

**Міністерство освіти і науки України
Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»**

Кафедра політичних наук і права

Музиченко Г. В., Кофман Б. Я.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ЛОКАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ

Навчальний посібник

**Одеса
2024**

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»
(протокол № 7 від 26 грудня 2024 р.)*

Рецензенти:

УЗУН Юлія Вадимівна, доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології Одеського національного університету імені І. І. Мечникова;

КАМІНСЬКА Наталія Василівна, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри міжнародного права факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету;

ГЕДІКОВА Наталя Пилипівна, доктор політичних наук, професор, професор кафедри політичних наук і права Університету Ушинського;

Музиченко Г. В., Кофман Б. Я. Навчальний посібник з дисципліни «Регіональна політика і локальна демократія» [для здобувачів третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти галузі знань 052 (С2) «Політологія» денної та заочної форми навчання]. Одеса : Університет Ушинського. 2024. 196 с. (11,67 д.а.).(Електронне видання).

Навчальний посібник складено відповідно до освітньої програми «Політологія» для підготовки фахівців третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти галузі знань 05 «Соціальні і поведінкові науки» спеціальності 052 «Політологія» містить тексти лекцій з усіх передбачених дисципліною тем, які супроводжуються переліком питань для самоконтролю, та списком рекомендованих джерел інформації, які стануть в нагоді здобувачу при підготовці до практичних занять з дисципліни та сприятимуть якісному засвоєнню матеріалу.

Ключові слова: регіон, регіональна політика, регіональний розвиток, сталий розвиток, стратегія розвитку, місцеве самоврядування, місцева політика, локальна демократія, інструментилокальної демократії, пряма та представницька демократія, регіональна еліта, локальний політичний режим

ЗМІСТ

	Сторінка
ПЕРЕДМОВА	5
Змістовий модуль 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	
Тема 1. Територіальна організація влади в Україні та регіональний розвиток	
1.1. Теоретичні основи територіальної організації влади в Україні.	8
1.2. Поняття «регіон» в сучасних суспільно-політичних реаліях.	11
1.3. Регіональне управління та регіональна політика: сутність, цілі та специфіка.	12
1.4. Регіональний розвиток та сталий розвиток регіонів.	14
<i>Питання для самоконтролю</i>	16
Тема 2. Регіональні стратегії як інструмент управління розвитком територій.	
2.1. Стратегічне управління регіоном: сутність та методологічний інструментарій.	17
2.2. Генезис стратегування у контексті регіональних досліджень	22
2.3. Алгоритм стратегування регіонального розвитку.	26
2.4. Ідеологія стратегування регіонального розвитку	33
2.5. Зарубіжний досвід стратегічного планування регіонального розвитку.	37
<i>Питання для самоконтролю</i>	46
Тема 3. Особливості європейського регіоналізму	
3.1. Європейський Союз: від інтеграції до регіоналізму.	47
3.2. Регіональна влада як суб'єкт політики і публічного врядування в Європейському Союзі.	54
3.3. Регіональне представництво в інституційній структурі ЄС.	59
3.4. Європейська ініціатива INTERREG: причини розробки, зміст, еволюція.	77
3.5. Нова регіональна політика ЄС в контексті сучасних викликів і ризиків.	83
<i>Питання для самоконтролю</i>	91
Тема 4. Методи регіонального аналізу і діагностики	
4.1. Методологія дослідження регіонального розвитку	93
4.2. Статистичні методи оцінки регіонального розвитку	97
4.3. Прикладні методи регіональних досліджень	116

4.4.	Методологія здійснення діагностики соціально-економічного розвитку регіонів	121
4.5.	Методологічні підходи, що використовуються у політичній регіоналістиці	124
	<i>Питання для самоконтролю</i>	126
Змістовий модуль 2. ЛОКАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ ЯК НАПРЯМ ПОЛІТОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ		
Тема 5. Локальний рівень демократії участі		
5.1.	Локальна демократія як фундаментальна категорія політологічних досліджень.	128
5.2.	Взаємозв'язок категорій «локальна демократія» і «місцеве самоврядування».	132
5.3.	Гене́за науковий уявлень про сутність та прояви локальної демократії.	134
5.4.	Представницька демократія: локальний рівень.	136
5.5.	Правові гарантії локальної демократії в Україні.	138
	<i>Питання для самоконтролю</i>	145
Тема 6. Інституціональне середовище функціонування місцевої демократії в сучасних країнах світу		
6.1.	Політичні та нормативні передумови інституціоналізації місцевого самоврядування	147
6.2.	Особливості процесу інституціоналізації самоврядування в країнах ЦСЄ.	152
6.3.	Оформлення місцевої електоральної демократії у регіоні Центральної і Східної Європи	159
6.4.	Перспективи інтеграції європейського досвіду у вітчизняну систему місцевого самоврядування	167
	<i>Питання для самоконтролю</i>	170
Тема 7. Циркуляція місцевих еліт та локальні політичні режими		
7.1.	Проблема циркуляції політичних еліт в сучасному політологічному дискурсі.	171
7.2.	Особливості дослідження регіональних політичних еліт в Україні.	174
7.3.	Проблеми інституціоналізації регіональних еліт в Україні	178
7.4.	Механізми формування регіональних еліт в Україні.	180
7.5.	Локальні політичні режими та особливості їх дослідження.	184
	<i>Питання для самоконтролю</i>	189
	ЛІТЕРАТУРА	191

ПЕРЕДМОВА

Навчальний посібник з дисципліни «Регіональна політика і локальна демократія» складений у чіткій відповідності з розробленою робочою програмою для освітньо-наукової програми «Політологія» з підготовки докторів філософії галузі знань 05 «Соціально-поведінкові науки» спеціальності 052 «Політологія».

Дисципліна відображає актуальний для української наукової думки напрямок дослідження – місцевий рівень влади, який в останні 30 років в Україні проходив період становлення, трансформацій та розвитку. Регіональний рівень політологічних досліджень сьогодні є актуальним трендом і для всіх зарубіжних політологічних шкіл, адже сучасний розвиток демократичних процесів має акцент саме на регіональному та локальному рівнях.

Актуальності регіональним дослідженням додає і загальносвітова світоглядна концепція сталого розвитку суспільства, яка є по суті міждисциплінарною та багатовимірною, отже потребує сучасних міждисциплінарних підходів до свого вивчення. Саме тому в основу цього курсу покладено міждисциплінарний підхід, який поєднує в собі класичні політологічні підходи, методи та відповідний інструментарій дослідження, а також для дослідження сталості регіонального розвитку пропонує економічні аспекти проблеми та відповідний інструментарій. Особлива увага приділяється політико-правовим аспектам становлення системи місцевого самоврядування в Україні, інституціоналізації інструментів локальної демократії у відповідності до міжнародних стандартів та вимог.

Програма навчальної дисципліни «Регіональна політика і локальна демократія», а відповідно і навчальний посібник, створений для її вивчення, складається з двох змістовних модулів:

Змістовий модуль 1. Теоретико-методологічні засади регіональної політики

Змістовий модуль 2. Локальна демократія як напрям політологічних досліджень

Мета навчальної дисципліни: формування масиву спеціальних знань про регіональну проєкцію сучасного політичного процесу, набуття вмінь застосовувати прикладні методики вивчення політики через регіональний вимір та локальну демократію, формування навичок аналізу регіональної політики та локальної демократії з позицій забезпечення сталого розвитку, моделювання регіональної (локальної) політичної ситуації тощо.

У результаті вивчення навчальної дисципліни здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти повинен:

Знати:

- сутність регіональної політики, відносин між центром і регіонами, адміністративно-територіального поділу держави в контексті зарубіжного і українського досвіду;
- специфіку владної організації усередині країни та розподілу повноважень, компетенцій органів влади різних рівнів;
- основні підходи до вивчення регіональної політичної ситуації; політичні характеристики та ознаки регіону;
- основний інструментарій, підходи та методи дослідження регіональних політик та аналізу стратегій сталого регіонального розвитку;
- зміст та сферу регулювання регіональної політики;
- механізми та інструменти локальної демократії, міжнародні та національні стандарти їх застосування в сучасних державах та в Україні зокрема;
- напрямки впливу місцевої демократії на циркуляцію місцевих (локальних) еліт тощо.

Уміти:

- використовувати категоріальний апарат політичної регіоналістики;
- розрізняти можливості і потенціал національних, регіональних та місцевих політичних інститутів та процесів;
- оволодіння навичками регіональних політичних досліджень, виявлення і аналізу регіональних політичних акторів та їхніх інтересів, аналізу динаміки політичних відносин між територіальними рівнями влади;
- аналізувати основні інструменти локальної демократії, переваги та недоліки їх застосування в Україні;
- визначати вплив локальної демократії на процес формування місцевих політичних режимів;
- аналізувати регіональну політику держави, давати рекомендації до її поліпшення;
- давати порівняльну характеристику рівня соціально-економічного розвитку регіонів та окреслювати особливості кожного регіону України в поточному стані та в перспективі.

Інтегральна компетентність:

Здатність продукувати нові ідеї, розв'язувати комплексні проблеми професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності у сфері політології, застосовувати методологію наукової та педагогічної діяльності, а також проводити власне

наукове дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення.

Загальні компетентності (ЗК):

ЗК01. Здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу.

ЗК02. Здатність до пошуку, оброблення та аналізу інформації з різних джерел.

ЗК03. Здатність працювати в міжнародному середовищі.

ЗК04. Здатність розв'язувати комплексні проблеми політичних наук на основі системного наукового світогляду та загального культурного кругозору із дотриманням принципів професійної етики та академічної доброчесності.

Спеціальні компетентності (СК):

СК02. Здатність виконувати оригінальні дослідження, досягати наукових результатів, які створюють нові знання в політичних науках та дотичних до неї міждисциплінарних напрямках і можуть бути опубліковані у провідних наукових виданнях з політичних наук та суміжних галузей.

СК05. Здатність виявляти, ставити та вирішувати проблеми дослідницького характеру у сфері політичних наук, оцінювати та забезпечувати якість виконаних досліджень.

СК07. Здатність аналізувати та оцінювати сучасний стан, тенденції розвитку політичних наук.

СК 9. Здатність розуміти особливості реалізації влади у різних політичних системах та застосування широкого спектру політологічних теорій, концептів і методів для аналізу політики на місцевому (локальному), національному та міжнародному рівні.

СК 10. Здатність до розробки та апробацій стратегій політичної діяльності для впровадження політичними акторами на національному, регіональному та локальному рівнях політики.

Змістовний модуль 1.

Теоретико-методологічні засади регіональної політики

Тема 1. Територіальна організація влади в Україні та регіональний розвиток

- 1.1. Теоретичні основи територіальної організації влади в Україні.
- 1.2. Поняття «регіон» в сучасних суспільно-політичних реаліях.
- 1.3. Регіональне управління та регіональна політика: сутність, цілі та специфіка.
- 1.4. Регіональний розвиток та сталий розвиток регіонів.

1.1. Теоретичні основи територіальної організації влади в Україні

Географічно-територіальний фактор, який в первісний період розвитку людства вирішальним чином впливав на етногенез народів, у період державно-організованої життєдіяльності соціуму став важливим фактором організації системи владних інституцій держави, що отримала назву «територіальна організація влади». Характерною ознакою сучасних держав є їхнє розчленування в територіальному вимірі через значний вплив фізичного простору на економічну активність, соціальні зв'язки та стиль життя, що й зумовлює територіальний поділ системи органів публічного врядування будь-якої країни..

У сучасному адміністративно-правовому розумінні **територіальна організація влади** – це «визначена Конституцією України та переважно нормами вітчизняного адміністративного законодавства система органів публічної влади (місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) і взаємовідносини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на його різних рівнях» .

У *соціально-політичному плані* – це «зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці – з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави».

У *державно-управлінському вимірі* – це науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, яка базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній організації суспільства та охоплює, як правило, три рівні територіальної організації влади в структурі держави: макрорівень – територія країни; мезорівень – територіальна

організація влади областей, районів; мікрорівень – просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста).

Для виконання функцій влади та управління, ефективної діяльності державного апарату держава впорядковує свою внутрішню територіальну організацію, розділяє свою територію на адміністративні одиниці різного рівня, виду та юридично-правового статусу. Це має забезпечити оптимальну форму державної єдності центральних та місцевих органів публічного врядування, найбільш раціональну та адекватну систему побудови державного апарату, ефективне здійснення ним владних повноважень та управління країною.

При обранні тієї чи іншої форми територіальної організації влади ключовим є пошук і обрання оптимальних із точки зору домінуючих цінностей та менталітету державотворчого народу (нації) параметрів взаємовідносин та взаємодій центрального, регіонального та місцевого рівнів влади, а також дотримання низки інших **критеріїв**, до яких М. Дністрянський зараховує такі:

а) кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи має в загальних рисах співвідноситися з розмірами території країни, кількістю та розміщенням її населення;

б) розміри адміністративних одиниць одного й того самого рівня не мають визначатися великою контрастністю;

в) кожна адміністративна одиниця має бути цілісною, комунікаційною зв'язаною, з вдалим розташуванням адміністративного центру, який володів би необхідним людським та інфраструктурним потенціалом [Цит. за: Сенішин, с. 192].

Принципова важливість значення територіальної організації влади розкривається тим фактом, що в Основному законі будь-якої держави в обов'язковому характері закріплюються відповідне політико-територіальне співвідношення політичних інтересів та суспільних сил, особливості регулювання владно-суспільних відносин, що виникають із приводу організації та здійснення влади в системі органів публічного врядування країни.

Є. Кеба виділяє **чотири виміри територіальної організації влади**: будову, функціонування, розвиток та управління.

Н. Сенишин виділяє **п'ять основних форм побудови територіальної організації влади** держави: *безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія*.

Окрім наведених форм, політико-територіальна організація публічної влади, як і будь-яке інше історичне явище або процес, має своє функціональне навантаження та певні принципи формування та розвитку. Таку архітектуру феномену територіальної організації влади можна представити у вигляді структурної моделі (рис. 1).

Основні принципи територіальної організації влади за А. Майбородою та І. Ататеем:

- унітарність як пріоритетний державний інтерес;
- надання органам місцевого самоуправління широких повноважень для реалізації цілей із розвитку громад;
- пріоритетна допомога чи субсидування громад для вирішення проблем у соціальній сфері;
- народний добробут.



Рис.1. Структурна модель наукового концепту політико-територіальної організації публічної влади [34, с.194]

До основних **суб'єктів** територіальної організації влади відносять представників двох ключових секторів: публічного врядування та громадянського суспільства (рис. 2).

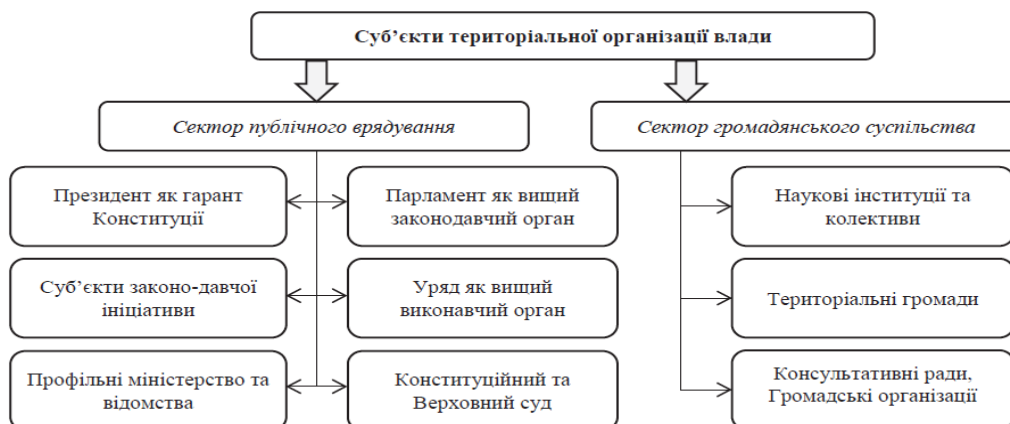


Рис.2. Суб'єкти територіальної організації влади [34, с.196]

1.2. *Поняття «регіон», типи регіонів та їх характеристика*

Базовим поняттям для дослідження регіональної політики виступає термін «регіон». У науковій літературі існує багато підходів до розуміння змісту та сутності цього поняття. Дослідники вказують на різні змістовні ознаки цього поняття, однак основа залишається без змін, де регіон тлумачиться як територія, територіальна цілісність, спеціалізація й наявність економічних зв'язків, природних факторів

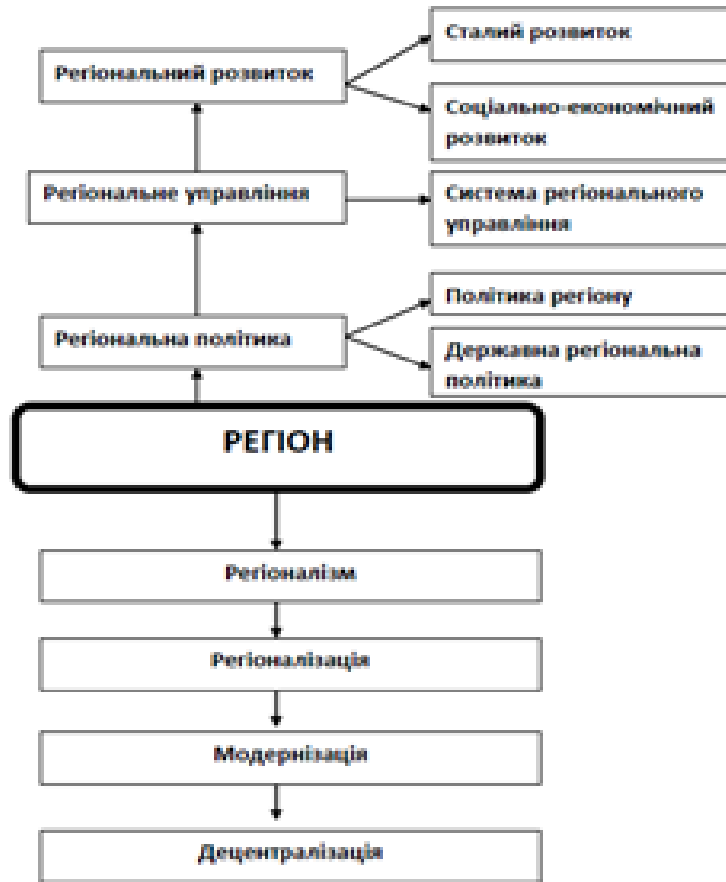


Рис.3. Схема логіки дослідження базових понять регіональних досліджень [31, с.13].

Серед наявних у зарубіжній профільній літературі визначень поняття «регіон», увагу слід акцентувати на наступних:

- регіон – це територіальна цілісність, яка розглядається з географічної точки зору, або чітко окреслена територіальна організація, де населення має специфічну ідентичність, яка направлена на стимулювання та розвиток культурної, економічної та соціальної сфери (Європейський парламент);

- регіон – це територіальна одиниця, безпосередньо підпорядкована центральному рівню влади країни і така, що має виборчий орган (Зібрання регіонів Європи);

- регіон – це територіальне утворення, встановлене, згідно з законодавством, на рівні, який є безпосередньо нижчим після державного і наділене правом політичного самоврядування. Регіон визнаватиметься національною конституцією або законодавством, яке гарантує його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційну структуру (Асоціація європейських регіонів).

Таким чином, термінологічне різноманіття поняття «регіон» пов'язане з: територіальним аспектом суспільної організації; адміністративним підходом, коли регіон розглядається як об'єкт управлінських рішень; соціально-економічним чи географічним баченням; політичним аспектом тощо.

При визначенні поняття «регіон» слід виходити з того, що він є сукупністю частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, які збігаються просторово, і стосовно цієї сукупності можуть і повинні здійснюватися певні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади чи самоврядування. Це одна з одиниць територіальної структури національної держави, ланка адміністративно-територіального поділу субнаціонального рівня, що характеризується єдністю й цілісністю відтворювального процесу, де діють регіональні владні інститути з визначеними повноваженнями і відповідними фінансовими ресурсами для їх реалізації та відбувається регіональний політичний процес.

1.3. Регіональне управління та регіональна політика: сутність, цілі та специфіка

Поняття регіональна політика включає в себе систему заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком територій, діяльність, що передбачає оптимальне використання ресурсів регіону для тривалого економічного зростання і зміцнення їх конкурентоздатності. Вона охоплює три аспекти:

- зовнішній по відношенню до регіонів аспект, який характеризується увагою центральних органів публічної влади до міжрегіональних пропорцій розвитку;

- внутрішньорегіональний: політика здійснюється регіональними органами влади в основному за рахунок власних коштів;

- зміцненні ролі регіонального рівня у територіальній організації держави.

Передумовами регіональної політики є структурна неоднорідність простору країни в його природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах. Все це зобов'язує схвалювати

будь-який захід внутрішньої (а деколи і зовнішньої) політики, враховуючи інтереси регіонів.

Класичними пріоритетами регіональної політики є просторове спрямування економічної діяльності, розбудова інфраструктури, стимулювання приватного сектора, розбудова навчально-консультаційної та бізнесової інфраструктури.

Головною метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності держави. Вона досягається шляхом створення умов для збалансованого розвитку; інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному, культурному просторі; підвищення конкурентоспроможності регіонів. А також ефективного використання потенціалу з урахуванням їхніх географічних, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій та забезпечення безпечних умов життєдіяльності громадян, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Державна регіональна політика є стрижнем внутрішньої політики держави, яка має основним завданням досягнення і підтримку політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства. Відтак, проведення регіональної політики стає додатковим джерелом стійкості та стабільності загальнонаціональної внутрішньої політики держави.

Розвиток регіонального управління здійснюється, як правило, на основі *державної регіональної політики* як складової національної стратегії соціально-економічного розвитку певної країни.

Регіональне управління слід розглядати як:

- *процес державного регулювання* суб'єкт-об'єктних та суб'єкт-суб'єктних відносин, що виникають на регіональному рівні, з метою забезпечення взаємопогодження внутрішніх і зовнішніх інтересів різних регіонів, а також їх узгодження з інтересами держави;

- *науковий напрямок*, що вивчає фундаментальні й специфічні регіональні проблеми взаємодії та розвитку об'єктів управління на основі синтезу знань з різних наукових напрямів регіонознавства з метою створення управлінської бази знань щодо сукупності особливостей, переваг, різноманіть, які можна використати для підвищення статусу і благополуччя регіону.

Під системою регіонального управління слід розуміти взаємоузгоджену діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого розвитку регіону.

Відповідно до визначених дефініцій, *предметом регіонального управління* є: управління окремими регіонами; управління міжрегіональними зв'язками та система управління регіоном. Відповідно, *об'єктами регіонального управління* виступають:

- регіональний господарський комплекс (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспорт, зв'язок);
- населення і трудові ресурси;
- соціальна інфраструктура (освіта, наука, культура і мистецтво, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, побутове обслуговування);
- місцеве господарство (об'єкти комунальної власності);
- природне середовище (вода, надра, земля, атмосфера, рослинний і тваринний світ).

Дослідження внутрішньої специфіки, особливостей, функцій і потенційних можливостей регіону (як об'єкту регіонального управління), властивих йому тенденцій з метою альтернативного вибору оптимального шляху розвитку з урахуванням загальнонаціональних інтересів спонукає до необхідності виокремлення факторів формування регіональної ситуації та розробки комплексу моделей, які відображають:

- регіон як динамічну складно-організовану ієрархічну систему;
- умови функціонування складових елементів регіону як системи;
- середовище функціонування регіону як об'єкту управління.

В той же час, включення до регіонального управління ще й самоврядної складової дає змогу врахувати і суб'єктні риси регіону: політичні інтереси, суспільно-політичні настрої мешканців, членів територіальної громади. Відтак, для ефективного функціонування системи регіонального управління домінуюче значення має коректне врахування принципів демократизму, субсидіарності та відповідності суб'єкта управління його об'єктові, які в найбільшій мірі відображають регіональну специфіку.

Розвиток регіону означає такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення за рахунок стійкого і збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалів території.

1.4.Регіональний і сталий розвиток регіонів.

Згідно з визначенням, прийнятим на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро у 1992 році, сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, за якого

здійснюється задоволення потреб теперішніх поколінь, але не ставиться під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Сталий розвиток почали розглядати як сукупність трьох складових, а саме економічної, екологічної та соціальної, недооцінка кожної з яких буде приводити до проблем забезпечення сталого розвитку.

Ключовою ідеєю сталого розвитку є пошук такого співвідношення між природокористуванням та соціально-економічним розвитком, яке б забезпечило ефективне використання природних ресурсів, підтримувало б екологічну безпеку суспільства та гарантувало б необхідну якість життя та добробуту населення. Парадигма сталого розвитку, що передбачає динамічний процес послідовних позитивних змін, які забезпечують збалансованість економічного, соціального та екологічного аспектів життя суспільства, має лежати в основі формування підходів до вирішення масштабних проблем територіальних утворень.

Пріоритетним підходом до здійснення реформ на рівні регіону має бути переконання, що слід відмовитися від ототожнення розвитку території з її господарським розвитком. Не можна вважати регіон таким, що стійким чином розвивається, за ознакою підвищення економічних показників. Сталий розвиток регіону має бути націлений на досягнення високої якості життя за позитивної динаміки комплексу різних показників. Загалом можна говорити про загальну вимогу збалансованого, безпечного та ефективного розвитку, що забезпечує досягнення намічених цілей та пріоритетів соціального, екологічного та економічного характеру. В умовах, що склалися, модель сталого розвитку повинна враховувати досягнення взаємопов'язаних цілей соціальної, економічної та екологічної стійкості в регіоні як в короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Сталий розвиток регіону може бути забезпечено за рахунок:

- гармонійного поєднання економічного, соціального та екологічного розвитку;

- координації зусиль всієї спільноти для досягнення сталого розвитку;

- провідної ролі держави в забезпеченні сталого розвитку.

У зв'язку з цим факторами, що визначають стійкість розвитку території, є:

- соціальний розвиток (демографія, побутові послуги тощо);

- оптимізація господарської структури регіону щодо типу розширеного відтворення (трудо-, фондо-, ресурсозберігаючого), що забезпечує в регіоні максимальну економію суспільної праці; формування інтенсивних зовнішньоекономічних та міжрегіональних зв'язків;

- ослаблення негативних економічних наслідків господарського освоєння та експлуатації території регіону;

- створення регіонального інноваційного комплексу, необхідного для підтримки стійких темпів розвитку регіону та забезпечення його конкурентоспроможності.

Таким чином, стійкість регіонального розвитку може бути розглянута як тривалість збереження умов для відтворення потенціалу території (його соціальної, природно-ресурсної, екологічної, господарської та інших складових) в режимі збалансованості (підтримання особливої пропорції всіх складових регіонального потенціалу) та соціальної орієнтації (оцінювання впливу вектору та кількісних параметрів регіональних ситуацій перш за все за тим, як вони впливають на рівень та якість життя населення).

Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку кожного регіону викликає також необхідність дотримання певної ієрархії цілей та завдань, пов'язаних з особливостями сусідніх регіонів.

Таким чином, державне регулювання економіки стає найважливішою умовою стійкості розвитку всієї системи разом з ринковим саморегулюванням. При цьому державне регулювання включає комплекс методів та важелів впливу на економічну систему як макрорегіону, так і окремого суб'єкта.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте сутність поняття «територіальна організація влади»
2. Які підходи в сучасній суспільній науці існують для визначення поняття «регіон»? В чому полягає відмінність в їх тлумаченні цього поняття?
3. В чому полягає різниця між поняттями «розвиток територій» та «розвиток регіонів»?
4. Як пов'язані між собою поняття «регіональна політика» і «регіональний розвиток»?
5. Що виступає основою та регіонального управління?
6. Як пов'язані між собою поняття «сталий розвиток» та «розвиток регіону»?
7. Які фактори визначають стійкість розвитку території?
8. Яка роль відведена державному регулюванню розвитку регіонів в забезпеченні сталості розвитку регіонів?

Тема 2. Регіональні стратегії як інструмент управління розвитком територій.

- 2.1. Стратегічне управління регіоном: сутність та методологічний інструментарій.
- 2.2. Генезис стратегування у контексті регіональних досліджень
- 2.3. Алгоритм стратегування регіонального розвитку.
- 2.4. Ідеологія стратегування регіонального розвитку
- 2.5. Зарубіжний досвід стратегічного планування регіонального розвитку.

2.1. Стратегічне управління регіоном: сутність та методологічний інструментарій

Важливим інструментом управління розвитком територій у сучасних динамічних умовах є стратегічне планування, яке зорієнтоване на загальнодержавний і регіональний рівень. Реалізація стратегічних рішень значною мірою залежить від регіональної влади та органів місцевого самоврядування.

Загальна тенденція у розвитку стратегічного управління полягає в переході від управлінської функції «планування» до управлінської функції «організація». Певне зрушення орієнтирів на користь організації виявляється не тільки в збільшенні інтересу до системної теорії і гнучких організаційних форм, але й у структурній переорієнтації стратегічного управління, яке більшою мірою ґрунтується на концепції ключових компетенцій.

Цілі регіональної політики співвідносяться із системою цінностей, що змінюється. У зв'язку з переходом до інформаційної цивілізації суспільство рухається до загальнолюдських цінностей. Регіональна політика оптимальна тільки у тому випадку, коли громадяни мають правову рівність, коли їх соціокультурний, економічний і політичний статуси не залежать від місця їх проживання (у тому або іншому регіоні, у центрі або провінції), рівність охоплює найрізноманітніші сфери соціального простору.

Стратегічне управління, що визначає існування соціально-економічних систем у перспективі у взаємозв'язку з динамікою навколишнього середовища властиво будь-якій економічній системі, однак його цільова спрямованість, зміст, прогнози й часові інтервали можуть істотно розрізнятися. Крім того, стратегічне управління, на відміну від інших типів управлінської діяльності в системі керування, обов'язково містить у собі облік зв'язків соціально організованих систем з навколишнім середовищем і критеріальну оцінку стратегічних управлінських рішень.

У сучасних умовах регіональне стратегічне управління проводиться в рамках нового управлінського підходу, у якому держава й регіони розглядаються не як супідрядні системи влади, а системи з розподіленими центрами управління, що орієнтуються на власні інтереси й цілі. Принципова новизна такого підходу робить його важким для впровадження в практику управління, особливо в регіонах із сильними традиціями директивно-ієрархічного управління. Технології стратегічного планування в регіоні належать до нового покоління соціально-гуманітарних технологій управління соціальними, економічними й культурними змінами. В умовах глобалізації соціально-економічних процесів необхідне вдосконалювання регіонального стратегічного управління за наступними пріоритетними напрямками:

1. Відхід від ієрархічних і багатоступінчастих структур управління і акцентування уваги на моделях «матричного» і «сіткового» типу, що дозволяють піти від чисто технократичного підходу до вирішення соціально-економічних проблем.

2. Зниження числа владних інститутів і підрозділів, що діють на постійній і жорстко регламентованій основі. Розвиток тимчасових проектних організацій і творчих колективів, що діють на основі єдиної цільової настанови і поставлених завдань.

3. Розвиток форм перехресного фінансування і сполучення проектів і програм, що дозволяє погоджувати прибуткові і збиткові проекти, знижувати витрати.

4. Впровадження таких методів управління як делегування повноважень, поділ ризиків між окремими підрозділами організації, стимулювання й заохочення здібностей і можливостей працівників.

5. Облік і поділ інтересів всіх зацікавлених сторін і учасників конкретного проекту за допомогою колективного прийняття рішень, підвищення об'єктивності прийнятих рішень за допомогою використання експертних методів і методу зворотного зв'язку при реалізації ухвалених рішень.

Сучасною теорією і практикою вироблений ряд загальних положень методології стратегічного управління регіональною системою, які дозволили сформулювати поняття, сутність і принципи регіонального стратегічного управління.

Регіональна стратегія – це управління політичним, соціальним і перспективним економічним розвитком регіону, здійснюваним органами його законодавчої й виконавчої влади. У цій якості регіональна стратегія відрізняється, по-перше, від територіальної стратегії, що реалізує політику держави й міждержавних структур стосовно великих економіко-географічних районів, що не мають власного юридичного статусу й, по-друге, від районної й муніципальної стратегій.

Регіональне стратегічне управління припускає відносини виконавчої влади регіону із центральними органами державної влади; з місцевими представництвами центральних органів; з органами влади інших держав; з органами місцевого самоврядування; з юридичними особами різного організаційно-правового статусу і їхніх асоціацій; з населенням, політичними партіями й громадськими рухами.

Регіональне стратегічне управління – діяльність, спрямована на досягнення поставлених цілей в умовах нестабільного, конкурентного, ринкового середовища, що включає діагностичний аналіз стану регіону, стратегічне планування й реалізацію обраної стратегії. Воно розглядається як динамічна сукупність взаємозалежних управлінських процесів, а саме:

- аналізу зовнішнього й внутрішнього середовища регіону;
- встановлення системної функції (місії) регіону й цілей стратегії розвитку;
- вибору стратегії функціонування і розвитку;
- реалізації стратегії розвитку регіону;
- оцінки і контроль реалізації стратегії розвитку.

Кінцева мета реалізації стратегії управління – визначення можливостей розвитку регіону в умовах зміни властивостей, характеристик, параметрів зовнішнього й внутрішнього середовища регіону, формування нових ринкових відносин, виявлення за рахунок яких ресурсних, технологічних, законодавчих і інших мір ці можливості, потенціал можуть бути реалізовані.

