участі громадськості в цих процесах. Так, у 2009-2010 рр. органами виконавчої влади було вироблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, робота над яким тривала понад 12 років. Важливість цього кодифікованого правового акту полягає в тому, що його положення закріплюють: процедури розгляду заяв фізичних та юридичних осіб; порядку прийняття органами влади рішень за власною ініціативою; процедури адміністративного (позасудового) оскарження рішень, дій та бездіяльності органів влади та їх посадових і службових осіб тощо.

Важливим та необхідним складником в побудові громадянського суспільства є розвиток громадсько-політичних рухів, в яких громадяни завдяки своїй добровільній активності забезпечують реалізацію цілей суспільно-політичного життя, формуючи таким чином громадянське суспільство як самодостатню інституцію та певну систему соціальних відносин. Певна роль у цих процесах покладається на дослідження вищезгаданих механізмів регіонального врядування, ключове місце серед яких належить неурядовим організаціям (структурам), як одному з компонентів організаційного механізму

регіонального врядування. В науковій літературі наголошується, що розвиток та функціонування інститутів громадянського суспільства характеризує зрілість суспільства в цілому. Громадянське суспільство - це конкретний спосіб інституалізації демократії та сфера для добровільного об'єднання громадян з метою реалізації інтересів, особливий феномен для публічної сфери, де ті чи інші суб'єкти шляхом активної добровільної діяльності забезпечують реалізацію політичних цілей суспільного життя [24].

Як зазначив Ю.Хабермас, інститути громадянського суспільства мають протистояти деспотизму, авторитаризму, зазіханням держави на права людини й висувати на перший план гуманістичні умови та цінності, немеркантильне, високодуховне, моральне поводження, самосвідомість, самовизначення, волю і гідність окремої особистості [209, с. 225]. Проте, незважаючи на різні погляди та суперечності, термін "громадянське суспільство" зберігає, як зазначає М.Бондаренко, швидше теоретичний, ніж практичний характер [25, с.171]. Аналізуючи економічну, політичну, соціальну ситуацію, яка склалася в незалежній Україні, можна погодитися з думкою О.Чувардинського, що "впродовж періоду незалежності України та спроб побудувати громадянське суспільство ми водночас будуємо і його, і державу" [214, с. 85]. Ф.Рудич визначає такі сценарії розвитку громадянського суспільства в Україні: "перший - згортання громадянського суспільства й реставрація в тому чи іншому вигляді тоталітарного режиму, другий - консервація на тривалий час нинішнього становища і відповідно авторитарних методів управління, третій - поступовий еволюційний розвиток і зміцнення громадянського суспільства" [46, с. 22]. Останній сценарій на сучасному етапі є найефекгивнішим та найбажанішим. Проте не можна виключати і двох перших.

Досить важливим є питання захисту й реалізації прав людини, що посилює особистісний вимір основних соціальних та політичних реалій, засобів розв'язання соціальних проблем, досягнення політичних цілей. Налагодження постійного взаємозв'язку органів державної влади з громадсько-політичними рухами, тобто прийняття політичних рішень з урахуванням потреб громадян, буде лише сприяти демократичному зміцненню держави. В Україні за роки

незалежності громадсько-політичні рухи так і не стали реальними партнерами держави, здатними повноцінно працювати разом з нею на одну мету - добробут громадян. Як зазначає А.Карась, Україна дедалі гостріше переживає несподіваний парадокс: зростає тривога, що посилення формальної української влади рік у рік стає загрозою для української національно-культурної ідентичності. Водночас поглиблюється розкол між владою та народом, що характеризується посиленням недовіри до державних інституцій. Якщо таку тенденцію не усунути, то виникає цілком реальна загроза делегітимізації влади з боку суспільства [67, с. 445].

Прикладом такого розколу можна вважати події в Україні у 2004 році ("помаранчева революція"). Вони, на думку вітчизняних дослідників, довели, що громадянське суспільство в Україні не тільки сформовано, а й активно функціонує; воно може відстоювати свої інтереси та прагнення, й навіть реально формувати владу та її структури [90, с.370]. При цьому вони підкреслюють, що проблема активності громадянського суспільства - це проблема держав перехідного періоду. У розвинутих демократичних країнах цієї проблеми майже не існує, тому, що там кожен окремий громадянин звик відстоювати свою позицію, і вже як результат цього прагнення він об'єднується у громадські рухи та інші форми об'єднань громадян для вирішення власних прагнень та побажань. Така активність окремого громадянина в західних країнах пов'язана по-перше: з його знанням своїх громадянських прав; по-друге: з його впевненістю, що його права обов'язково захищає держава; по-третє: із зацікавленістю з боку влади в його активності. Це державна політика в багатьох розвинутих демократичних країнах залучати громадськість до спільного вирішення існуючих проблем, до процесу прийняття управлінських рішень. Даний підхід допомагає спільно приймати виважені рішення та при прийнятті цих рішень враховувати інтереси різних верств населення [90, с.370-371].

У 2007 році була затверджена Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, що схвалена Розпорядженням КМУ від 21 листопада 2007 р. за № 1035-р. У Концепції зазначається, що

сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це передбачає, насамперед, налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [172].

Формування громадянського суспільства, як справедливо зауважує М.Бондаренко, неможливе без активного динамічного раціонально мислячого громадянина. У сучасному суспільстві легітимність влади найчастіше забезпечується за рахунок пасивності громадян, а не за рахунок яскраво вираженої згоди або захопленого сприйняття суспільством цінностей. Така апатія призводить до посилення влади, розширення повноважень держави, як правило, за рахунок прав і свобод громадян [25, с.175].

Тому однією з основних умов розвитку громадянського суспільства є громадянська просвіта, завдяки якій формуватиметься освічений, обізнаний громадянин, який досконало буде знати свої права та основні чинні у країні закони. Політична і правова освіченість громадян допоможуть їм в реалізації їх конституційних прав і обов'язків, вселять в них психологічну впевненість та ідеологічну мотивацію для того, щоб бути активними та впливати на процес як прийняття рішень на регіональному та державному рівнях, так і на ситуацію в країні в цілому. Україна, перебуваючи в процесі трансформування, гостро потребує досконалої громадянської просвіти як знаряддя для зміцнення громадянського суспільства та здійснення ефективної взаємодії держави з суспільством на засадах рівності, взаємної відповідальності, прозорості та відкритості. Важливо, щоб будь-які добрі починання всебічно підтримувала громадськість, політичні партії. Бо якщо суспільство позитивно сприймає і розуміє сутність реформи, то й сприяє її впровадженню. Мета громадянської освіти, на думку вітчизняних дослідників, - сформувати особистість, якій притаманні демократична громадянська культура, усвідомлення взаємозв'язку

між індивідуальною свободою, правами людини та її громадянською відповідальністю, готовність до компетентної участі у житті суспільства. Завданням громадянської освіти є формування світоглядних орієнтацій особистості, вироблення власної філософії життєдіяльності, самоідентифікація та самореалізація... Тобто, громадянська освіта - це освіта, що спрямована на формування знань, вмінь, навичок, які необхідні громадянину для життя в демократичній державі" [171, с. 695-696].

На одному із засідань Ради регіонів Президент України наголосив, що згідно з соціологічними опитуваннями 90% українців хочуть змін на краще, а без докорінної модернізації країни це зробити неможливо. Відтак, глава держави запропонував новий підхід до державної регіональної політики України, який грунтуватиметься на таких важливих моментах, як надання більших повноважень місцевій владі та самодостатності територіальним громадам. Утім, тут є свої "але"... Трансформації публічно проголошені, однак розгортаються дуже повільно. Найперше через непоінформованість широких верств суспільства про них. Адже для того щоб процес відбувався ефективно, необхідно, щоб люди знали, чого ми прагнемо досягти проголошеними новаціями. Тому потрібна серйозна просвітницька робота у суспільстві. Особливої уваги потребують сільські громади, до яких інформація не доходить взагалі або доходить неповною мірою [187, с. 16].

Тому відповідна просвітницька робота на Вінниччині здійснюється протягом останніх 10-ти років. Левова частка цієї діяльності припадає на міжнародне товариство – "Україна – Польща – Німеччина". У 2009 році саме це товариство було ініціатором проведення першої на Вінниччині міжнародної конференції з питань місцевого самоврядування [188, с.7-8].

Підсумовуючи, можна стверджувати, що впровадження механізмів регіонального врядування та їх взаємодія з інститутами громадянськго суспільства можуть бути успішними й ефективними насамперед за належної підтримки громадськості (населення), в основі якої є її (його) усвідомлення необхідності активної участі в державотворчих процесах. Це, в свою чергу, може бути досягнути через співпрацю всіх суб'єктів регіонального врядування.

3.2 Співпраця органів місцевого самоврядування з громадськістю як чинник ефективності механізмів регіонального врядування

Становлення й розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави має супроводжуватися здійсненням реальної та ефективної участі громадськості в процесі вироблення політики та прийняття рішень органами державної влади на всіх рівнях управління та місцевого самоврядування. У цьому контексті доречно навести позицію Президента України, який вважає, що "ефективне реформування країни можливе лише за умови системного діалогу влади та громадянського суспільства" [220]. Саме тому, реалізація основних структурних елементів Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" – "сталий економічний розвиток, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій, модернізація інфраструктури та базових секторів" [161] передбачають як активну співпрацю, так і взаємодію місцевих органів публічного управління, тобто системи, до якої входять, крім інших елементів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади із забезпечення вищезазначеного діалогу з громадськістю.

Основним напрямом легітимізації та підвищення дієвості інституту регіонального врядування та чинником ефективності механізмів регіонального врядування є участь громадськості. За умов створення повноцінного інституту регіонального врядування він має спиратися на регіональну спільноту з притаманними їй формами безпосередньої демократії. Шляхи вдосконалення участі громадськості у регіональному врядуванні доцільно поділити на два напрями:

по-перше, вирішення загальнодержавних проблем;

по-друге, зміна регіональної політики щодо забезпечення громадянам їх права на участь у вирішенні питань регіонального значення.

Важко погодитись з думкою окремих дослідників, які вважають, що Україна робить тільки перші кроки у напрямі співпраці органів публічного

управління і громадськості, що ще відсутні приклади їх сталої ефективної співпраці та взаємодії. В Україні вже на протязі багатьох років місцева влада активно співпрацює з населенням та спільно з громадою вирішує найважливіші питання. На центральному рівні управління також відбуваються позитивні зрушення:

– традиційними стали обговорення з громадськістю програм діяльності уряду;

– систематичними є зустрічі з громадськістю представників державної влади тощо.

Різні форми участі громадськості в управлінні державними справами на центральному та місцевому рівнях є надзвичайно важливими, оскільки забезпечують співпрацю органів місцевого самоврядування з громадськістю, в тому числі і в процесі функціонування механізмів регіонального врядування.

На місцевому рівні органи державної влади та місцевого самоврядування зараз все більше розуміють необхідність тісної співпраці з громадськістю. Першими містами України, які почали залучати громадськість до процесу прийняття рішень, були такі як Комсомольськ, Бердянськ, Черкаси, Славутич та інші. Вони і зараз надають приклади ефективної співпраці з населенням та спільного вирішення питань місцевого значення.

Однією з форм такої співпраці з громадськістю є громадські слухання, яких у місті Комсомольську було проведено п'ять: перші - на тему "Політика Комсомольської міської ради на сучасному етапі у вирішенні міських проблем, що склалась у сфері життєдіяльності міста в період економічної кризи" – у 1997 році; другі - на теми "Звіт про виконання міського бюджету за 9 місяців 1998 року" та "Про Статут міста Комсомольська" - відбулися у 1998 році; треті громадські слухання на тему "Про створення міської лікарняної каси" відбулися у 1999 року. Темою четвертих слухань (2000 рік) були питання про стан громадського порядку в місті, а п'яті на тему "Стратегія розвитку м. Комсомольська до 2010 року" були присвячені питанням стратегічного розвитку [217, с. 27-28].

Досить ефективна співпраця з громадськістю налагоджена в м. Славутич Київської області, де, починаючи з 1996 року, проходять щорічні громадські збори. З 1998 року міська влада активно залучає громадськість до процесу прийняття рішень. Цей процес міській голова м. Славутич характеризує так: "Починаючи з 1998 року, до вирішення питань життєдіяльності міста Славутича залучалась громадська думка жителів міста. З цього часу створювалась модель місцевої демократії. Не лише до реалізації стратегії розвитку міста, а й до її розробки через різноманітні форми спілкування на громадських зборах, муніципальних слуханнях, засіданнях "Громадської ради з розвитку міста", прямих телеефірах з представниками міської влади, керівниками підприємств, установ та організацій, ділових іграх, в діяльності громадської приймальні залучається найширше коло соціально-активної частини населення Славутича" [106, с.54].