З позицій системного підходу, регіональне стратегічне управління, як цілеспрямована діяльність місцевих органів державної влади, по своєму змісту включає наступні види стратегій:

- політичну, спрямовану на зміцнення регіоналізму, узгодження й взаємодія всіх рівнів влади – регіональної, муніципальної, попередження і вирішення етнічних, конфесіональних, класових і інших соціальних конфліктів;

- соціально-економічну, орієнтовану на збільшення валового регіонального продукту (ВРП), стійкий розвиток економічного потенціалу регіону, забезпечення його безпеки і збалансованості ринку праці, згладжування різниць у рівні і якості життя між різними регіонами й групами населення, створення умов для ефективної праці й розвитку особистості у всіх соціальних групах;

- демографічну, пов'язану з раціоналізацією природного приросту населення і його міграції, як на міжрегіональному, так і на внутрішньо регіональному рівні;

- науково-технічну й освітню, спрямовану на формування й розвиток регіональних центрів створення й поширення критично важливих технологій;

- екологічну, що має метою раціональне використання природних ресурсів при зменшенні викидів у навколишнє середовище, безпечної утилізації відходів, збереженні природного круговороту речовин і регенераційних механізмів природи;

- земельну, спрямовану на раціональне використання обмеженого земельного фонду на основі оптимального розміщення виробництв, комунікацій, місць розселення;

- конкурентну, спрямовану на розвиток конкурентних переваг регіону, що забезпечують додатковий притік висококваліфікованих людей на дану територію, а також капіталів, що сприяють її розвитку.

Система стратегічного управління функціонуванням і розвитком регіональної соціально-економічної системи повинна відповідати специфіці регіону й ураховувати особливості й функціональну схильність регіону при визначенні загальної моделі розвитку, пріоритетних напрямків, цілей і завдань розвитку.

Сутність і зміст регіонального стратегічного управління, на думку С. В. Козловського, найбільше повно розкривається через сукупність основних понять стратегічного управління, класифікація яких наведена на рисунку 4.

1. Розділи стратегічного управління включають основні теоретичні складові: основи стратегічного управління, стратегічне планування, управління і контроль реалізації стратегії. Кожний розділ містить параграфи (підрозділи), склад яких ще не можна визнати цілком у теорії управління.

2. Методологія дослідження – сукупність загальних і спеціальних методів дослідження, застосовуваних у стратегічному управлінні: системний аналіз, STEP- і SWOT-аналізи, цільове управління й ін.

3. Етапи стратегічного управління – складені елементи процесу дослідження, розробки й реалізації стратегії, включаючи діагностичний аналіз, формування розділів стратегічного плану по підсистемах і управління змінами в регіоні.

4. Підсистеми регіону – найбільш важливі структурні елементи, взаємодіючі між собою.

5. Стадії життєвого циклу регіону відображають основні етапи розвитку організації: зародження, ріст, зрілість і трансформація. Їхнє виділення не можна плутати зі стадіями життєвого циклу продукції й послуг.

6. Стратегії регіонального розвитку – види узагальнюючих моделей регіонального розвитку.

7. Стратегії розвитку регіону розбиті по трьох варіантах – песимістичний, реалістичний і оптимістичний.

Особливістю запропонованої системи регіонального стратегічного управління полягає в впровадженні елементів конвергенції в системі «держава-регіон», який використовується при описі інтегруючих

процесів. В основі регіонального інтеграційного розвитку лежать загальні тенденції й імперативи науково-технічного й соціально-економічного прогресу. Вони обумовлюють зближення, тобто конвергенцію, регіональних економік, їх особливостей (див. рис. 4.).

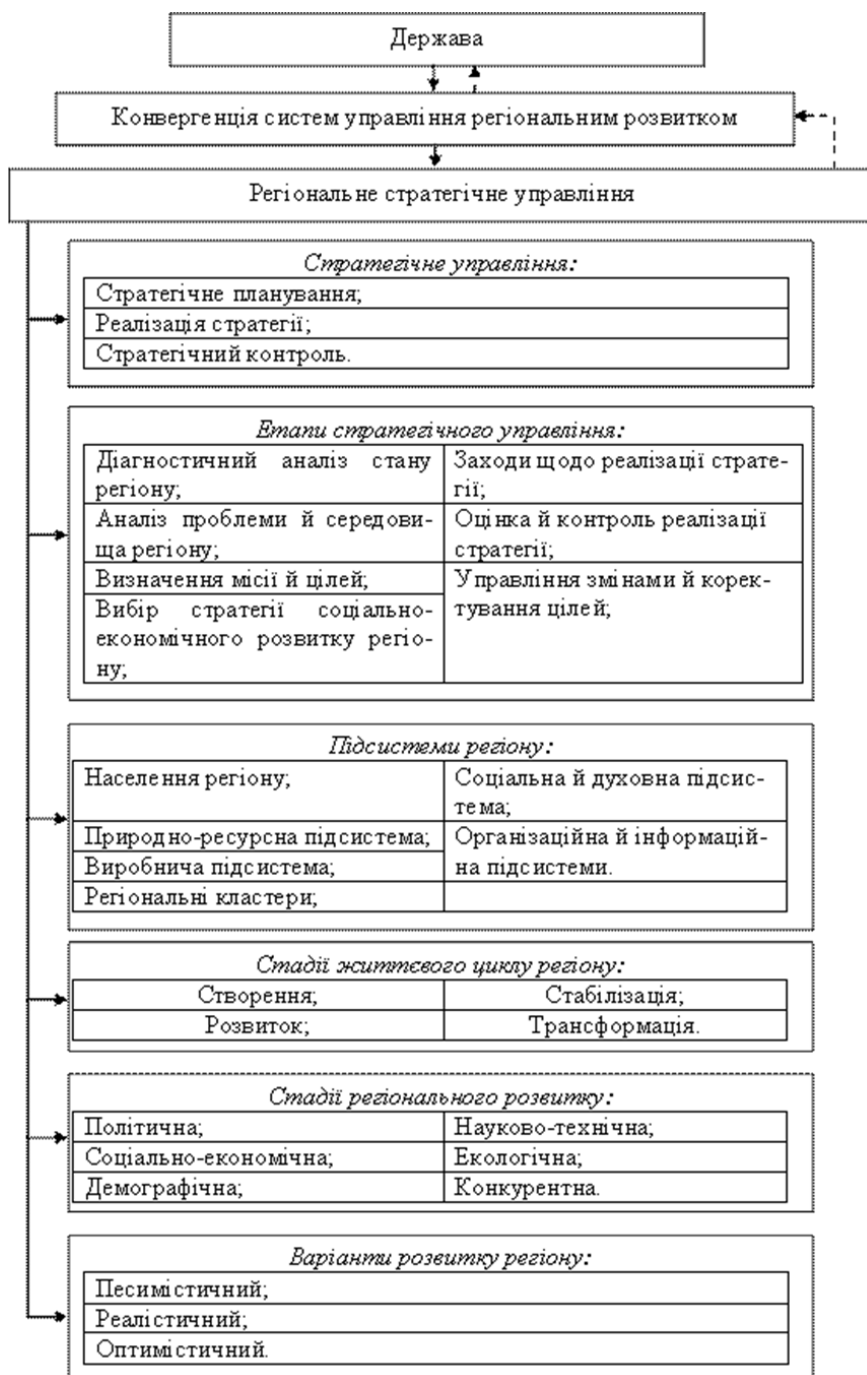


Рис. 4. Система стратегічного управління регіоном за С. В. Козловським

Управління змінами обумовлено появою нових обставин і необхідністю проведення коригувальних дій. Можуть знадобитися зміни довгострокових напрямків розвитку, звуження або розширення управлінського бачення майбутнього курсу галузей економіки й сфер діяльності. Критерії можуть бути завищені або занижені залежно від накопиченого досвіду й майбутніх перспектив. Стратегія може трансформуватися внаслідок коректування довгострокових напрямків розвитку, установлення нових цілей або зміни умов зовнішнього середовища.

Серед стратегічних операційних цілей та першочергових завдань, на виконанні яких зосередились як представники влади, бізнесу, так і окремі громади області, відзначимо створення кластерів – специфічних об'єднань, діяльність яких має надати нові можливості для розвитку економіки. Кластери є однією з поширених у світі моделей успішного розвитку економіки країни на рівні регіонів. В Україні також звернули увагу на таку модель співробітництва. Визначень поняття «кластер» в економічних джерелах можна зустріти декілька. У контексті нашої обласної стратегії можна вказати, що кластер – це об'єднання підприємств та інших суб'єктів господарювання, які розташовані в одному регіоні, технологічно пов'язані один з одним чи є взаємозалежними на певному ринку та мають на меті спільне виробництво і реалізацію інноваційної продукції.

Пошук шляхів більш успішної реалізації стратегії також є безперервним процесом. Одні стратегічні завдання вирішуються легко, інші – ніяк не піддаються вирішенню. Реалізація стратегії можлива при спільному впливі всієї сукупності управлінських рішень і множини поетапних дій, виконуваних різними цільовими групами й окремими особами. Перегляд фінансових планів, зміна політики, реорганізація, кадрові зміни, удосконалювання навчального процесу, культурні заходи – всі ці й інші дії є типовими управлінськими інструментами, використовуваними для реалізації стратегії розвитку регіону.

2.2. Генезис та ідеологія стратегування у контексті регіональних досліджень

Перехід від стратегічного планування до стратегування регіонального розвитку є важливим пунктом державної політики, з точки зору зміцнення регіональної влади, при переході від парадигми функціонування до парадигми розвитку.

Англійський термін «strategizing», введений в науковий обіг лауреатом Нобелівської премії з питань економічного управління О. Вільямсоном, спочатку переводився на українську мову як стратегічне планування. Однак змістовно в англійському дискурсі цей термін допускає більш широке трактування як «все те, що пов'язано з процесом розробки та реалізації стратегії». Для фіксації саме такого розуміння, в науковій літературі набув поширення термін «стратегування», який розглядався спершу як синонім стратегічного планування.

В сьогоднішніх умовах, які динамічно розвиваються та змінюються терміни «стратегічне управління», «стратегічне планування», «стратегування», в контексті застосування їх в якості базових елементів теорії стратегічного управління розвитком регіонів, вимагають систематизації і узагальнення.

Генезис формування категорії «стратегування» дозволяє розглядати її в ширшому сенсі, ніж категорію «стратегічне планування». Стратегування передбачає не тільки розробку стратегічного плану та організацію його виконання, а й інші аспекти управлінської та соціальної діяльності, що дозволяють цілеспрямовано перевести об'єкт в нову якість.

У науковій літературі зустрічаються досить дискусійні міркування про суть поняття «стратегування». У таблиці 2.1. наведено деякі визначення цього поняття різними вченими-суспільствознавцями:

Таблиця 2.1.

Генезис поняття «стратегування»

Автори	Визначення поняття «стратегування»
Патрикеев М. Г. (2005)	Процес прогнозування і формування майбутнього; здатність багатоаспектно описати реальність, з огляду на всі закони змін, які відбуваються в результаті впливу на реальність, і здатність взяти до уваги ті чинники, які з'являться в результаті впливу на реальність, а також реагувати не просто на реальність, а на ті чинники, які з'являться як результат впливу на реальність. Тобто, стратегування – це сукупність стратегічного планування, прогнозування та управління. Очевидно, що стосовно до регіону є допустимим застосування терміну – регіональне стратегування.
Бочкарьова Т. В., Самарцев С. Є., Хасаєв Г. Р. (2005)	Процес стратегування задається за допомогою концептування, програмування, проектування і планування як процесів управління
Хайдаров А. А. (2007)	Процес прогнозування і формування майбутнього регіону. Це здатність багатоаспектно описати реальність, з огляду на всі закони змін, які відбуваються в результаті впливу на реальність, і здатність взяти до уваги ті чинники, які з'являться в результаті впливу на реальність, і реагувати не просто на реальність, а на ті чинники, які з'являться як результат впливу на реальність. Тобто, регіональне стратегування – це сукупність стратегічного

	планування, прогнозування та управління розвитком регіону
Малган Дж. (2011)	Стратегування (від кореневого слова «стратегія») – план дій, мистецтво, механізм досягнення поставлених цілей. Державна стратегія – це систематичне використання державними відомствами, ресурсами, які знаходяться в їх розпорядженні і владних повноважень з метою досягнення суспільно значущих цілей
Зельднер О. Г. (2012)	Стратегуванню, на відміну від стратегічного планування, властива не тільки фіксація кінцевих цілей, а й механізм їх досягнення, включаючи моніторинг поетапного досягнення планованих індикаторів
Мішарін Ю. В. (2013)	У загальному сенсі це прогнозування, планування і втілення майбутнього, що передбачає залучення всіх трьох блоків класичної моделі системи стратегічного управління
Бочкарьова Т. В., Самарцев С. Е. (2013)	Стратегування – не окремий засіб, а сукупність і система засобів управління розвитком (не лінійного уявлення і конструювання Майбутнього (у взаємозв'язку з Минулим і Справжнім)
Константініді Х. О. (2015)	Об'ємний управлінський процес, який поєднує прогнозування, планування і управління в коло можливих траєкторій руху регіональної економічної системи в рамках еволюційної і системної парадигм, яка володіє інституційною гнучкістю і включає інтегровані процедури реалізації траєкторії розвитку соціально економічної системи і адаптивне системне коригування цілей на основі безперервного стратегічного аналізу, що забезпечує відтворення системних зв'язків в умовах проривних трансформацій та змін в технологіях, організації, інститутах, соціальних комунікаціях для досягнення високої конкурентоспроможності економіки регіону та забезпечення якості життя населення
Мясникова Т. О. (2015)	Процесна система, що включає наступні компоненти: логіко-емоційну (сприйняття того, що відбувається і майбутнього); інституційну (спосіб руху до Майбутньому); соціокультурну (характер розвитку самоврядування); управлінську (стратегії розвитку); інструментальну (набір процедур і інструментів стратегування)

Куликова О. І. (2015)	Вироблення принципів, методів і безпосередній процес їх застосування при розробці стратегії і реалізація сукупності заходів державно-владного регулювання індикативних параметрів стратегії при посиленні як позитивного, так і негативного впливу на них факторів внутрішнього і зовнішнього політичного та соціо-економічного середовища
Цибатов В. А. (2015)	Технологія стратегування об'єднує процеси стратегічного планування, прогнозування та управління
Дацюк С. (2016)	Спосіб багатомірного (багатофокусного) самостійного управління розвитком, коли враховують довгострокові стратегії різних зовнішніх стратегічних гравців і на протигагу їм розробляють та впроваджують свої стратегії
Ланська Д. (2016)	Стратегірінг – об'ємний і безперервний процес реалізації обраної системи стратегії корпорації, що з'єднує інтегровані процедури безперервного стратегічного аналізу реальної траєкторії розвитку економічної системи на предмет повної їх реалізації, а також її адаптивне системне коригування, націлене на відтворення системних зв'язків в умовах всебічних трансформацій між глибокими змінами в технологіях, інститутах, соціальних комунікаціях, управлінському і бізнес-процесах і речових, і не речових капіталів
Кизиль О. В. (2017)	Управлінська діяльність, пов'язана з формулюванням довгострокових цілей, описом і обґрунтуванням тенденцій, розробкою ефективних методів, моделюванням, програмуванням, прогнозуванням, проектуванням, циклічністю.

- Складено за матеріалами: Зверяков М. І., Кухарська Н. О., Клевцевич Н. А., Шараг О. С. *Стратегування регіонального розвитку: теорія, методологія, концепція*. Одеса : Атлант ВОІ СОІУ, 2019. 241 с.

Незважаючи на те, що в науковій літературі поки що не склалося однозначного розуміння терміну «регіональне стратегування», існує тенденція перетворення цього поняття в наукову категорію з метою дослідження складних соціально-економічних систем типу регіон в якості найбільш адекватного інструмента для вирішення стратегічних завдань, що дозволяють створювати

умови для перспективного розвитку регіону на основі стратегічних цілей, а також здатний консолідувати зусилля влади, бізнесу та суспільства.

Регіональному стратегуванню притаманні такі характерні риси:

- адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього і внутрішнього середовища регіону й з урахуванням цього організувати процес його ефективного функціонування;

- врахування впливу на регіон численних внутрішніх і зовнішніх факторів, які здійснюють на нього як позитивний, так і негативний вплив.

В Україні процес створення цілісної системи регіонального стратегування і формування політики регіонального розвитку знаходиться на самому початку шляху: теоретичних розробок в цьому напрямку мало, а практика організації процесу стратегування і реалізації конкретних регіональних стратегій вкрай обмежена і в основному зводиться до спроби адаптації зарубіжного досвіду до вітчизняних умов. Використовуваний при цьому підхід базується переважно на сформованій уже методології та інструментарії стратегічного планування, які спочатку були побудовані для бізнесу і тому не завжди можуть застосовуватися до об'єктів іншої природи.

2.3. Алгоритм стратегування регіонального розвитку

Стратегування представляє собою єдиний технологічний комплекс програмно-проектних коштів розробки стратегії розвитку регіону (що включає концептування, прогнозування, стратегічне сценування, моделювання, планування, проектування, програмування) та механізмів стратегічного управління (залучення стейкхолдерів, формування полісуб'єктних регіональних приватних партнерств, контролінг і т. д.) і є безперервним процесом, що включає визначення цілей, багаторівневий опис регіону, оцінку навколишнього середовища, вибір шляхів реалізації стратегії, побудова стратегічних карт, визначення економічної основи, яку необхідно створити на території для формування повноцінної регіональної стратегії, організацію процесів комунікації і інституціоналізації діяльності стратегічних суб'єктів для вирішення регіональних проблем, моніторинг і контроль за її виконанням:



Рис. 5. Алгоритм стратегування регіонального розвитку, [7, с.110]

Розглянемо алгоритм стратегування регіонального розвитку як основного механізму трансформації економіки.

1. Концептування (стратегічне цілепокладання)

Визначається необхідністю бачення довгострокової перспективи розвитку регіону з урахуванням забезпеченості необхідними ресурсами і на основі активізації наявного потенціалу для реалізації інноваційного типу розвитку. Саме цілі задають загальний вектор подальшого розвитку регіону.

Регіон, займаючи положення по серединні в ієрархії економічних систем, об'єктивно формує цілі трьох рівнів:

- 1) макроекономічні цілі регіону як підсистеми національної економіки (збігаються за змістом з цілями країни і є базовими);
- 2) мезоекономічні цілі регіону як системи;
- 3) мікроекономічні цілі регіону в розрізі складових його елементів (підсистем).

Стратегічне цілепокладання визначається необхідністю бачення довгострокової перспективи розвитку регіону з урахуванням забезпеченості необхідними ресурсами і на основі активізації наявного потенціалу для реалізації інноваційного типу розвитку.

Необхідна координація, узгодження дій та об'єднання всіх позицій стратегічного планування на основі достовірної інформації про наміри всіх суб'єктів регіонального стратегування.

2. Прогнозування

Служить головною передумовою формування обґрунтованих програм регіонального розвитку. Виходячи з осмислення поточного стану і можливої зміни умов проходження відтворювальних процесів в економіці, розробляються прогнози галузевих показників і показників розвитку видів економічної діяльності, проводиться змістовний аналіз альтернатив розвитку економіки, виявляються шляхи вирішення ключових проблем.

2.1. Аналіз соціально-економічної системи регіону (на основі SWOT-аналізу, PEST-аналізу):

- людський фактор: чисельність населення, його щільність, динаміка і структура трудових ресурсів за статевою та віковою структурою, кваліфікаційними ознаками і т.д.;

- природно-екологічний фактор: оцінка території та природно-географічні умови проживання, ресурси;

- економічний розвиток: ВРП на душу населення, інвестиції в основний капітал, обсяги виробництва в реальному секторі, стан матеріально-технічної бази, рівень доходів населення, структура споживання, зовнішньоекономічна діяльність та ін.;

- рівень розвитку інфраструктури: густота автомобільних доріг з твердим покриттям, протяжність залізничних шляхів, розвиненість аеродромної мережі, портова інфраструктура та ін.;

- інноваційність: дослідницький потенціал, патентна активність в регіоні, інноваційна діяльність підприємств та ін.;

- фінансовий розвиток: кількість фінансово-кредитних інститутів, кредитні портфелі банків, IPO, SPO підприємств та ін.;

- рівень управління: власне досягнутий рівень управління оцінюється експертним шляхом, але при цьому вводиться поправочний коефіцієнт масштабу завдань, які вирішуються (своєрідний зворотній зв'язок з іншими основними параметрами розвитку регіону);

- рівень розвитку зовнішньоекономічної діяльності: динаміка експорту та імпорту, частка експорту у валовому продукті, кількість міжнародних авіарейсів місцевого аеропорту і т.д.

2.2. Аналіз зовнішнього середовища регіону (включаючи економічні, екологічні та соціальні тенденції регіонального, національного і світового рівня):

- оцінка ресурсних можливостей територій-конкурентів для вигідного позиціонування серед них;

- поширення інформації про свої конкурентні переваги серед «потенційних інвесторів».

2.3. Аналіз бізнес-клімату:

- податкове законодавство і його застосування;

- правила реєстрації, ліцензування;

- розвинена інфраструктура і якість загальних послуг для бізнесу (банки, інформація);

- доступність фінансових ресурсів, в тому числі пільг і дотацій від влади;

- наявність програм підтримки бізнесу;

- криміналізація бізнесу, в тому числі корумпованість влади;

- відкритість місцевого бізнес-співтовариства, наявність клубів, асоціацій підприємців, кодексу ділової етики;

- доступність місцевої влади;

- менталітет місцевого населення, його ставлення до підприємницької діяльності.

2.4. Аналіз інтересів основних діячів – органів державної влади, галузевих угруповань, окремих груп населення, кланів, еліт. Потрібно знати, хто конкретно здатний підтримати стратегічний план, а також – чиї інтереси можуть бути порушені. Інтереси населення є основним цільовим орієнтиром економічного розвитку будь-якого регіону, стосовно розвитку муніципальних утворень – це інтереси місцевих громад.

2.5. Розробка прогнозних трендів розвитку.

3. Сценування

Передбачає, що розвиток економіки регіону послідовно буде проходити за трьома базовими сценаріями:

3.1. Інерційним - зі збереженням таких негативних тенденцій, як скорочення обсягів виробництва в окремих галузях економіки з переходом у фазу стагнуючої стабілізації, випереджальний ріст проміжного продукту перед кінцевим, поглиблення соціального розшарування та ін.);

3.2. Вільного підприємництва - орієнтований на отримання максимального прибутку та виробництво найбільш конкурентоспроможної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринку. Найбільше він відображає інтереси підприємців – інвесторів, але в тій чи іншій мірі відповідає й інтересам інших суб'єктів). Вільне підприємництво створює робочі місця, випускає потрібну суспільству продукцію, дає солідні відрахування від прибутку до бюджетів усіх рівнів. Сценарій передбачає максимізацію частки доходів, що спрямовується на розвиток виробництва, і мінімізацію частки доходів, що спрямовується на соціальні потреби (крім зарплати);

3.3. Сталого розвитку (під сталим розуміється розвиток, що відповідає потребам теперішнього часу, без ущемлення можливостей майбутніх поколінь для досягнення їх цілей).

Загальні підходи до формування конкретних інструментів сценування розвитку регіону припускають низку відмінних рис:

- максимальну передачу владних повноважень регіональним органам державної влади та місцевого самоврядування як найважливіший інструмент вирішення всіх завдань, пов'язаних з розвитком території. Право території самостійно визначати цілі соціально-економічного розвитку має бути підкріплено адекватними фінансовими можливостями та механізмами;

- розширення бази економічного зростання шляхом стимулювання малого бізнесу та підприємництва. Участь значної частини населення у підприємницькій діяльності – один з головних чинників сталого розвитку;

- інтеграцію природоохоронних аспектів і включення їх у процес розробки та прийняття економічних рішень, підвищення дієвості природоохоронної політики, введення жорстких санкцій за забруднення навколишнього середовища.

Для кожного сценарію повинні бути відзначені переваги, недоліки, ризики.

4. Моделювання (базується на сценарному підході)

4.1. Визначення початкових умов, тенденцій, які характеризують розвиток ситуації на даному етапі. Це необхідно для додання адекватності модельного сценарію реальної ситуації, яка зміцнює довіру до результатів моделювання.

4.2. Завдання цільових, бажаних напрямків (збільшення, зменшення) і сили (слабо, сильно) зміни тенденцій процесів в ситуації.

4.3. Вибір комплексу заходів (сукупність керуючих факторів), визначення їх можливої та бажаної сили і спрямованості впливу на ситуацію.

4.4. Вибір комплексу можливих впливів (заходів, чинників) на ситуацію та визначення їх сили та спрямованості.

4.5. Вибір факторів, які спостерігаються (індикаторів, що характеризують розвиток ситуації), здійснюється в залежності від цілей, аналізу і бажання користувача.

5. Планування

5.1. Основними етапами планування, які відповідають певним формам організації системи планування, мають бути :

бюджетно-фінансове планування,

довгострокове екстраполяційне планування, стратегічне планування.

В рамках кожного етапу планування визначається порядок його виконання, заснований на методологічному та організаційному забезпеченні. Зокрема, на етапі визначення мети повинна бути розроблена методика оцінки стратегічних цілей розвитку регіону на предмет їх пріоритетності з використанням інтегрального показника – індексу пріоритетності.

Перехід від довгострокового екстраполяційного до стратегічного планування, зумовлений суттєвими причинами. По-перше, екстраполяційне планування не дозволяє використовувати інтерактивну організацію планового процесу. По-друге, методи екстраполяційного планування неефективні для диверсифікованих сфер господарської діяльності. По-третє, екстраполяційне планування не може бути значущим і об'єктивним в умовах динамічно мінливого зовнішнього середовища та рівня конкуренції, який постійно зростає.

5.2. Необхідне узгодження таких властивостей, етапів і відносин учасників планування, як:

властивості регіонального господарства – підпорядкованість в ієрархії управління, стійкість, проблемна орієнтація, поліструктурність, соціальна комфортність і саморозвиток;

технологічні, економічні, соціальні, екологічні та інформаційні базові відносини;

етап розвитку регіонального господарства в динаміці техніко-економічних показників;

етапи планування соціально-економічного розвитку регіонального господарства.

5.3. Необхідне узгодження інтересів господарюючих суб'єктів регіону. Узгодження економічних інтересів забезпечується не тільки переговорним процесом і формуванням загальних фондів для регіонального розвитку, а й вибудовуванням взаємин навколо форми власності та територіального господарювання.

5.4. Структуризація:

аналіз – діагностика, визначення пріоритетних проблем, аналіз виконання раніше прийнятих проектів, програм і виявлення тенденцій в ході виконання плану;

концептування – вибір орієнтирів результативності, ефективності виробництва;

цілевизначення і вибір засобів досягнення стратегічної мети.

Кожен з напрямків стратегічного планування, який взаємодіє з усіма іншими елементами аналізованого механізму, повинен мати такі свої стратегічні орієнтації, як: економічна, маркетингова, соціальна, структурно-організаційна, фінансова, інноваційна, міжрегіональна і міжнародного співробітництва і такі інші стратегії.

Однак раціональна взаємодія напрямків планування досягнення відповідних результатів між собою, в кінцевому рахунку, визначається їх узагальнюючою стратегією, яка має, наприклад, таку цільову спрямованість, як рішення задачі оптимізації обласного бюджету за рахунок моделювання декількох варіантів виконання бюджету при змінних складових, тобто використання різних комбінації показників, які суттєво впливають на кінцеву мету.

6. Проектування

6.1. Створення та впровадження ресурсо-, енерго- і водозберігаючих технологій і обладнання. Основним має стати використання наукоємних технологій з поступовим витісненням ресурсоемних.

6.2. Розвиток імпортозамінних виробництв.

6.3. Створення екологічно чистої продукції.

7. Програмування

Об'єднує наукові уявлення про цілі розвитку, можливості вибору шляхів їх досягнення з безлічі існуючих альтернатив, механізмів реалізації прийнятих рішень. Програми регіонального розвитку представляють собою спеціально розроблений для вирішення регіональних проблем комплекс заходів (економічного, соціального, екологічного, виробничого, дослідного, інформаційного та іншого характеру), збудованих в певній послідовності й узгоджених за ресурсами, виконавцями та термінами виконання.

Програми регіонального розвитку (державні та регіональні цільові програми (ДЦП і РЦП), програми соціально-економічного розвитку регіону і муніципальних утворень, програми підтримки депресивних територій, галузеві програми, бізнес-плани та проекти комерційних і громадських організацій і навіть індивідуальні стратегії людей) є інструментами реалізації Стратегії на різних рівнях стратегування і виконують важливу соціально-економічну функцію, яка полягає у вираженні громадських інтересів, і забезпечують заміну планування від досягнутого результату плануванням від поставленої мети.

Однак при аналізі застосування перерахованих інструментів виявилася ціла низка системних проблем, що повторюються з року в рік, а саме:

- хронічне недофінансування програм;
- відсутність в програмах кількісних показників та індикаторів їх ефективності;
- замовниками програм допускається неефективне та нецільове використання виділених бюджетних коштів. З року в рік залишається незнижуваним обсяг дебіторської заборгованості;
- державні та регіональні програми мають загальний характер, дублюють один одного і фактично є протоколи про наміри.

Крім того, типові проблеми, що ускладнюють реалізацію даних інструментів, зводяться до наступного: відсутність якісної нормативно-правової бази в регіонах; невирішені питання вбудовування процесу розробки і затвердження РЦП в бюджетний процес; проблеми якості регіональної інформації (необхідної статистичної звітності). Таким чином, потенціал системи цільових програм (і ДЦП, і РЦП), як інструмент інституціонального забезпечення залишається недовикористаним, а ефективність застосування зазначених інструментів – вкрай низькою.

8. Реалізація

8.1. Визначення набору заходів державного регулювання, які сприяють досягненню закріплених в стратегії цілей.

8.2. Формування організаційної структури управління реалізації стратегії.

8.3. Визначення джерел фінансування:

державні кошти: субвенції, дотації, програми, що мають загальнодержавне значення (програми реструктуризації, конверсії, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій та ін.);

власні кошти консолідованого бюджету регіону (податкові і неподаткові доходи);

власні кошти підприємницьких структур регіону;

власні кошти споживачів, зокрема вкладників банків, зацікавлених у розвитку конкретних галузей і підприємств. Споживачі повністю або частково беруть участь у фінансуванні проектів, конкретним результатом реалізації яких стане цікава їм продукція або послуги;

кошти зарубіжних інвесторів, міжнародних банків та інших фінансових організацій. Ці кошти повинні використовуватися на закупівлю нових технологій.

8.4. Стратегія повинна являти собою взаємовигідний договір сторін державно-приватного партнерства, зафіксований в офіційних документах (договорах про наміри, контрактах та інших), що підписується всіма його учасниками, які беруть тим самим на себе зобов'язання за його виконання.

9. Контролінг

Проводиться на всіх етапах стратегії шляхом:

9.1 Аналізу поточної ситуації;

9.2. Контролю за виконанням етапів;

9.3. Аналізу нових трендів, що дозволить своєчасно виявляти і ліквідовувати недоліки;

9.4. Внесення необхідних змін і коригування цілей регіональної стратегії.

Контроль за реалізацією стратегії має стати спільною метою діяльності керівництва регіону, муніципальних утворень, керівників підприємств та інвесторів.

Обґрунтування методичного підходу до дослідження заявленої наукової проблеми дало можливість поглибити первинні уявлення про стратегування та виявити на цій основі перехід від підведення під це поняття сукупності складних процесів зі стратегічного забезпечення розвитку (використання нового поняття як деякої загальної назви, девізу) до розкриття його змісту в контексті регіональних досліджень.

2.4. Ідеологія стратегування регіонального розвитку

Ряд авторів, зокрема М. Зверяков, Кухарська Н. О., Клевцевич Н. А., Шараг О. С. та ін. розглядають ідеологію стратегування регіонального розвитку як певну послідовність ідейно-центрованих дій:

1. *Стратегічний аналіз існуючих тенденцій розвитку території.* Цей етап є найважливішою складовою частиною будь-якої стратегічної розробки.

2. *Виявлення основних конкурентних переваг регіону.* Для цього необхідно, по-перше, визначитися з головними перевагами конкретної території, основними сильними сторонами та позиціями, які потрібно підтримувати та мобілізувати, для того щоб в перспективі з'явилася можливість посилення даного регіону в економічному просторі країни, а, по-друге, акцентувати увагу на основних проблемах, «вузьких місцях», диспропорціях і загрозах, які ускладнюють ефективний розвиток економіки і соціальної сфери даного економічного простору.

3. *Формулювання місії довгострокового розвитку території.* На цьому етапі слід окреслити «образ майбутнього» регіону, до якого потрібно прагнути. У процесі формулювання місії повинна бути відображена глобальна «суперідея», на основі якої, беручи до уваги головні конкурентні переваги регіону, його слід перспективно позиціонувати в економічному, соціальному, політичному і культурному просторі країни.

4. *Обґрунтування основних стратегічних цілей, пріоритетів, завдань і принципів.* На цьому етапі важливо дотримуватися таких основних правил:

- цілі, завдання, пріоритети і принципи повинні логічним чином впливати з проведеного раніше стратегічного аналізу і виявлення основних конкурентних переваг даного регіону;

- вони повинні бути чіткими і конкретними, а також вимірюваними з використанням системи найважливіших індикаторів стратегічного розвитку;

- межі головних стратегічних цілей повинні бути обмеженими;

- доцільне використання ієрархічного принципу формулювання стратегічних цілей, завдань і пріоритетів з виділенням центральної мети, далі – основних завдань, пріоритетів і принципів.

5. *Здійснення прогнозу довгострокового соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку регіону та деталізація різних сценаріїв розвитку.* Значимість даного етапу полягає в тому, що, по-перше, в стратегії з'являються конкретні кількісні параметри перспективного розвитку, а по-друге, він дає можливість оцінити наслідки реалізації альтернативних стратегій розвитку.

6. *Формування блоку («портфеля») основних інвестиційних проектів, які будуть орієнтовані на реалізацію місії та основних цілей, пріоритетів і завдань перспективного розвитку.* Сутність «портфельного» принципу полягає в тому, що інвестиційний блок довгострокової стратегії включає тільки ті інвестиційні пропозиції, які спрямовані на реалізацію визначених у стратегії цілей, завдань і пріоритетів (перш за все – цілей інноваційного розвитку регіону).

7. *Підготовка пропозицій щодо формування основної управлінської політики, яка реалізує місію і основні регіональні, стратегічні цілі.* Результатам територіального стратегічного планування, отриманим на попередніх розглянутих етапах, необхідно надати форму рекомендацій по реалізації основних управлінських політик (соціальної, інноваційної, інвестиційної і т.д.) і прив'язати до конкретних управлінських структур (міністерствам, департаментам).

8. *Розробка пропозицій щодо інституційних умов і механізмів реалізації стратегії довгострокового регіонального соціально-економічного розвитку.* Тут потрібно вийти за рамки інституційних перетворень одних органів державної влади, – потрібно врахувати інтереси і стратегічні позиції бізнес-спільноти та громадянського суспільства.

Крім зазначених етапів, ефективне стратегічне управління в регіонах обов'язково має включати:

- здійснення моніторингу та контролю за реалізацією стратегії;

- періодичне (раз в 3-4 роки) коригування основних показників, індикаторів і, в разі необхідності, стратегічних пріоритетів з використанням принципу «ковзаючого планування»;

- розробка на основі регіональної стратегії більш конкретних програмних документів: середньострокових програм, регіональних цільових програм, а також

територіальної схеми, схем районних планувань, стратегій і програм міст і адміністративних районів даного регіону. Тобто мова йде про поступове і поетапне формування в регіоні як суб'єкта багаторівневої і цілісної системи стратегічного управління, побудованого на єдиних методичних і методологічних принципах і підходах;

- коригування стратегії регіону та інших програмних документів на предмет їх відповідності останнім версіям регіональних або міжрегіональних стратегічних документів;

- побудова регіональних систем моніторингу соціально-економічної та екологічної ситуації в регіоні як інформаційної основи стратегічного планування та управління в регіоні.

Даний методичний підхід можна було б рекомендувати до використання в регіонах України. На жаль, в більшості існуючих на сьогоднішній момент стратегій розвитку регіонів цьому приділяється недостатня увага. Деталізація різних сценаріїв перспективного розвитку при здійсненні прогнозу довгострокового соціально-економічного розвитку регіону рідко прописується.

Суть і особливості регіонального стратегування як в цілому, так і його окремих елементів і, залежать від методологічних принципів регіонального стратегічного планування. Змістовна основа принципів регіонального стратегування визначається їх набором, використовуваним в конкретному регіоні.

Принципи державної регіональної політики повинні відображати стратегічні пріоритети сучасної України, бути адекватними сформованій моделі управління країною і реалізовувати мету забезпечення територіальної цілісності, забезпечення умов сталого розвитку і росту добробуту жителів країни та її регіонів. Основними принципами повинні бути системність самої політики і програмної діяльності; її спадкоємність як в ідеологічному, так і в організаційно-управлінському аспектах; пріоритет національних інтересів і стратегічного цілепокладання України; субсидіарність і солідарність рівнів і гілок влади при реалізації регіональної політики; забезпечення бюджетної самодостатності і самостійності всіх рівнів влади; забезпечення регіональної безпеки і конституційних соціальних гарантій громадян на всій території країни; забезпечення узгодженості стратегічного і територіального планування; взаємоузгодження стратегічного і бюджетного планування.

До основних принципів слід віднести наступні принципи:

Принцип децентралізації – розглядається в сукупності з «централізацією», що є два різноспрямовані процеси. Наслідком гнучкого, збалансованого поєднання централізації і децентралізації стає підвищення ефективності управлінських дій, поява в регіональному співтоваристві зон спільної компетенції і взаємної відповідальності, партнерства, субсидіарності, подальшого взаємного делегування повноважень і перерозподілу функцій.

Принцип субсидіарності (від лат. *subsidiarius* — допоміжний) □ організаційно-правовий принцип, згідно якому завдання повинні вирішуватися на найнижчому, найменшому або найвіддаленішому від центра рівні, на якому їх рішення можливе і ефективно. Ідея субсидіарності споріднена *децентралізації*. Цей принцип став часткою Права Європейського союзу як один з основних механізмів заборони централізації.

Принцип субсидіарності має два виміри: вертикальний і горизонтальний. Вертикальний вимір включає розподіл владних повноважень між рівнями влади в напрямі від місцевої влади до державної. Передача повноважень на вищий рівень управління, відповідно до цього принципу, може бути здійснена тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні.

Горизонтальний вимір охоплює процедуру розподілу повноважень між гілками влади на загальнонаціональному, регіональному або місцевому рівнях.

Принцип системності і ієрархічності — ідентифікованість регіону як підсистеми мезорівня і як необхідності розробки і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіону, яка повинна враховувати, з одного боку, стратегічні цілі державного розвитку, направлені на економічне зростання регіонів з урахуванням дотримання балансу інтересів країни і регіонів, а з іншого боку, балансу інтересів кожного окремого регіону з дрібнішими територіальними утвореннями, що входять до складу цього регіону (міст, районів, селищ і т.д.).

Принцип системності передбачає багатосторонню ув'язку зовнішніх і внутрішніх чинників і шляхів розвитку регіону. На підставі цього принципу формується система стратегічного управління.

Адекватність стратегії рівню розвитку регіону — диференційований вибір можливих напрямів регіонального розвитку і варіантів регіональної стратегії залежно від рівня (стадії) розвитку економіки регіону.

Принцип державно-приватного партнерства і співпраці — зв'язок господарських стосунків з інституційними змінами, у тому числі зміцнення взаємодії органів державної влади, регіональних структур і суб'єктів бізнесу у формуванні сучасних напрямів і моделей розвитку регіону, узгодження інтересів держави, бізнесу і суспільства.

Принцип соціальної домінантності — розгляд будь-яких стратегічних рішень і будь-яких програмних документів регіонального і муніципального стратегічного планування і управління крізь призму досягнення головної мети — підвищення рівня і якості життя населення, що проживає на даній території.

Принцип відкритості і інформаційної доступності — базується на відкритих інформаційних системах з безпосередньою участю мережевих структур цивільного суспільства, які доповнюють професійні управлінські і експертні структури.

Принцип інноваційності — передбачає не лише відповідне управління інноваційними процесами, регулювання і підтримку інноваційних змін в різних

секторах економіки і соціальної сфери, але і акумуляцію нових знань усередині системи управління, систематичне здійснення організаційних, структурних, економічних і соціальних нововведень, пошук і впровадження нових систем і технологій управління, а при необхідності – проведення прогресивної трансформації, оновлення регіонального управління.

Сьогодні все більш актуальним стає *принцип наукової обґрунтованості* регіональної політики, планування, вироблення рішень, програм, проектів, концепцій (із застосуванням досягнень загальносвітового менеджменту), який украй необхідний регіональній еліті і якого дуже не вистачає в багатьох регіонах.

Найважливішим напрямком стратегування регіонального розвитку є *принцип розширення міжрегіональної виробничої кооперації*, співпраці регіонів України в рамках єдиного соціально-економічного, інформаційного, культурного, освітнього та інноваційного простору. Використання інструментів зонування території (створення різного роду спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку і т.п.), коли передбачається введення особливого режиму, який сприяє залученню на територію інвесторів, і який, в свою чергу, необхідно доповнювати методами поширення позитивних ефектів від розвитку таких зон на решту території регіону. Ігнорування цього принципу несе в собі загрозу наростання фрагментарності регіонального простору, посилення напруженості в міжрегіональній взаємодії.

2.5. Зарубіжний досвід стратегічного планування регіонального розвитку

У зв'язку з тим, що останнім часом при обговоренні довгострокових завдань суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України значна увага приділяється вивченню аналогічних прикладів країн ЄС та світу, що у різні часи, ставили подібні цілі та завдання.

Французька система планування - своєрідний продукт ринкової економіки. Разом з розвитком національного ринку вона пройшла через три великих етапи планування.

Перший етап відноситься до післявоєнного періоду 1947 – 1953 рр. Перші плани служили для відновлення і модернізації економіки. При цьому використовувався суто галузевий підхід до планування. У першому плані йшлося про відновлення виробничих потужностей 6 галузей (вугілля, електроенергія, сталь, цемент, транспорт, промислове оснащення, сільськогосподарське машинобудування).

Другий етап тривав з 1945 до 1960 рр. В цей час для Франції було характерно директивне планування, запозичене в СРСР. Плани, побудовані на базі прогнозів, носили директивний характер, і параметри, закладені в них, були обов'язкові для виконання. Власником засобів виробництва була держава, а план

втілював державну стратегію та пріоритети в розподілі ресурсів і доходів, визначенні темпів економічного зростання.

Третій етап починаючи з 60-х років XX ст. Було здійснено перехід до індикативного планування, що дозволяє координувати позиції держави і приватного бізнесу. Параметри, що містяться в планах, починають носити рекомендаційний характер, орієнтовний для приватного сектора економіки.

В 2000 р. у Франції була проведена реформа у сфері стратегічного планування, що отримала назву SRU (SRU – Солідарність та оновлення міст), реалізація якої спрямована на досягнення чотирьох цілей:

- відновити міжмуніципальне планування з перетворенням загального плану (СД) у схему територіальної узгодженості (SCoT);
- реформувати комунальне планування з перетворенням плану землекористування (POS) в PLU (план місцевих ресурсів, дослівно – план місцевих сил), який має бути сумісним із SCoT;
- підкреслити, що стратегічний план повинен бути спрямований на послідовну реалізацію державної політики та рішень, що стосуються приєднання земель відповідно до проекту планування та сталого розвитку (SPSD) території. Землі, на які розташовується муніципалітет при реалізації свого стратегічного плану розвитку, повинні бути обов'язково включені в SCoT або PLU;
- дозволити планування поза рамками зонування наявних земель або земель, які будуть приєднані до території міста в перспективі, згідно з PSD, як при розробці SCoT, так і при формуванні PLU, оскільки напрямки розвитку, позначені як пріоритетні для одного муніципалітету, можуть визначати цілі та етапи реалізації проектів для району.

В 2008 році в стратегічні плани міст, виходячи з прийнятого законодавства на рівні держави, внесені нові завдання планування:

- боротьба проти регресу сільськогосподарських та природних районів;
- створення або відновлення екологічних зон та умов для формування позитивної екологічної обстановки в місті в цілому;
- боротьба з зміною клімату і можливі етапи адаптації до цих змін;
- скорочення викидів газів з метою запобігання розвитку «зеленого ефекту», економії енергоспоживання та збереження видобувних ресурсів.

Крім того, реформи стратегічного планування міст у Франції затвердили право за муніципалітетами самостійно розробляти та реалізувати муніципальні та міжнаціональні стратегічні плани за умови дотримання всіх норм законодавства. Законом (ст. L122-4 Місто будівельного кодексу Франції) встановлено, що при розробці планів стратегічного розвитку міст представники департаменту, регіону чи держави не вправі вносити зміни, пропозиції або надавати інший вплив на офіційну документацію стратегічного характеру, прийнятого до реалізації на території того чи іншого муніципалітету.

Стратегічне планування в *Німеччині* має чотири рівні: федеральні, федеральні землі, регіональні та муніципальні. Рішення, прийняті на кожному рівні, є орієнтирами для планування нижчого рівня влади, визначають основні напрямки розвитку. Наприклад, в завдання регіонального управління входить конкретизація головних цілей, поставлених на рівень землі, координація планових рішень різних спільнот відповідно до цілей планів даної землі. Основна задача місцевого планування - комплексний розвиток громади. План розвитку муніципального утворення встановлює рамки повноважень при здійсненні заходів, здійснює координацію та контроль відповідно до поставлених задач.

За останні 20 років в ФРН склалася національна система планування розвитку, що охоплює федеральний, регіональний і муніципальний рівні управління. Німеччина слідує національній стратегії сталого розвитку (*Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development*), яка підготовлена Федеральним урядом в 2002 р. До сих пір було складено в цілому три розгорнутих звіти про хід реалізації даної Стратегії. Стратегія постійно актуалізуються, але зберігає свою структуру та основні пріоритети, незважаючи на те, що за цей час неодноразово змінювався склад уряду держави.

В Німеччині систему стратегічного планування складають федеральний і земельний рамковий плани, в рамках яких обґрунтовуються інвестиційні проекти, спрямовані на розвиток регіонів з урахуванням покладених в його основу цілей і інтересів, що беруть участь у їх досягненні сторін. Основними вимогами до процедури стратегічного планування в німецьких містах виступають: визначення конкретних учасників процесу стратегічного планування, координаторів і користувачів досягнутими результатами; встановлення чітких пріоритетів у розвитку території, забезпечених ресурсами; адекватність організаційної структури координатора щодо процесу досягненні заявлених в стратегічному плані цілей.

Для *США* характерне стратегічне планування, суть якого полягає у виборі головних пріоритетів розвитку національної економіки на федеральному рівні та на цій основі у побудові відносин федеральної влади з адміністраціями штатів, бізнесу, суспільства.

В рамках стратегічного планування держави визначаються напрями, за якими слід розвивати суспільство, на яких ринках краще діяти, які перспективні технології розробляти, як забезпечити соціальну рівноправність та єдність країни, яким секторам економіки держава буде віддавати перевагу, які недержавні та суспільні структури підтримувати і на яких умовах.

Найбільш загальним документом, що визначає концепцію життєдіяльності США на період президентського циклу, є Стратегія національної безпеки. Змістовно Стратегія включає в себе чотири блоки проблем: безпека, добробут, цінності та міжнародний порядок, що охоплюють всі сфери діяльності держави та суспільства.

США застосовують практику довгострокового бюджетного планування: побудовано багаторічні прогнози по доходах, в законодавчому порядку визначаються ліміти на розмір бюджетного дефіциту. Економічна та фінансова стратегія уряду викладена в річній економічній доповіді президента.

Особливістю системи стратегічного планування США є те, що акцент у системі стратегічного планування робиться на документи короткострокового планування (один рік), за винятком Стратегічного плану. Тобто для цієї держави притаманне системне регулювання процесу стратегічного планування, що поєднує методи централізованого управління бюджетними витратами та ринковими механізмами.

Ключове значення в системі державного стратегічного планування в США має Федеральний закон "Про оцінку результатів діяльності державних установ" (Закон "Про результати діяльності уряду", 1993 р., Далі - Закон). Відповідно до цього Закону, кожен федеральний орган зобов'язаний підготувати, доповісти президенту та Конгресу, та представити на порталі новий стратегічний план до першого понеділка лютого наступного року після вступу нового президента на посаду. Відповідно, Стратегічний план розробляється на період не менше чотирьох років, починаючи з фінансового року його опублікування (відомство має право розробляти Стратегічний план на більш тривалий перспективу). Публікація стратегічних планів федеральних органів відбувається одночасно з публікацією президентського проекту бюджету (лютий) на наступний фінансовий рік. Федеральним органам рекомендується підготувати проект Стратегічного плану на рік до вересня попереднього опублікування проекту бюджету року, щоб поставлені цілі були враховані в проекті бюджету та плані роботи відомства на наступний рік.

Законом встановлюється також процедура звітності та порядок дій при невиконанні планів, необхідність визначення пріоритетів федерального уряду та агентств (міністерств), підсумкових ефектів (результатів) та необхідних покращень в управлінні на федеральному рівні для забезпечення результату, персональної відповідальності за досягнення результатів, створюється інститут головних виконавців агентств (посада затверджується у кожному агентстві з певними функціями) та Рада з поліпшення результатів діяльності (Performance Improvement Council) і відповідальних посадових осіб з функціями координації та оперативного забезпечення діяльності керівництва, встановлюється формат результативних планів та звітів.

Досвід формування інститутів, відповідальних за розробку та реалізацію документів стратегічного характеру

Важливою ознакою систем стратегічного планування в усіх розглянутих країнах є активна роль спеціалізованих (профільних) інститутів, відповідальних за розробку документів стратегічного планування та їх реалізацію. Першою задачею, яка покладена на ці профільні інститути, було формування документів

стратегічного планування, а в подальшому ці інститути отримали також інші повноваження.

У *Франції* найважливішим інститутом, що забезпечує роботу системи стратегічного планування, з 1950-х років був Генеральний комісійний орган з планування уряду. У своєму складі Комісія налічувала близько півтора сотень співробітників і мала кілька проблемних та галузевих комісій.

В комісію входили вищі міністерські чиновники, експерти, а також керівники крупних підприємств та об'єднань підприємців. Комісії проводили аналіз економічних проблем, оцінювали перспективи розвитку галузей та розробляли пропозиції для включення в план соціально економічного розвитку. Число комісій та їх співвідношення відобразили представлення про важливість та пріоритетність загальноекономічних, регіональних або галузевих проблем. Окрім комісій, в якості консультативного органу, діяла Рада з економічного та соціального розвитку, яка складалася з представників різних соціальних груп: підприємців, найманих працівників, ремісників, фермерів, представників держапарату. Основна функція Ради - узгодження інтересів всіх цих соціальних груп при визначенні перспектив і механізмів економічного розвитку.

Національна стратегія стійкого розвитку *Німеччини* готується Комітетом державних секретарів стійкого розвитку, державного міністра у відомстві федерального канцлера. Він представляє держсекретарів наступних міністерств: іноземних справ, фінансів, економіки, захисту прав споживачів та сільського господарства, праці, внутрішніх справ, транспорту, охорони навколишнього середовища, освіти та науки, охорони здоров'я, економічного співробітництва, і сім'ї, громадян похилого віку, жінок і молоді. Комітет взяв на себе відповідальність за міжвідомче управління цим процесом в рамках федерального уряду і регулярно звітується перед Федеральним кабінетом міністрів. Комітет державних секретарів працює при підтримці Ради по стійкому розвитку, призначеного канцлером. Рада сприяє використанню в національній стратегії інноваційних пропозицій, що впливають на процес сталого розвитку, і створює форум для діалогу в суспільстві.

Таким чином, стратегія відображає не тільки широкий спектр інтересів соціальних учасників, але формулює вимоги суспільства до політики сталого розвитку, пропонує цілі та заходи її реалізації. Рада вносить істотний вклад в організацію участі різних соціальних груп у процесі прийняття рішень та спілкування між федеральним урядом та суспільством як на стадії розробки/коригування Стратегії, так і в процесі її реалізації.

Обговорення проводяться у вигляді прямих раундів консультацій з муніципалітетами, представниками сфери торгівлі та промисловості, профспілок, екологічних товариств, інститутів розвитку, сільськогосподарських і споживацьких груп, а також науки і релігійних общин. В додаток до переговорів розглядаються численні письмові зауваження, які приймаються в процесі

перегляду стратегії і включаються в скорегований варіант Стратегії стійкого розвитку. Відповідальність за Національну стратегію стійкого розвитку, в силу її міжгалузевого характеру та особливого значення, несе Уряд федерального канцлера. В розробці та реалізації стратегії беруть участь співробітники всіх міністерств. Активну роль у процесі розробки стратегічних рішень грає Бюро перекладів ФРГ, організовуючи регулярні дискусії з участю уряду ФРГ, робочих груп парламентських партій та Ради з стійкого розвитку.

Рада консультує Федеральний Уряд по всіх питаннях стійкого розвитку; 15 членів Ради призначаються Федеральним канцлером терміном на три роки. Рада незалежна у своїх оцінках та пропозиціях щодо подальшого розвитку Стратегії, є активним учасником громадського діалогу.

В США немає жорсткого централізованого підходу до економічного планування (федеральна система складається з 50 штатів і округу Колумбія). Федеральна влада надає підтримку різним рівням влади та господарським суб'єктам на програмній основі.

На федеральному рівні США питаннями планування економічного розвитку регіонів займаються дві організації.

Правління економічного розвитку (УЕР), що входить до складу Міністерства торгівлі США, виконує місію стимулювання інновацій та конкурентоспроможності американських регіонів (регіонів економічного розвитку). Відзначається висока державна незалежність у стратегічному плануванні (федеральна влада не має влади над територіальним та економічним плануванням на рівні штату). Просторовий та економічний розвиток штату знаходиться в зоні його відповідальності. Інша структура у федеральній системі США, що впливає на економічний розвиток регіонів та міст, □ Партнерство стійких спільнот. Партнерство було створено адміністрацією Б. Обама в 2009 році. Він об'єднував три федеральних агентства: Департамент транспорту (Управління транспортної політики), Департамент житлового та міського будівництва та Управління охорони навколишнього середовища (Управління стійких спільнот). Ключова роль партнерства полягає в інтеграції економічного розвитку в традиційне територіальне планування на федеральному рівні, а також у поширенні цього підходу на інші рівні влади.

Федеральна підтримка економічного розвитку регіонів здійснюється на програмній основі за допомогою системи грантів, технічної допомоги та інших механізмів.

Основний інструмент державного регіонального планування □ різноманітні федеральні програми, під якими передбачаються будь-які заходи федерального відомства (агентства) з надання підтримки штату/штатам, територіям, графству, міським горам, іншим формам, будь-якій комерційній та некомерційній корпорації, інституту або приватній особі, за винятком

департаментів (агентства) федерального уряду. Усі програми розміщені в спеціальному каталозі.

Одним з ключових є грант на розробку Комплексної стратегії економічного розвитку (КСЭР). Наявність затвердженої стратегії дає штату право на отримання грантів на її реалізацію. Серед ключових вимог до розробки стратегії залучення до роботи приватного сектора.

Стимулювання економічного зростання здійснюється за допомогою комплексного підходу до підвищення доступності житла та транспорту, а також захисту навколишнього середовища. Діяльність департаментів і управлінь полягає в спільному розгляді заяв на грант, які оцінюються з точки зору стійкості розвитку територій. Одним з прикладів фінансування, що виділяється Держдепартаментом житлового та міського будівництва, є грант на планування регіональних стійких спільнот (Грантова програма регіонального планування сталого розвитку).

Позитивним досвідом є більш ніж 80-річна історія функціонування в США Адміністрації соціального забезпечення (ADMINISTRATION SOCIAL SECURITY), що має близько 1300 відділень по всій країні. Адміністрація надає місця на доступ громадянам до інформації про реалізовані федеральні програми та порядок доступу до їх послуг, розповсюджує інформацію про роботу федерального уряду, відповідає на запити населення, забезпечує участь населення в обговоренні питань політики уряду.

Особливості реалізації цілей та задач, поставлених в документах стратегічного планування

У Франції більшість заходів у рамках стратегічних планів економічного розвитку не переслідує досягнення будь-яких регіональних цілей, але в цілому стратегії мають певне просторе вираження.

Стратегія, яку розробляє Генеральна комісія з планування, визначає актуальні регіональні проблеми та перспективи, специфіку приватного сектора в космічному економічному розвитку, формуються принципи територіального планування, конкретизується місцевий розвиток у масштабах європейських територіальних категорій, визначаються напрями по зміцненню співробітництва між державами-членами Ради Європи та участі в регіонах та окремих суб'єктах економіки.

Регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище, робиться акцент на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу. Разом з тим, слід зазначити, що не стільки сама стратегія економічного розвитку, скільки механізм її розробки дозволяє координувати інтереси держави та інших суб'єктів економіки та об'єднати їх зусилля у вирішенні важливих економічних проблем. Він базується на консультуванні та

узгодженні параметрів державного плану з представниками приватного бізнесу. При цьому в плановий процес безпосередньо втягуються всі суб'єкти економіки, включаючи регіональні та місцеві влади. На основі такої узгодженої структури стратегія конкретизується за рахунок включення до неї приватних інвестиційних проектів, що відповідають стратегічним орієнтирам розвитку національної економіки. Стратегічні плани економічного розвитку характеризують чітке розділення обов'язкових та прогнозних аспектів. Це дозволяє говорити про те, що стратегія у Франції є засобом активного інформаційного впливу держави на розвиток національної економіки. В цілому механізм формування стратегій економічного розвитку забезпечує ефективне функціонування французької системи планування як індикатора очікуваного стану економічної кон'юнктури.

Механізм стратегічного планування економічного розвитку в *Німеччині* спирається на багаторівневе територіальне планування.

На федеральному рівні встановлюються рамки умов просторового розвитку економіки для території ФРН. Відповідальність за їх розробку несе Федеральне міністерство територіальної організації, будівництва та містобудування. На рівні федеральних земель розробляється земельна програма територіальної організації, в якій закріплені основні положення про територіальну організацію та розвиток федеральної землі.

Проміжним з'єднанням між земельним та муніципальним плануванням виступає регіональний рівень (у складі федеральних земель). Регіональне стратегічне планування економічного розвитку здійснюється за допомогою регіональних планових об'єднань, що мають широкі господарські та суспільні зв'язки. Регіональне планування конкретизує головні цілі, сформульовані плановими органами, на рівні земель. Разом з тим на регіональному рівні планові рішення, прийняті окремими громадами в їх складі, координуються і приводяться у відповідність із цілями земельного планування.

Місцеве планування виступає нижчою сходинкою в системі територіального планування ФРН, яка знаходиться в компетенції місцевого самоврядування. Основними складовими місцевого стратегічного планування економічного розвитку є планування розвитку муніципальних утворень та перспективний розвиток містобудування. На муніципальному рівні здійснюється формування комплексного плану економічного розвитку громади, а також стратегії будівництва на її території, яка приймає форму закону в Федеральній сукупності законів про будівництво для території ФРН. На цьому рівні встановлюються рамки повноважень при реалізації стратегічних заходів, а також здійснюється координація та контроль за діяльністю основних суб'єктів розвитку економіки відповідно до поставлених стратегічних завдань.

Механізм стратегічного планування економічного розвитку в *Німеччині* спирається на досягнення консенсусу економічних інтересів основних

стратегічних гравців у регіонах. Це дозволяє консолідувати зусилля суспільства у досягненні стратегічних цілей.

Стратегічне планування регіонального економічного розвитку в США здійснюється на основі єдиної мережі дев'яти економічних районів країни. Вона є базою для здійснення комплексного підходу до регулювання регіонального розвитку, відповідальність за реалізацію якої покладена на спеціалізовану установу - Адміністрацію економічного розвитку (раніше - Адміністрація районного планування), покликану займатися депресивними регіонами. Вона контролює їх розвиток відповідно до національної стратегії, використовуючи для цього всілякі заходи - від податкових знижок до прямого державного фінансування окремих проектів та розміщення державних замовлень.

Система централізованого стратегічного планування регіонального економічного розвитку в США спирається на тотальну комп'ютеризацію збору, класифікації, групування, первинної обробки, зберігання та передачі інформації, значимої для розробки стратегічних рішень. Арсенал застосовуваного програмно-цільового інструментарію постійно вдосконалюється. Важливим в цьому відношенні є террабітний проект (Terra project), запущений адміністрацією США під керівництвом національного наукового фонду, спрямований на забезпечення революційної швидкості обробки інформації, що є яскравим свідченням високого рівня індустріалізації централізованого планування.

Реалізація національних пріоритетів забезпечується дією узгодженого механізму взаємодії цільових програм, державних закупівель, інститутів розвитку, спеціально створених організацій. Основу державного управління, планування та прогнозування складає механізм державних витрат на товари та послуги, за допомогою яких в економіці США розподіляється до 40 % валового національного продукту, і функціонування якого детально регулюється.

Чіткі параметри пріоритетів загальнонаціонального розвитку в США дозволяють співвідносити з ними дії різних суб'єктів регіональних економік. Прагнення підпорядковувати свій розвиток цим пріоритетам всіляко заохочується різноманітними фіскальними послабленнями, пільговими замовленнями, доступом до інформаційних баз та іншими заходами. З позиції відповідності національним інтересам оцінюється діяльність різних міністерств і відомств. Все це стимулює інтеграцію різних сфер суспільства, галузей економіки, пов'язує воєдино їх інтереси.

Таким чином, розглянуте дозволяє зробити висновок, що певний алгоритм прийняття планових рішень суб'єктами економічного розвитку при формуванні стратегій регіонального економічного розвитку можуть істотно змінюватися. Підходи щодо організації стратегічного планування регіонального економічного розвитку можуть відрізнятися за ступенем відповідності потребам розвитку економіки, чисельності та складу суб'єктів, які входять в цей процес, рівнем

агрегування планово-аналітичної інформації, ступенем узгодження її структурних складових та цілого ряду інших параметрів.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте поняття «регіональна стратегія управління». В чому полягає його відмінність від поняття «регіональне стратегічне управління» та «стратегічне управління регіоном»?
2. Обґрунтуйте міждисциплінарність поняття «стратегія регіонального розвитку». Які галузі науки, поряд із політичною наукою, слід брати до уваги при комплексному розумінні поняття «регіональний розвиток»?
3. Які стратегії включає в себе регіональне стратегічне управління з точки зору системного підходу?
4. Охарактеризуйте генезис поняття «стратегування» в сучасній суспільній думці.
5. Які характерні риси притаманні регіональному стратегуванню?
6. Дайте визначення алгоритму стратегування регіонального розвитку.
7. На якому етапі стратегування регіонального розвитку застосовується SWOT та PEST- аналіз?
8. Розкрийте сутність поняття «ідеологія стратегування регіонального розвитку». Які компоненти ідеології необхідно врахувати для побудови якісної стратегії регіонального розвитку?
9. Які принципи покладені в основу чинної державної регіональної політики України.
10. На основі порівняльного аналізу досвіду країн ЄС в сфері регіонального розвитку, які практики можна рекомендувати сучасній Україні для подальшої імплементації при стратегуванні розвитку регіонів?

Тема 3. Особливості європейського регіоналізму

3.1. Європейський Союз: від інтеграції до регіоналізму.

3.2. Регіональна влада як суб'єкт політики і публічного врядування в Європейському Союзі.

3.3. Регіональне представництво в інституційній структурі ЄС.

3.4. Європейська ініціатива INTERREG: причини розробки, зміст, еволюція.

3.5. Нова регіональна політика ЄС в контексті сучасних викликів і ризиків.

3.1. Європейський Союз: від інтеграції до регіоналізму

Ідею Сполучених Штатів Європи вперше висловив у вересні 1946 року в м. Цюріх тодішній прем'єр-міністр Великої Британії Уїнстон Черчіль, який висловився за союз усіх європейських країн під керівництвом Франції та Німеччини, застерігаючи водночас, що його країна не інтегруватиметься в цей союз, а візьме на себе роль спостерігача.

Протягом 1946-1947 років були сформовані основні масові організації федералістського руху: Європейський Союз федералістів, Соціалістичний рух за утворення Сполучених Штатів Європи, Європейський рух, Європейська ліга економічної співпраці. Їх центральною ідеєю залишалася розбудова Сполучених Штатів Європи.

У травні 1948 р. на Конгресі європейських рухів у Гаазі, скликаному за ініціативою європейських політиків та інтелектуалів, була прийнята Політична декларація, яка закликала всі європейські країни до об'єднання. Результатом цього документу стало створення 5 травня 1949 р. Ради Європи – першої європейської організації співпраці. Країнами-засновниками Ради Європи були: Бельгія, Велика Британія, Голландія, Італія, Люксембург, Франція та скандинавські країни. Завданням організації було зміцнення демократії, охорона прав людини та підтримка європейської культурної ідентичності. Однак Рада Європи не виконувала до кінця поставлених перед нею завдань з огляду на інтереси країн-членів, які часто не співпадали.

Ключову роль у розвитку європейської інтеграції відіграв план відбудови європейської економіки, який у 1947 р. був запропонований державним секретарем США Джорджем Маршаллом. Метою плану була фінансова та технічна допомога країнам Європи, а умовою її надання було створення спільної комісії, яка мала складатися з представників країн, які отримуватимуть допомогу. З цією метою була створена Європейська Організація Економічної Співпраці. До 1952 р. цією допомогою у вигляді кредитів скористалося 17 держав, а загальна сума допомоги становила близько 14 млрд. американських доларів. План Маршалла мав значний вплив на відбудову європейської економіки, а особливо

на відбудову ФРН, і саме з ним пов'язано запровадження в науковий обіг терміну «європейська економічна інтеграція» – його вперше застосував до процесу формування наднаціональних економічних співтовариств в Європі американський адміністратор «плану Маршалла» П. Гофман. Починаючи з 50-х рр. XX ст. відбувається змістовне розмежування поняття «інтеграція» та термінів, які досить часто використовувалися як його синонім.

То ж нинішній Європейський Союз – це результат сімдесятирічної інтеграційної діяльності в Європі.

Після Другої світової війни західноєвропейські країни поставили перед собою питання щодо майбутнього Європи, що, власне, і вважається початком європейської інтеграції. Серед найважливіших причин європейської інтеграції можна виділити наступні:

- потреба взаємного порозуміння між країнами, зокрема між Францією та Німеччиною;

- потреба миру та безпеки;

- сподівання на економічний розвиток та добробут;

- утримання економічного та політичного статусу на міжнародній арені.

В історичному аспекті однією з перших інтеграційних концепцій, що ставила за мету підведення теоретичного підґрунтя під процеси європейського об'єднання, був саме федералізм. Намагаючись запобігти міждержавним конфліктам у Європі, відомі європейські мислителі й політичні діячі все частіше схилялися до думки про необхідність обмеження державного суверенітету. Однак Спроби практичної реалізації основних положень класичного федералізму в Західній Європі в 50–60-ті рр. XX ст. виявили свою неспроможність. Провал проектів європейських оборонного й політичного співтовариств у 1954 р., проектів Фуше в 1960 та 1962 роках продемонстрували передчасність політичної інтеграції та невідповідність більшості суспільств і політичної еліти до сприйняття наднаціональних структур. На початку європейського інтеграційного будівництва безумовна перевага належала функціональному методу.