Не менш активною є співпраця органів місцевого самоврядування з громадськістю у м. Черкаси, де була заснована в 1996 році й об'єднала найбільш активних мешканців міста: підприємців, управлінців та проста ініціативний людей "Громадська рада з розвитку міста". На засіданнях Ради відпрацьовувалися моделі та механізми розвитку міста в багатьох сферах його життєдіяльності. Так, на засіданнях були прийняті рішення про заснування Агентства з розвитку бізнесу, Спілки виробників товарів та послуг. За час існування Громадської ради було розглянуто більше 500 питань щодо розвитку та життєдіяльності міста [62, с. 57]. В місті постійно проводяться муніципальні слухання, на яких обговорюються усі важливі питання для місцевої громади: соціально-економічний розвиток, місцевий бюджет, соціальний захист та інші. Починаючи з 1997 року, у Черкасах громадськість також активно залучається до вирішення місцевих проблем. У місті реалізовується така форма співпраці з громадськістю, як створення вуличних, квартальних, мікрорайонних громадських комітетів. Вони займаються вирішенням конкретних місцевих проблем: комунальних, соціальних та ін. Для більшої їх координації та вдосконалення системи взаємодії з місцевою владою, у складі органів місцевого самоврядування були створені так звані Управи мікрорайону. Управа має своє

власне приміщення, усі необхідні засоби зв'язку, представника правоохоронних органів, лікаря та працівника соціально-культурної сфери [62, с. 33].

На регіональному рівні також досить активною є співпраця з громадськістю, яка в сукупності забезпечує ефективність функціонування як регіонального врядування загалом, так і його окремих механізмів зокрема. При цьому важливо пам'ятати, що обласна рада - це орган, який представляє спільні інтереси територіальних громад. Тому, вивчаючи ситуацію в кожному районі, кожній територіальній громаді, необхідно акцентувати увагу на наявних проблемах, виносити їх на обговорення постійних комісій та сесій обласної ради. Такий підхід дасть можливість проводити моніторинг ситуації, приймати ефективне рішення та сформувати конкретний план дій для органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Для активізації співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю як чинника ефективності механізмів регіонального врядування необхідно організовувати людей, переконувати їх в необхідності реформ, почути їх бажання брати відповідальність за управління територіями на себе. З цією метою на початку 2011 року Вінницька обласна Рада провела п'ятиденний семінар-навчання з сільськими, селищними, міськими головами, головами райрад і адміністрацій, начальниками обласних управлінь та відділів (загалом - більш як 800 осіб). До проведення семінару були залучені науковці, фахівці, управлінці, у тому числі і з Києва. Проводилися практичні заняття, "круглі столи". Для порівняння: коли такі навчання проводили у 2001 році, на практичні заняття було дуже важко зібрати слухачів. А тепер у нас були заплановані кількагодинні "круглі столи", і всі вони відбулися за активної участі та гострих дискусій учасників. Під час цих зустрічей обговорювалися форми та підходи для вирішення проблемних питань соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад. Оптимістичним є те, що сьогодні сільські, селищні, міські голови набагато активніші, у порівнянні з 1999-2000 роками, коли, використовуючи адмінресурс, потрібно було в добровільно-примусовому порядку змушувати керівників відвідувати Польщу і

вчитися там місцевого врядування. Сьогодні ситуація докорінно змінилася. Нині представники місцевого самоврядння активно їздять до сусідів навчатися, запозичувати досвід, започатковувати спільні проект [187, с. 18].

Однією з важливих форм співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю є належна підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед мешканцями територіальних громад. Правові гарантії реалізації принципу цього виду підзвітності та відповідальності закладено у нормах Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Зокрема, ст.75 Закону зобов'язує органи та посадові особи місцевого самоврядування періодично, але не менш як два рази на рік, інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність. У той же час, майже єдиною нормою, в якій чітко визначається порядок такої звітності є ст.42, відповідно до якої сільський, селищний, міський голова не менше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Звіти щодо діяльності постійних депутатських комісій, керівників виконавчих органів ради та їх посадових осіб (п. 11 ч. 1 ст. 26); результатів виконання місцевих бюджетів (п. 23 ч. 1 ст. 26); програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 27), відчуження комунального майна (п. 4 ч. 1 ст. 29) розглядаються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, присутність на яких організацій громадянського суспільства по-різному регулюється на місцевому рівні [150].

Для прикладу наведемо, регламенти деяких міських рад, зокрема Дніпропетровської міської ради, яким передбачається допуск на відкриті пленарні засідання міської ради громадян, які мешкають у місті, представників виконавчих органів та органів самоорганізації населення, громадських організацій, профспілок, політичних партій шляхом надання переліченим вище особам перепусток на пленарні засідання міської ради [145]. Регламент Севастопольської міської ради дозволяє брати участь у пленарних засіданнях

ради представникам громадських організацій, партій, рухів та громадянам міста на визначених для них місцях та за попереднім записом у виконавчому апараті міської ради [116]. У Регламентах Харківської, Костопільської, Вознесенської, Сумської міськрад серед суб'єктів, які мають право бути присутніми на відкритих засіданнях, зазначаються ЗМІ, громадяни, а також особи, запрошені до участі в засіданні сесії. У регламенті Київської міської ради питанню присутності громадськості на пленарних засіданнях практично не приділяється уваги. Зазначається, що для перебування у залі під час пленарного засідання особам, які не є посадовцями місцевого самоврядування, необхідно отримати дозвіл. Крім того, виключно за рішенням Київради одне із пленарних засідань або його частина можуть присвячуватися заслуховуванню звітів. На пропозицію Київського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київради, постійних комісій, депутатських груп, фракцій, пленарне засідання Київради може бути проведено у формі громадських слухань з питань, що становлять суспільний інтерес. Організації громадянського суспільства можуть взяти участь у таких слуханнях лише за запрошенням [155]. Закон України "Про статус депутатів місцевих рад" зобов'язує депутатів місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу та об'єднаннями громадян. Більше того, звіт депутата місцевої ради може бути проведено у будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення [157].

Однак, зазначені норми законодавства, що стосуються підзвітності, дотримуються частково - здебільшого проводяться формальні звіти про роботу виконавчих органів або міських/сільських голів, інколи їх тексти публікуються у місцевих ЗМІ та на веб-сайтах відповідних рад, або такі звіти не відбуваються [57, С.26-27].

Проблему ігнорування місцевими радами та їх посадовими особами своїх обов'язків звітувати про власну діяльність унаочнює дослідження практики звітування органів та посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова у

2010 році, проведеного громадською організацією Інформаційно-правовий центр "Наше право" у 2010–2011 роках. Організація підсумувала, що у 2010 році депутати Львівської міської ради не звітували перед виборцями, посилаючись на те, що Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" та Закон України "Про статус депутатів місцевих рад" мають суперечливий характер у частині звітування. Львівська міська рада за весь період діяльності не ухвалювала рішень про затвердження орієнтовних термінів звітів депутатів. Серед порушень громадська організація відзначила також обмеження участі інститутів громадянського суспільства. Так, Львівський міський голова у 2010 році звітував перед учителями, лікарями, головами ОСББ, працівниками комунальних підприємств, журналістами та іншими мешканцями, яким попередньо надіслали іменні запрошення. Вхід для інших осіб на цей захід був закритим. Негативно впливає на здійснення права громадян та їх об'єднань на участь у заходах публічного звітування невчасне інформування місцевою владою про час проведення публічного звітування, ігнорування пропозицій та зауважень представників громадськості та експертів [1].

Як зазначає Н. Пеліванова, найбільш закритою для жителів громад залишається сфера розпорядження земельними та комунальними ресурсами громади. Необхідно відзначити, що залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення таких питань за ініціативою місцевих рад є на сьогоднішній день скоріше винятком аніж нормою їх діяльності. Зазвичай досягнення діалогу у цій сфері відбувається завдяки значним зусиллям організованої громадськості. Лише після трьох років судових позовів громадських активістів Східноукраїнського центру громадських ініціатив (СЦГІ) Луганська міська рада змушена була ухвалити рішення про підтримку муніципалітетом міської ініціативи "Про заходи із забезпечення народовладдя, законності, гласності, підзвітності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування при розпорядженні землями громади, відчуженні (викупі) та наданні земельних ділянок під забудову". Дана ініціатива передбачає проведення інвентаризації земельних рішень міської ради за останні

роки за участю громадськості. Виконання місцевою владою даного рішення може створити перший прецедент у вітчизняній практиці громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Звісно, таке формальне ставлення органів та посадовців місцевого самоврядування до інституту їх підзвітності перед громадою перешкоджає розвитку усіх форм локальної демократії та призводить до зростання соціальної напруги у суспільстві. Налагодження якісної комунікації між усіма ланками місцевого самоврядування, передусім, потребує забезпечення відкритості для жителів і представників громадських об'єднань стандартних процедур прийняття рішень місцевими радами з питань бюджету, податків, використання земельних та майнових ресурсів громади, інших питань. Особливо важливим є інформування місцевими радами мешканців громади щодо всіх етапів ухвалення управлінських рішень: надходження ініціативи щодо прийняття рішення, підготовка його проекту, обговорення, ухвалення та реалізація [125, с.98-99].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що найбільш ефективна взаємодія влади з громадськістю відбувається в Україні на місцевому рівні, але не всі регіони, міста, села та селища України використовують можливості, надані законодавством. В основному це стається з таких причин:

– небажання органів місцевої влади та їх представників "відкритися" для населення, співпрацювати з ним; тут доцільно на законодавчому рівні зобов'язати органи публічної влади постійно взаємодіяти з громадськістю;

– в деяких органах державної влади та органах місцевого самоврядування ще простежується тенденція до так званої "закритості", яка зумовлена нерозумінням багатьма місцевим посадовцями необхідності тісної співпраці та взаємодії з населенням. Дехто з них просто боїться того, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень і буде тільки заважати;

– відсутність законодавчого зобов'язання органів місцевої влади спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають;

– опасіння представників органів місцевої влади щодо "уповільнення" управлінського процесу через участь громадськості в прийнятті рішень;

– необізнаність громадськості, відсутність у більшості з населення конкретних знань про діяльність органу влади, його обов'язки перед громадою; своїх прав та обов'язків; знання законодавства взагалі.

Ефективно співпрацювати з владою реально зможуть тільки ті громадяни, які досконало знають свої громадянські права та обов'язки, обізнані щодо діяльності влади. Ці питання ще потребують свого вирішення.

Проведений аналіз сучасного стану взаємодії громадськості і влади свідчить про те, що процес широкого використання механізмів залучення громадськості до співпраці з органами влади усіх рівнів в Україні тільки розпочинається. Незважаючи на певні кроки, вже зроблені місцевою владою для досягнення прозорості та відкритості в її діяльності, проблем на цьому шляху залишається ще багатро. Поки що громадськість України не має реального та постійного впливу на процес прийняття рішень, на розробку напрямів державної політики. Форми, методи та механізми цього впливу, його забезпечення та здійснення ще недосконалі й не функціонують у повній мірі, а тому потребують свого подальшого вдосконалення.

3.3 Використання нових форм взаємодії в процесі впровадження механізмів регіонального врядування

В процесі функціонування механізмів регіонального врядування важливим є пошук нових форм взаємодії всіх суб'єктів регіонального врядування та їх максимальне поширення в практичній діяльності. В європейських та інших країнах світу акцент при цьому робиться на залученні громадськості до співпраці з органами місцевого самоврядування, що є необхідною умовою прозорості та більшої ефективності такої взаємодії. Крім того, взаємодія розглядається як процес постійної співпраці з вирішення як значних, так і повсякденних питань, в якому всі суб'єкти діють відкрито і прозоро.

При взаємодії влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати різноманітні форми та методи. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, а для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива має виходити як з боку органів місцевої влади, так і з боку громадськості. У тих випадках, коли органи місцевої влади здійснюють певні кроки для того, щоб населення брало участь у спільному з владою вирішенні проблемних питань та у процесі прийняття рішень, застосовується поняття "залучення громадськості". Участь громадськості є результатом процесу залучення громадян до регіонального врядування, в якому відбуваються серйозні зміну у суб'єктно - об'єктних відносинах. При залученні громадськості до спільної взаємодії, до процедур, пов'язаних з прийняттям рішень, органи місцевої влади виступають як суб'єкт: вони впливають на громадськість з метою активізації її діяльності, створюють необхідні для цього умови, організовують відповідні заходи тощо. В результаті таких дій громадськість, яка виступала у ролі об'єкта діяльності з боку органів місцевої влади, перетворюється на суб'єкт, оскільки вона починає впливати на владу, контролювати її та диктувати свої умови (вимагати рішення тих питань, які, на її думку, є необхідними; які є першочерговими, а які ні, які рішення треба

приймати по тим чи іншим питанням; пропонувати власні рішення проблем тощо) (рис. 4.2). [90, с.256-257].