Функціоналізм став теоретичною основою для розвитку неофункціональної концепції інтеграції, яка активно розвивалася в 50-ті рр. XX ст. Неофункціоналізм, виходячи з теоретичного доробку функціоналізму, використав також деякі риси федералізму. При цьому в аналізі політичної інтеграції неофункціоналізм більше схилявся до регіонального, а не глобального співробітництва. Однак початок 90-х років XX ст. позначився «ренесансом» федералізму. На сучасному етапі розвитку Євросоюз щоразу більше набуває федеративних рис, і набуття чинності Лісабонського договору тільки посилює федеративні тенденції у європейському будівництві.

У підсумку інтеграція і регіоналізація – ці дві тісно переплетені тенденції, що значною мірою визначають напрямки сучасного державно-правового розвитку держав-членів ЄС, – з одного боку, забезпечили просування

міждержавного співробітництва на якісно новий рівень, внаслідок чого національні уряди делегують на наднаціональний рівень дедалі більше суверенних прав, а з другого – сприяли активізації прикордонної співпраці регіонів і муніципальних утворень у системі міждержавних та міжмуніципальних зв'язків, що в свою чергу спричинило передачу низки владних повноважень на регіональний та місцевий рівень. Загальним результатом цих процесів стало «розмивання» державного суверенітету, що породило жваві дискусії навколо питання про можливість занепаду національних держав та їх «розчинення» в Євросоюзі.

На перший погляд може здатися, що інтеграція, яка сприяє концентрації влади на рівні ЄС, і регіоналізація, яка передбачає її децентралізацію, – це тенденції, які виключають одна одну, оскільки з ідеєю євроінтеграції не сумісні будь-які спроби економічної або політичної ізоляції. Однак при більш ретельному аналізі проблеми важко не помітити популярність концепцій регіоналізації саме серед прибічників ідеї єдиної Європи. Регіоналізм вони розглядають як одну з ефективних протипаг процесам надцентралізації влади в ЄС та її надмірної бюрократизації, а також ліквідації форм регіональних адміністративних структур, поглиблення поділу регіонів на елітарні і другорядні. Деякі з них навіть вважають, що ідея Європейського Союзу як Європи національних держав і міжурядових угод як магістрального напрямку євроінтеграції вичерпала свій потенціал і має поступитися місцем концепції «Європи регіонів».

Європейська інтеграція являла собою централізацію процесу прийняття політичних рішень. Подібна централізація поширювалася на сфери економічної і монетарної політики, включала до своєї орбіти сфери зовнішньої політики, національну оборону і внутрішню безпеку. Цей процес, з одного боку, заповнював розрив між населенням регіонів і споживачами суспільних благ, з іншого – головні центри прийняття рішень співвідносилися з різними групами населення.

Європейська інтеграція генерувала низку політичних викликів регіонам, оскільки політика, що проводилася ЄС, сприяла дееволюції регіонів багатьох держав у напрямку федеративного статусу (ст. 146 Маастрихтського договору допускала право регіональних міністрів представляти свої території в Європейській раді міністрів з питань власної компетенції). На додаток до цього ключовим каналом впливу європейських регіонів на центри прийняття рішень у рамках ЄС залишалися їх національні уряди. Чим краще регіональні інтереси захищали в рамках національних політичних систем, тим ефективніше вони відстоювалися в Брюсселі. При цьому, незважаючи на те, що процеси євроінтеграції об'єктивно підривали інтереси багатьох цільових груп, інтереси яких висловлювали етнорегіоналістські партії, ці партії поступово виробляли з

моменту проведення перших виборів до Європейського парламенту сприятливе ставлення до процесів європейської інтеграції.

Так, цілями Демократичної партії народів Європи (Європейського вільного альянсу) були: будівництво ЄС як вільного союзу народів, заснованого на принципах солідарності та субсидіарності; захист прав людини і прав народів, особливо права на самовизначення; захист навколишнього середовища і забезпечення сталого розвитку; створення суспільства, заснованого на солідарності і прогресивної політики, соціальне співробітництво і рівні можливості для всіх громадян. Ці принципи були підтверджені й закріплені в маніфесті Європейського вільного альянсу, підготовленому в 1996 р на міжурядовій конференції, уточнивши імідж партій проінтеграціоністського та федералістського спрямування.

При цьому далеко не всі етнорегіоналістські партії, офіційне керівництво яких підтримувало процес євроінтеграції, були євроентузіастами. Деякі з них (наприклад, «Ліга Півночі») менше схилилися до створення наднаціональної Європи і швидше схилилися до міжурядової або конфедеративної моделі, в рамках якої ці регіони могли б конституювати самостійні держави-нації. Крім того, навіть якщо багато хто з подібних партій схилився до ідеї «Європи регіонів», федеративна модель з двох рівнів (Європа і регіони) не передбачається ними з очевидністю. Таким чином, ліквідація держав, до яких вони належать, сьогодні відкрито не заявляється, внаслідок чого етнорегіоналістські партії вимагають більш широкого представництва їх регіону в складі делегацій, які представляють їхні країни в рамках інститутів ЄС.

Поряд із цим європейська інтеграція разом з іншими формами міжнародної інтеграції та кооперації, розширенням масштабу традиційних державних функцій, а також глобалізація економіки послабили класичні аргументи проти «малих держав». По-перше, створення митного і монетарного союзів включило до загального економічного контексту країни з незначним виробничим потенціалом. Продукція їхніх виробництв отримала доступ на великі ринки, тоді як великі виробники знайшли малі країни привабливими для своїх інвестицій тією мірою, в якій останні стали частиною відкритої економіки і були готові захищати інтереси бізнесу в рамках спеціальних економічних програм. По-друге, для регіонів, які прагнули до незалежності, введення євро вирішило проблему проведення розрахунків, що поставило нові незалежні регіони-держави перед завданням створення власної валюти і просування її на світових ринках в рамках перехідного періоду, що традиційно характеризується напругою і хаосом, типовими для сепаратистських процесів. У свою чергу розширення НАТО поступово зосередило в руках альянсу оборонні функції, раніше властиві національним державам. У певному сенсі «великі» держави теж стали «малими», нездатними здійснювати класичні державні функції належним чином.

Однак новий міжнародний інституційний контекст, з одного боку, дозволяє західноєвропейським державам виживати і процвітати (і не тільки для малих країн, подібних Бенелюксу, Данії та Ірландії, а й для більших країн), з іншого – це зменшило економічну і військову ціну за вибір «незалежності в рамках Європи».

Поряд із цим європейська інтеграція призводила до послаблення національних держав. Так, передача компетенцій з національного рівня на рівень ЄС та іншим національним організаціям, подібним НАТО, послідовно послаблювала національну державу «зверху». Водночас у багатьох країнах, які зіштовхнулися з етно-регіональною мобілізацією, унітарну державу було послаблено «знизу» за допомогою процесу «асиметричної федералізації» (Бельгія, Іспанія), регіоналізації або дееволюції (Франція, Італія, Велика Британія).

Впровадження принципу субсидіарності, що спочатку передбачало тільки врегулювання процесу поділу повноважень між ЄС і національними державами, згодом набуло розширеного тлумачення завдяки Комітету регіонів та іншим регіональним структурам і включило в себе поділ повноважень між регіонами, з одного боку, і між ЄС та національними державами – з іншого. Так чи інакше, у відносному сенсі регіональний рівень отримав значимість як рівень прийняття владних рішень по відношенню до рівня національних держав.

Водночас реалізація принципів регіоналізму в Європі зіткнулася з низкою кризових і конфліктних ситуацій. Політичний процес у багатьох випадках набував регіонально-національного виміру. Створювані національні рухи висловлюють інтереси «субдержавних меншин», які намагаються захистити регіональну ідентичність у протистоянні з процесами гомогенізації та механізмами «нагляду» з боку національних держав. Подібні рухи набували різноманітних форм, нерідко доходючи до політичної стадії самовираження. Так чи інакше, з 1960-х рр. XX ст. відбулося пожвавлення низки національно-регіональних рухів, які були пов'язані з інстинктом самозбереження щодо національної ідентичності, котра втрачалася, і які поступово переходили в контрнаступ. Останнє в цей період мало місце в Бретані, Ельзасі, на Корсиці, у Фландрії, Валлонії, Уельсі, Шотландії, Країні Басків, Каталонії. Аналогічні рухи в не настільки яскраво вираженій формі виникли і в таких децентралізованих державах, як Німеччина та Італія, будучи вираженням регіональних ідентичностей, які уникли асиміляції з боку централізованої держави. Іншою істотною проблемою європейського регіоналізму стали дедалі частіші міжрегіональні відмінності. Європейська інтеграція поглиблює міжрегіональні диспаритети і до певної міри робить більш «периферійними» маргінальні регіони, паралельно посилюючи сильні регіони. Так, незабаром після створення ЄС і оголошення ним курсу на регіоналізацію чехи відмовилися платити за словаків, а словенці – за македонців, що призвело до демонтажу колишніх

Чехословаччини та Югославії. Сьогодні італійці Півночі відмовляються платити за «негрів Півдня», і ЄС та Єврокомісія змушені були засудити подібну позицію як антиєвропейську.

Якщо в 90-і рр. «вірус» європейського націоналізму був у тіні, то на початку 2000-х рр. він все активніше намагається підпорядкувати собі ідею регіоналізму, погрожуючи базовим принципам побудови ЄС. Тому ЄС не може заохочувати Фландрію і низку діючих в ній політичних сил, що прагнуть до відокремлення від Бельгії та намагаються поєднати в своїй діяльності екстремістський націоналізм і вигоди від приналежності до європейських супранаціональних інстанцій.

Незважаючи на риторику і здійснювані ЄС зусилля, бюджет, що направлявся на усунення регіональних диспаратів, тривали час був недостатнім. На додаток до цього економічні диспаритети посилювалися політичними: в найбільш відстаючих регіонах, в яких дотації ЄС становили значну частину ВВП, політична етнорегіональна мобілізація була досить слабкою, тоді як етнорегіоналістські партії набирали силу саме в процвітаючих регіонах.

Досвід окремих країн у реалізації моделі європейського регіоналізму сьогодні неоднозначний. Сучасна практика пропонує різні шляхи реалізації ідеї регіоналізму в Європі. Так, Бельгія спочатку була централізованою монархією на французький манер, в якій домінували франкофони, що не визнавали до кінця XIX в. офіційного статусу нідерландської мови. Однак демонтаж централізму і перехід до федеративного устрою актуалізували ряд проблем, які не проявлялися раніше. Саме бельгійцям належить визначити сьогодні, куди вони бажають йти. Очевидно, що сьогодні в рамках загальноєвропейської конструкції, що досі формується, неможливо вибудувати єдину модель державно-територіального устрою. Федерація з безліччю народів, як видно на прикладах колишніх СРСР та Югославії, що були сформовані в тому числі й за допомогою насильницьких методів і виявляли свою цілковиту функціональність у рамках режиму «соціалістичної демократії», прийшли до швидкого розпаду внаслідок лібералізації. У зв'язку з цим можливо лише частково визначити атрибути підсумкової моделі «європейського федералізму», що формується. Деякі з моделей, які підтвердили свою міцність і спираються на більш ніж столітню традицію (подібно Швейцарії), являють собою унікальний випадок і навряд чи можуть бути широко вживаними. Бельгійська модель, породжена етнолінгвістичними протиріччями і націлена на проведення виразного етнолінгвістичного кордону між фламандцями і валлонами, також навряд чи може вважатися універсальною для Європи. Іспанська модель «держави автономій», що виділяє суб'єкти на національній і територіальній основі та відображає тим самим етнолінгвістичну специфіку територій (Країни Басків і

Каталонії), не може вважатися базовою в силу збереження етнополітичної напруги.

Варто відзначити, що наднаціональні інституції спочатку вкрай слабо впливали на регіоналізацію. Лише на більш пізній стадії рушійною силою регіоналізації став сам ЄС, який спробував впливати на цей процес. Його безпосереднім інтересом, крім утвердження демократії, було стимулювання політичної емансипації регіонів. У підсумку відзначається підвищення ролі регіонів у системі європейської політики, Єврокомісія заявляє про необхідність створення довготривалої політичної схеми з урахуванням ускладнених соціально-економічних і політичних умов. У сучасній ситуації, як заявляє комісія, мережі між різними територіальними рівнями (супранаціональним, національним, регіональним, місцевим) слід створити для збереження процесу регіоналізації керованим і ефективним. При цьому межі між формальним впливом і неформальним впливом в мережах дедалі більше стираються.

У межах процесів євроінтеграції відбуваються посилення політичної ваги регіонів, їх перетворення на ключового суб'єкта узгодження і представництва інтересів, партнерське управління (в рамках партнерського союзу «держава – громадянське суспільство»), залучення регіональних акторів до європейського процесу, домінування державних суб'єктів.

Європейський Союз є яскравим прикладом федералізації. На сьогодні європейська інтеграція – це модель федералізації, що діє не в рамках однієї держави, а на більш масштабному, континентальному рівні – як наднаціонального утворення, що є набагато більш складним структурно-організаційним процесом. Таке поєднання робить тему співвідношення інтеграції та регіоналізації ще більш актуальною і цікавою з точки зору дослідження не тільки теоретичних основ, але й практичної складової питання.

На тлі євроінтеграції, що розглядається як трансформаційний процес національних практик взаємодії інститутів, що веде до формування специфічної складно структурованої системи управління з безліччю центрів прийняття рішень, з кінця XX століття активно і досить успішно протікає розвиток європейського регіоналізму. Цей процес заснований на теорії субсидіарності, ідея якої полягає в тому, що положення інтересів і прав особистості знаходиться в більшому пріоритеті перед інтересами і правами будь-якої спільноти, а також на принципі «атлантичного» федералізму, сутність якого – об'єднання громадянського суспільства, а не національних держав, його звільнення від держави-покровителя.

Сутність європейського регіоналізму – поступовий перехід від наднаціонального об'єднання до Європи регіонів, тобто інтеграція за формулою «Європи регіонів», метою якої є об'єднання партнерів з різними інтересами і можливостями. Можна стверджувати у зв'язку з цим, що ключовий елемент процесу європейського регіоналізму полягає в євроінтеграції, у підтримці з боку

загальноєвропейського врядування регіональної політики в державах-членах Євросоюзу.

Важливим є і зворотний вплив регіонів на процес євроінтеграції: роль регіональних еліт у розвитку регіональної політики і самих регіонів набирає все більшої ваги. На регіональне врядування впливають правила і норми формальних та неформальних політичних організацій, їхні відносини з громадянським суспільством, взаємодія з іншими суб'єктами, що перебувають всередині або за межами регіону.

Європейська «модель» регіоналізації розвивається у двох пересічних площинах одночасно – розмивання державного суверенітету відбувається «зверху», яке народжує той самий процес, але за напрямом «знизу» – від субнаціональних суб'єктів. Знову процеси регіоналізації та інтеграції знаходяться в тісному взаємозв'язку: внаслідок сукупної дії відцентрових і доцентрових сил у розвитку європейського об'єднання можна спостерігати паралельні процеси федералізації на наднаціональному рівні та регіоналізації всередині національних держав, що являє собою феномен, характерний виключно для країн Західної Європи, який існує лише в умовах сильних внутрішніх інтеграційних зв'язків. Якщо розглядати взаємозалежність цих процесів з точки зору причинно-наслідкових зв'язків, то європейська регіоналізація є результатом наддержавної федералізації (основний процес по відношенню до регіоналізації), політики, що спонукає територіальні утворення країн-учасниць Європейського Союзу до дій регіоналізаційного спрямування.

3.2. Регіональна влада як суб'єкт політики і публічного врядування в Європейському Союзі

Протягом тривалого часу правову основу для проведення регіональної політики ЄС складала преамбула Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (ДЄЕС), в якій зазначалося, що держави-члени прагнуть зміцнювати єдність економіки своїх країн і забезпечувати її гармонійний розвиток шляхом зменшення розриву між різними районами і подолання відсталості районів, які перебувають у менш сприятливих умовах, а також статті 2, 3, 39, 123-125. У 1972 р. Паризький саміт офіційно ввів у політичний лексикон поняття «регіональна політика ЄС» і створив Європейський фонд регіонального розвитку як фінансовий інструмент підтримки регіональної політики держав-членів (почав діяти у 1975 р.).

У 1980 р. держави-члени Ради Європи підписали Європейську рамкову конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями. У преамбулі Конвенції вказувалося, що держави-члени визнають, що, по-перше, для досягнення статутної мети (досягнення більшого єднання між державами-членами Ради Європи та розвитку співробітництва між ними) важливе значення має співробітництво між

прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях; по-друге, Рада Європи має прагнути забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети; по-третє, набутий досвід свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів. Досягнувши консенсусу з цих питань, держави-члени взяли на себе зобов'язання підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які перебувають під їх юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією інших договірних сторін.

Підвищення інтересу до регіональної політики відбулося після підписання у 1986 р. Єдиного європейського акта, ст. 23 якого доповнила ДЄЕС розділом V «Економічне і соціальне з'єднання» (статті 130а-130е), та Договору про Європейський Союз (1992), який виклав даний розділ у новій редакції. Стаття 130а ДЄЕС зокрема зазначає, що «Співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами і відставання регіонів, які перебувають у найменш сприятливих умовах». При цьому дана мета має враховуватися при проведенні економічної політики державами-членами, а також Співтовариством, яке повинно використовувати для її досягнення усі фінансові інструменти (ст. 130b).

При виконанні поставленого завдання діяльність інститутів ЄС сьогодні спрямована на сприяння:

- 1) регіонам, де душовий ВВП складає менше 75% середнього по ЄС або є інші специфічні причини відсталості;
- 2) регіонам, які зазнають структурної кризи, із загальним і промисловим безробіттям вище середнього по ЄС;
- 3) регіонам із застійним безробіттям, передусім серед молоді;
- 4) регіонам з технологічним безробіттям;
- 5) сільським районам (районам рибальства), які страждають від структурних змін у виробництві;
- 6) сільським районам з високим безробіттям, низькими доходами і відтоком населення;
- 7) регіонам з густотою населення менше 8 осіб на 1 кв. км.²

На реалізацію цих напрямів Комісія ЄС витрачає значні кошти: у 1985-1988 рр. – 54,8 млрд. екю; 1989-1993 рр. – 64 млрд.; 1994-1999 рр. – 156 млрд. Нині кошти, що виділяються на регіональний розвиток, вже складають найбільшу частку в бюджеті ЄС. Відповідно запроваджений Євросоюзом підхід до формування і реалізації регіональної політики вже дає відчутні результати як для окремих держав, так і регіонів, що входять до їх складу. Зокрема, виконання

програм, які реалізуються під патронатом структурних фондів ЄС, суттєво сприяють вирішенню завдань з ліквідації відставання Греції, Іспанії, Португалії та Ірландії від середньостатистичного для ЄС рівня, а також вирішенню завдань з ліквідації відставання окремих регіонів у певних галузях економіки і соціальної сфери.

Свій внесок у процес розвитку регіональної політики зробив Європарламент, прийнявши в 1988 р. Хартію регіоналізації Співтовариства, в якій дано офіційне визначення регіону як гомогенного простору, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур і спільність історичної долі. В цій Хартії на особливу увагу заслуговує ст. 14, в якій сказано, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів.

Але по-справжньому нова сторінка в історії регіональної політики ЄС відкрилась у зв'язку з процесом інституціоналізації ідеї «Європи регіонів». Так, за останні двадцять років окремими регіонами відкрито велику кількість інформаційних офісів у Брюсселі, а також створено низку достатньо впливових європейських регіональних інституцій, які виявилися здатними справляти помітний вплив на регіональну політику як у загальноєвропейському, так і національному масштабі. Мова йде про сформовану Єврокомісією Консультативну раду регіональних і місцевих влад, Асамблею європейських регіонів, створену за участю ЄС, Збори регіонів Європи, конференцію «Європа регіонів» тощо. Саме останні дві інституції на початку 90-х рр. запропонували включити в договірну базу ЄС принцип субсидіарності та створити в межах ЄС орган представництва інтересів регіонів. Ці пропозиції отримали своє відображення у Маастрихтському договорі (1992), ст. 2 якого містила вимогу, згідно з якою цілі Союзу мають досягатися із дотриманням принципу субсидіарності, а глава IV передбачала створення Комітету регіонів як консультативного органу Союзу (функціонує з 1994 р.), який консультує Раду, Комісію, а в окремих випадках і Європарламент з питань трансприкордонного співробітництва, освіти, культури, охорони здоров'я, молодіжної політики.

Створення Комітету регіонів можна оцінювати як запізнілу реакцією національних урядів та ЄС на ініціативу націоналістичних політичних партій Бретані, Уельсу, Ельзасу та країни Басків щодо створення 1975 р. у Брюсселі Бюро непередставлених націй Європи, яке було покликане координувати діяльність корінних етнічних меншин та відстоювати їх інтереси на загальноєвропейському рівні.

Зміна ставлення до проблеми регіоналізації на рівні ЄС спричинила певний перегляд позицій з цього приводу з боку національних урядів. Принаймні сьогодні вони вимушені, з одного боку, приховувати незадоволення прямим

виходом регіонів на загальноєвропейський рівень, аби уникнути негативних оцінок (77% європейців підтримують активізацію позиції регіонів), а з іншого – за своєю ініціативою вони ініціювали практику масштабного делегування окремих функцій управління в сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, організації місцевого транспорту, житлового і комунального господарства тощо на місця (як у федеративних, так і в унітарних державах), але, як правило, без відповідного фінансування їх здійснення. Крім того, національні уряди поширюють практику перекладання реалізації окремих рішень Євросоюзу також на плечі регіонів.

Особливо чітко процес делегування повноважень від центру до регіонів простежується у федеративних державах-членах ЄС, де поряд з процесом передачі окремих повноважень від земель до федерального центру спостерігається менш помітний зворотний процес. Особливої уваги в цьому зв'язку заслуговує практика наділення національними урядами регіонів і навіть муніципальних утворень повноваженнями, які забезпечують їх прикордонне співробітництво в системі міждержавних і міжмуніципальних зв'язків, що є наслідком реалізації положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями.

Так, Доповненнями до Конституції Австрії 1988 р. (ч. 2 ст. 16) передбачено надання землям права укладати державні договори з прикордонними державами або їх складовими частинами. Правда, на укладання такого договору необхідно отримати попередню згоду Федерального уряду, а повноваження щодо ведення переговорів і укладання державного договору реалізується Федеральним президентом за пропозицією уряду землі, підписаною губернатором землі. Реалізуючи надане право, австрійські землі сьогодні співпрацюють, наприклад, з німецькими землями, швейцарськими кантонами, регіонами Італії в рамках таких європейських регіональних організацій, як Робітнича співпраця альпійських держав, Робітнича співпраця земель і регіонів Східних Альп, Робітнича співпраця Дунайських регіонів.

Аналогічний підхід практикується й у Німеччині. Так, п. 3 ст. 32 Конституції передбачає, що тією мірою, в якій землі мають законодавчу компетенцію, вони можуть за згодою Федерального уряду укладати договори з іноземними державами. Законом від 21 грудня 1992 р. ст. 24 Конституції була доповнена частиною 1а, яка передбачила практику перенесення землями своїх суверенних прав у межах їх компетенції щодо здійснення державних повноважень і виконання державних завдань (за умови попереднього схвалення Федеральним урядом такого рішення) на прикордонні установи по сусідських справах. Дане доповнення до Конституції стало закономірним кроком, який відображає поглиблення прикордонного співробітництва, закріплення його нових форм.

Прикладами такої співпраці є ряд договорів, які уклали німецькі землі з іноземними державами, наприклад, Угода землі Нижня Саксонія, землі Північний Рейн-Вестфалія (ФРН) і Королівства Нідерланди про прикордонне співробітництво територіальних корпорацій та інших публічних організацій від 23.05.1991 р.

Правом брати участь у міжнародному співробітництві в межах своєї компетенції користуються бельгійські регіони (статті 127-130, 167 Конституції). Конституція Португалії (п. s, t ст. 229) також гарантує автономним областям право участі у міжнародних договорах, які торкаються їх безпосередньо, а також право встановлювати відносини з іншими іноземними регіональними утвореннями.

Реалізація регіонами наданих прав сприяє інтенсифікації міжрегіонального економічного співробітництва. Євросоюз у свою чергу сприяє цьому процесу, підтримуючи створення так званих «єврорегіонів», наприклад «Саар-Лор-Люкс» або «Маас-Рейн». Створення останнього забезпечило ефективну співпрацю регіонів Нідерландів, Франції та Німеччини в таких сферах і напрямках, як економіка, розробка та впровадження новітніх технологій, охорона навколишнього середовища, ринок праці, соціально-культурна інтеграція.

Протягом останніх років спостерігається помітне посилення ролі регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС. Це пов'язано з тим, що в умовах побудови єдиного правового, економічного і соціального простору в рамках ЄС відбувається поступове звільнення регіональних політичних сил з-під постійного жорсткого контролю національних урядів. Як наслідок, стосовно питань сільського господарства, рибальства, проблем острівних і прибережних територій, діяльності структурних фондів ЄС тощо позиція регіонів вже подекуди конкурує з позицією національних урядів. Більше того, регіони поступово починають впливати на загальноєвропейську політику. Можливості для впливу забезпечують Комітет регіонів та Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Хоча вони і покликані виконувати консультативні функції, однак на практиці подекуди частково перебирають на себе функцію політичного представництва регіонів на наднаціональному рівні. Така ситуація вимагає гармонізації та кореляції регіональних і державних інтересів на наднаціональному рівні.

Закономірним наслідком розвитку регіоналізму в Євросоюзі стала розробка проектів концепцій «Європи регіонів». Через складність і непередбачуваність досліджуваного явища зацікавленим сторонам не вдається дійти згоди у баченні змісту концепції. У доповіді підрозділу прогностичних досліджень Єврокомісії «Сценарії Європи – 2010» виділено п'ять основних напрямів розвитку ЄС. Найрадикальніший з них – «Сотня квіток» – не виключає навіть доведення процесу регіоналізації до крайнього логічного завершення – повної заміни в рамках Євросоюзу Вестфальської системи суверенних держав співтовариством

регіонів, що функціонує лише під загальною егідою ЄС. Але навіть у «оптимальному» сценарії розвитку «Розподілена відповідальність» передбачається суттєвий, порівняно з існуючою практикою, перерозподіл повноважень і предметів відання між ЄС, національними державами і регіонами на користь останніх. Зокрема передбачається, що регіони самостійно визначатимуть для себе на кожні п'ять років пріоритетні завдання, тоді як національні уряди і ЄС забезпечуватимуть їм лише «зонтичну» підтримку.

Розвиток Євросоюзу відповідно до принципу субсидіарності закономірно сприятиме виникненню різноманітних форм децентралізації прийняття рішень в сферах політики, економіки, освіти, культури тощо. Поступове вкорінення створюваних інституцій в існуючі мережі управління і набуття ними відносно автономного статусу в межах ЄС сприятиме підвищенню ролі регіональної кооперації, що не обмежена державними кордонами. Внаслідок цього національні уряди втратять монополію на представництво інтересів своїх регіональних структур.

Запроваджений механізм перерозподілу державних повноважень (наверх – до наднаціональних інститутів ЄС і вниз – до регіональних інституцій) триватиме і далі. Однак це не призведе до нейтралізації держави, її зникнення. Можна передбачити, що держава буде еволюціонувати, перетворюючись на інституцію, яка буде сприяти досягненню міжрегіонального компромісу, і функціонувати як шарнір, що діє в обох напрямках.

Процес європейської регіоналізації буде тривати. В цьому зв'язку завдання національних урядів, інститутів ЄС і регіонів має полягати в тому, аби спрямувати його на оптимальне використання тих можливостей, які впливають із територіального поділу сучасних держав. Передусім це стосується економіки і політики, а також інших сфер суспільного життя. Регіоналізація Європи має стати не самоціллю, а засобом протидії процесу надконцентрації влади на рівні інститутів ЄС і подальшого розвитку на засадах субсидіарності механізму розподілу владних повноважень.

Досягнення компромісу між національними державами, наднаціональними інститутами і регіонами в питанні узгодження процесів інтеграції і диференціації має стати запорукою майбутнього розвитку Європи.

3.3. Регіональне представництво в інституційній структурі ЄС

Існуюча система форм участі регіонів у розробці політики ЄС характеризуються неефективністю інституційних каналів територіального представництва та дедалі ширшим включенням інституцій громадянського суспільства до нових систем консультацій та співпраці з інститутами ЄС. Дослідники проблем багаторівневого управління констатують зростаючу конвергенцію стратегій територіальних та функціональних суб'єктів для вирішення цих викликів. Водночас має місце частковий перехід європейських

регіонів від територіального інституційного представництва до суто лобістських стратегій, що ґрунтуються на активності посередників функціональних інтересів. Завдяки тісній співпраці з приватним сектором регіони виходять за рамки своєї суто інституційної ролі, частково демонструючи себе суб'єктами функціонального представництва і, таким чином, граючи за тими ж правилами більшості лобістських структур у Брюсселі: надання спеціалізованої та реальної інформації інституціям ЄС в обмін на доручення до процесу розробки політики.

Багато сучасних демократичних структур більше не покладаються на територіальне представництво як єдиний спосіб налагодити взаємодію між державою та громадянським суспільством. На європейській сцені інституції ЄС дедалі частіше орієнтуються на тих суб'єктів, які беруть участь у функціональному представленні інтересів за допомогою різних більш-менш внормованих організацій та мереж. Ця ситуація не є секретом, і необхідність того, щоб інституції ЄС були відкритими для громадянського суспільства за межами суто інституційних каналів, визнаються самими договорами. Справді, ст. 11 Договору про Європейський Союз прямо зазначає, що «інститути мають підтримувати відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством», надаючи голос «асоціаціям громадян та представництву» та діючи за порадою із «зацікавленими сторонами».

Регіональні органи влади входять до числа цих суспільних суб'єктів, які прагнуть брати участь у європейському процесі прийняття рішень. Цей документ визнає, що просто розглядати їх як інституційних суб'єктів представництва територіальних інтересів є застарілим підходом, що не дає зрозуміти реальну природу регіональної участі в розробці європейської політики. Навпаки, регіони все активніше беруть участь у функціональному представництві, узгодженні інтересів громадянського суспільства й економічних суб'єктів та створенні конкретних політичних мереж на європейському рівні. У науковій літературі констатується зближення лобістських стратегій та каналів, якими користуються територіальні та функціональні суб'єкти.

Неефективність інституційних каналів територіального представництва, доступних для регіонів на європейському рівні, може розглядатися як причина їхньої участі в лобістській діяльності, що більш традиційно пов'язується з функціональними суб'єктами. Водночас новий режим консультацій, розроблений Комісією з початку 2000-х років, надав регіонам нові можливості брати участь в розробці політики ЄС в якості експертів у конкретних сферах політики.

Європейська комісія дедалі більшою мірою спирається на низку механізмів для широкого залучення представників громадянського суспільства, від консультацій (наприклад, ініціатив щодо діалогу з громадянським суспільством) до реальних платформ співпраці в розробці політики, де відповідальність за результати політики є спільною. При цьому результати політики є більш багатообіцяючими, якщо відповідні форуми зосереджені на вельми специфічних,

конкретних політичних проблемах. Ці, в широкому сенсі, «експертні групи» є одним із механізмів, які поступово надають регіонам нові можливості впливати на розробку політики ЄС. Зіткнувшись із постійною неефективністю каналів, створених для включення їх в багаторівневу систему територіального представництва, регіональним представникам у Брюсселі довелося шукати нові організаційні форми участі в цьому політичному діалозі. Успішну відповідь на цю потребу забезпечили політичні регіональні мережі. Однак оцінити регіональну участь у цих консультативних каналах навряд чи можна за кількістю їхніх інституційних представників, оскільки узгодженість і визначення загальних позицій (разом з діючими суб'єктами) все частіше відбуваються в міжрегіональних мережах, котрі заслужено сприймаються Комісією як «координатори лобіювання».

Фахівці з питань регіоналізму вважають, що використання альтернативних каналів є особливо актуальним стосовно слабких регіонів, які мають ще менший доступ до і без того недостатніх інституційних каналів, адже в такий спосіб «беруть участь у політичному процесі шляхом підготовки документів з викладом позиції», прагнуть до створення проблемних коаліцій та мереж для підвищення свого авторитету і впливу на політиків ЄС, участі в широкому спектрі форматів консультацій, що організовуються Європейською комісією з важливих питань політики (наприклад, експертні групи, «білі» та «зелені» книги, опитування, панелі, громадські слухання та конференції, що фінансуються Комісією).

Спробуємо охарактеризувати відповідні форми регіонального представництва в інституційній структурі ЄС більш докладно.

Залучення локальних суб'єктів.

Оновлена роль регіонів в якості експертів при розробці та здійсненні конкретної політики суттєво залежить від їхньої здатності виступати в якості посередників між ЄС і громадянським суспільством. Деякі автори підкреслюють роль регіонів у забезпеченні надійного зв'язку між місцевими функціональними інтересами та інститутами ЄС, виходячи з необхідності залучення до Брюсселя людей з конкретним досвідом, здатних представити особливу регіональну позицію в консультаціях з питань політики ЄС. Така співпраця дозволяє залучити до кожного регіонального відділення в Брюсселі в середньому 635 відвідувачів на рік. Таке більш широке залучення функціональних суб'єктів є частиною загального включення інститутів громадянського суспільства до процесу представлення інтересів регіонального рівня, що потенційно дозволяє регіонам отримати більше влади, демонструючи, що вони представляють більш широке коло соціальних потреб. Ця участь може зіграти новаторську роль в контексті міжрегіональних мереж, де приватні або неінституційні суб'єкти можуть представляти регіональну позицію з конкретних питань політики. Це дозволяє переглянути концепцію регіональних інтересів, розглядаючи регіони як

виробничі одиниці, а не як прості інститути, що включають також функціональних і приватних суб'єктів на своїй території.