Питання взаємодії органів влади з суспільством досліджені у колективному доробку "Основи демократії" [122, с.347], в якому, хоча і не розглядаються конкретні форми та механізми взаємодії влади з громадськістю, містяться цікаві напрацювання, які мають важливе значення для розуміння процесів взаємодії органів влади з громадськістю загалом. Громадянське суспільство визнається як умова свободи і демократії. Автори зазначають, що "суть культури громадянськості полягає в добровільній участі громадян у житті своєї держави і своєї громади. Без широкої, добровільної участі громадян демократична держава починає занепадати, перетворюючись в "територію" окремих привілейованих груп і організацій. Тоді як за активної участі громадян у справах суспільства демократична держава може витримати неминучі політичні та економічні бурі, не жертвуючи правами й свободами своїх громадян" [122, с. 377]. Автори зазначають, що існує кілька концепцій розуміння поняття "громадянин" та наводять основні з них: "У XX ст. наукові уявлення про модель демократичного громадянина формувались у рамках двох головних концепцій. Одна з них, концепція пасивного громадянства, розглядає громадянина як особу, якій демократична правова держава надає сукупність громадянських, політичних і соціальних прав... По-іншому подає громадянина концепція активного громадянства (громадянськості), пов'язуючи громадянський статус не тільки з сукупністю прав, а й зі здатністю людини користуватися наданими їй правами та виконувати свої обов'язки перед демократичною державою" [122, с. 369].

Як наголошують вітчизняні дослідники, сьогодні в Україні у багатьох представників як бізнесу, так і неурядових громадських організацій (НГО) немає чіткого розуміння власної ролі в соціально-економічному розвитку територіальних громад. Багато з них розраховують на підтримку з боку органів влади, а не сприймають її як рівноцінного партнера. Очікувальна позиція представників бізнесу та третього сектору, розрахунки на те, що органи влади самостійно вирішать всі місцеві проблеми, спричиняють занепад

територіальних громад, значно погіршується соціально-економічна ситуація на місцевому рівні та, як наслідок, рівень життя окремих людей - членів громади. У зв'язку з цим, одним із пріоритетних напрямків відродження територіальних громад стає об'єднання та мобілізація внутрішніх ресурсів представників різних секторів та налагодження ефективного співробітництва між ними заради вирішення місцевих соціально-економічних проблем і забезпечення сталого розвитку громади в цілому" [192, с. 37-38].

Певна увага приділяється дослідниками розвитку структур громадської участі, а саме діяльність громадських рад і колегій при органах державної влади як на центральному, так і на регіональному рівні, а також діяльності органів самоорганізації населення. Громадські ради визначаються авторами як механізм консультування з громадськістю, а органи самоорганізації населення - як інструмент залучення громадян до процесу прийняття рішень [180].

Багатьма фахівцями з цих питань зазначається, що ефективна взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю можлива лише при демократичній системі державного правління. А демократія визначається як можливість для всіх громадян брати участь в управління державою безпосередньо або через своїх представників - виборних осіб. У зв'язку з цим виникає потреба з'ясування таких понять, як "базові цінності демократичного суспільства", "участь громадськості", "залучення громадськості", "громадська думка", "пряма" та "непряма демократія", "зв'язки з громадськістю", "публічна звітність " та ін. Громадська думка визначається як "тип масової суспільної свідомості, який виявляється в сукупності уявлень і оціночних думок із загальнозначущих проблем. Виникає і змінюється як стихійно (на основі досвіду, традицій, непередбачених подій тощо), так і шляхом цілеспрямованого формування. Діє як у межах суспільства загалом, так і в межах соціальних груп. Буває позитивним, негативним, нейтральним і т. д. Вміщує у собі як приховане, так і явне ставлення до суспільних подій, різних соціальних груп, організацій, окремих осіб..." [50, с.39-40].

Як наголошує О.Попроцький, роль громадської думки у державному управлінні надзвичайно важлива. Це, передусім, індикатор соціальних та

політичних настроїв громадян держави, який вказує на громадсько-політичне становище у країні, на переваги й недоліки в організації державної влади, на проблеми, що існують у суспільстві, та на очікування громадян щодо вирішення цих проблем. Саме висловлена громадська думка є дзеркалом соціальних настроїв, тому передусім на неї і має реагувати державна влада. Вираження громадської думки слід ретельно відслідковувати, заохочувати та підтримувати, тому що, для державного управління – це важливий інструмент для визначення ключових проблем та очікувань суспільства. Процес вираження громадської думки її носіями, а також прийняття цього вираження органами державної влади є комунікативним зв'язком влади та громадськості. Громадська думка може бути публічно представлена шляхом висловлення, опублікування, визначення методом опитування, голосування, плебісциту чи референдуму тощо. Тобто основою такого вираження є рівноправність та свобода людини. Питанням регулярного безперешкодного та рівноправного вираження громадської думки мають займатися органи державної влади в галузі інформації, що також важливо в разі ухвалення рішень у державному управлінні демократичних держав. Громадська думка має формуватися в умовах свободи, спираючись на достовірну, повну, своєчасну та актуальну інформацію. Брак інформації може породити інформаційний вакуум, який не тільки призведе до домислювання та подвійного трактування, а й створить сприятливі умови для впливу на формування громадської думки зацікавлених осіб. [129, с.57-58].

Формування системи впливу на громадську думку є одним з головних завдань державної комунікації. Без застосування інструментарію електронної демократії (сайтів, електронних медіа, соціальних мереж тощо) виконання цього завдання, на думку С.Соловйова, видається проблематичним [178, с.93]. Органи державної влади і місцевого самоврядування, комунікуючи з громадою за допомогою Інтернету, не просто стають ближчими до суспільства, а формують певне ставлення до влади загалом, тому недооцінка можливостей мережі може негативно вплинути на сприйняття державної, регіональної чи місцевої політики. Можливо, владним структурам варто розглянути кращий

досвід щодо просування ідей та інформування про свою діяльність бізнесовими структурами, партіями, громадськими організаціями [179, с.57-58].

Деякі сучасні науковці визначають 5 основних типів взаємодії влади з громадськістю:

- інформування;
- консультування;
- партнерство;
- делегування;
- контроль [205, с.22].

Вітчизняні дослідники звертають увагу на те, що в зарубіжних країнах, які мають багатолітній і, навіть, столітній досвід взаємодії органів влади з громадськістю, інформаційні технології вже дістали подальшого розвитку. Зараз на їх основі формуються нові форми та засоби залучення громадськості до спільного з владою вирішення існуючих проблем; органи влади залучають громадськість для покращення своєї діяльності, особливо при наданні послуг населенню та при вирішенні виникаючих проблем у окремих громадян (розгляд скарг і таке інше) [90, с.384].

Розглядаючи нові форми такої співпраці, американський дослідник Т.Клайтон виділяє п'ять основних з них:

- омбудсмени та центри громадської активності;
- спільне створення та надання послуг;
- волонтерство;
- інституціалізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень;
- структури для захисту інтересів громадян [236, с.153].

Використання цих форм взаємодії органів місцевої влади з громадськістю корисні як для владних структур, так і для громадських об'єднань і окремих громадян, не кажучи вже про саме функціонування механізмів регіонального врядування.

Проте, їх потрібно сприймати досить обережно, а переймати – з багатьма застереженнями з-за цілого комплексу причин, основними з яких є існуючі традиції, що складалися тривалий час, регіональні та місцеві особливості тощо.

Крім того, в Україні вже досить успішно поширюються окремі форми взаємодії органів місцевого та регіонального врядування з громадськістю, які цілком можна вважати схожими з вищенаведеними з американського досвіду чи іншого зарубіжного досвіду.

Зокрема, йдеться про таку форму, як *спільне виробництво та надання послуг*, за якої, замість того, щоб бути тільки користувачем послуг, окремі громадяни та групи громадян об'єднуються з органами влади заради спільного створення та надання послуг. У такий спосіб представники влади та громадськість формують характер і очікувані результати послуг. Хоча це впливає на всі рівні влади, спільне виробництво послуг найбільш важливе саме на місцевому чи регіональному рівнях, де існує декілька класичних прикладів такого виробництва:

– запобігання злочинам через створення груп захисту громадського правопорядку, який не може бути ефективним без залучення громадськості;
– наведення чистоти та порядку на вулицях сіл, селищ, міст, районів;
– створення парків, зон відпочинку;
– розвиток освіти, культури і спорту на місцевому рівні тощо.

Зазначена форма залучення громадськості ще не набула широкого застосування в нових умовах, хоча в радянському минулому окремі її прояви були досить поширеними у вигляді формування добровільних народних дружин (ДНД), "суботників", організації колективів художньої самодіяльності (хори, ансамблі, гуртки) тощо.

Досить перспективним є *волонтерство*, в умовах якого громадяни виступають у ролі добровольців, які витрачають свій час на те, щоб допомогти владі у наданні різноманітних послуг. Хоча спільне виробництво послуг у західних країнах зустрічається частіше, така форма як волонтерство зараз набуває все більшого поширення і значення. Поняття "волонтерство" дуже часто пов'язують з неприбутковим сектором, все ж воно також є важливою складовою державних послуг. Державне використання добровольців (волонтерів) почалося недавно. Форми волонтерства занадто численні для того, щоб детально їх описати. В багатьох країнах, в тому числі у США та Канаді,

добровольці служать в урядових структурах починаючи від пожежників і до керівників центрів допомоги громадянам [90, с.390].

З кожним роком в Україні зростає чисельність небайдужих громадян, які не тільки бажають прокращити своє життя, але й готові реально щось робити заради цього. Саме їх і мають залучати органи місцевої влади як своїх помічників, всіляко підтримуючи їх у їхніх добровільних бажаннях. Особливо пріоритетною має бути робота з молоддю, в якій необхідно стимулювати та розвивати молодіжний волонтерський сектор для вирішення як молодіжних проблем, так і покращення життя громади, міста, регіону та країни в цілому.

Останнім часом активізувалися явища і процеси, пов'язані з *інституціалізацією ролі громадськості у процесі прийняття рішень*, що, як показує зарубіжний досвід, є однією з кращих форм (засобів) гарантування довгострокового успіху залучення громадськості. Проте, якщо муніципальні органи влади США у 70-х роках минулого століття експериментували з розмаїтістю цих інституційних ролей (це були офіційно затверджені експерименти), а в рамках цих експериментів міста США самостійно створювали та розробляли можливі впливові ролі для груп громадян як, наприклад у розподілі федерального гранту[90, с.390], то в українських містах (Київ, Харків, Одеса та ін.) ініціативні групи створюються стихійно. Вони виникають насамперед у місцях самовільних забудов, вирубки зелених насаджень, несанкціонованих сміттєзвалищ тощо. Для інституціоналізації ролі громадськості в процесі прийняття рішень як на місцевому, регіональному, так і на національному рівнях управління потрібне належне законодавче врегулювання. При цьому необхідно визначити та закріпити відповідними нормативно-правовими актами реальну можливість громадськості брати безпосередню участь в процесі взаємодії при вирішенні місцевими (регіональними) органами влади проблем будь-якого характеру – економічного, соціального, правового тощо.

Така форма взаємодії органів місцевої влади з громадськістю, як *створення структур захисту громадських інтересів*, лише набирає свого поширення. Вітчизняні дослідники звертають увагу на те, що зростання

залучення громадськості привносить ризик, що, у спробі задовольняти інтереси багатьох соціальних груп, які мають бути залученні, більш широкий суспільний інтерес може бути зневаженим. Є небезпека, що збільшення обсягів участі громадськості буде породжувати швидке збільшення нових інтересів соціальних груп, що може закінчиться "гіперплюралізмом", де інтереси груп домінують над суспільними інтересами. Тобто, це призводить до висновку, що участь громадськості повинна мати свої межі [90, с.390]. У США у 1970-их роках на місцевому рівні деякі громадські групи зробили настільки багато своїх вимог до влади, що муніципальні посадові особи випустили з уваги більш загальний суспільний інтерес [230]. З цієї причини виникла потреба у створенні аналітичних структур, які б аналізували процес взаємодії між органами місцевої влади та громадськістю, відслідковували напрями та виявляли тенденції співпраці органів влади з громадськістю для того, щоб не були залишеними поза увагою питання, що потребують свого вирішення, й ті прохання та вимоги громадян, які ще треба перевірити на необхідність оперативного реагування.

Все більшого поширення набуває в Україні така форма взаємодії влади з громадськістю, яка використовує *інформаційні технології та електронне урядування.* Впровадження в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування новітніх інформаційних технологій здійснюється в рамках відповідної державної політики, яка враховує можливості міжнародного співробітництва в сфері інформаційних технологій, забезпечує інтеграцію інформаційних ресурсів та їх захисту тощо. Все це відбувається на основі цілого ряду законодавчих та нормативних актів, основними серед яких є Закони України "Про електронний цифровий підпис", "Про електронні документи та електронний документообіг"; ряд постанов Кабінету Міністрів України з цих питань та ін.

Розвиток в останні роки інформаційних технологій та їх активне використання органами публічної влади зумовили створення та практичне впровадження програма "Електронний Уряд України", в рамках якої центральними та місцевими органами виконавчої влади розроблені та

підтримуються власні веб-сайти. Свої веб-сайти все активніше розробляють і органи місцевого (регіонального) самоврядування. Проте, не завжди на веб-сайтах органів публічної влади передбачений так званий "зворотній зв'язок" - можливість для громадськості висловлювати свої думки, своє бачення щодо діяльності представників влади та вирішуваних нею проблем, реалізації місцевих та державних програм тощо. Проблема полягає насамперед в тому, що не всі органи місцевого самоврядування мають свої інформаційні ресурси, в багатьох селах та селищах взагалі не має доступу до системи "Інтернет". Хоча саме така форма взаємодії з громадськістю стає все більш ефективною - це необхідна умова інформаційного, а отже демократичного суспільства. Як наголошують вітчизняні дослідники, у процесі переходу до інформаційного суспільства формується технологічна домінанта, що проявляється у масовому розвитку та використанні інформаційно-комунікативних технологій. Ця домінанта не тільки забезпечує постійний зріст продуктивності праці, а й веде до появи принципово нових форм соціальної та економічної діяльності (дистанційна освіта, телеробота, електронна демократія тощо) [123, с. 5].

В умовах сучасного публічного управління інформаційні технології виступають не тільки як форма доступу до інформації чи її поширення, але і як засіб зміни самої парадигми системи управління соціально-економічною, політичною, правовою, адміністративною та іншими сферами і суспільством загалом. Вони дозволяють, на думку дослідників, з одного боку, провести структурований і систематизований аналіз державного управління як процесу, а з іншого — переглянути процеси управління та синтезувати на їх основі нову парадигму управління [72, с.31], яка б враховувала всі новітні управлінські тенденції, включаючи "новий публічний менеджмент", "пряме управління" тощо.

Для ефективного функціонування національної системи державного управління, і зокрема такої її підсистеми, як регіональне врядування, необхідне узгодження різноманітних пріоритетів, що забезпечить взаємодію суб'єктів врядування в процесі функціонування механізмів регіонального врядування. Одну з ключових ролей в цьому процесі відіграє електронне

урядування, яке, як технологічна складова організаційного механізму регіонального врядування, за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, забезпечує функціонування цього механізму в режимі реального часу. Однак, найважливішим в цьому процесі є те, що електронне урядування є технологічним засобом, націленим на максимально просте і доступне спілкування громадянина з органами влади для вирішення важливих питань регіонального врядуваня.

В науковій літературі введено таке поняття, як "е-регіон" (електронний регіон), сутність якого полягає в наданні регіонам можливостей для підвищення ефективності самостійного розвитку завдяки використанню сучасних інформаційних технологій на всіх щаблях управління та у всіх сферах життя регіональної громади. Інформаційні технології в електронному управлінні регіоном дозволяють зробити інформацію прозорою, своєчасною і відкритою. Сучасна практика регіонального управління здебільшого оперує статистичною інформацією, яка має затримку у часі та ряд суттєвих обмежень при проходженні ланцюга "регіон-керівництво-особа". Це відбувається через те, що на цей час проблемами соціально-економічного стану та розвитку регіону систематично займаються Державний комітет статистики України, головні управління статистики в регіонах, деякі наукові установи, регіональні та центральні органи державного управління (адміністрації). Кожен з них створює свій портрет регіону, але через особливості даних інститутів створені ними моделі істотно відрізняються [173, с.73].

Цілком зрозуміло, що впровадження електронного урядування практично неможливо без підготовки фахівців у галузях державного управління, інформаційних та комунікаційних технологій тощо. Останнім часом підготовці таких фахівців приділяється достатньо серйозна увага, про що свідчить позиція прем'єр-міністра України М. Азарова, який 16 лютого 2012 року на зустрічі з представниками провідних українських вузів та ІТ-компаній (або компаній з інформаційних технологій) зауважив, що збільшення кількості ІТ-фахівців і підвищення якості їх освіти – це прямий шлях переходу від індустріальної

моделі економіки до сучасної інформаційної моделі економіки [82]. Для цього планується задіяти ряд механізмів, які дозволять на державному рівні допомогти науці і освіті як у підготовці фахівців, так і у впровадженні концепції електронного урядування в усі сфери суспільного життя країни [203].

Взаємодія зокрема регіональної влади з громадськістю через інформаційні ресурси є важливим інструментом налагодження партнерських стосунків між ними, покращення функціонування механізмів регіонального врядування. Як зазначають М.Дурман та Ф.Рогальський, "інформаційні технології впливають на час прийняття управлінського рішення, прискорюючи його, покращують якість цього рішення, надають можливість та інструмент ефективного контролю громадськості щодо проведення державної чи муніципальної політики, створюють нові механізми надання громадянам чи бізнес-структурам інформації та послуг. Вони змінюють підходи до державного управління, надаючи суб'єктам, які до цього майже не приймали участі у ньому (громада, бізнес) можливість не тільки отримувати інформацію, але й активно впливати на цей процес" [56, с.26].

Процес взаємодії суб'єктів регіонального врядування має відбуватися в умовах прозорості та відкритості, її демократизації, важливим показником яких є обмін інформацією між ними (тобто між органами регіональної влади та громадськістю), що також служить поштовхом до розвитку та зміцнення громадянського суспільства. На це наголошують сучасні дослідники: "Будь-яке громадянське суспільство не може існувати, якщо ігнорує обмін інформацією. Інформація як атрибут громадянського суспільства характеризує його комунікативну здатність. Вона обслуговує процес управління, впливаючи своїм змістом на вибір методів і процедур прийняття оперативних рішень" [207, с. 228-229].

Прийняття рішень на базі регіону, району, міста в практиці сучасного управління здебільшого відбувається, на думку О.Кряжич, лише на основі статистичних даних, які не в повній мірі і часто неточно відбивають реальний стан справ. Саме тому для впровадження електронного управління на рівні регіону слід не просто організувати збір інформації та її систематизацію на базі

сучасних інформаційних технологій, а й проводити дослідження впливу рішень, що приймаються, на основі коефіцієнту стану функціональної системи регіону по відношенню досягнення мети е-регіону, як відкритої системи [89, с.33].

Достатньо широкі можливості для забезпечення взаємодії громадськості і влади існують через використання комунікаційних ресурсів, зокрема електронних, створених громадськиими радами та спеціальними урядовими і громадськими Інтернет-ресурсами. Як вже згадувалося вище, громадські ради при органах виконавчої влади є консультативно-дорадчими органами, утвореними відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [141]. Так, на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" [206], що супроводжується Департаментом інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів, функціонує рубрика "Громадські ради при органах виконавчої влади", в якій розміщено контактні дані голів усіх громадських рад та адреси рубрик "Громадська рада" на веб-сайтах усіх органів виконавчої влади. Передбачається, що оновлена версія зазначеного сайту [191] надаватиме громадським радам можливість розміщувати новини про свою діяльність, а їх членам – реєструвати свої аканти на зразок соціальних мереж. Також у 2011 р. було створено веб-сайт "Портал громадських рад України" [31], на якому ради мають можливість самостійно розміщувати інформацію про свою діяльність. Водночас цим Інтернет-ресурсом активно користується, як зазначає Т.Андрійчук, порівняно незначна кількість громадських рад, зокрема ради при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Донецькій, Вінницькій, Запорізькій, Луганській, Рівненській, Сумській, Чернігівській облдержадміністраціях. Можливістю створення власних сайтів скористались лише 7 із 85 громадських рад, утворених при органах виконавчої влади (громадські ради при МНС, Держмитслужбі, Держсанепідслужбі, Держінформнауки, Донецькій, Закарпатській та Одеській

облдержадміністраціях). Це негативно впливає на рівень прозорості і відкритості діяльності цих громадських формувань, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики. У такій ситуації громадським радам варто було б, по-перше, посилити взаємодію з органами виконавчої влади для належного використання офіційних веб-сайтів цих органів, по-друге – ефективніше використовувати можливості існуючих Інтернет-ресурсів, що не вимагають додаткових фінансових витрат: соціальних мереж, урядового веб-сайту "Громадянське суспільство і влада", веб-сайту "Портал громадських рад України" тощо. Важливою передумовою такого посилення комунікаційної діяльності є оптимізація діяльності самих громадських рад і усвідомлення важливості комунікаційної складової цієї діяльності. Для України та її владних органів і структур впровадження системи електронного урядування на всіх рівня управління, інформаційна відкритість є необхідною умовою її розвитку, зміцнення демократії та подальшого успішного функціонування.

Використання нових форм та методів взаємодії влади з громадськістю принесе поліпшення процесу управління в цілому, підвищить довіру до влади з боку громадськості та допоможе зміцнити та консолідувати спільні зусилля для вироблення та впровадження спільної політики щодо реалізації державних програм, вирішення проблемних питань сьогодення.

Таким чином, зазначене вище свідчить про різноманітність форм та методів взаємодії громадськості і влади, але використовувати їх необхідно з чітким усвідомленням цілей та наслідків. Деякі з форм ефективні лише за умови їх комплексного використання, а деякі можуть бути результативні і у випадку їх окремого застосування.

Висновки до розділу 3

1. Впровадження механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції знаходиться, як показує зарубіжний досвід, в прямій залежності від розвитку і зміцнення громадянського суспільства. Це відбувається, насамперед, в рамках реалізації громадянами їхніх конституційних прав і свобод, зокрема права на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні та діяльності політичних партій та громадських організацій, у мирних зборах тощо. Реалізація зазначених прав здійснюється в процесі взаємодії громадянського суспільства та держави, зокрема й у формі впливу громадськості на державне управління, на регіональне врядування та на місцеве самоврядування. При цьому відповідна "взаємодія" та "вплив" забезпечуються не спонтанно, а через певні механізми участі громадськості.

2. Механізми регіонального врядування через неурядові організації, в яких громадяни завдяки своїй усвідомленій і добровільній активності забезпечують реалізацію цілей суспільно-політичного життя, впливають на зміцнення громадянського суспільства. Налагодження постійного взаємозв'язку суб'єктів регіонального врядування з громадсько-політичними рухами важливе для прийняття політичних рішень з урахуванням потреб громадян, що безумовно сприяє демократичному зміцненню держави. З кожним роком громадсько-політичні рухи через громадянську просвіту, участь громадськості, співпрацю і взаємодію реально стають все більш потужними партнерами держави, здатними повноцінно співпрацювати разом з нею заради зростання добробуту громадян.

3. Впровадження механізмів регіонального врядування має відбуватися в умовах пошуку нових форм взаємодії всіх суб'єктів регіонального врядування та їх максимального поширення в практичній діяльності. В європейських та інших країнах світу акцент при цьому робиться на залученні громадськості до співпраці з органами місцевого самоврядування, що є необхідною умовою прозорості та більшої ефективності такої взаємодії. Ефективна взаємодія

органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю можлива лише при демократичній системі державного правління, в умовах функціонування якої застосовуються такі основні форми й методи, як інформування, консультування, партнерство, делегування, контроль. До нових форм взаємодії органів влади з громадськістю належать такі основні з них: центри громадської активності; спільне створення та надання послуг; волонтерство; інституціалізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень; структури для захисту інтересів громадян. Ці та інші форми взаємодії в процесі функціонування механізмів регіонального врядування потрібно сприймати досить обережно, а переймати – з багатьма застереженнями з-за цілого ряду причин, серед яких - сформовані протягом тривалого часу певні традиції, стереотипи, регіональні та місцеві особливості тощо.

4. Використання нових форм взаємодії в процесі впровадження механізмів регіонального врядування сьогодні неможливе без інформаційних технологій (далі - ІТ) та електронного урядування (далі – ЕУ). В регіональному врядуванні ІТ виступають не тільки як форма доступу до інформації чи її поширення, але і як засіб зміни самої парадигми системи управління соціально-економічною, політичною, правовою, адміністративною та іншими сферами на регіональному рівні і суспільством загалом. Вони дають змогу, з одного боку, провести структурований і систематизований аналіз регіонального врядування як процесу, а з іншого — переглянути процеси управління та синтезувати на їх основі нову парадигму управління. ЕУ, як технологічна складова організаційного механізму регіонального врядування, за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, забезпечує функціонування цього механізму в режимі реального часу. Однак, найважливішим в цьому процесі є те, що ЕУ є технологічним засобом, націленим на максимально просте і доступне спілкування громадянина з різними суб'єктами для вирішення важливих питань регіонального врядування.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі вирішено актуальне наукове завдання, що полягає в комплексному аналізі теоретичних і практичних питань становлення та впровадження механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції України. Результати дослідження дали змогу сформулювати висновки, розробити пропозиції та рекомендації, що мають теоретичне і практичне значення.

1. Проаналізовано сучасні теоретичні засади регіонального врядування, уточнено категорійний апарат з теми дослідження, виявлено сутнісні особливості регіонального врядування. Встановлено, що регіональне врядування в сучасній державі є одним з елементів цілісної національної системи державного управління як підсистеми публічного управління, яке, у свою чергу, є проявом демократичного врядування. Регіональне врядування - це процес діяльності державних та місцевих органів публічної влади, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, які, відповідно до своїх повноважень чи статутних завдань, розв'язують проблеми регіонального та місцевого значення, впливають на регіональний та місцевий розвиток. Особливості регіонального врядування виявляються при взаємодії суб'єктів врядування з громадянами, яка має здійснюватися в умовах прозорості та відповідальності, застосовування конкретних дій, спрямованих на нейтралізацію бюрократичної інерції.