Функціональне представництво регіональних інтересів

На макрорівні врядування важливим є те, як різна сукупність інтересів «знизу» може надати рішення для вирішення проблеми дефіциту демократії «зверху», в ЄС. Ці дві категорії об'єднують «цілісні», неподільні вимоги «знизу», – безкомпромісні за своєю природою й організовані навколо колективної ідентичності, – і «ділені», які можна об'єднати в більші категорії – наприклад, за допомогою ідеології, представленої політикою національної партії, – і результат у більш демократичному процесі прийняття рішень. Деякі дослідники зауважують, що «слабо пов'язана» кооперативна природа багаторівневого врядування надає змогу субнаціональним суб'єктам перестати фокусуватися тільки на «цілісному», загальному представництві своїх інституційних інтересів – що призводить до конфлікту між різними рівнями і використання повноважень вето – і почати брати участь у процесі формування політики більшою мірою як лобістів, порушуючи конкретні проблеми своїх виборців у якості додаткової цінності при формуванні законодавства ЄС. Поєднання спочатку неподільних територіальних і функціональних вимог в «категоріальному» представництві інтересів може допомогти таким суб'єктам, як регіони, уникнути так званих «пасток спільного прийняття рішень», які зазвичай зустрічаються в федеральних системах, а зосереджуватися швидше на участі в обміні думками та лобіюванні на різних рівнях уряду.

Домовленості про багаторівневе врядування, з одного боку, сприяють створенню більш органічних зв'язків серед регіональних органів влади і відповідними місцевими громадами, що, як правило, дає такий результат, який враховує місцеві особливості, а з іншого – сприяють формуванню широких периферійних альянсів, а також між союзів між інституційними і неінституційними суб'єктами, а також територіальними та функціональними інтересами, і це, як правило, дає в цілому відчутні результати.

Європейська комісія відзначає конвергенцію стратегій, що використовуються для представництва інтересів функціональними і територіальними суб'єктами. Стратегії, таким чином, більше не залежать від типу суб'єкта (функціонального чи територіального), а скоріше нагадують один одного в зусиллях щодо адаптації до нової структури прийняття рішень, чому сприяє взаємний «процес навчання» між двома категоріями. Це зближення стратегій призводить до процесу «вирівнювання» інституційних суб'єктів, що діють як територіальні представники, з приватними функціональними суб'єктами, внаслідок чого регіони в Брюсселі беруть участь у «поведінці зацікавлених груп».

Збереження функціональних і територіальних суб'єктів у якості повністю розмежованих концептуальних утворень більше не представляє реальність у

повсякденній діяльності по представництву інтересів в Брюсселі. Зростаюча участь функціональних і приватних суб'єктів у діяльності Регіональних представництв у Брюсселі супроводжуються більш широким розумінням регіональних інтересів, яке виходить за рамки територіальних інтересів її органів управління. Поняття «регіон» не обов'язково пов'язане з якоюсь конституційною чи адміністративною структурою, а є скоріше є соціально побудованою концепцією: регіон виникає там, де суб'єкти збираються разом на основі географічної близькості та спільної проблеми або можливостей.

Політичні мережі

Найбільш актуальною розробкою стосовно змін стратегій, прийнятих європейськими регіонами для адаптації до структур нових можливостей, є створення міжрегіональних мереж, що відповідають конкретній політиці, які дозволять: 1) для "категоричного" агрегації потенційно "грудоподібних". інтереси за функціональними напрямками, що розбиваються на "ділиться"; 2) для включення приватних, функціональних суб'єктів як представників регіональних інтересів до цих робочих механізмів, орієнтованих на політику, і, головне; 3) для включення сукупних регіональних інтересів до механізму консультацій Європейської комісії. Посилений підхід до консультацій, прийнятий Європейським Союзом після Маастрихтського договору, природно, сприяє мережам, які здатні опосередковувати та об'єднувати інтереси різних суб'єктів. У цьому контексті міжрегіональні мережі "зосереджуються на певних сферах політики, і їх діяльність схожа або рівнозначна функціональним групам інтересів". Їх роль та механізми роботи будуть спеціально оцінені у розділі 6 за допомогою напівструктурованих інтерв'ю, проведених у Брюсселі, як працівникам секретаріату з цих асоціацій, так і регіонам, які беруть участь у їх діяльності.

Комітет регіонів: неспроможність інституційного територіального представництва

Заснований у 1994 р. відповідно до Маастрихтського договору, Комітет регіонів є консультативним органом, який складається з представників регіональних та місцевих властей держав-членів ЄС. Прийнявши рішення створити даний Комітет, в ЄС керувалися двома вирішальними міркуваннями:

- необхідністю залучення представників регіональних та місцевих органів влади до участі у виробленні політики ЄС, оскільки близько двох третин законодавства ЄС втілюється в життя саме на регіональному та місцевому рівнях держав-членів;

- необхідністю запобігти можливому відриву інститутів ЄС, його політики від прагнень та інтересів регіонів і територіальних громад держав-членів шляхом активного залучення обраних громадянами представників до законотворчого процесу Спільноти.

Комітет регіонів виконує подвійну роль: з одного боку, роль органу, що приймає рішення, з іншого – роль каналу представництва для регіонів.

Передбачаючи створення інституції з метою представлення територіальних інтересів у Європі, багато людей вважали можливим народження щось на зразок палати регіональних та місцевих органів влади, що має бути розроблена як третя законодавча палата поряд з Європейським парламентом та Радою. Однак ці очікування були розчаровані, оскільки КР залишається простим дорадчим органом. Мандат та склад КР протягом років кілька разів змінювались та зміцнювались через різні договори ЄС, які розширили сфери політики для обов'язкових консультацій та зробили її органом представників, що мають виборчий мандат. Лісабонський договір навіть дав йому право оскаржувати Європейський суд, як на захист власних прерогатив, так і на початок попереднього контролю субсидіарності щодо законодавчих актів. Протягом багатьох років кількість її членів поступово розширювалася, щоб створити місце для приєднання нових країн-членів до Союзу, і їх мандат досяг нинішньої тривалості п'яти років.

Сьогодні структура Комітету регіонів базується на членстві 353 регіональних та місцевих обранців з 27 країн-членів, які діють у загальних інтересах Європейського Союзу. Члени Комітету є обраними політиками регіонального або муніципального рівня, часто це керівники регіональних органів влади або мери міст. Хоча кандидатури членів Комітету регіонів пропонуються урядами держав-членів, вони є повністю політично незалежними. Рада ЄС кваліфікованою більшістю призначає їх терміном на 5 років з правом перепризначення. Члени Комітету повинні мати мандат від органів, які вони представляють, тобто бути політично підзвітними їм. Член Комітету регіонів не може бути одночасно депутатом Європейського парламенту.

Члени Комітету регіонів формують політичні групи, що відображають їхні політичні уподобання та партійну приналежність. На даний час це 4 політичні групи: Європейська народна партія, партія європейських соціалістів, Група Союзу лібералів та демократів за Європу, Союз за Європу націй – Європейський альянс. Будучи розподіленими на політичні групи, члени Комітету поступово звикають до голосування за партійними лініями, а не за країною походження.

Кожна група має свій секретаріат. Як правило, групи збираються перед початком пленарної сесії. Вони також можуть провести два позачергові засідання (за межами Брюсселю) на рік.

Комітет регіонів обирає свого голову строком на 2 роки. Засідання Комітету скликає Голова на вимогу Ради ЄС чи Європейської комісії. Він також може збиратися з власної ініціативи.

Ефективність Комітету регіонів точки зору представлення інтересів і лобіювання – це питання, щод якого немає одностайної позиції. Крім того, неясно, чи роблять консультативні повноваження Кмітет регіонів корисним

каналом представництва інтересів у цілому. Консультації та представництво інтересів потенційно є двома сторонами однієї медалі: те, що офіційно сприймається Комісією як консультація, може розглядатися як засіб лобіювання зацікавленими сторонами. Фактично, Європейська комісія обмінюється включенням в процес розробки політики спеціалізованої інформації та легітимізації з боку громадських суб'єктів, і на перший погляд може здатися справедливим заявити, що Комітет знаходиться в кращому становищі для забезпечити обидва. Місцеві та регіональні влади повинні бути в вигідному становищі, коли мова йде про консультативних процесах, оскільки вони не тільки зацікавлені в висхідній фазі розробки політики, а й - володіючи офіційною адміністративною та законодавчою владою - вони також відповідають за етап реалізації. Це може вказувати на те, що такий орган, як Комітет регіонів, складається не тільки з експертів і консультантів, але скоріше з людей, які представляють інтереси європейських регіонів.

Переважає більшість членів Комітету регіонів вважають себе політичними представниками, а не консультантами, маючи набагато більше постійних контактів із простими громадянами, а не з лобістами, які в будь-якому випадку є важливими партнерами майже для 40% респондентів. Крім того, вони сприймають свою роль не тільки як представників своїх регіональних і місцевих демократичних виборців, але в більш широкому сенсі – як представників всіх регіонів і місцевих органів влади Європи і їх європейської політичної групи. Ця ситуація відображає змішану форму подання функціональних і територіальних інтересів, яка визначає «удосконалену» форму представництва. Таким чином, Комітет регіонів знаходиться на передньому краї синтезу між лобіюванням і демократичним представництвом, що розуміється як корисне для поліпшення майбутнього європейського врядування. Ця оптимістична позиція, однак, є скоріше питанням самосприйняття, ніж реалістичною оцінкою політичного та інституційного впливу Комітету. Багато дослідників намагалися з'ясувати, наскільки ефективними є лобістські дії Комітету регіонів. Зокрема, було опитано багатьох європейських парламентаріїв і членів Ради ЄС, в результаті чого встановлено, що у Комітеті регіонів тим більше шансів сформулювати остаточний політичний результат, чим раніше він представить свою думку в законодавчому процесі. Після того, як пропозиція вже була чітко сформульована, її напрямком важко змінити. Відповідно, чим ближче позиції, запропоновані Комітетом, до первісного думку законодавчих органів, тим більше ймовірно, що вони будуть включені в текст. Так само, чим більше експертиза Комітету в певній сфері політики сприймається порівняно з компетенцією законодавчого органу, тим більше шансів, що голос Комітету регіонів буде почутий.

Цей аналіз свідчить про те, що трикутник прийняття рішень в ЄС може насправді цінувати думку Комітету регіонів тільки в тому випадку, якщо він

прагне створити критичну масу консенсусу за своїми вихідними позиціями. А це не зовсім плідний підхід до консультації як такої.

Хоча повноваження Комітету регіонів корисні в якості консультативного форуму, вони як і раніше особливо обмежені договорами. Правові основи Союзу дозволяють Раді, Парламенту або Комісії встановлювати строк – не менше одного місяця – протягом якого Комітет повинен висловити свою думку, якщо він хоче брати участь в законодавчому процесі (див. ст. 307 ДСЕС). Думка Комітету регіонів має необов'язковий характер, і жодна норма не вимагає, щоб директивні органи ЄС належним чином мотивували своє можливе відхилення. Це, на думку деяких авторів, не дає Комітету регіонів можливості істотно змінити напрямок, вже заданий законодавчому акту. Його представництво також ставиться під сумнів, оскільки його члени обираються національними урядами (див. ст. 305 ДСЕС), надаючи державам-членам можливість домовитися про своє призначення з регіональними та місцевими властями відповідно до внутрішніх правил. Нарешті, деякі вважають, що, збираючи як регіони, так і місцеві органи влади в одній палаті, Комітет регіонів стає занадто різномірним, щоб узгоджено координувати інтереси своїх членів. Особливо побоювалися розколу між цими двома типами суб'єктів, коли розширення Союзу на сході призвело до появи багатьох країн, що не були регіоналізовані, що поставило під сумнів раніше беззаперечну гегемонію регіональних членів в Асамблеї. Тим не менш, деякі опитування показали, що члени Комітету регіонів, мабуть, применшують цей розрив і що регіони і місцеві органи влади дійсно почали працювати разом, будучи більш стурбовані слабким адміністративним потенціалом місцевих органів влади нових держав-членів, а не «старі» інституційне розщеплення.

Рада Європейського Союзу: нерівні можливості та національний контроль

Починаючи з Маастрихтського договору, регіонам було дозволено юридично брати участь у роботі Ради ЄС. Ця можливість визначена ст. 16 Договору про Європейський Союз, де в п. 2 йдеться про те, що «До складу Ради входять по одному представнику від кожної держави-члена на міністерському рівні, уповноваженому створювати зобов'язання для уряду держави-члена, яку він представляє, і здійснювати право голосу». Це є досить незрозумілим формулюванням, що дозволяє спочатку припустити, ніби цей варіант доступний лише для федеративних держав, таких як Німеччина, Бельгія та Австрія, або регіоналістських держав, таких як Іспанія чи Італія. Насправді це положення, включене після інтенсивного лобіювання з боку німецьких земель, стосується всіх держав-членів. Деякі децентралізовані країни, такі як Італія, офіційно надали таку можливість своїм регіонам, але ті ніколи не брали участі в Раді Європейського Союзу від імені держави.

Крім того, навіть для тих регіонів Іспанії, Великої Британії, Німеччини, Австрії та Бельгії, які користувалися цією можливістю, усе ж застосовувалася

норма про єдину позицію держави. Насправді регіони в Раді все ще офіційно представляють національні інтереси, а не свої власні. На думку деяких представників держав-членів, це зумовлює істотну неефективність цього каналу доступу до інституцій ЄС, забезпечуючи лише політичну видимість регіонального представництва. На думку інших, саме присутність регіонального представника в Раді може бути фактичною вигодою для представництва регіональних інтересів, адже це створює умови для лобіювання серед посадових осіб Комісії та Ради і піднімає регіон, що цим займається, в їхніх очах як надійного гравця у європейській політиці. Що стосується країн, де ця можливість застосовувалася, то відповідні способи та правила відрізняються щодо кожної держави. Наприклад, у Бельгії регіональні міністри можуть навіть брати участь у Раді самостійно, як єдині представники країни. Навпаки, у таких державах, як Німеччина та Іспанія, регіональні міністри супроводжують членів загальнонаціонального уряду. Це привело до особливих ситуацій в Іспанії, де часом національні міністри заважали регіональним висловлювати свою позицію, наскільки це дозволяли внутрішньодержавні норми.

У регіонів може бути більше шансів вплинути на підготовчі етапи роботи Ради. Фактично, європейські регіони мають більш багату історію участі в робочих групах, створених або затверджених Радою. Тим не менш, навіть у цьому контексті можливість їхнього приєднання до переговорів може бути надана лише національним законодавством, тим самим здебільшого залишаючи за національним урядом право приймати рішення, чи включати їх чи ні до цього процесу.

Знову ж таки, регіони таких федеративних держав, як Бельгія, мають більш високі юридичні гарантії участі в роботі Ради. Незважаючи на те, що корисність цього каналу навряд чи можна поставити під сумнів – оскільки підготовчі етапи загальноновизнані як найкращі для лобіювання та консультацій по відношенню до часто простої «ратифікації», що здійснюється Радою – деякі застереження все ще мають місце. По-перше, не всі регіони мають доступ до робочих груп, і в багатьох країнах це суттєво залежить від волі уряду з кожного переговорного питання щодо політики. Крім того, регіонам ніколи не вдається представляти свої інтереси поодиночку, оскільки вони включаються лише тоді, коли ці інтереси стосуються питань, що мають загальнодержавне значення.

Обмежений доступ до Ради, зарезервований за найсильнішими регіонами Європи – і все ще стримуваний у своїх варіантах реалізації – навряд чи змінює правила гри, ще більше визначаючи роль регіонів у межах «демократії участі», як і більшість інших суб'єктів лобіювання в Брюсселі.

Інституційні канали являють собою спробу включити регіональні органи влади в розробку політики ЄС, щоб представити їхні конкретні територіальні інтереси та відобразити такий підхід, який може бути включений до багаторівневого врегулювання. Зіткнувшись із жорсткістю та неефективністю цієї

системи інституційних можливостей, регіони дедалі більше покладаються на створення автономних мереж із дедалі більш характерними для політики робочими механізмами, поживавленими роботою регіональних представництв у Брюсселі. І характер цих домовленостей, і їхні механізми роботи більше стосується такого типу багаторівневого управління, коли регіональний інтерес представляється у менш інституційний та більш функціональний спосіб.

Брюссельські офіси: поза інституційним представництвом

Регіональні місії в Брюсселі розвивалися різними шляхами. Народження субнаціональних представництв в ЄС, здебільшого, відбувалося в середині 80-х років ХХ ст. Так, міська рада Бірмінгема вперше відкрила своє представництво в Брюсселі в 1984 р. Протягом наступного десятиліття британський приклад стрімко наслідували багато іспанських комунідад-автономій, німецьких земель та італійських регіонів, деякі з них неофіційно представлені з 1980-х років через внутрішні консорціуми або агенції з розвитку. Останні були використані як спосіб «камуфляжу», щоб уникнути законодавчих обмежень щодо зовнішнього представництва, накладених національними урядами.

У наступні десятиліття багато регіонів зібралися під своїми інституційними бюро, що представляють приватні або галузеві інтереси, наприклад, торгові палати, університети, дослідницькі центри та інші організації, що представляють конкретні сектори їх економічної системи.

Як зазначалося вище, перші регіональні офіси в Брюсселі належали міським і регіональним радам Великої Британії та німецьким землям. У цих представництв були спочатку різні функції, що привело до формування двох різних моделей регіонального лобі – британської та німецької. Останнім часом, однак, в результаті процесу децентралізації та регіоналізації в ЄС дані моделі дещо зблизилися.

Британська модель - економічне лобіювання. В середині 1980-х років, коли були відкриті перші представництва – представництва Бірмінгемської міської ради (1984 рік – Birmingham City Council) і регіональної ради Стресклайда (1984 рік – Strathclyde Regional Council), регіональна політика ЄС не була чітко структурована. Тому існувало чимало можливостей для залучення європейських фінансових ресурсів на регіональний рівень. Так, протягом декількох років регіональній раді Стресклайда завдяки високій активності свого брюссельського офісу вдалося залучити близько 500 млн фунтів стерлінгів.

Після реформи структурних фондів 1988 року мотивація регіонів дещо змінилася внаслідок упорядкування цілей регіональної політики, яке, крім іншого, посилює умови отримання регіонами європейського фінансування. З цього часу, відповідно до принципу концентрації, далеко не всі регіони могли претендувати на фінансування з боку ЄС. Однак це не завадило регіональним офісам Великої Британії перетворитися на нормальну, а не в виняткову практику не тільки «вибивання» фінансових ресурсів, а й активної участі в політиці ЄС.

Регіональні офіси стали також постачальниками важливої інформації та експертизи для регіональних адміністрацій.

З цим пов'язана ще одна важлива особливість британських регіональних офісів: їхній якісний склад. До початку процесу активної деволюції у Великобританії, за відсутності виборних регіональних урядів, регіональні представництва склалися як широкі коаліції представників найрізноманітніших груп у регіоні – від місцевої влади до бізнесу та закладів вищої освіти. Ця особливість властива британській моделі регіонального представництва і сьогодні. Вона пов'язана з прагненням регіонів активно брати участь в різних сферах європейської політики.

Уряд консерваторів у Великій Британії, що знаходився при владі в 1980-1990-ті роки, не вітав ініціативу з боку регіонів, що різко контрастувало зі ставленням до них з боку Європейської комісії. Тому адміністрації міських конгломератів, особливо тих, які контролювалися Лейбористської партією, з готовністю йшли на прямі контакти з Брюсселем в обхід національних органів управління. У такій ситуації офіс у Брюсселі розглядався як можливість проведення незалежної політики у формі парадіпломатії.

У середині 1990-х років, після реформи регіонального управління у Великій Британії та поділу Англії на дев'ять регіонів, які отримали назву Урядових регіональних офісів (Government Offices for the Regions), почався новий етап діяльності регіональних представництв. Тепер раніше незалежні й навіть конкуруючі одна з одною структури субдержавного представництва, що належать до одного регіону, стали працювати разом, об'єднавши власні зусилля і ресурси. Починаючи з 1999 року до діяльності представництв англійських регіонів приєдналися створені в Англії Агентства регіонального розвитку (English Regional Development Agencies). Це також стало особливістю англійських офісів і підтвердило їх першочергову орієнтацію на економічний розвиток і фінансове лобіювання.

Згодом був створений «другий рівень представництв» – об'єднані регіональні офіси Англії, Шотландії та Уельсу – Шотландський офіс виконавчої влади в ЄС (The Scottish Executive's EU Office (SEEUO)) та Уельський європейський центр (Wales European Centre (WEC)).

На початку 2000-х років почався новий етап розвитку регіонального представництва регіонів Великобританії в Європі: були відкриті офіси, що представляють інтереси Парламенту Шотландії і Національної асамблеї Уельсу. Попередньо проведені шотландськими парламентаріями дослідження діяльності існуючих регіональних офісів, що представляли в основному виконавчу владу, показали, що зібрана інформація, в тому числі про Європейський парламент, не доходить до Парламенту Шотландії. Це стало основною причиною відкриття власного офісу з такими завданнями, як збір і аналіз інформації; співпраця з іншими регіональними парламентськими офісами, депутатами і комітетами

Європейського парламенту, національним парламентським офісом у Брюсселі; підтримка представників Шотландії в Комітеті регіонів ЄС. За прикладом Шотландії пішов і Уельс.

Таким чином, британська модель регіонального представництва, що починалася з відкриття скромних міських офісів, призначених для залучення європейських фінансів, еволюціонувала в одну з найбільш розвинених і розгалужених систем регіонального представництва в ЄС. Вона поєднує в собі як мінімум три види, або рівня, представництва – субрегіональний (міський), регіональний та парламентський, і виконує найрізноманітніші завдання, сприяючи регіональному розвитку та посилюючи роль регіонів Великої Британії в європейській політиці.

Загалом, британській моделі регіонального представництва в Брюсселі властиві такі елементи, як багаторівневність і різноманіття залучених регіональних структур діяльності представництв, самостійність по відношенню до свого національного рівня. Мабуть, головним елементом британської моделі лобіювання, на відміну від німецької моделі, опис якої наведемо далі, є її прагматична орієнтація на економічні цілі: основна мета регіональної присутності регіонального офісу в Брюсселі – економічний «дивіденд» від його діяльності. Це означає, що кількість грошей, витрачених на утримання офісу, має покриватися доходами від його діяльності з точки зору регіонального економічного розвитку.

Німецька модель - політичне лобіювання. Як і на багатьох інших напрямках підвищення ролі регіонів в Європі, землі як суб'єкти федерації у Федеративній Республіці Німеччина стали одними з піонерів регіонального лобіювання в Брюсселі. У період з 1985 по 1989 роки всі старі, а згодом і нові землі відкрили свої представництва в столиці об'єднаної Європи. Оскільки землі всередині федеративної системи Німеччини мають досить серйозні повноваження, то і їхні офіси, що представляють земельні уряди, наділені високим політичним статусом і досить широкими фінансовими можливостями.

Основне завдання представництв земель, на думку ряду експертів, полягає у відстоюванні власних інтересів як самостійного політичного суб'єкта, що має вагу на загальноєвропейському рівні. Володіючи значною автономією і законодавчими повноваженнями, землі з моменту заснування перших представництв ставили перед собою мету недопущення будь-якого скорочення своїх повноважень з боку держави. Інші експерти стверджують, що представники німецьких земельних офісів, на відміну від представників інших регіонів ЄС, відзначають у першу чергу свою представницьку функцію, яка доповнює, а не протистоїть позиції Постійного представництва Німеччини в ЄС. Подібну позицію можна віднести до особливостей кооперативної моделі німецького федералізму. Це зайвий раз доводить, що парадипломатична діяльність – не обов'язково гра з нульовою сумою, де позиція регіону повинна йти врозріз з

офіційною позицією центру. Навпаки, два рівня можуть доповнювати зусилля один одного для досягнення взаємовигідного результату.

Останнє, однак, не заважає німецьким земельним офісам, поряд з представництвами регіонів Великої Британії, відрізнитися підвищеною лобістською активністю не тільки в традиційних європейських інститутах – Європейській комісії та Європейському парламенті, а працювати і з Радою ЄС. Це говорить про широке поле діяльності і тиску на всі інститути ЄС, в яких приймаються рішення.

В останні роки намітилася тенденція розширення діяльності земельних представництв. Баден-Вюртемберг, Нижня Саксонія і Баварія відбудували собі нові офісні будівлі (остання витратила на будівництво 30 млн євро, помістивши будівлю між будівлею Європейського парламенту в Брюсселі і новою штаб-квартирою Європейської комісії). Ще одним показником серйозності підходу земель в питаннях європейського лобіювання є система рекрутування службовців в регіональні офіси німецьких земель. На відміну від представництв інших країн, німецька модель передбачає дво- або трирічне відрядження на роботу в Брюсселі чиновників і бюрократів з регіональних міністерств (керівник представництва і його заступник призначаються на більш тривалий термін). Вони повинні бути повноцінно обізнані про систему та особливості функціонування власних міністерств, щоб зуміти забезпечити максимальну користь у зборі та передачі адекватної інформації.

Якщо в роки появи земельних офісів їх команда складалася в основному з директора і помічника, то до середини 1990-х середня кількість службовців досягло семи, а до середини 2000-х зросла до 17 осіб. Останнім часом загальною тенденцією залишається збільшення штату представництва: на сьогоднішній день кожна земля відряджає по одному службовцю від кожного регіонального міністерства, а в планах – довести цей показник до двох. Дана тенденція, очевидно, свідчить про те, що земельні офіси справляються з поставленими перед ними завданнями і окупають вкладені в них фінансові ресурси.

Таким чином, на відміну від британської моделі, німецька відрізняється більш однаковим представництвом рівня земель («одна земля - один офіс»). При цьому вони головним чином представляють професійних співробітників земельних урядів і, відповідно, мають більш сконцентровані специфічні функції. А головна відмінність від британської моделі залишається незмінною: німецькі офіси (особливо – представництва західних земель) виконують у першу чергу функції політичного, а не економічного, лобіювання, представляючи землі як самостійних політичних акторів загальноєвропейського рівня.

Яку б з «моделей» представництва регіональних інтересів не вибрав той чи інший регіон, регіональний офіс зазвичай виконує стандартний набір функцій. Відмінності в основному полягають у тому, якими ресурсами – фінансовими і людськими – володіє представництво і наскільки ефективно вони

використовуються. За даними посередницькі офісу Брюссель-Європа (The Brussels-Europe Liaison Office), відкритого владою регіону Брюссель в 1991 році, на сьогодні більш ніж у 300 регіональних офісах (офіційно акредитовані приблизно дві три з них) працює близько 2000 осіб, так що середня чисельність працівників офісу – 7 осіб. Однак розкид досить великий: в рідкісних представництвах німецьких земель або іспанських автономних співтовариств працює менше 10 чоловік (рекорд - офіс Баварії зі штатом 28 осіб у 2005 році).

Навпаки, в представництвах більшості унітарних або децентралізованих держав число службовців рідко перевищує 1-2 особи.

За даними досліджень, у чверті найменш «заможних» регіональних офісів річний бюджет становить не більше 150 тис. Євро, а у чверті «найбагатших» – перевищує 337 тис. євро. Один з найбільш значних бюджетів – у представництва регіону Західний Мідлендс (Велика Британія), він становить понад 1 млн. 600 тис. євро. Деякі офіси працюють на зйомних квартирах, інші – влаштовують різні покази і прийоми у власних особняках).

Незважаючи на деякі відмінності, функції у більшості представництв регіонів в Брюсселі схожі:

- інформаційні функції – збір, аналіз, обмін і передача інформації про законодавство ЄС до свого регіону, і в зворотний бік – про стан справ у власному регіоні;
- мережеве співробітництво між регіональними представництвами;
- посередництво між регіональними і місцевими властями та іншими зацікавленими організаціями з власних регіонів та Європейським Союзом;
- вплив на політику Європейського Союзу та підтримка діяльності Комітету регіонів ЄС.

Вибір способів того, як ділитися досвідом та координувати діяльність з цим розмаїттям зацікавлених сторін відповідає тенденції до формування нових форм представництва, що об'єднують державні та приватні інтереси. Гарним прикладом цього є «модель публічно-приватного партнерства зі службами держав-членів», що характеризує особливості офісів Великобританії, де зацікавленість організацій-членів визначає більшість дій, що здійснюються останніми. Для деяких регіонів це вдається не шляхом об'єднання групи проміжних асоціацій під одним дахом у Брюсселі, а шляхом відкриття інституційного офісу для направлення запитів від будь-якого регіонального учасника. У цьому сенсі регіональні офіси можна назвати «інституційними лобістами», спрямованими на спрощення доступу регіональних зацікавлених сторін на європейську арену. Це зумовлює тенденцію, згідно з якою головна роль Брюссельського бюро полягає в репрезентації регіонів, які все більше визнаються виробничою одиницею, успіх якої залежить від можливості створити цілісний проект, використовуючи енергію як державного, так і приватного секторів. Це відбувається шляхом формування «відкритого» процесу представництва, який

відіграє велику роль для бізнес-асоціацій та фірм, науково-дослідних та освітніх установ та культурних організацій. Це частково зміщує поняття «регіону» в Брюсселі від суто інституціонального до концепції «рівня врядування», територіальної арени, в рамках якої може відбуватися взаємодія між різними суб'єктами, і де територіальна взаємозалежність і географічна близькість є важливими мотивуючими факторами для спільної роботи та взаємодії із зовнішнім світом (наприклад, через мережі, що сформувалися на інших територіальних рівнях).

Залучення зацікавлених сторін з регіону, як правило, може бути перевагою для діяльності регіональних органів влади в Брюсселі. Насправді останні можуть представити себе інституціям ЄС як краще представництво справжніх потреб, що надходять «знизу». Вони можуть легко заявити, що виступають за інтереси більш ніж одного виборчого округу, тим самим справляючи позитивне враження на Комісію виконанням принципу взаємодоповнюваності між регіональними органами влади та організаціями громадянського суспільства, підтриманого в Білій книзі про європейське врядування 2001 р. Однак вони мають бути в змозі тримати дії цих зацікавлених сторін під власною «інституційною парасолькою», щоб забезпечити узгодженість, уникати дублювання та мати можливість підтримувати ті переваги, які надає їм офіційний статус представників виборних органів при взаємодії з інститутами ЄС. Переплетення публічних і приватних інтересів привела до того, що регіони все менше сприймаються як суто інституційні суб'єкти.

Гарним прикладом взаємодоповнюваності представництва інтересів з боку приватних організацій, регіонів та місцевих органів влади в Брюсселі, безумовно, є однин з найбільш поширених заходів, що стосується регіонів у Брюсселі, – так звані «Дні відкритих дверей». Вони являють собою чотириденні заходи, на яких регіони та місцеві органи влади разом з іншими відповідними зацікавленими сторонами зустрічаються з установами ЄС та експертами у цій галузі для обміну досвідом, найкращою практикою та пропозиціями щодо політики. Такі заходи проводиться щорічно з 2003 року та створені з ініціативи Комітету регіонів і Генеральної дирекції Європейської Комісії. В даний час кожен такий захід приймає понад 6000 учасників та включає в себе 100 семінарів; він в основному зосереджений на вдосконаленні політики згуртованості та важливості регіонів і міст у розробці політики ЄС. У «днях відкритих дверей» беруть участь такі суб'єкти, як підприємства і банки (5,68% від загальної кількості учасників), інститути громадянського суспільства (4,55%), академічні та науково-дослідні інститути (12,27%), консультанти (7,73%) та інші зацікавлені сторони (5,67%), регіональні та місцеві органи влади (51,82%).

Мережі представництва інтересів

Наявність представництва в Брюсселі не означає повної можливості втілення територіальних та функціональних потреб у процес формування

політики ЄС. Навпаки – єдиний спосіб досягти певних результатів – це «об'єднатися» з іншими регіонами в Брюсселі, що пояснює поширення протягом останніх десятиліть величезної кількості регіональних або міжрегіональних мереж. Останні – це канали, які використовуються для здійснення всіх основних заходів: обміну інформацією, організації європейських конкурсів проєктів, лобіювання тощо.

Регіони прагнуть впливати на вироблення політики ЄС різними способами. По-перше, вони звертаються до установ, беручи участь у консультаціях, відкритих Комісією з конкретних тем, і таким чином, маючи змогу впливати на законодавчі пропозиції в обмін на достовірну інформацію «знизу». Найсильніші та найбільш впливові гравці також можуть націлитися на неформальні або «обмежені» консультації, підтримуючи тісні та міцні контакти з посадовими особами Комісії або членами Європейського парламенту. Розробляючи позиційні документи щодо конкретної політики та поширюючи їх, регіони прагнуть впливати на розробку політики у сферах, що представляють інтерес. Це рідко робиться індивідуально, але частіше через регіональні мережі, ім'я яких робить пропозицію більш авторитетною. Насправді, мережева позиція означає, що документ був підготовлений шляхом дебатів та консультацій з більшістю зацікавлених сторін. Те, наскільки регіон може реально формувати зміст позиційного документу у великих мережах, залежить від кількості ресурсів, які він виділяє на пов'язані з цим заходи в мережі. Для регіону це очевидно пов'язано з розмірами його бюджету та чисельністю персоналу в Брюсселі.

Відсутність або неефективність офіційних каналів може частково пояснити створення так званих «трансрегіональних мереж», «міжрегіональних асоціацій», «міждержавних мереж» або «мереж регіонального співробітництва». Усі ці терміни зрештою зводяться до одного і того ж визначення: «асоціації, утворені між субнаціональними утвореннями різних держав, кінцевою метою яких є діяти як групи тиску в багатосторонніх установах, а також сприяти співпраці на основі спільних інтересів, потреб та прагнень». Зазвичай вони поділяються на щонайменше дві категорії, які можуть бути узагальнені як «універсальні» та «галузеві».