2. Досліджено європейські підходи до становлення і впровадження регіонального врядування в умовах європейської інтеграції, визначено пріоритетні напрями практичної реалізації цих підходів, виявлено ознаки європейського виміру освіти службовців системи регіонального врядування. Європейські підходи ґрунтуються на принципі "згуртування", в основу якого закладено ідею об'єднання зусиль публічних установ для виконання завдань, що стоять перед ними. Становлення і впровадження регіонального врядування в Україні відбувається у форматі таких пріоритетних напрямів розвитку регіонального врядування, як дотримання взаємної лояльності і рівної гідності

у стосунках між регіональними і центральними органами влади; забезпечення єдності, суверенітету і територіальної цілісності Української держави; дотримання принципів верховенства закону і територіальної організації держави; запровадження принципу згуртування; забезпечення розвитку місцевої демократії, участі жителів регіону, територіальних громад в ухваленні рішень загальнодержавного значення; створення гнучких та ефективних управлінських систем на місцевому та регіональному рівнях; сприяння економічному і соціальному розвитку території. Виявлено такі основні умови й вимоги європейського виміру освіти службовців системи регіонального врядування, як загальні знання з порівняльного публічного (державного) управління та європейської інтеграції з включенням правової, економічної, політичної та адміністративної тематики, розвитку людських ресурсів.

3. Вивчено питання становлення механізмів регіонального врядування, визначено їх види, компоненти та взаємодію в контексті здійснення державної політики європейської інтеграції. Доведено, що становлення механізмів регіонального врядування відбувається в рамках національної системи публічного управління та в процесі взаємодії всіх суб'єктів регіонального врядування. При цьому механізми регіонального врядування виокремлюються в організаційний, правовий, політичний та інституційний, а добір критеріїв застосування (впровадження) цих механізмів здійснюється в залежності від суті управлінської проблеми. Кожен з названих механізмів регіонального врядування містить цілий ряд компонентів, які у взаємодії між собою в рамках здійснення державної політики європейської інтеграції реалізують цілі і завдання регіональної політики.

4. Розкрито сутнісні ознаки організаційного, правового, політичного та інституційного механізмів регіонального врядування в процесі реалізації державної регіональної політики. Організаційний механізм регіонального врядування відіграє основну роль в реалізації державної регіональної політики і включає цілий ряд компонентів, завдяки яким функціонує не лише він сам, але й отримують своєрідний імпульс інші механізми регіонального врядування.

Правовий механізм регіонального врядування включає різні форми управлінської діяльності, серед яких ключове місце займає вироблення, прийняття та реалізація нормативно-правових актів різної юридичної сили. Політичний механізм регіонального врядування, включаючи такі компоненти, як визначення мети, прийняття рішень на регіональному рівні та політичну волю, забезпечує рух за стратегічним курсом реалізації державної регіональної політики. Інституційний механізм регіонального врядування, як комплекс різного рівня і статусу органів, установ, організацій, наділених функціями консультативно-дорадчого та координаційного характеру, відіграє надзвичайно важливу роль у налагодженні партнерських відносин між суб'єктами регіонального врядування.

5. Обґрунтовано потребу взаємодії механізмів регіонального врядування з інститутами громадянського суспільства, визначено основні напрями впровадження цих механізмів. Взаємодія громадянського суспільства та держави, зокрема й у формі впливу громадськості на державне управління, регіональне врядування та місцеве самоврядування, відбувається, насамперед, в рамках реалізації громадянами таких конституційних прав і свобод, як участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні та діяльності політичних партій та громадських організацій, у мирних зборах тощо. Основними напрямами впровадження механізмів регіонального врядування є громадянська просвіта, участь громадськості, співпраця і взаємодія громадсько-політичних рухів. Завдяки впровадженню вищезазначених механізмів за вказаними напрямами інститути громадянського суспільства реально стають все більш потужними партнерами держави, здатними повноцінно співпрацювати разом з нею заради зростання добробуту громадян.

6. Визначено сучасні форми співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю та обґрунтовано необхідність використання нових форм взаємодії в процесі впровадження механізмів регіонального врядування. Впровадження механізмів регіонального врядування відбувається в процесі взаємодії органів державного управління та місцевого

самоврядування з громадськістю з використанням таких основних форм і методів, як інформування, консультування, партнерство, делегування, контроль. Проте, в сучасних умовах необхідно використовувати нові форми взаємодії органів влади з громадськістю, зокрема такі, як організація центрів громадської активності, спільне створення та надання послуг, волонтерство, інституціалізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень, структури для захисту інтересів громадян тощо. Особливо важливим є застосування інформаційних технологій та електронного урядування, які в регіональному врядуванні виступають не лише як форма доступу до інформації чи її поширення, але і як засіб зміни самої парадигми системи управління соціально-економічною, політичною, правовою, адміністративною та іншими сферами на регіональному рівні і суспільством загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний звіт щодо практики звітування про свою діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова у 2010 році: за результатами дослідження, проведеного громадською організацією Інформаційно-правовий центр "Наше право" у 2010-2011 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gromada.lviv.ua/gfx/sites/default/files/filez/analitychnyj_zvit.doc

2. Андрійчук Т. Інтернет-ресурси як інструмент комунікації громадських рад при органах виконавчої влади // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

3. Арато Е., Коген Дж. Відродження, занепад та реконструкція концепції громадянського суспільства // Політ, думка. - 1996. - № 1.

4. Ачкасов В. А. Что такое регионализация? / В. А. Ачкасов // Вестник Санкт-Петербургского университета. (Сер.6. Философия, политология, социология, психология, право, международные отношения). – 2006. – Вып. 3 – С. 24 – 35.

5. Бабінова О. Регіональна політика як предмет науково-теоретичного аналізу // Вісник НАДУ при Президентові України, № 3, 2009 р. (с.143-150)

6. Багров Н.В. Региональная геополитика устойчивого развития / Н. Багров. – К. : Лыбидь, 2002. – 256 с

7. Базилевич В. Д., Ільїн В.В. Метафізика економіки / В. Базилевич, В. Ільїн. – К. : Знання, 2007. – 718 с.

8. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

9. Балабаєва З. В., Надолішній П. І. Врядування // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

10. Балабаєва З. В. Суб'єкти демократичного врядування: регіональний рівень / З. Балабаєва // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : щорічна міжнародна науково-практична конференція, 31 жовтня 2007 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Т.1. – С. 264–266.

11. Балашов А. М. Державні організації як складова механізму держави: навч. посіб. / [Балашов А. М., Безверхнюк Т. М., Зінкевічус В. О. та ін.] ; за аг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, Optimum, 2005. – 228 с.

12. Барзилов С. Регион как политическое пространство / О. Барзилов, А. Чернышов // Свободная мысль. – 1997. – № 2. – С. 3–13.

13. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барихин. – М.: Книжный мир, 2000. – 720 с.

14. Безверхнюк Т. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Т.М.Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 320 с.

15. Безверхнюк Т. М., Саханенко С.Є., Е.Х.Топалова Е.Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова / За заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАД У, 2008. - 328 с.

16. Безверхнюк Т. М. Концептуально-методологічні засади розбудови вітчизняної системи регіонального управління / Т. М. Безверхнюк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали

щорічної міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2007 р. – Т.1. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 88 – 90.

17. Безверхнюк Т.М. Методологічні підходи до визначення предметної області регіонального управління // Вісник НАДУ при Президентові України. № 2, 2007 р.

18. Безверхнюк Т.М. Регіональна демократія: шлях до визнання // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми С реалізації: Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2008 року. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. - 468 с.

19. Белебеха І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І. О. Белебеха, В. В. Бакум. – Харків : ХНТУСГ, 2007. – 156 с.

20. Битяк Ю., Богуцький В., Гаращук В. Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і факультетів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

21. Бландіньєр Ж.-Я. Економічний вимір федералізму та регіоналізму. У збірнику: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу // Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного Права. Видавництво ТОВ „Українська консалтингова група". - Київ – 2005. 128 с. (с.90-98-103)

22. Богорад О. Д., Невелєв О. М., Падалка В. М., Підмогильний М. В. Регіональна економіка. Словник-довідник. – К., 2004. – 346 с.

23. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: моделювання, типологізація / О. В. Бойко-Бойчук / Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 трав. 2008 р.): у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 3. – С. 18 – 19.

24. Бондар О. Місце та роль інституту самоврядування в структурах громадянського суспільства / Олег Бондар, Алла Шаповалова. - Режим доступу : http: // www. viche.info/journal/1622/

25. Бондаренко М. Перспективи громадсько-політичних рухів як суб'єктної складової еволюції громадянського суспільства // Вісник НАДУ, № 3, 2011 р.

26. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.

27. Борденюк, В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого / Василь Борденюк // Віче. – 1998. – №7. – С. 68 – 70.

28. Бутко, І. П. Територіальна організація державної виконавчої влади і місцевого самоврядування / І. П. Бутко // Юридичний вісник. – 1996. – №1. – С. 93 – 94.

29. Вакуленко В. М,. Гринчук Н. М, Державна регіональна політика: Навч. посіб. – К.:, 2007. – 112 с.:

30. Ван Каувенберг Ж. Європейська хартія з регіональної демократії / Ван Каувенберг Ж.: доповідь Конгресу з питань регіоналізму: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : htpp://www.despro.org.ua/ index2.php?option=com_content&task=view&id=128&pop.

31. Веб-сайт "Портал громадських рад України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// gromrady.org.ua. – Назва з екрану.

32. Взаємодії органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства (2004 р.) // Кур'єр місцевого самоврядування. Видання №4. 2004 р. 54 с. Офіційне видання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України.

33. Волков В. Регіональне самоврядування в Україні: необхідність сучасності чи відгук минулого? / В. Волков, Є. Кулаков // Правничий часопис Донецького університету. – 2005. – № 2 (14). – С. 14–20.

34. Воронкова В.Г. Европейская хартия местного самоуправления // Муніципальний менеджмент в Україні (матеріали міжнародної науково-практичної конференції 26-27 червня 1995 р.). – К., 1995.

35. Габриелян О.А. Крым как проблема регионализма // Ученые записки Симферопольского госуниверситета. – 1997. – Вып. 11.

36. Гирик М. Оптимізація механізмів участі громадськості в державному управлінні на сучасному етапі державотворення // Вісник НАДУ, №3, 2010 р.

37. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А.И. Регионоведение : [учебник] / Ю. Гладкий, А. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – 384 с.

38. Гладкова С. Основні тенденції модернізації національних систем державного управління: європейський досвід // Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. : за заг. ред. І. А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 184 с.

39. Говлет Міхаель. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Міхаель Говлет, Магадеван Рамен / [перекл. з англ. Олександра Рядова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

40. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? – К.: Міленіум, 2002. – С. 25.

41. Горбатенко В. П. Громадськість / В. П. Горбатенко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. - К. : Укр. енцикл., 2001.-Т. 3. - С. 640.

42. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Кобзаненко. – М.: "Статут", 2000. – 912 с.

43. Грицяк І.А. Глобальне врядування // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. Акад. держ. упр. При Президентові України : наку.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. – 2011. – 764 с.

44. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Моногр. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2006. – 398 с.

45. Грицяк І.А. Європейські стандарти в національній системі управління на місцевому та регіональному рівнях // Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М.Пухтинського, О.Власенка. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 2009. – 508 с.

46. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. М. Рудича. - К. : Парлам. вид-во, 2006. -412 с.

47. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята 04.12.1996 на засіданні Асамблеї європейських регіонів м. Базель. – Режим доступу : www.dialogs.org.ua. – Назва з екрану.

48. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за заг. ред. З. С. Варналія / З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В.С. Куйбіда та ін. - К. : НІСД, 2007. - 768 с.

49. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р.Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

50. Державне управління: Словн. –довід. / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варзар, В.М.Князєв. С.О.Кравченко, Л.Г.Штика / За заг. ред. В.М.Князєва, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

51. Державне управління: теорія і практика / [за заг .ред. Авер'янова В. Б.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

52. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 16 травня 2007 р.: № 750 // Урядовий кур'єр від 06.06.2007 - № 98

53. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 (із змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 року N 356).

54. Драгомирецька Н.М., Томчук В., Кравець О. Управління соціальними проектами на регіональному рівні як технологія демократичного врядування // Вісник НАДУ при Президентові України. №3, 2008 р.

55. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / І. В. Дробуш. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.

56. Дурман М., Ф.Рогальський. Зміна парадигми державного управління через призму застосування електронного урядування // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

57. Жукровський Я. Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення / Я. Жукровський // Громадянське суспільство. – 2009. – № 3(10). – С. 25-28.

58. Заєць, І. Порівняльно-правовий аналіз статусу області : світовий досвід / Іван Заєць // Вісник Львів. ін-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 40. – С. 174-183.

59. Закон України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16 липня 1999 р. № 996-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 40. – Ст. 365.

60. Закон України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" від 24 грудня 1993 р. № 3814-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 15. – Ст 186.

61. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 51, ст.548.

62. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми "Партнерство громад". – К. : фундація "Україна - США", 1999. – 56 с.

63. Засідання Ради регіонів // http://municipal.gov.ua/news/show/id/71

64. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение. – Ростов/Д: Издательский центр МарТ, 1998.

65. Інформаційна довідка про взаємодію Вінницької обласної Ради з громадськістю, залучення громадськості до регіонального врядування за 2010-2012 рр. // Архів Вінницької обласної Ради.

66. Інформаційний бюлетень Карпатського Єврорегіону. Інститут досліджень "Схід-Захід". – 1992. – №1. – листопад.

67. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях / А. Карась. - К.; Львів : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. - 520 с.

68. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : [монографія] / В. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.

69. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. – 2003. - №6(40). – С.67-115.

70. Кілієвич, Олександр. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2003 р. – 510 с.

71. Кіянка І. Б. Громадські ради // // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

72. Клименко І.В. Линьов К.О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник /І.В. Клименко, К.О. Линьов. - Київ: Вид-во ДУС, 2006. - 225 с.

73. Кобзаненко В. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Кобзаненко. – М.: "Статут", 2000. – 912 с.

74. Ковальський Г.Є. Українсько–російське транскордонне співробітництво: проблеми та перспективи // Стратегічні пріоритети, № 3 (12), 2009 р.

75. Кожурин Ф. Д. Совершенствование регионального управления / Ф. Кожурин. – М. : Знание, 1990. – 64 с.

76. Колодій А.Ф. Громадянське суспільство // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.ред.кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 630 с.

77. Колодій А.Ф. Неурядові організації // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

78. Колпаков Н. В. Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа / Н. В. Колпаков // Государственная власть и местное самоуправление. Практическое и информационное издание. – 2006. – №11. – С. 15 – 23.

79. Конституційне право України : Підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка., 1999 – 734 с.

80. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. — К. : Преса України, 1997.

81. Концепція державної регіональної політики. Затверджено Указом Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001.

82. Концепція формування системи національних інформаційних ресурсів. [Ел. ресурс] Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=32204

83. Корженко В., Лозинська Т. Категорії "державний механізм управління" та "механізм державного управління": порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – Вип. 2 (21). – С. 16 – 24.

84. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія / О. Б. Коротич/. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с. [табл. 21., Іл.21. Бібліогр.: 202 назви].

85. Коротич О. Б. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Б. Коротич // Вісник НАДУ. – 2006. – №3. – С. 79 – 84.

86. Кравченко В. Єднання через різноманітність. Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства // Розвиток громад і регіонів України / За ред. С. Максименка. – К., 1999. – С. 138.

87. Красівський О.Я. Громадські рухи // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

88. Кривенко І. "Механізм" як категорія і його сутність у процесі державного управління / І. Кривенко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (25). – С. 4 – 10.].

89. Кряжич О. Використання системного підходу в регіональному е-управлінні // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

90. Куйбіда В.С., Куйбіда М.С., Бабінова О.О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. Монографія. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008.— 468 с.

91. Кучеренко Т.В. Регіональний фактор у політичному процесі України: Дис... кан.політ.наук: 21.00.02. – Х., 2001. – 221 с.

92. Лазар Я.І. Громадські організації // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

93. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Лескин, А. Швецов. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.

94. Лендьел М. Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С. Максименко. – К.: "Міленіум". – С. 67-148.

95. Лесечко М. Д., Чемерис А. О. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії. – 214 с.

96. Мазур А. Г. Регіональна парадигма суспільного розвитку : [монографія] / А. Мазур. – Вінниця : Книга-Вега, 2007. – 160 с.

97. Макарычев А.С. Глобальное и локальное: меняющаяся роль государства в управлении пространственным развитием // Политическая наука.

Пространство как фактор политических трансформаций: Сб.науч.тр. – М.: РАН ИНИОН, 2003. – С.8 – 27.

98. Максимова Т. С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : [монографія] / Т. Максимова. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.

99. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

100. Мамонова В.В. Регіон. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. - Х. : Вид- во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. - 408 с.

101. Маслаков В.В., Зубков К.И., Пленкин В.Ю. Модель региона-квазикорпорации // Регион: экономика и социология. – 2000. – №2. – С.17-27.

102. Мирна Н.В. Експертна оцінка формування та реалізації державної регіональної політики // Актуальні проблеми державного управління. ХРІДУ НАДУ, № 2(38) / 2010.

103. Мітряєва С. І., Лендьел М. О. Європейська модель залучення громадян як інструмент планування та управління розвитком регіону // Стратегічні пріоритети, №1, 2006 р.

104. Місцеве самоврядування в Україні в 2010 // Проект USAID "Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні" (ДІАЛОГ). http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/StanMS%20v%20Ukraini%202010(1).pdf

105. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навч. посібн. / за ред. В. В. Кравченка. – К.: , 2000. – 360 с.

106. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М.Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

107. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. (с.95-99)

108. Молодцов О.В. Регіональні ради як суб'єкти просторового узгодження регіональних інтересів: теоретичний аспект діяльності // Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / Заг.ред. М.Пухтинського, М.Власенка. - К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. - 508 с.

109. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? // Урядовий кур'єр. – 2006. – 2 черв.

110. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С.46–55.

111. Надолішний П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз) / П. Надолішній. – К. : Одеса : Видавництво УАДУ ; Астропринт, 1999. – 304 с.

112. Наказ Мінекономіки "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання" від 04.12.2006 р. № 367 // http://zakon1.rada.gov.ua.

113. Наказ Міністра Мінрегіону від 21 лютого 2012 року N 70 "Про створення Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України"// http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN72911.html

114. Нижник Н. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р.Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.

115. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.

116. Об утверждении Регламента Севастопольского городского совета V созыва: Решением II сессии городского Совета от 06.06.2006 г. № 172 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sev.gov.ua/ua/gorsovet/arhiv/5soziv/reglament.

117. Олуйко, В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою як необхідний крок адміністративної реформи / В. Олуйко // Управління сучасним містом. – 2004. – № 1 – 3. – С. 23 – 98.

118. Оржель О.Ю. Принципи європейського врядування // Вісник НАДУ при Президентові України. № 4, 2009 р.

119. Оржель О.Ю. Становлення та розвиток європейського врядування // Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. : за заг. ред. І. А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 184 с.

120. Оржель О.Ю. Територіальний вимір згуртування ЄС // Вісник НАДУ при Президентові України. №3, 2011 р. (с. 151-158).

121. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. П. Орзіх // Право України. – 2005. – №7. – С. 11 – 15.

122. Основи демократії: навч. Посіб./ Авт.колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондрачук та ін.; За заг. ред. А. Колодій. – К.: Вид-во "Ай Бі", 2002. – 684 с.

123. Панчук А.М., Ралдугін Є.О., Клименко І.В. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні. Опорний конспект дистанційного курсі: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 154 с.

124. Пахомова Т. Механізми функціонування та розвитку державної служби: системний аспект / Тетяна Пахомова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (38). – С. 158 – 161.

125. Пеліванова Н. Підзвітність та відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою як інструментїх дієвої

комунікації // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

126. Питання Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування Указ Президента України №241/ 2008 від 20.03.2008 // http: //zakon 1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

127. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підруч. / за заг. ред. В. Л. Федоренка. - 2-ге вид., переробл. і доопр. - К.: Алерта ; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. - 432 с.

128. Політологія: [підручн. для вищ. навч. закладів] / за заг. ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полуріза. – К. : Альтерпрес, 2002. – 612 с.

129. Попроцький О. Вираження громадської думки як елемент комунікативного зв'язку влади та громадськості // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

130. Постанова Верховної Ради України "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради шостого скликання" від 23.12.2007 р. № 4-IV // http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=53657&cat_id=44731

131. Постанова від 1 грудня 2010 р. (№1088) "Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011 - 2015 роки" // http://www.zoda.gov.ua/article/1586/kmu-postanova-vid-1-grudnya-2010r.-N-1088.html.

132. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001 // http://zakon1.rada.gov.ua.

133. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження інструкції з обліку дітей і підлітків шкільного віку" від 12 квітня 2000 № 646 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 16. – Ст. 670.

134. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади" від 17 жовтня 1997. - № 43. – Ст.50.

135. Постанова Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради "Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР" від 11 грудня 1984 р. № 470.

136. Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Вип. 2 (34). - С. 23-32.

137. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність // Вісник НАДУ при Президентові України. № 2, 2009 р.

138. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Вип. 3 (35). - 61-68.

139. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 06 квіт. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30 – 31. – с. 382.

140. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III.

141. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — № 211. — 11 листоп.

142. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – №30. – С. 36 – 78.

143. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: закон України від 23 груд.1998 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 5 – 6. – Ст. 43.

144. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 року № 860 // Офіційний вісник України. – 2006. – №26. – С. 58 – 61.

145. Про затвердження Регламенту та Положення про постійні комісії Дніпропетровської міської ради VI скликання: Рішення Дніпропетровської міської ради від 24.11.2010р. №2/2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www2.dniprorada.gov.ua/rishennja-misjkoij-radi/3653.html.

146. Про звернення громадян: Закон України (із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 13 травня 1999 року № 653-XIV, від 20 листопада 2003 року № 1294-IV, від 20 січня 2005 року N 2384-IV).

147. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р. (зі змінами) // Голос України. — 2008. — № 95. — 21 трав.;

148. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001.

149. Про ліквідацію Ради сільських та селищних голів при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 25 листопада 2009 р.: № 1269 // Урядовий кур'єр від 05.12.2009 - № 227.

150. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170.

151. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (Із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 17 травня 2001 р. № 2419-III).

152. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування : закон України від 26 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 28. – Ст.387.

153. Про об'єднання громадян : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504;

154. Про раду регіонів : Указ Президента України : від 9 квітня 2010 р. № 533/2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу :

155. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради VII сесія VI скликання від 14.07.2011 р. № 383/5770 [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://kmr.gov.ua/rada.asp?Id=2.

156. Про самоврядування воєводств : закон республіки Польща від 05 черв. 1998 р. // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство "Україна", 2001. – С.324-334

157. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // Офіційний вісник України - 2002. - № 31. - С. 167.

158. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України (Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 20 грудня 2005 року № 3235-1V).

159. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 29 липня 2009 р.: № 900-р. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61

160. Про утворення Міністерства регіонального розвитку і будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 1 березня 2007 р.: № 323. // Урядовий кур'єр від 13.03.2007 - № 44.

161. Програма економічних реформ на 2010-2014 "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

162. Проект "Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні" EuropeAid/125234/C/SER/UA. - http://www.ssrd.org.ua/content/ukr/prjdoc/position_paper_ua.pdf

163. Процент О., Чепінога В. Походження свободи (осмислення витоків та розвитку концепцій громадянського суспільства). - К.: Смолоскип, 1996. - 142 с.

164. Пухкал О. Перспективи та напрями розвитку громадянського суспільства в Україні // Вісник НАДУ, №2, 2007 р.

165. Пухтинський М., Толстоухов А. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку // Муніципальний рух: новий етап розвитку. Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань "Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку" (6 – 8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К.: Логос, 2002. – С.271-285.

166. Ребкало В. А., Козаков В. М. Органи влади представницькі. // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

167. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка ; [С. Максименко, Є. Кіш. М. Лендьел, І. Сту- денніков]. - К. : Логос, 2000. - 171 с.

168. Рекомендації "круглого столу" "Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності" // Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності: Матеріали "круглого столу" / За ред. З.С. Варналія. – К.: ШСД, 2005. – С. 66.

169. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / Нац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А.Грицяк. – К.: "К.І.С.", 2009. – 240 с..

170. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: Монографія / Кресіна І.О., Береза А.В., Вітман К.М., Дівак В.В., Іжа М.М., Коваленко А.А., Кучабський О.Г., Лойко Л.І., Матвієнко А.С., Перегуда Є.В., Стойко О.М., Явір В.А. / За ред. І.О. Кресіної. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Логос, 2011. – 420 с.

171. Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: Матеріали II міжн. Наук. Конференції (Одеса, 24-26 травня 2002 р.) / Укладач Л.Марголіна. – К.: "Ай Бі", 2003. – 729 с.

172. Розпорядження КМУ від 21 листопада 2007 р. за № 1035-р. "Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства". Режим доступу : http: // www.kmu.gov.ua.

173. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження : [монографія] / С. А. Романюк. – К.: УАДУ, 2001. – 112 с..

174. Рубан Ю.Г. Політична комунікація в інформаційному суспільстві: усталеність та модернізація // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

175. Рубцов, В. П. Самоуправление как инструмент демократического переустройства / В. П. Рубцов // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип.1– 2 (10 – 11). – С. 84 – 96 с.

176. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: Монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

177. Саханенко С.Є. Принцип "cohesion" у демократичній парадигмі державного управління // Стратегія регіонального розвитку: формування та

механізми С реалізації: Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2008 року. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. - 468 с.

178. Соловйов С. Г. Медіа-рілейшнз в умовах електронної демократії / С. Г. Соловйов // Електронне урядування. — 2011. — №2. – С.89-99

179. Соловйов С.Г. Досвід проекту "Регіональне врядування та розвиток" щодо налагодження діалогу з громадськістю // Дні інформаційного суспільства — 2012: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24-25 квітня 2012 р. / [упоряд. : Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов]. — К.: Дизайн макетування та друк ТОВ "Салютіс", 2012. — 294 с.