Універсальні – це асоціації загального призначення, які об'єднують регіони за широким спектром сфер співробітництва та лобіювання. Найбільшими асоціаціями такого роду є Асамблея європейських регіонів (АЄР) та Рада європейських муніципалітетів та регіонів (РЕМР), які зосереджуються на територіальному представництві в традиційному розумінні, беручи участь у широкому захисті «субсидіарності» в «регіональному й локальному аспектах Європи». АЄР була заснована в 1985 р. й розвивала тісну співпрацю з Комісією, особливо з питань структурних фондів та інституційних питань, лобіюючи включення принципу субсидіарності до Маастрихтського договору та разом з РЕМП – створення Комітету регіонів. РЕМП, заснована в 1984 р., більш

орієнтована на місцеві органи влади, ніж на регіони, і демонструє сильний внутрішній поділ між інтересами двох груп. Незважаючи на відмінності, які часом призводили до конкуренції з АЄР, обом асоціаціям часто доводилося спільно працювати над найрізноманітнішими питаннями. Також РЄМП має жорстко інституціональний підхід до регіональних інтересів, стверджуючи, що його роль «парасольової організації національних асоціацій, що представляє органи місцевого та регіонального самоврядування», а також демократичний характер обраних регіональних та місцевих членів повинен надати їй особливий статус по відношенню до постійних лобістів.

Незважаючи на те, що універсальні мережі все ще активно використовуються сьогодні, їхня корисність щодо конкретних політик все більше ставиться під сумнів, оскільки вони занадто широкі за своїм предметом діяльності та набором учасників. З одного боку, їхні цілі залишаються дуже загальними, що стосується сприяння «субсидіарності» та «регіональному виміру» Європи, а також впливу на інституції ЄС на майже кожен сферу політики, що стосується їх членів. З іншого боку, кількість їхніх членів є надмірним, і їх різноманітність неминуче призводить до всеохоплюючих і найнижчих позицій «спільного знаменника». Серед мереж з великою кількістю членів ті, кому вдається уникнути цієї ситуації, вирізняються ті, що мають галузеві та спеціалізовані форми роботи. Крім того, їх спрямованість на інституційний статус своїх членів свідчить про прихильність більше до територіального представництва, ніж співпраці з приватними та функціональними суб'єктами для спільного лобіювання з конкретних питань політики. Їх зацікавленість в інституційних питаннях відображається на їхній участі в експертних групах Комісії, які найбільше стосуються їх законодавчих повноважень та юрисдикції. Таким чином, АЄР є частиною експертних груп, таких як «Форум охорони здоров'я ЄС», «Група зацікавлених сторін у шкільній освіті», «Асамблея сільської мережі», дві групи «Європейської мережі розвитку сільського господарства». Аналогічно, РЄМП бере участь в «Експертній групі з питань повеней та стратегічної координації Водної рамкової директиви», «Експертній групі зацікавлених сторін з питань перегляду повітряної політики ЄС», «Експертній групі зацікавлених сторін з питань електронних закупівель», а також в інших групах з питань сільського розвитку, структурних та інвестиційних фондів, використання енергії на місцевому рівні тощо.

Неоднорідне членство та широка спрямованість мереж, описаних вище, відображає традиційну роль регіонів як інституційних суб'єктів і навряд чи робить їх гнучкими каналами для адаптації до можливостей структур Комісії, коли вимагається спеціальна експертиза на ранніх етапах розробки політики. Мережі з більш вузьким предметом діяльності часто базуються на тісній співпраці з приватними суб'єктами та потенційно дають більші шанси регіонам успішно лобіювати інститути ЄС у конкретних політиках, позиціонуючи себе як

органами публічної влади, так і представниками певних галузевих потреб. То ж дедалі більше мереж зосереджуються на певній галузі політики чи навіть на одній політиці. Членство в них варіюється за сферою інтересів, яка може бути більш привабливою для одних регіонів, і непривабливою для інших, іноді навіть тому, що деякі регіони просто не мають повноважень у відповідних сферах.

Прикладом асоціації, яка майже виключно орієнтується на єдину політичну сферу, є Асоціація європейських регіонів походження (АЄРПП), мережа, яка лобіює захист регіонів, де особливу вагу має аграрний сектор та поставка специфічних традиційних продуктів харчування. Мережа була заснована у 2004 р. в Бордо 16 європейськими регіонами, і наразі включає 30 дійсних членів та 4 спостерігачі з 6 країн ЄС (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, Польща та Греція). АЄРПП працювала над багатьма питаннями, окрема над розробкою Комісією так званого «пакету якості», а також над визначенням нової спільної сільськогосподарської політики на 2014-2020 рр. Постійна робота АЄРПП з цих питань переконувала Комісію запросити асоціацію взяти участь у трьох своїх групах громадського діалогу – це органи, які використовуються для постійних консультацій з питань сільського господарства та розвитку сільських територій. Потужні зв'язки також були налагоджені з Комітетом Європейського парламенту AGRI. Цікавим є те, що з точки зору змішаного режиму представлення територіальних та функціональних інтересів мережею керують два комітети: один складається з одного представника для кожного регіону як установи, а другий хоплює представників сільськогосподарських виробників кожного регіону. Ці різні суб'єкти збираються двічі на рік на Генеральній Асамблеї, тим самим об'єднуючи регіони як «одиниці виробництва».

Окрім цих дуже специфічних асоціацій, деякі галузеві мережі охоплюють більше політик у межах своєї сфери діяльності. Серед них виділяється Європейська регіональна науково-дослідна та інноваційна мережа (ЄРНДІМ) – швидко зростаюча мережа, що об'єднує близько 120 європейських регіонів. Вона є постійним партнером Європейської Комісії, яка не лише включає цю мережу до механізмів консультацій, але й визнає свою роль у наданні допомоги регіональним економічним суб'єктам приєднатися до фінансування ЄС. ЄРНДІМ займається обміном найкращими практиками та розробкою проектів у галузі інновацій: його 14 тематичних робочих груп висвітлюють теми від передового виробництва до дизайну та творчості. Ця мережа бере участь в роботі експертних груп Комісії, що стосуються її політики, головним чином щодо функціональних інтересів, таких як «Консультативна група H2020 з питань «Наука з суспільством та для суспільства», «Консультативний форум для мережі "Enterprise Europe"» тощо.

Завдяки тісній співпраці з приватним сектором регіони виходять за рамки своєї суто інституційної ролі, все більше представляючи себе посередниками функціональних інтересів на своїй території і, таким чином, виконуючи ті самі

правила більшості лобістських суб'єктів у Брюсселі: надання спеціалізованої та справжньої інформації інституціям ЄС в обмін на включення в процес формування політики. Стійка неефективність інституційних каналів територіального представництва, таких як Комітет регіонів та Рада ЄС, – разом із виникненням нових можливостей структури в режимі консультацій з Комісією – підштовхують регіони до створення міжрегіональних мереж, орієнтованих на єдину політику або політика. Останні забезпечують канал для об'єднання функціональних інтересів з регіонів і включаються в механізми консультацій Європейської Комісії як "експерти" з конкретних галузей політики. Цю систему оживляють представництва регіонів у Брюсселі, які постійно містять або періодично розміщують представників торгових палат, університетів, науково-дослідних центрів, профспілок, асоціацій фермерів та інших зацікавлених сторін, що мають територіальні інтереси.

3.4. Європейська ініціатива INTERREG: причини розробки, зміст, еволюція

ЄС формує свою стратегію регіонального розвитку так, щоб вона базувалася на наявних можливостях і, за допомогою якої можна було б посилити конкурентоспроможність регіонів та паралельно ліквідувати їх відсталість. Особливо це стосується підтримки прикордонних регіонів, які в кожній державі були периферійними і менш розвинутими, ніж центральні. Щоб нівелювати цю різницю, ЄС у своїй регіональній політиці приділяє значну увагу прикордонним регіонам з тим, щоб згладити різницю рівня життя населення як між регіонами всередині однієї держави, так і між прикордонними регіонами сусідніх держав ЄС. З 1990 року Європейський Союз здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів, а саме: INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, MEDA, CARDS, LACE. INTERREG є найбільшою програмою громадських (місцевих) ініціатив (Community Initiative) ЄС щодо підтримки розвитку прикордонних регіонів країн – членів ЄС і деяких приморських територій.

INTERREG – транс'європейська співпраця для збалансованого розвитку. Назва утворена поєднанням скорочень *inter* (між) і *reg* (скорочення від регіону). Це одна з найбільших і значних програм Європейського Союзу щодо співпраці у сфері проектів міжрегіонального значення. Вона неодноразово згадується у багатьох документах ЄС, зокрема в «Європейській перспективі просторового розвитку», «Фундаментальних принципах сталого просторового розвитку європейського континенту» та інших. INTERREG одним із головних інструментів підтримки транснаціональних проектів регіонального розвитку, що стимулює міжрегіональне співробітництво в ЄС.

За своєю структурою INTERREG – це серія програм зі стимулювання співпраці між регіонами в країнах Європейського Союзу і за його межами, що

фінансуються Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР). INTERREG I охоплював період 1990-1993 рр., INTERREG II – 1994-1999 рр., INTERREG III – 2000-2006 рр., INTERREG IV – 2007-2013 рр. Чинний на сьогодні INTERREG V (2014-2020) охоплює всі 27 країн-членів ЄС, країни ЄАВТ (Норвегія, Швейцарія, Ісландія, Ліхтенштейн), шість країн-кандидатів і 18 сусідніх країн. Його бюджет складає 10,1 млрд. євро, що становить 2,8% від загального бюджету європейської політики згуртованості. Оскільки країни, що не входять в ЄС, не сплачують членських внесків до ЄС, то вони роблять свій внесок безпосередньо в INTERREG, а не через ЄФРР.

У 1990 році INTERREG був розроблений як Ініціатива Співтовариства з бюджетом усього 1 мільярд євро, що покривала виключно транскордонне співробітництво. Згодом INTERREG поширився на транснаціональне та міжрегіональне співробітництво. На 2014-2020 роки європейське територіальне співробітництво є однією з двох цілей політики згуртованості, окрім інвестицій в соціально-економічне зростання та працевлаштування. За 30 років обсяги фінансування в межах INTERREG зросли в 10 разів (рис. 6).

У 2015 році 25-ту річницю INTERREG відзначали різноманітними заходами по всій Європі як значне свято, адже з роками цей проект не тільки підтвердив свою ефективність, але й став ключовим інструментом Європейського Союзу в підтримці співпраці між партнерами. Його мета: спільне вирішення спільних викликів та пошук спільних рішень – у галузі охорони здоров'я, досліджень та освіти, транспорту, енергетики тощо. INTERREG покликаний стимулювати співпрацю між державами-членами Європейського Союзу на різних рівнях. Одна з його головних цілей – зменшити вплив національних кордонів на користь рівного економічного, соціального і культурного розвитку всієї території Європейського Союзу.

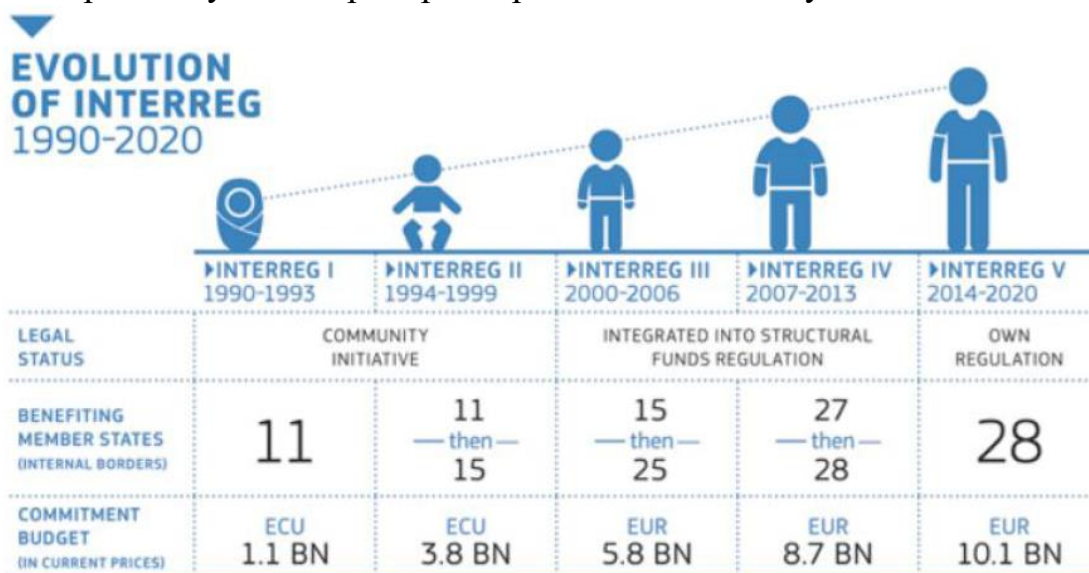


Рис. 6. Еволюція INTERREG у 1990-2020 рр.

Мета INTERREG – зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості по всій Європі шляхом сприяння збалансованому розвитку континенту за допомогою транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва. Особливу увагу було приділено інтеграції віддалених регіонів з тими, які мають зовнішні кордони з країнами-кандидатами.

INTERREG відрізняється від більшості програм політики згуртованості одним важливим аспектом: він передбачає співпрацю між органами влади двох або більше держав-членів. Заходи Interreg потрібні не тільки для того, щоб продемонструвати позитивний вплив на розвиток по обидва боки кордону, але і їхня розробка і, за можливості, їхня реалізація має здійснюватися на загальній транскордонній основі.

Після того, як операційні програми отримують схвалення з боку Європейської комісії, реалізація програм координується керівними комітетами, до складу яких входять представники органів влади, відповідальних за заходи політики згуртованості в кожній державі-члені. Це можуть бути як центральні державні органи, так і INTERREG агентства. Як і майже всі заходи політики згуртованості, проекти Interreg вимагають спільного фінансування з боку держав-членів, регіональних влад або самих керівників проектів. Обсяг необхідного співфінансування залежить від регіону і варіюється від 50% до 0% щодо найбідніших регіонів.

Кінцевими бенефіціарами фондів INTERREG зазвичай є державні органи, асоціації за інтересами та некомерційні організації, такі як торгові палати, організації роботодавців, союзи або дослідні інститути. Згідно INTERREG IV, приватні фірми мали право на участь тільки в тому разі, якщо вони подали заявку через консорціум з декількох фірм; у попередні програмні періоди вони взагалі не мали такого права.

Кожному етапу проведення відповідає свій розмір фінансування. Кошти INTERREG I використовувались на перепрофілювання галузевих структур прикордонних територій з метою створення єдиного внутрішнього ринку в ЄС.

Бюджет спеціальної ініціативи INTERREG II був фактично розділений на три частини: напрям А – транскордонне співробітництво; напрям В – енергетичні мережі; напрям С – кооперація у сфері регіонального планування.

Відповідно до чинного проекту Європейської політики згуртованості на 2014-2020 роки та цілей, поставлених у стратегії «Європа-2020», «Interreg» було істотно перероблено для досягнення більшого ефекту та ще більш ефективного використання інвестицій. Основними елементами реформи 2014-2020 рр. є: а) концентрація; б) спрощення; в) результати орієнтації.

П'ятий програмний період INTERREG (2014-2020 рр.) передбачав бюджет у розмірі 10,1 млрд. євро, вкладений у понад 100 програм співпраці між регіонами та територіальними, соціальними та економічними партнерами. Цей бюджет також включає виділення ЄФРР державам-членам для участі у програмах

співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС, що підтримуються іншими інструментами (Інструментом доприєднання та Європейським інструментом сусідства). Програма INTERREG V забезпечує три напрями співробітництва:

Напряма А – транскордонне співробітництво (єврорегіон «Франція – Валлонія – Фландрія»; єврорегіон «Маас – Рейн», єврорегіон «Фландрія – Нідерланди», морський транскордонний регіон «Два Моря» (Велика Британія – Франція – Фландрія – Нідерланди). Транскордонне співробітництво між сусідніми регіонами спрямоване на розвиток транскордонних соціально-економічних центрів на основі загальних стратегій розвитку. Для позначення новостворених об'єктів часто вживається термін «транскордонний регіон», за умови, що існує певна ступінь місцевої активності. Термін Єврорегіон також використовується для позначення різних типів організацій, які використовуються для управління коштами INTERREG. У багатьох випадках були створені секретаріати, які фінансуються за рахунок технічної допомоги; на створення міжнародної присутності для місцевого розгортання цієї програми спрямований відповідний компонент фінансування. INTERREG A – це, безумовно, найбільша частина з точки зору бюджету та кількості програм.

INTERREG V-A охоплює:

- 60 транскордонних програм – вздовж 38 внутрішніх кордонів ЄС з внеском ЄФРР у розмірі 6,6 млрд. євро;
- 12 транскордонних IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance – Інструментів надання допомоги перед вступом) з бюджетом у 242 млн. євро;
- 16 транскордонних ENI (European Neighbourhood Instrument – Європейських інструментів сусідства) – програм міжнародного співробітництва та розвитку в розмірі 634 млн. євро;

Напряма В – транснаціональне співробітництво (Північно-Західна Європа, регіон «Північне Море»). Транснаціональна співпраця за участю національних, регіональних і місцевих органів влади спрямована на сприяння кращій інтеграції в рамках Союзу за допомогою формування великих груп європейських регіонів. Напрямок В – це проміжний рівень, на якому зазвичай співпрацюють несуміжні регіони з декількох різних країн, які стикаються зі спільними або порівнянними проблемами.

INTERREG V-B включає 15 транснаціональних програм, що охоплюють найбільш крупні сфери співробітництва, такі як Балтійське море, Альпійський та Середземноморський регіони, а також деякі країни, що не є членами ЄС; внесок ЄФРР – 2,1 млрд. євро.

Напряма С – міжрегіональне співробітництво, спрямоване на підвищення ефективності політики та інструментів регіонального розвитку за допомогою широкомасштабного обміну інформацією і досвідом (мереж). Це фінансово найменша частина з трьох, але програми охоплюють всі держави-члени ЄС.

INTERREG V-C включає в себе програму INTERREG Europe та 3 мережеві програми (URBACT III – програм співпраці міст, INTERACT III – програму територіальної співпраці та ESPON – програма територіального розвитку та єдності). Ці програми міжрегіональної співпраці охоплюють усі держави-члени ЄС, а також Норвегію та Швейцарію, а у випадку з URBACT – також Ісландію та Ліхтенштейн. Вони забезпечують основу для обміну досвідом між регіональними та місцевими органами в різних країнах. Внесок ЄФРР – 500 млн. євро.

Сьогодні основний наголос ЄС робиться на те, щоб прокласти шлях для регіонів, аби вони повною мірою реалізували свій потенціал, допомагаючи їм отримати вигоду зі своїх природних переваг і одночасно використовуючи ті можливості, які розкривають потенціал для економічного, соціального та екологічного прогресу. Для досягнення цієї мети INTERREG Europe пропонує регіональним і місцевим органам публічної влади по всій Європі можливість обмінюватися ідеями та досвідом у сфері державної політики на практиці, покращуючи, таким чином, стратегії для своїх громадян і спільнот.

INTERREG V базувався на 11 інвестиційних пріоритетах, визначених Регламентом ЄФРР, що сприяють реалізації стратегії «Європа-2020» для розумного, стійкого та всеосяжного зростання. Принаймні, 80% бюджету кожної програми співпраці має зосереджуватися на максимум 4 тематичних цілях серед одинадцяти пріоритетів ЄС:

- дослідження та інновації;
- інформаційно-комунікаційні технології;
- конкурентоспроможність малих і середніх підприємств;
- низьковуглецева економіка;
- протидія змінам клімату;
- довкілля та ефективне використання ресурсів;
- зайнятість і мобільність;
- соціальна інклюзія;
- краща освіта, навчання;
- краще публічне адміністрування.

Ситуацію ускладнює використання національними органами управління коштів, наданих ЄС. Через недостатнє узгодження повноважень органів державної влади, місцевих і регіональних влад з'являються суттєві перешкоди на шляху до повноцінного транскордонного співробітництва. Проте ситуацію погіршує і використання та управління коштами, наданими ЄС, національними органами управління. Вирішення цієї проблеми ЄС бачить у більш децентралізованому управлінні коштами структурних фондів ЄС.

Найбільш значним прикладом доручення України до реалізації програм INTERREG є Програма транскордонного співробітництва (ТКС) Польща-Білорусь-Україна, яка вже 15 років підтримує процеси розвитку на прикордонній території Польщі, Білорусі та України шляхом фінансування різноманітних

проектів. Усі проекти, що фінансуються у рамках Програми Польща-Білорусь-Україна, є некомерційними та сприяють поліпшенню якості життя мешканців східної Польщі та Західної України і Білорусі. Всі проекти, що фінансуються у рамках Програми, демонструють сильний транскордонний ефект не лише завдяки партнерству між інституціями цих трьох країн, але насамперед завдяки результатам діяльності та позитивному впливу цих проектів на прикордонні території.

У 2021 році розпочався новий програмний період, який охоплює період з 2021 по 2027 рік і передбачає бюджет у розмірі 394 млн. євро, щоб допомогти місцевим, регіональним і національним урядам по всій Європі розробити та реалізувати кращу політику. Головна мета - створювати середовище та можливості для обміну рішеннями проблем регіонального розвитку шляхом обміну передовими практиками та вивченням політики між європейськими регіонами в 36 країнах – ЄС-27, Албанія, Боснія і Герцеговина, Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Норвегія, Сербія, Швейцарія та Україна.

Представники влади з різних регіонів Європи працюють спільно над спільним питанням регіонального розвитку. Вони обмінюються досвідом та передають передові практики з метою покращення своєї політики регіонального розвитку.

Партнери працюють разом кілька років:

- знайти нові шляхи вирішення своїх територіальних проблем та інтегрувати їх у свою політику регіонального розвитку;

- тестувати нові та інноваційні підходи пілотні дії, коли це необхідно.

Платформа сприяє всім пріоритетам політики згуртованості ЄС.

1. SMART Європа

- Дослідницький та інноваційний потенціал
- Цифровізація
- Конкурентоспроможність МСП
- Навички для S3 та промислового переходу
- Цифрове підключення

2. Зелена Європа

- Енергоефективність
- Відновлювана енергія
- Розумні енергетичні системи
- Зміна клімату
- Водне господарство
- Кругова економіка
- Природа та біорізноманіття
- Міська мобільність з нульовим викидом вуглецю

3. Більш пов'язана Європа

- Сталий TEN-T
- Стала мобільність

4. Більш соціальна Європа

- Працевлаштування
- Освіта
- Соціальна інтеграція
- Інтеграція громадян третіх країн
- Охорона здоров'я
- Культура та сталий туризм

5. Європа ближча до громадян

- Інтегрований розвиток міст
- Інтегрована позаміська забудова

6. Краще політичне управління

- Будь-яке питання, пов'язане з управлінням політики регіонального розвитку (наприклад, оцінювання та моніторинг, державні закупівлі, державна допомога).

3.5. Нова регіональна політика ЄС в контексті сучасних викликів і ризиків

Первинно мету регіональної політики ЄС, яку називають політикою згуртування, було визначено як сприяння гармонійному соціально-економічному розвитку Європейського Союзу та його країн-членів. Політика базується на принципі солідарності багатших країн і регіонів з біднішими країнами й регіонами, а також на економічному принципі, згідно з яким нижчі обсяги виробництва в бідних країнах- учасниках і регіонах або країнах і регіонах з високим рівнем безробіття є втратою сукупного потенціалу Європейського Союзу. До початкових пріоритетів регіональної політики ЄС було віднесено допомогу регіонам зі складними природно-кліматичними умовами та демографічною ситуацією, з високим рівнем безробіття, що переживали промисловий перехід, сільських територій, неблагополучних міських районів і найвіддаленіших регіонів. Однак надалі механізми регіональної політики ЄС поширились на проблеми, викликані впливом глобалізації, міграції, бідності та відсутності інновацій, зміною клімату, енергетичним переходом і забрудненням навколишнього середовища, які притаманні регіонам в усіх країнах-членах ЄС, а не лише в менш розвинених.

Проведений аналіз розподілу фінансування зі структурних фондів ЄС засвідчує, що в першій десятці країн з найвищими обсягами асигнувань на період 2021-2027 рр. знаходяться такі країни, як Німеччина, Франція, Італія – вони характеризуються порівняно вищим рівнем ВВП на одного мешканця (рис.7).

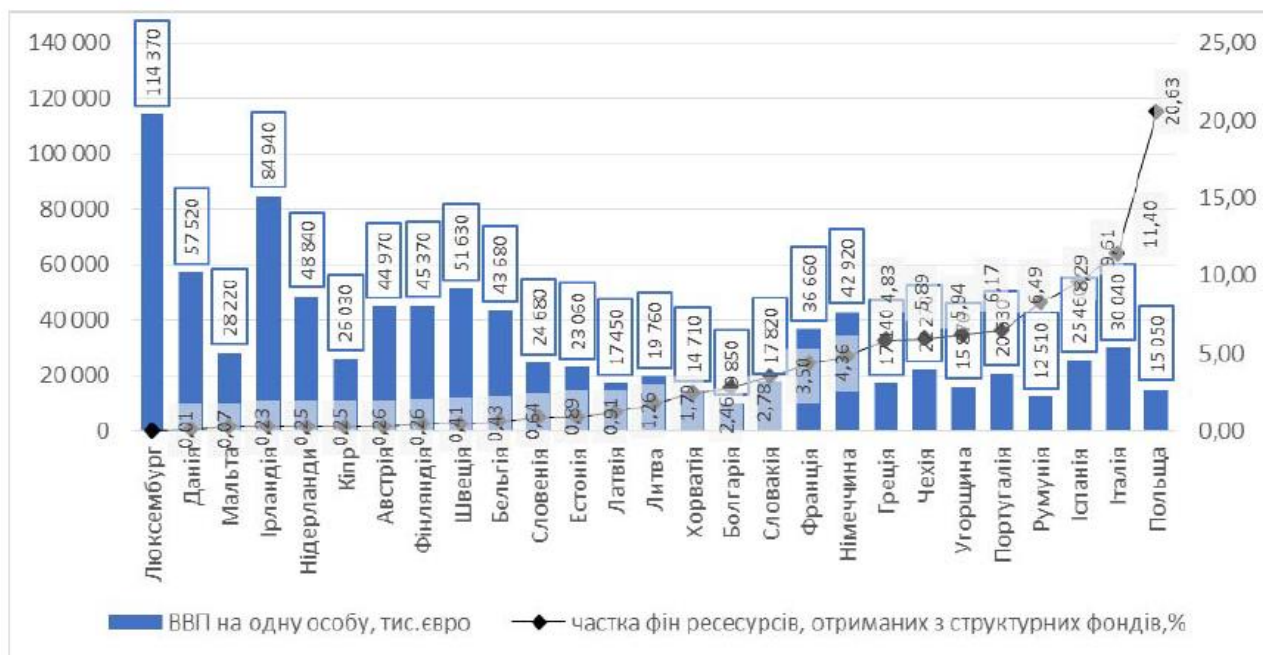


Рис. 7. Розподіл асигнувань для країн-членів ЄС в межах реалізації політики згуртування на 2021-2027 рр., [2, с.4]

Регіональна політика ЄС здійснюється на всіх рівнях європейського управління – від місцевого та регіонального рівня до державного і навіть наднаціонального. Водночас на кожному рівні є власні інструменти й механізми її реалізації. Наприклад, на наднаціональному рівні регіональна політика ЄС вважається тематично упорядкованою та такою, що приймається на основі централізованих рішень і є комплексом заходів, спрямованих на усунення дисбалансу через правові та фінансові інструменти економічного та соціального розвитку регіонів ЄС з одночасним збереженням економічної та соціальної цілісності.

Починаючи з кінця 1980-х років у регіональній політиці країн-членів Європейського Союзу відбулись парадигмальні пертурбації – на зміну парадигми старого регіоналізму прийшла парадигма нового регіоналізму. Остання передбачала зміщення від ресурсорозподільної моделі до інноваційно-стимулювальної, в якій акцент ставиться на здатності прогнозувати потреби ринку праці відповідно до змін технологій, ураховуючи інформатизацію суспільства, використання соціального та інституційного капіталу регіону (рис. 8).

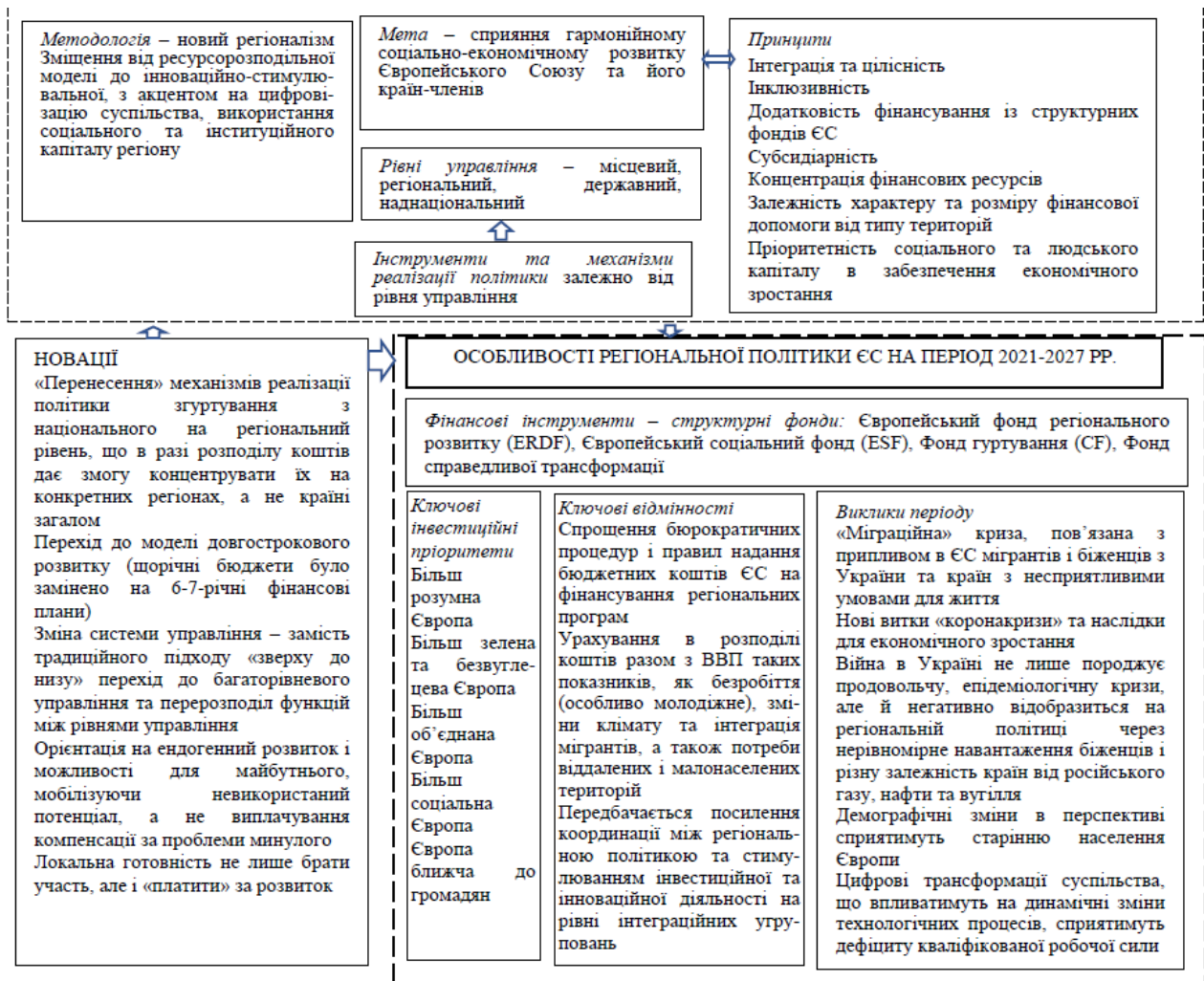


Рис.8. Нові підходи до формування регіональної політики Європейського Союзу на період 2021-2027 рр., [2, с. 5]

На думку українських дослідниць І. З. Сторонянської та Л. Я. Беневської, основними новаціями інноваційно-стимулювальної моделі стали такі:

- відбувся перехід від моделі «Європа регіонів», що базувалась на безпосередній фінансовій допомозі відсталим регіонам, до моделі «Європа через регіони», в основі якої – стимулювання саморозвитку регіонів і підвищення їхньої конкурентоспроможності на основі ендегенних чинників розвитку.

Зокрема, у Маастрихтському договорі (1992 р.) політику згуртування країн і регіонів було віднесено до головних пріоритетів ЄС та зазначено, що «регіональна політика ЄС тепер є політикою, що орієнтується на можливості для майбутнього, мобілізуючи невикористаний потенціал, а не виплачуючи компенсацію за проблеми минулого»;

- «перенесення» механізмів реалізації політики згуртування з національного на регіональний рівень, що дозволяє концентрувати розподілені

кошти в регіонах, що найбільше їх потребують. Регіони все частіше стають учасниками міжнародних відносин та інтеграційних процесів;

- відбувся перехід до моделі довгострокового розвитку на принципах децентралізації, спрямованого на просування всіх регіонів, ураховуючи інноваційний чинник зростання. Щорічні бюджети було замінено на 6-7-річні фінансові плани, що дозволило здійснювати фінансування довгострокових проєктів (реалізували такі багаторічні плани: фінансовий план 1988-1993 рр., фінансовий план 1994-1999 рр., фінансовий план 2000-2006 рр., фінансовий план 2007- 2013 рр., фінансовий план 2014-2020 рр. і фінансовий план 2021-2027 рр.);

- має місце радикальний перегляд системи управління регіональним розвитком. Замість традиційного підходу «зверху до низу» впроваджується багаторівневе управління та відбувається перерозподіл функцій між рівнями управління;

- посилилась значущість локальних особливостей розвитку територій та активів – матеріальних і нематеріальних, що потребує розроблення підходів до їх ідентифікації, зміни підходів до управління просторовим розвитком, що проявляються в локальній готовності не лише брати участь, але і «платити» за розвиток.