180. Структури громадської участі в Україні. Збірник аналітичних матеріалів / За ред. М.Лациби, Н.Ходько. – К.: Укр не залеж. Центр політ. Дослідж., 2003. – 96 с.

181. Студенніков І. Міжрегіональне співробітництво як чинник процесу європейської інтеграції та інструмент регіонального розвитку // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: "Логос", 2000.

182. Сюта О. В. Про деякі напрями вдосконалення механізмів державного управління сферою етнонаціональних стосунків / О. В. Сюта // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (4 квітня 2008 р., Львів): [У 2 ч.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч.2. – С. 272 – 276.

183. Татусяк С.П. Європейський вимір інституційного забезпечення регіонального врядування // Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К.: НАДУ, 2010. – Т.2. – 484 с. (с.95-96).

184. Татусяк С.П. Європейські підходи до розвитку регіонального врядування // Конференція ДРІДУ-2012

185. Татусяк С.П. Європейські підходи до формування механізмів регіонального врядування за Лісабонським договором // А 43 Актуальні

проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 8-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав.2011 р., м.Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – 384 с. (136-139).

186. Татусяк С.П. Механізми регіонального врядування в реалізації регіональної політики // Конференція ІФНТУНГ

187. Татусяк С.П. Ми ініціюємо зміни, яких потребують люди, але які не потрібні чиновникам // Народний депутат. Часопис Депутатського клубу "Парламент", № 5-6 (77-78) травень-червень 2011 р.

188. Татусяк С.П. Місцеве самоврядування: необхідність реформування та перспективи розвитку // Реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід / Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції . – В.: Вінницька обласна Рада, 2011. – 157 с.

189. Татусяк С.П. Регіональне врядування: європейський вимір та деякі організаційні аспекти // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 7-ї регіон. наук-практ. конф. 14 трав. 201 р., м.Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л.Прокопенка. – Д.:ДРІДУ НАДУ, 2010. – 440 с. (с. 234-237).

190. Татусяк С.П. Регіональний рівень врядування у Європейському Союзі // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. (Вип. 1(8)/ 2011 ДРІДУ. http: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums\2011_1/11tspves.pdf

191. Тестова версія оновленого урядового веб-сайту "Громадянське суспільство і влада" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-gov.net.ua. – Назва з екрану.

192. Ткачук А. Артеменко В., Рукомеда Р., Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем. – К.: Ін-т громад. Суспільства, 2004. – 88 с.

193. Ткачук П. Щодо вдосконалення територіальної організації України / П. Ткачук // Право України. – 1992. – № 4. – С. 52 – 55.

194. Тлумачний словник української мови / [уклад. Ковальова Т. В., Коврига Л. П.]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.

195. Толкованов В.В., Приходько Х.В. Інституційна підтримка місцевого та регіонального розвитку: українська практика та досвід європейських країн / Збірник "Нова державна регіональна політика в Україні". Під загальною редакцією доктора наук з питань державного управління, професора В.С.Куйбіди. – Київ, Видавництво "Крамар", 2009. – 232с.

196. Томпсон Е. Регіони, регіоналізація те регіоналізм у сучасній Європі // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика.- Луганськ: Альма матер – Знання, 2002. – С. – 95-110.

197. Топалова Е.Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. – Одеса, 2008. – 208 с.

198. Топчієв О. Г. Концепція державної регіональної політики України й шляхи її реалізації / О. Г. Топчієв // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. – Одеса : ОФ УАДУ, 2000. – Вип. 4. – С. 130 – 140

199. Указ Президента України "Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України" // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011

200. Указ Президента України "Про ліквідацію Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування" // Офіційний вісник Президента України офіційне видання від 20.04.2010 2010 р., № 13, стор. 30, стаття 450.

201. Указ Президента України "Про Раду регіонів" // http://www.president.gov.ua/documents/10849.html

202. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально- економічного розвитку : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва, - К. : НІСД, 2010. - 528 с. - Режим доступу : http://niss.gov.ua/articles/334/11

203. Україні потрібна ІТ-академія. [Эл. ресурс] Режим доступу: http://www.ukurier.gov.ua/uk/news/ukrayini-potribna-it-akademiya/.

204. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка; [уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ. – 2006. – 210 с. – [Бібліогр.: 67 назв].

205. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Український переклад. – Львів: Львівск. Філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

206. Урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua. – Назва з екрану

207. Фаренік К.Г. Управління соціальними процесами: побудова та реалізація соціальних моделей: Моногр. / Відп. ред. М.М. Мокляк. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – 368 с.

208. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / Науковий вісник. – 2008 – Вип. 1 «Демократичне врядування». http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf

209. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью / Ю. Хабермас ; РАН ; Ин-т философии / Н. Мотрошилова (отв. ред.). - М. : АО "КАМІ", Academia, 1995. - 450 с.

210. Черкашин Г.В. Региональные проблемы социальной политики. – Свердловск, 1991. – 291 с.

211. Черленяк І., Кляп М. Регіоналізація як системний чинник реформування суспільно-управлінської системи [Електронний ресурс] / Регіональні студії / І. Черленяк, М. Кляп. – Вип.1. : Державне управління Режим доступу : www.uzhgorod.iatp.org.ua/ipard/studii.htm

212. Черчатий О.І. Оптимізація регіонального управління: теоретичні та категорійно-понятійні аспекти // Актуальні проблеми державного управління. - ХРІДУ НАДУ, №1 (39) / 2011.

213. Чиркин В.Е. Государствоведение : учебник. / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – 364 с.

214. Чувардинський О.Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку : монографія / О. Г. Чувардинський. - К. ; Ніжин : ТОВ "Вид-во "Аспект-Поліграф", 2006. - 276 с.

215. Чужиков В.І. Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи / В. Чужиков. – К. : ТОВ "Кадри", 2003. – 297 с.

216. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу // Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. – Дніпропетровськ, 2008. – 200 с.

217. Шара Л. Кращий досвід громадських слухань в україні. – К.: Фонд "Європа XXI", 2002. – 100 с.

218. Шилов В. Три подхода к понятию «Регион» // Регион. – 1997. - № 4. – С.50-51.

219. Шкумбатюк К. Громадянин // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О Телешун (співголова) [та ін] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові Українн. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.

220. Янукович В.Ф. Під час впровадження реформ влада має вести активний діалог з громадськістю. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/22625.html

221. A New Partnership for Cohesion – convergence competitiveness cooperation: Third Report on Economic and Social Cohesion // http://www.ssrd.org.ua/content/ukr/prjdoc/position_paper_ua.pdf

222. Cohesion policy 2007 – 13: Commentaries and official texts. // Guide, January 2007. - Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 160 p.

223. Copus, C. British Local Government : A Case for a New Constitutional Settlement. / C. Copus // Public Policy and Administration. – 2006. – Vol. 21. – No. 2, 4 – 21. – P. 18 – 22.

224. David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Plume) / Paperback / Published 1993.

225. Governance – Introduction. – Режим доступу : hptt://www.euractiv.com/en/opinion/ governance-introduction/article-117500.

226. Graham J. Principles for Good Governance in the 21st Century / J.Graham, B.Amos, P.Plumptre. – Policy Brief №15 – Ottawa : Institute on Governance, 2003. P.1.

227. Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. - Brussels, 6.10.2008. COM(2008) 616 final. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF. - 13 p.

228. Growing Regions, growing Europe: Fourth report on economic and social cohesion. // Communication from the Commission, May 2007. - Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 200 p.

229. Hanson A.H., Wallis M. Govering Britain. – Fontana Press, 1990. – 357 p.

230. http: // www.toolkitparticipation.com.

231. http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id =53654&cat_id=44731

232. http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_Book/Poslanya_2010/ukr.pdf

233. Keating M. The Invention of regions. Political Restructuring and Territorial

Government in Western Europe / M. Keating // Unpublished paper for European Consortium for political Research. – Oslo, 29 March – 3 April, 1996. – P. 2–3.]

234. PRESIDENCY CONCLUSIONS. LISBON EUROPEAN COUNCIL. 23 AND 24 MARCH 2000. – Режим доступу:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/ docs/pressdata/en/ec/00100-rl.en0.htm.

235. Regulation (EC) #1059/2003 of the European Parliament and of the council of 26 May on establishment of common classification of territorial units for statistics (NUTS) // Official Journal of the European Union. – 2003. – 21/06. – L 154/1-L 154/41/.

236. Thomas John Clayton. Public Participation in Public Decision. – Jossey – BassPublishers, Canada, 1995. - 211 p.

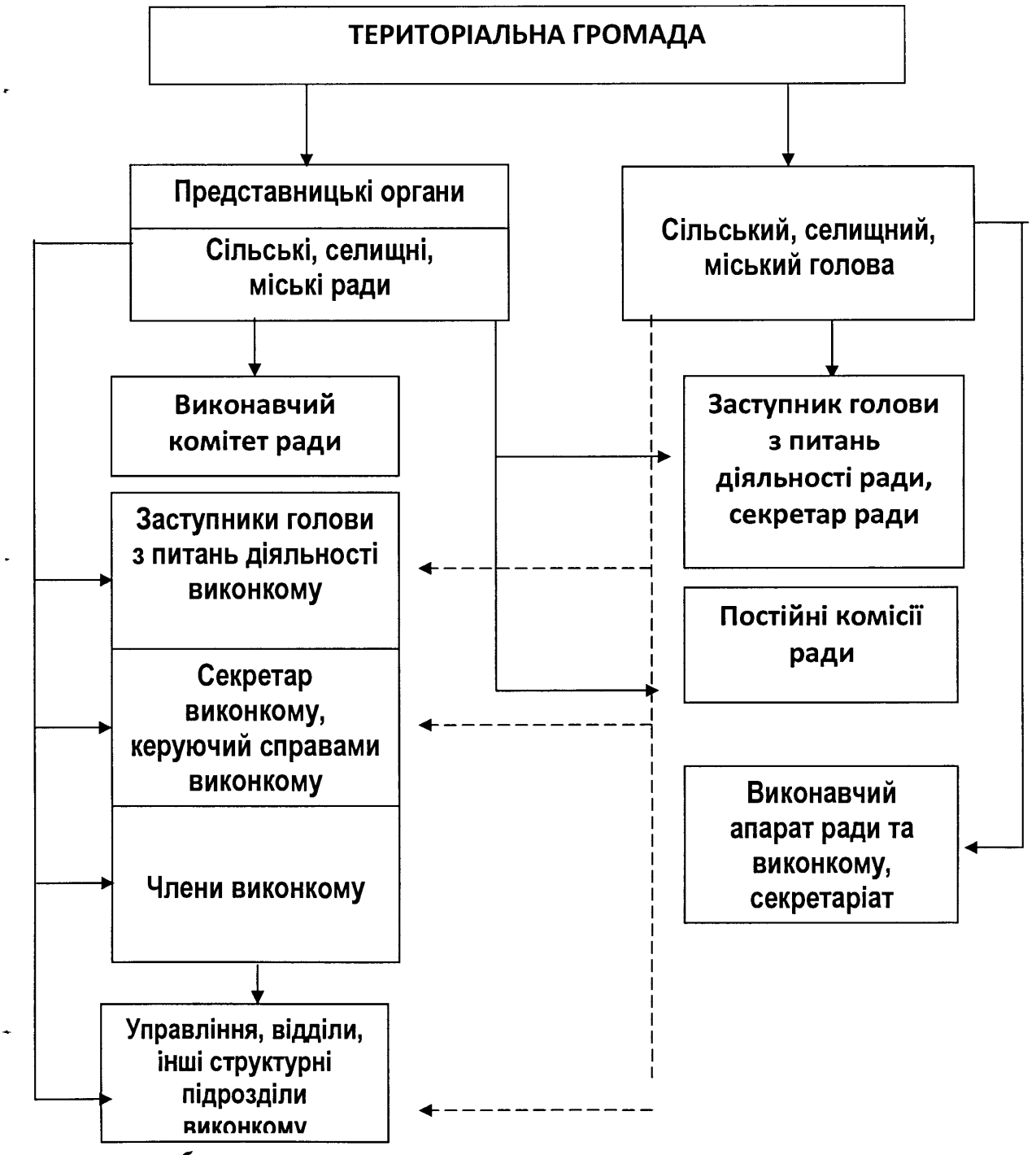
ДОДАТКИ

Додаток “А”