В основу регіональної політики, що базується на парадигмі нового регіоналізму, покладено низку основоположних принципів розвитку, співпраці та співіснування громад, регіонів і країн.

1. *Принцип інтеграції та цілісності* закладений у базових документах ЄС. Політика конвергенції, або економічного зближення більш розвинених і менш розвинених країн і регіонів ЄС, реалізується через інтеграційні процеси, які переміщуються з міждержавного рівня на міжрегіональний. Потенціал протистояння «лідерів» та «аутсайдерів» змінюється на потенціал синергії міжрегіональної співпраці, яка формується на основі досягнення ефективності використання регіональних ресурсів розвитку.

Починаючи з 2007-2013 рр. в політику згуртування ЄС була вперше введена ціль 3 «Європейська територіальна кооперація», яка згодом пролонгувалась і реалізується в межах програми «Засоби з'єднання Європи». Для її досягнення передбачається об'єднати місцеві та регіональні ініціативи та сприяти міжтериторіальній співпраці через розвиток міжнародної транспортної інфраструктури тощо.

2. *Необхідність впровадження принципу інклюзивності* під час вирішення завдань регіональної політики зумовлена загостреннями, викликаними негативним впливом «простого» (неінклюзивного) економічного зростання на регіональний розвиток за рахунок посилення дисбалансів і нерівномірності розвитку, виникнення ризиків соціальної та економічної ізоляції регіонів і громадян. Нова регіональна політика в контексті концепції інклюзивності акцентує увагу на питаннях стимулювання інклюзивного зростання та розвитку

регіонів завдяки використанню специфічних активів територій і ресурсів, що раніше не використовувались або використовувались неефективно чи обмежено; залученню потенціалу регіонів до національного економічного розвитку та забезпеченню територіальної єдності країни. Інклюзивний розвиток визначено як процес структурних змін, що супроводжується поліпшенням якості життя місцевого населення.

3. *Орієнтація на ендогенний розвиток регіонів*, а не на екзогенні інвестиції та трансфerti сприяє ефективному використанню сукупності ресурсів на певній території та забезпечує спроможність виявлення та залучення невикористовуваних джерел розвитку для забезпечення ефективного функціонування території.

4. *Згідно з принципом субсидіарності* нова регіональна політика ЄС базується на концепції багаторівневого управління, яка передбачає гармонізацію та узгодження рішень, що приймаються на різних рівнях управління – місцевому, регіональному, національному, міжнародному.

Відповідно до цього принципу заходи мають здійснюватися на якомога нижчому рівні. Органи ЄС реалізують певні завдання тільки тоді, якщо вони не можуть бути самостійно виконані регіонами або країнами-членами ЄС.

5. *Принцип додатковості* передбачає додаткове фінансування із структурних фондів ЄС, які доповнюють фінансові ресурси країн-членів ЄС, а не замінюють їх. Політику згуртування фінансують через три основні фонди: Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Фонд гуртування (ФГ). Основним серед фондів є ЄФРР (60% усіх коштів), його метою є зменшення диспропорцій розвитку регіонів, сприяння розвитку депресивних регіонів, посилення конкурентоспроможності. Фонд гуртування спеціалізується на фінансуванні проєктів транспортної, екологічної інфраструктури, відновлюваної енергетики. Цілями ЄСФ є соціальна інтеграція та боротьба з бідністю, а кошти фонду спрямовані на сприяння зайнятості, інвестиціям у людський капітал, освіту, професійну підготовку.

Країни-члени ЄС мають відмінну структуру розподілу асигнувань за фондами: для таких країн, як Люксембург і Данія, лише чверть фінансування припадає на ЄФРР, тоді ж як половина виділених коштів використовується на територіальне співробітництво. Натомість для країн з найвищою часткою фінансування асигнувань на політику згуртування (Польща, Італія, Румунія, Іспанія) частка ЄФРР у структурі фінансування – понад 60%.

Основний обсяг коштів Фонду гуртування виділяється на розвиток країн постсоціалістичного табору – Польщі, Чехії, Румунії, Естонії, Угорщини.

У 2021 р. створено Фонд справедливої трансформації – новий фінансовий інструмент у межах політики згуртованості. Він спрямований на надання допомоги територіям, які стикаються із серйозними соціально- економічними викликами через викиди парникових газів, і фінансуватиме проєкти із зменшення

негативних соціально-економічних наслідків енергетичного переходу для громад країн-членів ЄС, які залежать від викопного палива чигалузей, що спричиняють викиди парникових газів.

6. *Принцип концентрації* – обмеження допомоги тільки тими видами діяльності, які мають велике значення для соціально-економічного згуртування ЄС. Ідеться, наприклад, про допомогу регіонам, які перебувають у найбільш складній ситуації. Цей принцип дозволяє уникнути розпорошення фінансових ресурсів і сприяє зосередженню на небагатьох чітко встановлених цілях і проєктах.

7. *Акцент на людському та соціальному капіталі* та його ролі в економічному зростанні територій. Це пояснюється тим, що, по-перше, знання важливі для використання потенціалу територій і формування стратегій; по-друге, спрямованість на локальні цінності та ідею згуртування спільнот /громад збільшує вірогідність досягнення результатів, сприяє локальній готовності не лише брати участь, але і «платити» за розвиток та нести відповідальність за соціальні та екологічні наслідки.

8. *Залежність характеру та розміру фінансової допомоги від типу території*. Основна фінансова допомога ЄС надається через структурні фонди, основним з яких є Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР). Починаючи з 1980 р. щонайпершим фактором розподілу коштів на потреби політики згуртування є показник ВВП на одну особу населення регіонів NUTS-2. У процесі переходу до періоду 2014-2020 рр. регіони вперше були розділені не на дві, а на три групи – найбільш проблемні (з ВВП на одну особу, меншим за 75% середнього по ЄС), найбільш благополучні (ВВП на одну особу населення – понад 90%) і проміжну групу (від 75 до 90%). До останньої відносять регіони в «перехідному» стані (включно, наприклад, з територіями, що поліпшили показники щодо середніх по ЄС завдяки статистичному ефекту, викликаному вступом в ЄС порівняно бідніших країн Центральної та Східної Європи). Поділ на три групи зберігається і на період 2021-2027 рр., але найбільш благополучними вважатимуться регіони з ВВП на одну особу населення понад 100% середнього по ЄС у 2014-2016 рр.

Регіони ЄС з різних груп повинні будуть забезпечувати різний рівень співфінансування. Якщо найменш розвиненим країнам досить вкласти, залежно від напрямку інвестування, 30-35% (решта буде профінансована Європейським Союзом), то найбільш розвиненим – 60% (а за деякими напрямками навіть 85%). Починаючи з 2021-2027 рр. Чітко встановлено, що облік ВВП на одну особу населення під час розподілу коштів «політики згуртування» буде впливати лише на 81% фінансування, тоді як 15% буде визначатися становищем на ринках праці (молодіжне безробіття, низький освітній рівень, демографічна ситуація), 1% – змінами клімату (де-факто – викидами парникових газів), а 3% – міграційною ситуацією.

Особливості регіональної політики ЄС на 2021- 2027 рр. насамперед пов'язані зі спрощенням правил видачі бюджетних коштів ЄС та усуненням низки бюрократичних процедур, винятковою увагою до «м'яких» чинників розвитку (таких як компетенції, інноваційні можливості бізнесу та державного сектору тощо).

Згідно з новим фінансовим планом ЄС на 2021-2027 рр. «регіональний розвиток і згуртування» є одним з трьох елементів другої групи цілей, об'єднаних під назвою «Згуртованість і цінності». На цей період політика згуртованості в ЄС фокусується на наданні коштів найменш розвиненим регіонам ЄС в розрізі п'яти ключових інвестиційних пріоритетів:

- більш розумна Європа через інновації, діджиталізацію, перетворення та підтримку малого та середнього бізнесу;
- більш зелена та безвуглецева Європа, інвестиції у відновлювані джерела енергії та боротьба зі зміною клімату;
- більш об'єднана Європа з розвинутими транспортними та цифровими мережами;
- більш соціальна Європа, що охоплює підтримку зайнятості та освіти, соціальну інтеграцію і рівний доступ до медичної допомоги;
- Європа ближча до громадян завдяки підтримці стратегій місцевого розвитку та сталого розвитку міст.

Основні відмінності фінансового плану ЄС на 2021-2027 рр. від планів попередніх періодів пов'язані із зниженням бюрократичних процедур для спрощення регуляторного впливу та формулювання його положень у більш доступній для користувачів формі. Серед них є такі:

- як і раніше, показники ВВП на одиницю населення будуть головними для прийняття рішень про розподіл коштів на потреби «політики згуртування». Додатково будуть враховуватися такі показники, як безробіття

(особливо молодіжне), зміни клімату та інтеграція мігрантів, а також потреби віддалених і малонаселених територій;

- регіональна політика ЄС за масштабами асигнувань на цей період перевершить загальну сільськогосподарську політику.

Основна частина фінансування в межах регіональної політики буде проходити через Європейський фонд регіонального розвитку (226,3 млрд євро за сім років);

- передбачається посилення координації між регіональною політикою та стимулюванням інвестиційної та інноваційної діяльності на рівні інтеграційних угруповань;

- формально політика згуртування після 2021 р. буде сильно спрощена – вже презентовано 80 заходів, що сприяють зниженню бюрократії (скорочення величини текстів документів, що регулюють «політику згуртування», майже на

50% має зробити формулювання зрозумілими користувачам. Крім того, 11 тематичних розділів будуть зведені лише до п'яти). Уперше всі сім фондів, через які можна отримати кошти на потреби «політики згуртування», працюватимуть в єдиному інтерфейсі;

- упровадження принципу єдиної бюджетної та регіональної політики та спрощення правил надання бюджетних коштів ЄС на фінансування регіональних програм на період 2021-2027 рр. для полегшення можливостей малих і середніх підприємств та органів місцевої влади завдяки відмові від виконання умов співфінансування проєктів;

- особлива увага до «м'яких» чинників розвитку, таких як компетенції, інноваційні можливості бізнесу та державного сектору, міжфірмові мережеві взаємодії.

Попри позитивні зрушення та тенденції розвитку ЄС, що забезпечують економічне зростання регіонів, посилення соціальної мобільності та якості життя населення, розвиток ЄС останніми роками відбувався під впливом низки негативних факторів (вихід Великої Британії з ЄС, поширення пандемії COVID-19, війна в Україні, кліматичні та екологічні проблеми та інші), що створило чимало ризиків і викликів для регіональної політики ЄС, зокрема:

- коронакриза як принципово новий виклик, що призвів як до безпосередніх економічних шоків, спричинених локдаунами та випереджальним падінням індустрій, пов'язаних із персональними контактами та переміщеннями, так і до скорочення практичних контактів і взаємодій регіонів ЄС через карантинні обмеження. Пандемія вплинула на регіони ЄС нерівномірно, відображаючи різні регіональні можливості охорони здоров'я, обмеження та економічні структури. Її негативний вплив більший у менш розвинених регіонах і на залежні від людей сектори (такі як туризм, готельно-ресторанний бізнес, сфера послуг тощо);

Вплив війни в Україні на регіональну політику ЄС проявився в такий спосіб:

- 1) викликав асиметричний шок серед країн-членів ЄС, адже зачіпає окремі з них (насамперед сусідні) більше, ніж інші, що проявляється в припливі біженців і створює додаткові потреби у видатках з бюджету ЄС, а також посилює ризики міжетнічних і міжконфесійних конфліктів всередині ЄС, погіршує якість життя в певних регіонах;

- 2) суттєва залежність окремих країн-членів ЄС від російського газу, нафти та вугілля (Німеччина, Італія, Туреччина) обернулась політичною зброєю в умовах війни російської федерації проти України, що негативно впливає на безпеку та стабільність європейського континенту та може змінити дивергентно-конвергентні процеси в ЄС;

3) виникла потреба збільшити витрати ЄС на оборону через зміцнення європейської оборонної промислової і технологічної бази, що негативно відобразиться на перспективах фінансування регіональної політики ЄС.

У межах політики згуртування для прискорення фінансування ЄС, щоб допомогти країнам, які приймають українських біженців, було прийнято низку рішень, а саме: розширено спектр застосування ставки 100% співфінансування для програм політики згуртованості на 2021-2022 звітний рік, щоб полегшити тягар для держав-членів; державам-членам і регіонам дозволено передавати ресурси між програмами в межах ЄСФ та ЄФРР для фінансування проєктів, що допомагають людям, які втікають від війни; спрощено звітність і порядок внесення змін до програм та ін.

У перспективі демографічні зміни сприятимуть старінню населення, а найбільш негативного впливу зазнають сільські регіони. Прогнозується, що найближчим десятиліттям кількість населення у віці 65 років зросте на понад 25% у кожному п'ятому регіоні. Населення працездатного віку знизиться на понад 10% у кожному четвертому регіоні, а чисельність населення до 20 років зменшиться на понад 10% у кожному третьому регіоні. Такі негативні тенденції можуть вплинути на потенціал зростання, розвиток навичок і доступ до послуг. Цифрові трансформації сприятимуть динамічним змінам технологій, зростанню частки віддаленої праці та навчання, стимулюватимуть переміщення більшої кількості послуг за межі великих міських центрів, що позитивно впливатиме на розвиток сільських адміністративних одиниць. Однак стрімкий розвиток нових технологій може створити загрозу у вигляді дефіциту кваліфікованої робочої сили.

Фінансова допомога з європейських структурних фондів регіонів-реципієнтів упродовж тривалого періоду сприяла тому, що власним рушіям розвитку такі регіони приділяли недостатньо уваги. Натомість регіони-донори, сприймали її як неминучу повинність, а не як джерело можливих синергетичних ефектів.

Питання для самоконтролю:

1. Які історичні події передували процесам європейської інтеграції?
2. Охарактеризуйте теоретичне підґрунтя процесів європейського об'єднання.
3. З якими політичними викликами зіткнулися регіони країн ЄС після введення політики євроінтеграції?
4. Як відображалася ідеологія європейської інтеграції та програмних документах політичних партій того часу?
5. Розкрийте сутність європейського регіоналізму.

6. Дайте оцінку впливу Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (ДЄЕС) на розвиток європейської інтеграції.
7. Який внесок в розвиток Європейської регіональної політики зробило заснування Європарламенту?
8. Розкрийте сутність посилення ролі регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС. На яких документах базується цей процес?
9. Охарактеризуйте інституційні канали територіального представництва в ЄС.
10. Охарактеризуйте форми регіонального представництва в інституційній структурі ЄС.
11. Розкрийте роль Комітету регіонів в створенні та функціонуванні регіональної політики ЄС.
12. Хто формує «трикутник прийняття рішень в ЄС»? Охарактеризуйте основних його гравців.
13. Рада Європейського Союзу: структура. Функції та повноваження в сфері регіонального розвитку.
14. Охарактеризуйте шляхи створення регіональних місій в Брюсселі.
15. Розкрийте сутність мереж представництва інтересів.
16. В чому полягала ідея створення Європейської ініціативи INTERREG?
17. Охарактеризуйте еволюцію програмних етапів INTERREG.
18. В чому полягають основні пріоритети шостого програмного етапу розвитку INTERREG на 2021-2027 рр.?
19. Розкрийте сутність нової регіональної політики ЄС?
20. Дайте оцінку запровадженій методології побудови нової регіональної політики ЄС.

Тема 4. Методи регіонального аналізу і діагностики

- 4.1. Методологія дослідження регіонального розвитку
- 4.2. Статистичні методи оцінки регіонального розвитку
- 4.3. Прикладні методи регіональних досліджень
- 4.4. Методологія здійснення діагностики соціально-економічного розвитку регіонів
- 4.5. Методологічні підходи, що використовуються у політичній регіоналістиці

4.1. Методологія дослідження регіонального розвитку

У сучасних умовах до загальних методологічних підходів до регіональних соціально-економічних досліджень відносять: діалектичний, системний, ситуаційний, процесний і рефлексивний (табл. 2).

Слід зазначити, що найбільш використовуваними є ситуаційний і рефлексивний підходи. У меншій мірі дослідження та оцінка ефективності регіонального розвитку будуються на основі діалектичного, системного та процесного підходів, що часто призводить до відсутності об'єктивної інформації для прийняття управлінських рішень.

Ряд авторів виділяють специфічні методологічні підходи до проведення регіональних економічних досліджень. Зокрема, на регіональному рівні найчастіше використовуються індикативний і критерійний підходи до оцінки ефективності системи регіонального управління, які засновані переважно на оцінці керованої підсистеми системи управління (Таблиця 2).

Таблиця 2.

Загальні методологічні підходи до проведення регіональних соціально-економічних досліджень	
Методологічний підхід	Сутність методологічного підходу
Системний підхід	Об'єкт досліджується як цілісна сукупність складових його підсистем, елементів і у всьому різноманітті виявлених властивостей і зв'язків в його середині, а також між об'єктом і зовнішнім середовищем.
Ситуаційний підхід	Передбачає оперативне вивчення сформованої ситуації і проведення дослідницьких робіт на основі використання переважно типових процедур дослідження.
Діалектичний підхід	Реалізується в методах дослідження. Ці методи виявляються в способах поділу та з'єднання цілого і частини, головного і другорядного, необхідного і випадкового, статичності і динаміки, абстрактного і конкретного тощо.
Рефлексивний підхід	Заснований на аналізі систематизованої і доступною для обробки об'єктивної інформації про внутрішнє і зовнішнє середовища досліджуваного об'єкта в необхідному обсязі.
Процесний підхід	Передбачає розгляд виконання дослідницьких робіт та загальних управлінських функцій щодо їх реалізації у вигляді процесу – безперервної серії взаємопов'язаних дій щодо досягнення цілей дослідження.

- Джерело: [27, с.117].

Комплексний підхід до оцінки ефективності системи регіонального управління включає в себе оцінку і керованої, і керуючої підсистем системи

управління. Кожна з підсистем представлена групою показників ефективності. Зокрема, керуюча підсистема системи регіонального управління може бути оцінена за допомогою комплексу показників: показників ефективності підсистеми загального лінійного менеджменту, функціональних, цільових та забезпечуючих підсистем. Керована підсистема може бути оцінена за допомогою комплексу наступних показників: показників ефективності використання ресурсів та показників соціально-економічного рівня розвитку регіону.

Запропонований комплексний підхід до оцінки ефективності системи регіонального управління дозволяє не лише оцінювати непрямий вплив дій суб'єктів управління на об'єкт управління, але і в комплексі оцінювати ефективність безпосередньо керуючої підсистеми системи регіонального управління, що сприяє оцінці не тільки ролі суб'єкта управління, але й ефективності його керуючих впливів.

Незважаючи на різноманітність інструментарію вивчення проблем регіональної політики, багато дослідників віддає перевагу формалізованим методам регіональних економічних досліджень. Особлива увага приділяється вченими методам дослідження ефективності регіональних систем за допомогою формалізованих методів досліджень.

У методологічному плані В. Геєць в основу інструментарію регіональних досліджень покладає підходи до побудови інформаційних та інституційних моделей регіонів та організації їх взаємодії у процесі обґрунтування стратегічних рішень, що визначають тип, масштаби і форми регіонального розвитку. Побудова інституційних моделей регіону (модифікованих моделей оцінки пріоритетів і напрямів регіональної соціально-економічної політики) та їх взаємодія з інформаційними моделями повинні сприяти розумінню впливу різних факторів і обмежень (включаючи інтереси основних агентів економічної діяльності в регіоні) на вибір і можливість реалізації стратегічних рішень (рис.9).



Рис.9. Інформаційні та інституційні моделі регіонів В. Геєця

В. Бутов пропонує при побудові аналітичних і прогнозних моделей стійкості регіональної системи використовувати методи вейвлет-аналізу, тому стан стійкості регіональної системи характеризується набором соціально-економічних індикаторів, передбачає аналіз динамічного ряду спостережуваного періоду.

В. Артеменко, О. Зачко основну увагу при проведенні регіональних досліджень приділяють факторному аналізу для виявлення взаємозв'язків між характеристиками регіонів з виділенням ключових характеристик, що визначають їх розвиток. О. Амоша також стверджує, що доцільно звернутися до існуючих методів багатовимірної статистичного аналізу, щоб простежити концентрацію певних регіональних груп в окремих класах за певними показниками інвестиційної привабливості.

М. Багров вважає, що важливу роль у регіональних дослідженнях повинен грати аналіз зв'язності регіонального комплексу, вимірюваної частотою економічних зв'язків між суб'єктами промислового господарства. У цьому зв'язку, він пропонує виявляти сукупності (пучки) тісно взаємопов'язаних галузей, чому сприяє теорія кластерів. На основі аналізу різних математичних моделей стосовно до розвитку і функціонування соціально-економічних систем різного типу, Т. Боярчук доходить висновку, що для цих цілей досить зручно використовувати апарат знакових, зважених знакових і функціональних знакових графів.

Негативними моментами при проведенні регіональних досліджень, як вважає О. Амоша, є: ігнорування багатьох специфічних регіональних факторів, використання в якості домінуючих – макрофактори. У результаті таких досліджень складається досить необ'єктивне уявлення про соціально-економічний розвиток регіону.

Я. Базилюк вважає, що інтеграційним щаблем комплексних регіональних досліджень може стати модель біосоціального бачення навколишньої дійсності. Подання регіону, як біосоціоекономічної метасистеми, припускає існування трьох об'єктивно необхідних структур: блоку соціальних відносин, блоку економічних взаємозв'язків і блоку екологічних підсистем. Триєдина сутність метасистеми являє собою діалектичне поєднання необхідності і достатності тих зв'язків і залежностей, які повинні бути включені до аналізу.

З різноманіття існуючих методів системного аналізу З. Герасимчук обирає застосування до слабо структурованої предметної області регіональних досліджень метод когнітивного моделювання організаційних систем. Когнітивний підхід – «параметр порядку», що дозволяє зрозуміти і представити просте в складному, «підпорядкувати» різноманіття знань про об'єкт, потенційно допомагає систематизувати існуючі уявлення, зокрема про регіональні системи. Отже, застосування когнітивного підходу дозволяє:

- побудувати комплекс когнітивних карт регіональної соціально-економічної системи, що дозволяють упорядкувати причини і наслідки процесів;
- виявити керуючі фактори на систему з позиції державного управління;
- провести аналіз впровадження виявлених чинників у практику державного управління регіональним розвитком і визначити їх ефективність;
- розробити сценарні підходи обґрунтування ефективності використання виявлених чинників на соціально-економічний розвиток території.

В якості інструментарію дослідження регіональних проблем Ф. Ярошенко, О. Амоша також пропонують використовувати когнітивне моделювання вирішення взаємопов'язаних системних завдань: розробки когнітивної моделі, аналізу шляхів і циклів когнітивної моделі, сценарного аналізу, розв'язання обернених задач, вирішення завдань спостереження, керованості системи і стійкості, а також завдань складності та зв'язності системи, декомпозиції і композиції, оптимізації, прогнозування, катастроф, адаптації, самоорганізації; чутливості, прийняття рішень.

У регіональній економіці важливим методом дослідження численних, широко поширених об'єктів, явищ, процесів у часі та просторі, як показують дослідження В. Величко, О. Карлова, виступає систематизація як процес розташування об'єктів, явищ на основі певних закономірностей, принципів. Обґрунтовується це необхідністю порівняння територій України (економічних районів, областей, адміністративних районів та ін.) одна з одною, а отже, і виявлення сформованих груп, класів, типів, тобто проведення систематизації в цілях адекватного проведення регіональної політики. Виділяють наступні методи систематизації: угруповання, ранжування, рейтингування.

Поряд із систематизацією в методологічній системі дослідження регіонального розвитку, велику роль відіграє типологія як найважливіший науковий метод узагальнення, генералізації і цілеспрямованого використання широкого, різноманітного і різноякісного емпіричного (інформаційного) матеріалу. Типологія являє собою вищий рівень систематизації явищ, процесів, об'єктів. Типологію регіонів автори розглядають, як розділення різних регіонів країни на кілька однорідних груп, виділених на основі одного або декількох найбільш істотних критеріїв, ознак, відносин і рівнів організації як кількісного, так і якісного характеру з метою їх ідентифікації, упорядкованого опису та зіставлення. При цьому вони підкреслюють, що від того, яка концепція регіону обрана дослідником (зокрема, регіон як квазідержавна, регіон-квазікорпорація, регіон як ринок, регіон як соціум, регіон як відтворювальна система), у визначальній мірі залежить обґрунтування системи показників, відібраних для проведення типології. При цьому дослідження у сфері типології йдуть шляхом ускладнення критеріїв і збільшення числа ознак і показників типологізації.

Типологію як метод регіональних досліджень, використовують також П. Беленький, О. Другов. Пропонована ними методика включає розрахунок

системи показників оцінки потенціалу саморозвитку регіональних соціально-економічних підсистем, що функціонують на території регіону.

4.2. Статистичні методи оцінки регіонального розвитку

Дослідження соціально-економічного розвитку регіонів донедавна проводились переважно з метою забезпечення інформацією загальнодержавних органів управління для обґрунтування та прийняття ними директивних рішень. У сучасних умовах розширюється коло споживачів результатів даних досліджень. Вони використовуються суб'єктами підприємництва, населенням, органами державної статистики, науковими установами. У зв'язку з цим необхідно трансформувати методологію регіональної статистики, ставити нові вимоги до організації статистичних спостережень та оцінки регіонального розвитку.

Формування основ регіональної статистики та аналіз розвитку регіонів відбувається з урахуванням таких закономірностей, як відповідність розміщення виробництва характеру і рівню розвитку продуктивних сил; територіальний поділ праці; економія витрат праці на подолання просторового розриву між елементами виробництва; територіальна концентрація та комплексність виробництва, формування агломерації територій.

Категорія «регіон» розглядається з «нормативних» (ґрунтуючись на суто адміністративні принципи поділу) чи «аналітичних» (групування певних територіальних зон зі схожими або взаємодоповнюваними характеристиками) позицій (рис. 10).

За способом утворення в українській статистиці, а отже, і в тих галузях діяльності, що використовують статистичну інформацію, слід розрізняти два класи регіонів (рис. 11): адміністративно-територіальні регіони – регіони базового первинного поділу; регіони вторинного територіального поділу.

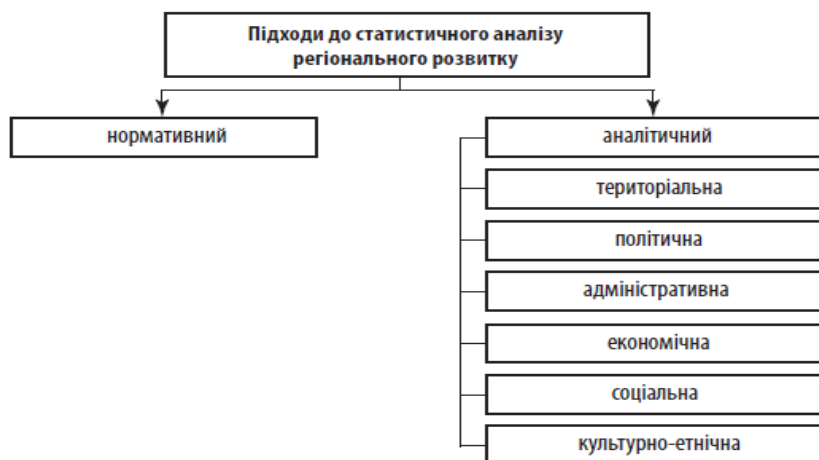


Рис.10. Підходи до статистичного аналізу регіонального розвитку, [36, с.21]

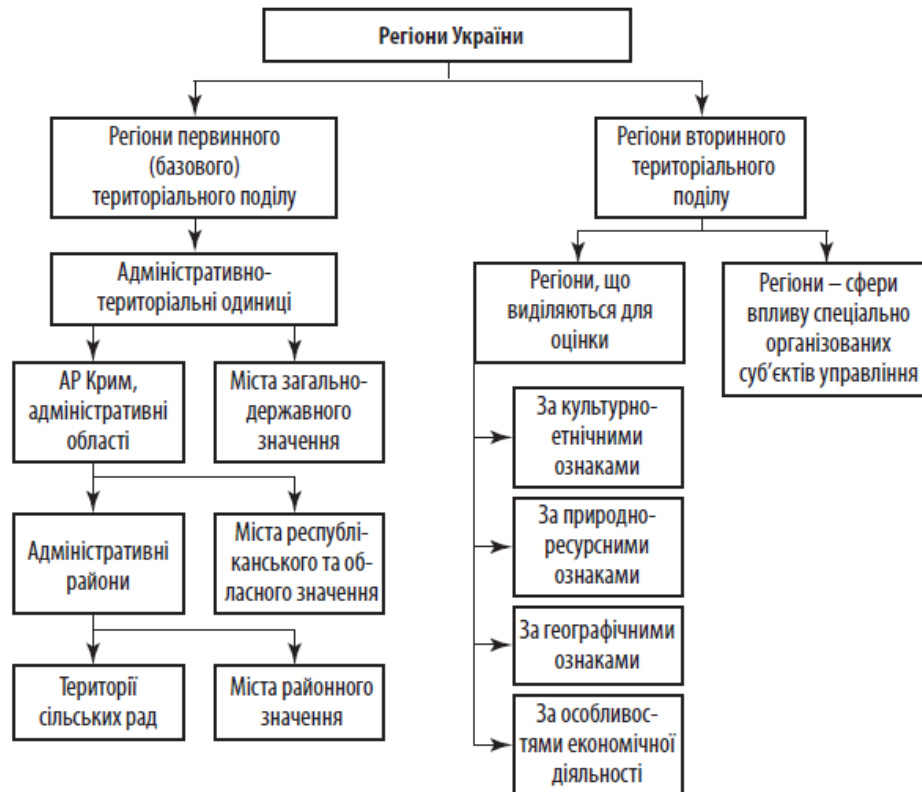


Рис. 11. Класифікація регіонів України, [36, с.23]

В українській національній статистиці немає офіційно визначених регіонів вторинного територіального поділу. В основному такі терміни використовуються у наукових дослідженнях для позначення територій, які є територіально пов'язаними і для яких характерні певні ознаки: природні, етнічні, управлінські тощо (рис. 12).

Функціонування в межах ринкової економіки визначає регіон як складну систему, що складається із таких структурних елементів, як охорона навколишнього середовища, промисловість та соціальна сфера. Основною структурною компонентою при цьому є населення. На регіон та його розвиток впливають регіональне виробництво, споживання, інвестиції, соціальний розвиток.

Природне середовище – це сукупність природних умов існування регіону, яка включає природні фактори та фактори природного і техногенного походження. Ці фактори мають характер та властивості самопідтримки і самокорекції без постійного впливу з боку людини і надають прямий або опосередкований вплив на суспільну діяльність, енергетичний стан, структуру та динаміку атмосфери й гідросфери, структуру ґрунту і надр; вигляд екосистеми (рослинності, фауни тощо), біологічний склад ландшафту, щільність населення.

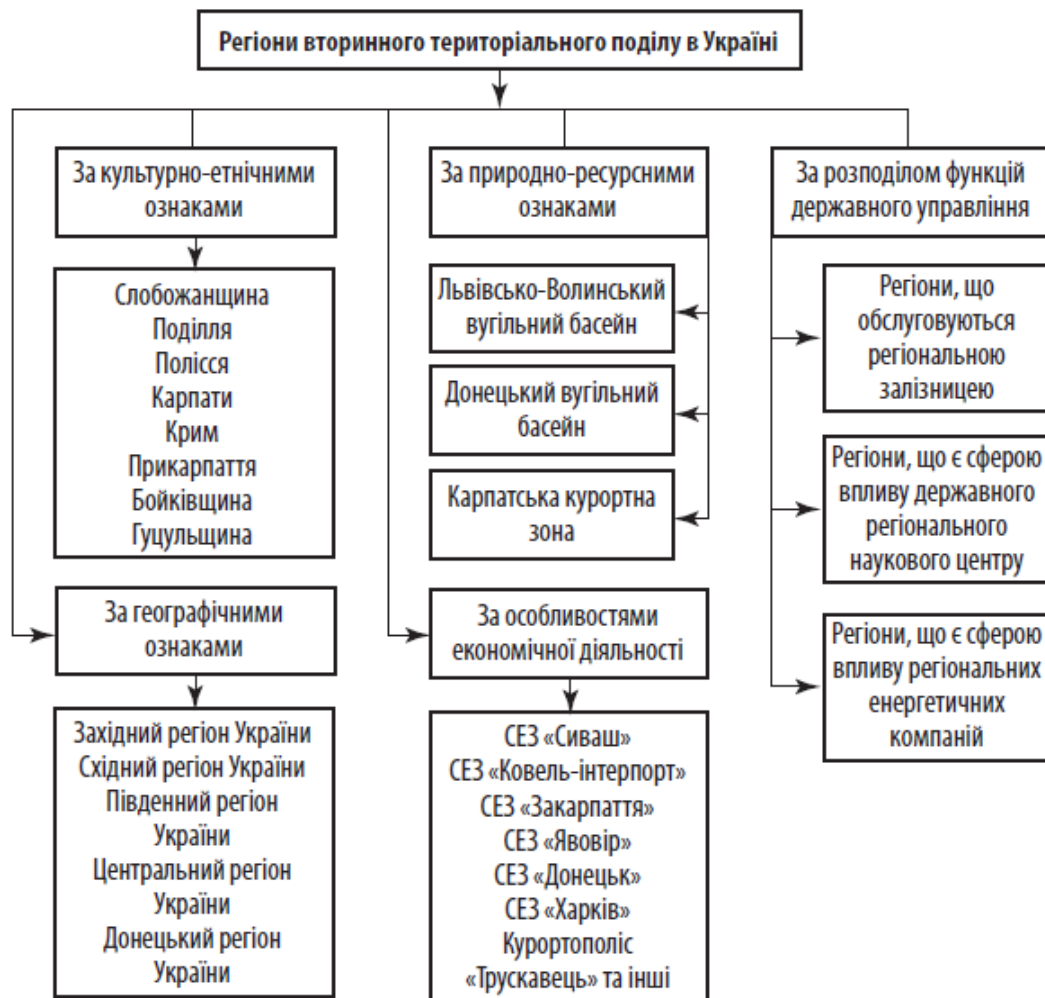


Рис.12. Регіони вторинного територіального поділу, що найбільш широко представлені в Україні, [36, с.24]

Соціальне середовище – це система, яка забезпечує умови життя населення, впливає на процес суспільного відтворення і забезпечує умови життєдіяльності. Соціальне середовище враховує ресурси, галузі та соціальні інститути, націлені на забезпечення процесу суспільного відтворення.