Правовий механізм регіонального врядування

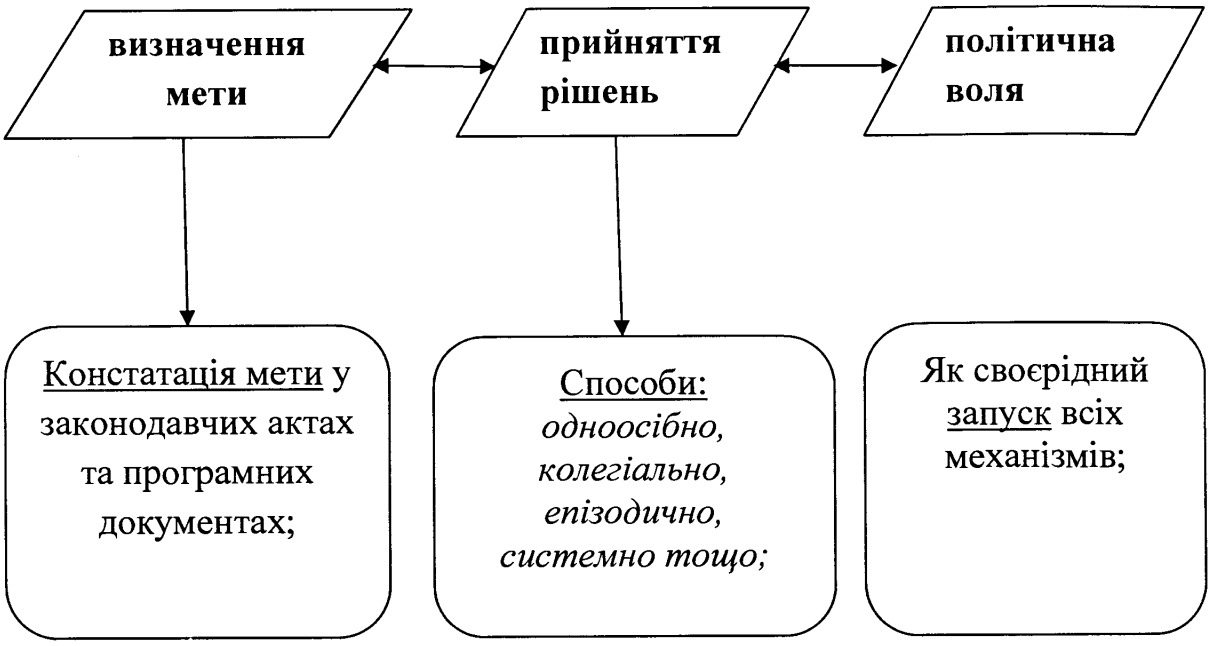
Додаток "Б"

Модель структури органів місцевого самоврядування базового рівня – село, селище, місто:



Додаток “В”

Компоненти політичного механізму регіонального врядування



Додаток "Г"

МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ (МІНРЕГІОН УКРАЇНИ)

вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ-34, Україна, 01601;
приймальня: (044) 226-22-08; загальний відділ: (044) 278-82-90, 284-05-54, факс 278-83-90
e-mail: minregion@minregion.gov.ua

16.08.2012 № 7/13-13309

на № _____ **від** _____

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

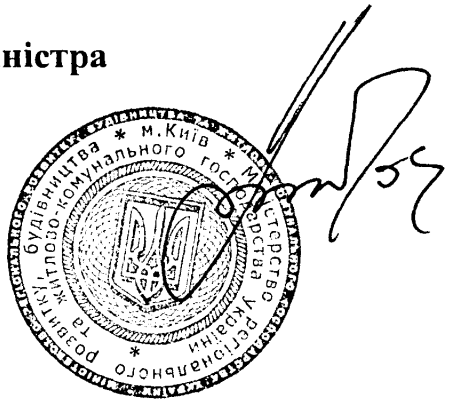
Видана Татусяку Сергію Пилиповичу в тому, що його дисертаційне дослідження за темою „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" містить науково обґрунтовані результати в галузі державного управління та розв'язує важливе науково-прикладне завдання щодо обґрунтування теоретичних засад і визначення конкретних шляхів становлення і впровадження механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції України.

Заслуговують на увагу пропозиції автора стосовно механізмів формування дієвого інституту врядування на регіональному рівні, зокрема правового – шляхом внесення законодавчих змін щодо формування та функціонування інституту врядування на регіональному рівні; інституційного – прийняття статутів територіальних громад; економічного – формування регіональної власності. Пропонується авторське уточнення поняття „регіональне врядування" та обґрунтовуються напрями модернізації вітчизняної системи врядування на регіональному рівні у відповідності до європейських підходів, стандартів і вимог.

Татусяк С.П. активно і плідно співпрацює з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а його окремі наукові результати знайшли своє відображення в практичній діяльності Міністерства, зокрема при підготовці проектів законів України „Про об'єднання територіальних громад", „Про засади територіального устрою України", проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та

законодавчих пропозицій щодо врегулювання правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад.

Перший заступник Міністра **О.М. АЛІПОВ**



Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства

№ 1/7-12
від 19.07.2012

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видана Татусяку Сергію Пилиповичу в тому, що його дисертаційне дослідження за темою „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" вирішує науково-прикладне завдання щодо вдосконалення механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції України та містить нові науково-обгрунтовані результати дослідження теоретичних засад регіонального врядування.

Заслуговують на особливу увагу висновки автора стосовно розвитку механізмів регіонального врядування у взаємодії з механізмами участі громадськості в регіональному врядуванні, як необхідної умови вдосконалення національної системи державного управління та зміцнення громадянського суспільства.

Татусяк С.П. є активним членом Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, його пропозиції знайшли свої відображення в проекті Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в частині необхідності законодавчого врегулювання таких форм участі громадян в регіональному врядуванні як громадські слухання та місцеві ініціативи; а також забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації регіональної політики шляхом створення громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Окремі наукові результати Татусяка С.П. знайшли свої відображення в проекті Закону України „Про органи самоорганізації населення" в частині розвитку механізмів регіонального врядування через запровадження нових форм участі членів територіальних громад у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Голова Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, Радник Президента України – Керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації **М. Ставнійчук**

УКРАЇНА
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

ЦЕНТР АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ ДО СТАНДАРТІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

UKRAINE
MAIN DEPARTMENT
OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE

CENTER FOR ADAPTATION OF THE
CIVIL SERVICE TO THE STANDARDS
OF THE EUROPEAN UNION

вул. Прорізна, 15, Київ-01, Україна 01601
тел. + 3 8 (044) 278-36-44
факс: + 38 (44) 278-36-22
e-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

15, Prorizna Street, 01601, Kyiv, Ukraine
tel: + 3 8 (044) 278-36-44
fax: : + 38 (44) 278-36-22
e-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

13.09.2012 № 84

на №

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Директор _____ М.В. Канавець

«13» вересня 2012 р.

Акт
про впровадження результатів дисертаційної роботи Татусяка Сергія Пилиповича

Комісія у складі:

Голова: Канавець Марина Володимирівна, директор, кандидат наук з державного управління;

Члени комісії: Лихач Юлія Юріївна, перший заступник директора;
Цикалюк Олеся Борисівна, завідувач сектору координації проектів Twinning;
Рощин Іван Геннадійович, завідувач сектору галузевої експертизи

цим актом засвідчує, що теоретичні розробки та практичні напрацювання дисертації здобувача кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу Татусяка Сергія Пилиповича на тему «Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління, використовуються співробітниками Центру, зокрема щодо:

- аналізу європейського досвіду ролі ефективного місцевого і регіонального самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад;

- визначення механізмів регіонального врядування як складової частини цілісної системи публічного управління;
- визначення напрямів співпраці України з європейськими інституціями;
- формулювання практичних рекомендацій щодо реалізації державної регіональної політики, які включають функціонування насамперед організаційного, правового, політичного та інституційного механізмів регіонального врядування, беручи до уваги міжнародний досвід держав-членів Європейського Союзу, а також законодавства ЄС в цілому ті його значення для гармонізації законодавства України в аспекті її євроінтеграції.

Голова комісії: директор, кандидат наук з державного управління Канавець М.В.

Члени комісії: Перший заступник директора Лихач Ю.Ю.

Завідувач сектору Координації проектів Twinning Цикалюк О.Б

Завідувач сектору галузевої експертизи Рощин І.Г.

«13» березня 2012 р.

М.П.

УКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ РАД
Всеукраїнська асоціація
органів місцевого самоврядування

Україна, 04053, м. Київ, вул. Артема 73
Тел./факс: (044) 484-05-19, (044) 484-05-66
E-mail: uamrv@ukr.net, uaror.org.ua

UKRAINIAN ASSOCIATION OF
DISTRICT AND REGION COUNCILS
All-Ukrainian Association
of Local and Governments

Ukraine, 04053, Kyiv, Artema Str., 73
Tel./fax: (044) 484-05-19, (044) 484-05-66
E-mail: uamrv@ukr.net, uaror.org.ua

Вих.№ 01-68/164
Від 17.07.2012р

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ**

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видана Татусяку Сергію Пилиповичу в тому, що його дисертаційне дослідження за темою „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" містить теоретичне обґрунтування та наукове вирішення важливого питання – визначення конкретних шляхів становлення та впровадження механізмів регіонального врядування в умовах європейської інтеграції України.

Українська асоціація районних та обласних рад активно співпрацює з Татусяком С.П., який на громадських засадах очолює Комісію з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, та використала результати його дисертаційного дослідження в процесі підготовки проектів законів України „Про основні засади державної регіональної політики" в частині удосконалення методичних підходів до реалізації державної регіональної політики та функціонування організаційного, правового, політичного та інституційного механізмів регіонального врядування; проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в частині запропонованих автором заходів щодо наближення вітчизняної системи регіонального врядування до європейських стандартів та визначення принципів проведення реформи територіального устрою.

Заслуговують на увагу пропозиції автора щодо децентралізації влади в Україні, необхідності реформування системи регіонального врядування та удосконалення його механізмів, шляхом внесення змін до Конституції України, про які він доповідав на засіданні правління Української асоціації районних та обласних рад 15 травня 2012 року.

Голова Секретаріату Асоціації **Ю.М.АНДРІЙЧУК**

«УКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ РАД»
Ідентифікаційний код 14282674 №1

Україна
ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
вул.Соборна,70, м.Вінниця, 21100,, тел.61-44-41 факс 53-00-54
http://www.vinrada.gov.ua E-mail: voblrada@svitonline.com Код ЄДРПОУ 00022438

16.07.2012 №207-06-878

на №_____від_____

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Татусяка С.П. на тему: „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Цим Актом засвідчую, що результати дисертаційного дослідження Татусяка С.П. на тему: „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" використані Вінницькою обласною Радою при виробленні Концепції реформування місцевого самоврядування, затвердженої рішенням 3 сесії Вінницької обласної Ради 6 скликання від 28 січня 2011 року № 50, у частині визначення основних напрямів реформування місцевого самоврядування та під час підготовки Обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства у Вінницькій області на 2012-2015 роки, затвердженої рішенням 10 сесії обласної Ради 6 скликання від 14 лютого 2012 року № 280, щодо запропонованих автором заходів стосовно взаємодії Вінницької обласної ради з громадськістю, залучення громадськості до регіонального врядування.

Окремі наукові результати Татусяка С.П. знайшли свої відображення в практичній діяльності обласної Ради, зокрема під час проведення Міжнародної науково-практичної конференції "Реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід" (20 травня 2011 року, м. Вінниця) в частині обґрунтування шляхів реформування регіонального та місцевого врядування; Міжнародного форуму громадських ініціатив (18 травня 2012 року, м.Вінниця) в частині підвищення ефективності механізмів регіонального врядування через удосконалення форм участі громадськості у формуванні та реалізації регіональної політики, проведенні консультацій з громадськістю, здійсненні громадської експертизи діяльності місцевих органів влади та проектів їх нормативно-правових актів.

Пропозиції Татусяка С.П. щодо наближення вітчизняної системи врядування на регіональному рівні до європейських стандартів, розвитку міжнародного регіонального співробітництва, у тому числі транскордонного, були використані при реалізації комплексу організаційно-правових заходів стосовно вступу Вінниччини в Асамблею європейських регіонів (рішення 7 сесії Вінницької обласної Ради 6 скликання від 28 жовтня 2011 року № 187), та підготовки установчих документів зі створення Єврорегіону „Дністер" (2 лютого 2012 року) і визначення основних завдань його діяльності.

Голова комісії,
перший заступник
голови обласної Ради **І.Кревський**

УКРАЇНА
ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

21100, м. Вінниця, вул. Театральна, 15, тел. /факс (0432) 35-35-35, тел. 35-61-57

18.07.2012 № 166

на № _____ від _____

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Татусяка С.П. на тему: „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Цим Актом засвідчую, що результати дисертаційного дослідження Татусяка С.П. на тему: „Механізми регіонального врядування: становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції" використані Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області при реалізації комплексу заходів з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області, зокрема:

— в навчальному процесі при розробці та реалізації навчальних модулів: «Територіальна організація влади в Україні», «Державне управління», «Правове забезпечення державного управління» використано методичні підходи щодо функціонування організаційного, правового, політичного та інституційного механізмів регіонального врядування;

— при підготовці навчального модулю «Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні» використано теоретичні напрацювання в частині шляхів розвитку та використання нових форм взаємодії державних та місцевих органів публічної влади з громадськістю;

Також результати дисертаційного дослідження Татусяка С.П. використовуються підчас проведення короткострокових та постійно діючих семінарів на тему «Місцеве самоврядування: право, політика, економіка, фінанси».

Окремо до навчально-тематичного плану підвищення кваліфікації сільських, селищних голів з питань стратегічного планування розвитку громади включені теоретичні напрацювання результатів дослідження Татусяка С.І ого застосування слухачами.

НТБ ІФНТУНГ
d439

Директор Центру **Т.Пашиніна**