Термін «соціальна інфраструктура» при аналізі регіонального розвитку є аналогічним таким термінам, як «соціальна сфера», «сфера послуг», «сфера соціального забезпечення».

Соціальна інфраструктура складається з двох функціонально взаємо-пов'язаних підсистем: матеріально-побутова (житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, внутрішня торгівля, громадське харчування) та соціально-культурна підсистеми (охорона здоров'я, освіта, культура, мистецтво, життєвий рівень населення). До соціальної інфраструктури належить також така важлива галузь, як рекреація і туризм.

Галузі соціальної інфраструктури, як економічні галузі, мають у своєму економічному потенціалі матеріально-технічну базу, трудові ресурси, відповідні організаційно-управлінські заходи тощо.

Падіння економічного потенціалу галузей є основною причиною зменшення обсягу надання населенню різного виду платних послуг. Втім, поряд з об'єктивними чинниками такого падіння (безробіття, зниження життєвого рівня населення), в регіонах країни відмічається тенденція низького рівня використання самого економічного потенціалу соціальної інфраструктури.

В останній час значення соціальної інфраструктури підвищується завдяки переходу регіонів на засади екологічно-збалансованого розвитку економіки, фундаментальною основою якого є освіта, наука, культура.

Господарський комплекс регіону складається із галузевої та територіальної структури.

Під *галузевою структурою* розуміють сукупність галузей господарства регіону, що характеризується певними пропорціями і взаємозв'язками. З цього погляду структура єдиного господарського комплексу складається із двох сфер – матеріальне виробництво (виробнича сфера) і нематеріальне виробництво (невиробнича сфера).

Сфера матеріального виробництва України враховує 8 великих секторів: промисловість, сільське господарство й лісове господарство, будівництво, метою яких є виготовлення продукції; торгівля, громадське харчування, транспорт і зв'язок, матеріально-технічне постачання, заготівля і збут, метою яких є доведення виготовленої продукції до споживачів. Кожний сектор включає до себе великі галузі (комплекси), кожна з яких, у свою чергу, складається із простих галузей. Прості галузі, у свою чергу, поділяються на підгалузі й види виробництв. Так, за класифікацією Держстату України, промисловість об'єднує 16 галузей: електроенергетику, паливну промисловість, чорну металургія, кольорову металургія, хімічну й нафтохімічну промисловість, машинобудування й металообробку, промисловість будівельних матеріалів, легку, харчову, поліграфічну промисловість й ін. Машинобудування й металообробка враховує близько 60 простих галузей, хімічна і нафтохімічна – 15, будівельних матеріалів – 15 і т. д.

Сфера нематеріального виробництва складається з двох груп галузей: галузі, що надають матеріальні й нематеріальні послуги населенню, та галузі, які обслуговують суспільство в цілому. До *першої групи* галузей відносять житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, соціальне забезпечення і страхування, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт, освіту, культуру, мистецтво.

До *другої групи* галузей відносять державне управління, управління суспільними й кооперативними організаціями, військовий (оборонний) комплекс, охорону громадського порядку.

Класифікація галузей і видів діяльності, виконана за принципом послідовності переробки первинних продуктів, відображається в секторній моделі структури регіонального господарства (рис. 13).

Первинний сектор регіонального господарства включає галузі й виробництва, в яких суспільство безпосередньо привласнює природні ресурси або ж за допомогою природних способів виробництва (земля) одержує первинну продукцію. Первинний сектор виробництва охоплює сільське господарство (землеробство й тваринництво), гірничодобувну промисловість, лісове господарство, рибний і мисливський промисел, заготівлю природних продуктів (гриби, ягоди, лікарські трави й ін.). Вторинний сектор регіональної економіки включає галузі переробної промисловості і будівництво. Третинний сектор представлений сферою послуг. Сферу управління й інформації відносять до четвертинного сектору господарства регіону.

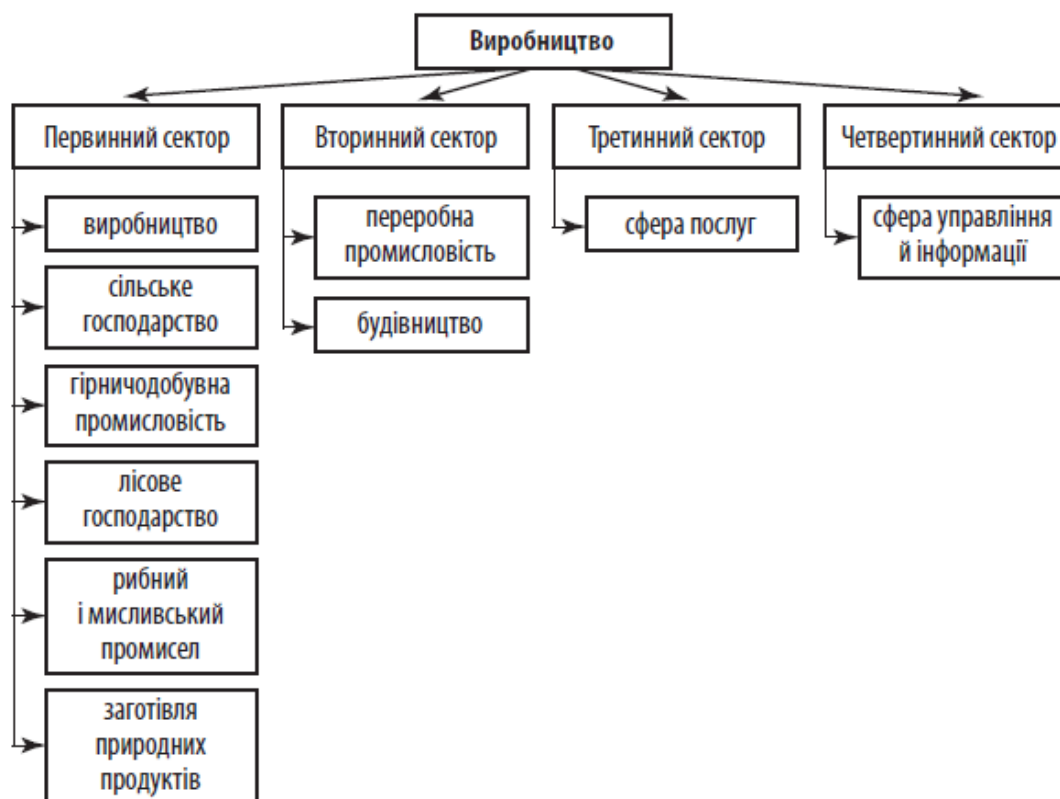


Рис.13. Секторна модель структури регіонального господарства [36, с.107]

Система показників аналізу розвитку регіону. Статистика економічного розвитку регіону

Розробка системи показників, здатної охарактеризувати соціально-економічні явища в регіоні, розкрити їх внутрішній механізм, поліпшити якість інформатизації регіонального управління є однією із найважливіших складових вдосконалення методології регіональної статистики. При побудові системи

показників регіональної статистики враховуються принципи системного підходу до об'єкта аналізу. Системне уявлення про економіку сприяє вдосконаленню статистичної інформації: дозволяє виключити дублювання показників, не підміняти показники результатів діяльності проміжними характеристиками. Одним із варіантів системного представлення економіки регіону є **модель економіки регіону**, яка складається з трьох рівнів:

- 1) цільовий рівень;
- 2) рівень засобів розвитку;
- 3) рівень результатів розвитку.

Кожний з рівнів характеризується комплексом показників.

До цільового рівня належать виробничі, фінансові, соціальні, екологічні, демографічні показники та показники економічної самостійності. До рівня засобів розвитку належать показники матеріальних, трудових, фінансових, природних та інших ресурсів та показники умов розвитку. До показників ресурсів відносять показники основного та оборотного капіталу, трудових, фінансово-кредитних, природно-кліматичних, інвестиційно-інноваційних ресурсів тощо.

До показників умов розвитку відносять показники структурної перебудови економіки, рівня освіти населення, рівня та масштабів нововведень, розвитку ринків, рівня використання ресурсів, цінової політики тощо.

Рівень результатів розвитку характеризують показники цільового рівня, тобто на даному рівні визначається, чи досягнуті цілі за вищенаведеними показниками.

Під **системою статистичних показників** розуміють сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності показників, які комплексно характеризують соціально-економічне становище регіону.

Побудова системи показників аналізу розвитку регіону спирається на поняття «регіон» і проводиться поетапно:

- 1) визначається мета побудови системи, виявляються інформаційні потреби;
- 2) проводиться теоретичний аналіз досліджуваних явищ і процесів для встановлення властивостей, змісту і особливостей явищ та їх сукупностей;
- 3) вибираються ознаки, необхідні для досягнення поставленої мети;
- 4) на основі вибраних ознак формуються окремі показники та їх системи.

Визначення мети побудови системи показників оцінки та аналізу розвитку регіону – один з головних етапів. Як зазначено вище, основне призначення регіональної статистики – забезпечувати статистичною інформацією органи державної влади та місцевого самоврядування. Для керівників, що знаходяться на різних рівнях управління, необхідна інформація різного ступеня узагальнення: при переміщенні від нижчестоящого рівня управління до вищестоящого рівня керівнику стають необхідні все більш загальні дані для планування та прийняття рішень, для створення і здійснення загальної стратегії об'єкта управління. Отже,

мета побудови системи статистичних показників регіональної статистики – дати узагальнюючу картину результатів соціально-економічного розвитку регіону.

Система показників регіональної статистики розвивається з урахуванням методології формування системи національних рахунків (СНР), яка як модель ринкової економіки відповідає вимогам системного підходу. У свою чергу, система регіонального рахівництва (СРР), що формується відповідно до методології СНР, також в основі своїй відображає системне уявлення про економіку регіону. Тому показники СРР є основними узагальнюючими показниками регіональної статистики, що характеризують результати розвитку регіону.

Система статистичних показників соціально-економічного стану та розвитку регіону у відповідності із положеннями СНР може бути представлена у вигляді наступної схеми (рис. 14).

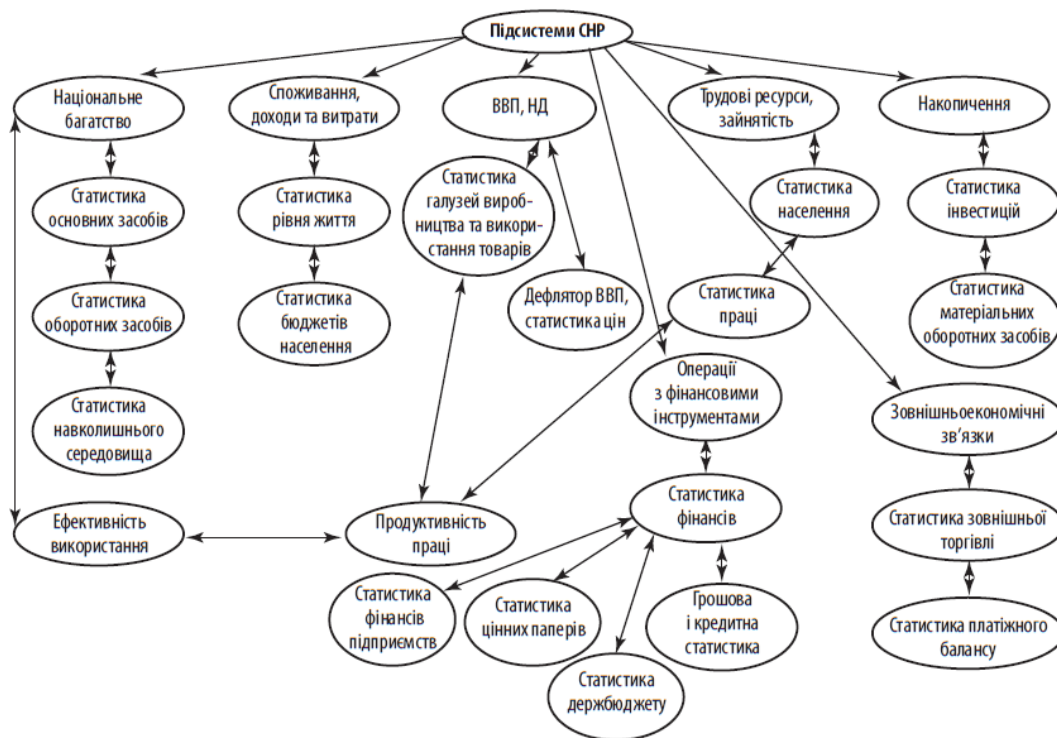


Рис.14. Система показників регіональної статистики, [36, с.111]

Для побудови інтегрального показника рівня розвитку, проведення міжрегіональних співставлень рівня соціально-економічного розвитку, виявлення «провідних» та «відсталих» регіонів, визначення рівня ефективності діяльності регіональних органів влади, моніторингу та аналізу соціально-економічного розвитку регіонів, виявлення закономірностей територіальної диференціації інтенсивності соціально-економічного розвитку будується комплексна система показників регіональних досліджень як цілісна сукупність

найбільш вагомих індикаторів тенденцій основних соціально-економічних процесів і явищ, що відбуваються в регіонах країни.

Комплексна система показників при здійсненні регіональних досліджень включає *три блоки показників*:

I. Економічний розвиток (промисловість, наука та інноваційна діяльність, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок, торгівля та платні послуги, споживчі ціни та тарифи, зовнішньоторговельні послуги, інвестиції, матеріальні ресурси та інше);

II. Соціальний розвиток (населення, зайнятість населення, доходи населення, освіта, культура, правопорушення та інше);

III. Природно-ресурсний потенціал та екологічний розвиток (природні ресурси та охорона навколишнього середовища).

Кожному з видів показників, що формують блоки, відповідає окремий підблок показників.

Для регіонального управління система показників складається із двох підсистем: система оперативних даних та система підсумкових даних (результатів розвитку регіону).

Система оперативної інформації складається з 3-х блоків показників: виробничі; соціальні; фінансові. На *рис. 15* наведено перелік показників, що складають кожний із цих блоків.

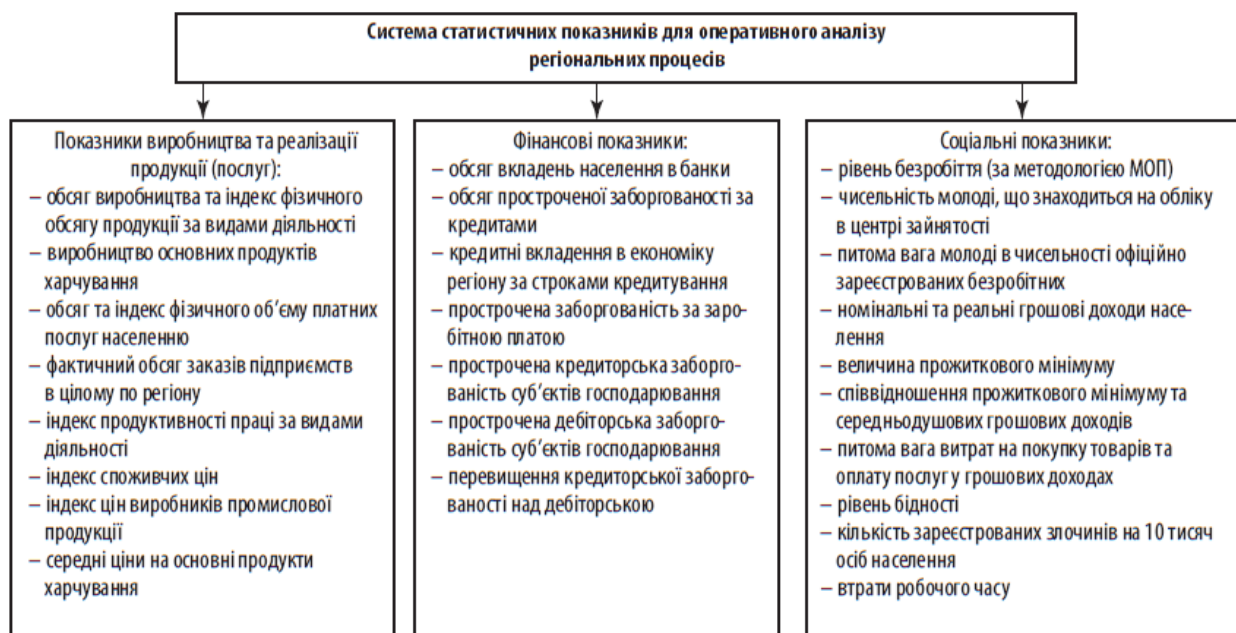


Рис.15. Система статистичних показників для оперативного аналізу регіонального розвитку, [36, с.113]

У блоці «Показники виробництва і реалізації продукції (послуг)» наводяться основні характеристики результатів виробничої діяльності провідних галузей і

видів діяльності регіональної економіки, тенденції їх зміни, відображається виробництво продуктів харчування, послуг населенню.

Блок «Фінансові показники» відображає наявність грошово-кредитних ресурсів у юридичних осіб і населення, а також стан розрахунків суб'єктів господарювання. Основне призначення системи фінансових показників – дати можливість адміністрації регіону оперативно вивчати фінансовий стан регіону, в тому числі з урахуванням негативних моментів, пов'язаних з фінансовими зобов'язаннями підприємств та організацій і населення.

Блок «Соціальні показники» є найбільш широким, оскільки саме за ним більшою мірою можна судити про результати регіональної політики місцевої влади. У даному блоці представлені показники ринку праці, доходів населення та рівня бідності, а також показники статистики суспільного життя регіону.

Система показників соціально-економічного розвитку для *підсумкового аналізу*, на відміну від системи оперативної інформації, містить більшу кількість показників, оскільки вона надає цілісну картину соціально-економічного розвитку регіону. Різноманітність кількісних і якісних ознак, що характеризують соціально-економічні явища і процеси в регіоні, настільки велика, що утворюються підсистеми показників, які доповнюють один одного. Підсистеми, що виділяються, входять до загальної методологічної структури системи показників регіональної статистики, і при наповненні конкретними даними широко використовуються як інструмент державного регіонального управління.

На *рис. 16* наведена система показників підсумкової інформації. Дана система показників характеризується тим, що всі однотипні за своїм змістом показники, незалежно від галузевої приналежності, об'єднані в одну групу. Це, з одного боку, усуває можливе дублювання показників, з іншого боку, дає можливість уніфікації методології розрахунку показників, створення єдиної системи збору, передачі, обробки та зберігання інформації на регіональному та національному рівнях.

Економічний розвиток регіону оцінюється за певними показниками-індикаторами. Узагальнюючими показниками економічного розвитку регіону, що розробляються органами державної статистики, є валовий випуск; проміжне споживання; валовий регіональний продукт; валова додана вартість.

Узагальнюючим показником обсягу виробництва є **валовий випуск**, під яким розуміють сумарну вартість товарів і послуг, що вироблені резидентами за певний період, включаючи товари і послуги, які трансформовані або повністю спожиті у процесі виробництва (витрати сировини, матеріалів, палива, електроенергії, напівфабрикатів, послуг тощо). Вартість останніх називають проміжним споживанням.



Рис.16. Система показників підсумкової інформації про регіон [36, с.114]

Валова додана вартість, під якою розуміють сукупну вартість кінцевої продукції та послуг, тобто тієї частини валового випуску, що спрямована на приватне споживання, інвестування (нагромадження) та експорт. На рівні секторів і галузей економіки ВДВ розраховується як різниця між валовим випуском і проміжним споживанням і визначається в основних цінах. Компонентами основної ціни є собівартість і валовий прибуток. Основна ціна включає субсидії на продукти та імпорту і не включає податки на продукти і імпорту.

ВДВ включає спожиту у процесі виробництва вартість основного капіталу, а проміжне споживання не включає. За методологією СНР споживання основного капіталу включає амортизацію та недоамортизовану вартість вибулих основних засобів. Якщо вартість спожитого основного капіталу виключити із ВДВ, то отримаємо чисту додану вартість (ЧДВ).

Узагальнюючою характеристикою економічного розвитку регіонів виступає валовий регіональний продукт (ВРП), який визначається виробничим методом і за своїм розміром близький до створеної на території регіону валової доданої вартості. ВДВ на душу населення є одним з індикаторів розвитку регіону.

Валовий регіональний продукт (ВРП) створюється в результаті використання факторів виробництва всередині регіону та характеризує потенційний обсяг пропозиції товарів та послуг на внутрішньому ринку. ВРП у ринкових цінах характеризує результат виробничої діяльності регіону у вартісному вираженні.

В умовах економічної самостійності регіонів зростає роль регіональної ефективності. З точки зору ієрархії рівнів управління економікою, регіональна ефективність займає проміжну позицію між макроекономічною та локальною (мікроекономічною) ефективністю. З одного боку, регіональна ефективність формується як результат діяльності підприємств, розміщених на території регіону. При цьому вона висловлює результативність використання виробничо-ресурсного потенціалу в межах територіальної системи.

Отже, регіональна ефективність являє собою сумарну ефективність господарської діяльності підприємств (підприємців) на даній території. Ринкова економічна кон'юнктура в регіоні в цьому зв'язку виражається у вигляді адитивної функції стану ринкових відносин в розміщених на його території підприємствах. З іншого боку, регіональна ефективність обумовлена процесом взаємодії галузей і видів діяльності регіональної економіки, господарської спеціалізації регіонів у рамках територіального поділу праці та економічної взаємодії регіонів з урахуванням інтересів їх населення, а також загальнонаціональних інтересів і цілей. У цьому сенсі регіональна ефективність поєднується з поняттям макроекономічної ефективності.

Під **регіональною ефективною** розуміється результативність функціонування регіональної економіки, яка характеризується відношенням отриманого економічного ефекту до витрат або ресурсів, що його зумовили. Регіональна ефективність як категорія економічної науки і практики обумовлює взаємозв'язок економічної та соціальної ефективності. Підвищення регіональної ефективності повинно забезпечувати підвищення рівня і якості життя населення регіону, його соціальної захищеності, а також зростання накопичень, необхідних для забезпечення економічного зростання, інтенсифікації виробництва на основі впровадження інноваційних технологій.

Макроекономічний і регіональний аспекти вивчення економічної ефективності зближує використання єдиної методологічної бази, єдиної системи статистичних показників, прийомів їх обчислення та аналізу. Узагальнюючу оцінку ефективності діяльності регіону отримують шляхом побудови відносних показників, що характеризують співвідношення отриманого ефекту (доданої вартості) і витрат (ресурсів). Ефективність може збільшуватися або зменшуватися за рахунок зміни величини ефекту, а також за рахунок зміни витрат або ресурсів. У регіональній статистиці економічний ефект, тобто результат виробничої та господарської діяльності, вимірюється наступними показниками: валовий випуск, валовий регіональний продукт, валова додана вартість,

сумарний фінансовий результат діяльності підприємств та організацій на території регіону.

В якості ресурсів виступають: жива праця (чисельність зайнятих в економіці, сума нарахованої заробітної плати), засоби праці (величина основного капіталу), предмети праці (величина оборотного капіталу).

В основі побудови системи статистичних показників регіональної ефективності лежать традиційні та сучасні концептуальні підходи. Так, прикладом традиційних підходів до вивчення регіональної ефективності можна вважати витратний і ресурсний підходи.

Економічні показники регіонального розвитку тісно пов'язані з такою категорією, як економічна самостійність регіону. Під **економічною самостійністю регіону** розуміють потенційну здатність регіональної економіки забезпечити задоволення життєво важливих потреб населення в товарах і послугах за умови збереження економічної незалежності регіону.

Статистичним інструментарієм оцінки та аналізу регіональної економічної самостійності є ряд наступних показників: індекс фізичного обсягу промислової продукції, %; індекс обороту роздрібною торгівлі, %; індекс інвестицій в основний капітал, %; співвідношення прострочених кредиторської та дебіторської заборгованостей, разів; кредитні вкладення в економіку, млн грн, рівень безробіття за методологією МОП, %; рівень бідності, %; співвідношення середньодушового грошового доходу і прожиткового мінімуму, разів; число зареєстрованих правопорушень на 10 тис. мешканців.

Обґрунтування вибору показників при побудові системи показників регіональної статистики виходить із особливостей регіональних соціально-економічних процесів. Побудова системи показників – творчий процес, результати якого надають можливість всебічного системного вивчення, розкриття закономірностей розвитку об'єкта дослідження.

Статистика соціального розвитку регіону

Соціальний розвиток регіону характеризується системою індикаторів рівня життя населення та індикаторів розвитку соціальної інфраструктури, *рис. 17*.

Між соціальною інфраструктурою та якістю життя існує прямо пропорційний зв'язок, вони знаходяться у відносинах цілі та засоби. Розвиток соціальної інфраструктури покликаний підвищувати якість життя. Тому кількісні показники, що відображають якість життя населення регіону, чи індикатори сталого розвитку, відображають результати функціонування інфраструктури, а цими результатами є показники, що характеризують ступінь задоволення потреб населення. У той же час, значення цих показників залежить від створених умов для розвитку і задоволення потреб, що відображають розвиток соціальної інфраструктури місця проживання населення.

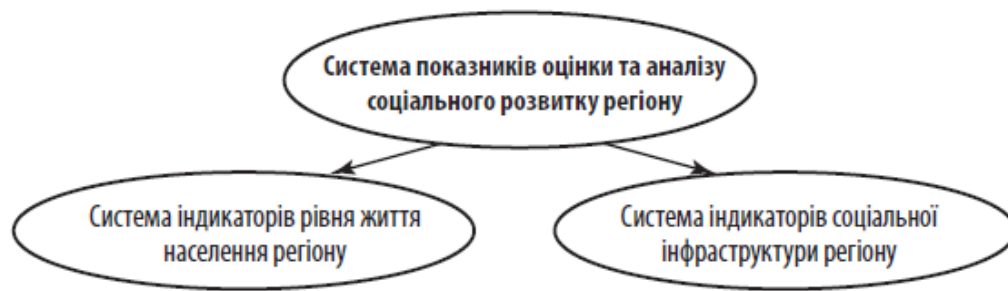


Рис.17. Система показників соціального розвитку регіону, [36, с.129]

Визначення та відбір показників соціального розвитку регіону проводиться з урахуванням таких вимог: показності, відповідно до якої в переліку показників повинні бути представлені всі основні аспекти соціального розвитку регіону; інформаційної доступності, відповідно до якої показники повинні входити в номенклатуру офіційних статистичних показників (або можуть бути обчислені за значеннями останніх); результативності, відповідно до якої в переліку показників повинні бути представлені індекси, що характеризують ступінь задоволення потреб.

Показники соціального розвитку регіону націлені на характеристику рівня життя його населення. Рівень життя визначається як сукупність умов життя відповідно до досягнутого рівня економічного розвитку. Серед показників соціального розвитку регіону значна частина припадає на показники добробуту, які характеризують матеріальний рівень життя населення.

Одним із методів вивчення добробуту населення є побудова варіаційних рядів і на їх основі – статистичних рядів розподілу населення за рівнем середньодушових грошових доходів.

В якості статистичних характеристик розподілу населення за рівнем доходів використовуються:

- а) середнє значення душевого доходу;
- б) модальний дохід;
- в) медіанний дохід;
- г) коефіцієнти інтенсивності структурних зрушень та подібності структур;
- д) децильний коефіцієнт диференціації доходів (k_d), який показує у скільки разів мінімальні доходи 10% найбагатшого населення перевищують максимальні доходи 10% найбіднішого населення;
- е) коефіцієнт фондів (K_D), який показує співвідношення між середніми доходами в десятій та першій децильних групах. Згідно з методикою ООН до найбідніших належать ті групи населення, середньодушовий дохід яких не перевищує $2/3$ середнього доходу по регіону в цілому;
- ж) коефіцієнт концентрації доходів Джині (K_G), який характеризує розподіл усієї суми доходів населення між його окремими групами.

У статистичних дослідженнях використовуються різні підходи до вимірювання бідності. До бідних відносяться ті, чиї доходи нижче межі бідності. У якості межі бідності розраховується **прожитковий мінімум**, який є вартісною оцінкою споживчого кошика з урахуванням обов'язкових платежів та зборів та уявляє вартісну межу набору продуктів харчування, достатніх для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, а також мінімального набору непродовольчих товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Споживчий кошик – це набір продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, що необхідні для зберігання здоров'я людини та забезпечення його життєдіяльності.

Для визначення мінімально необхідного обсягу споживання непродовольчих товарів та послуг, а також витрат на виплату податків використовуються дані вибіркового бюджетних обстежень витрат на дані цілі 10% найменш забезпеченого населення.

До основних **показників бідності** населення відносять:

а) рівень бідності – питома вага населення з доходами нижче прожиткового мінімуму;

б) дефіцит доходу – сумарний дохід малозабезпеченого населення, який нижче величини прожиткового мінімуму;

в) коефіцієнт дефіциту доходу – відношення рівня доходу, що відповідає порогові бідності (прожиткового мінімуму), до середнього доходу бідного населення. Цей коефіцієнт показує, у скільки разів треба збільшити доходи бідного населення, щоб підняти їх рівень до прожиткового мінімуму;

г) коефіцієнт глибини бідності. Даний коефіцієнт показує розрив між рівнями бідності, який залежить від того, наскільки нижче відносно межі бідності розташовані доходи (витрати) бідних.

д) коефіцієнт гостроти бідності. Даний коефіцієнт показує, яку питому вагу займає дефіцит бідності тих домогосподарств, які знаходяться значно нижче межі бідності.

Добробут населення характеризують також показниками споживання. Споживання матеріальних благ і послуг – це використання населенням товарів і послуг для задоволення особистих та колективних потреб.

Важливе місце у статистичному вивченні споживання займає його регіональний аналіз. За допомогою регіонального аналізу можна вивчити особливості споживання в регіонах під впливом розміщення продуктивних сил, рівня і структури доходів населення, співвідношення між його окремими соціально-економічними групами.

У цьому випадку використовують коефіцієнт локалізації (*клок*), який показує співвідношення частин за окремими регіонами фонду споживання (*dф.с.*) і

факторів, які його визначають (обсягу виробництва dv , доходів населення dD , чисельності населення $d_{нас}$ та інші)

Рівень соціального розвитку у вузькому розумінні – це досягнутий рівень споживання населенням матеріальних благ і послуг, а в широкому – комплекс соціально-економічних умов життя суспільства (якість життя).

Розрізняють чотири типи рівня життя:

достаток (споживання благ, що забезпечують всебічний розвиток ЕЕлюдини);

нормальний рівень (раціональне споживання за обґрунтованими ЕЕнормами, що забезпечує людині відновлення її фізичних та інтелектуальних сил);

бідність (споживання благ на рівні збереження працездатності як ЕЕмежі відтворення робочої сили);

жебракство (мінімально допустимий по біологічним критеріям наЕЕбір благ та послуг, споживання яких лише дозволяє підтримувати життєздатність людини).

Інтегральний показник рівня соціально-економічного розвитку регіону розробляють на підставі концепції людського розвитку, у центрі якої знаходиться людина, її потреби та розвиток.

Основну увагу в даній концепції приділяють розрахунку індексу людського розвитку (ІЛР).

Важливою категорією концепції є поняття вибору. Розширення вибору – процес безмежний і буде змінюватись з плином часу, але на будь-якому етапі розвитку існує вибір трьох речей: вести здоровий спосіб життя, жити довго, набувати знань та мати доступ до ресурсів.

Згідно з цим будується ІЛР. Він відображає такі аспекти розвитку як тривалість життя, рівень освіти та реальний ВВП на душу населення.

ІЛР набуває значень у межах від 0 до 1. При визначенні рівня розвитку країн (або регіонів) використовуються такі градації індексу:

високий рівень (0,8 і більше); ЕЕ

середній рівень (0,5 – 0,799); ЕЕ

низький рівень (0,499 і нижче).ЕЕ

Тобто, чим ближче ІЛР до 1, тим вище ступінь розвитку.

Використання ІЛР в регіональному аналізі супроводжується рядом методологічних проблем: по-перше, неможливість отримання достовірного значення ВВП за регіонами; по-друге, неврахування при оцінці рівня освіти мешканців регіону тих громадян, що навчаються за кордоном, і врахування осіб, котрі навчаються в учбових закладах регіону.

В узагальненому вигляді система індикаторів рівня життя населення регіону на рівні класифікаційних ознак відображає доходи населення, доступність споживання послуг, стан та розвиток демографічних процесів та їх вплив на стан

здоров'я населення, на його зайнятість та безробіття, рівень злочинності в регіоні, які характеризуються певним набором статистичних показників (рис. 18).

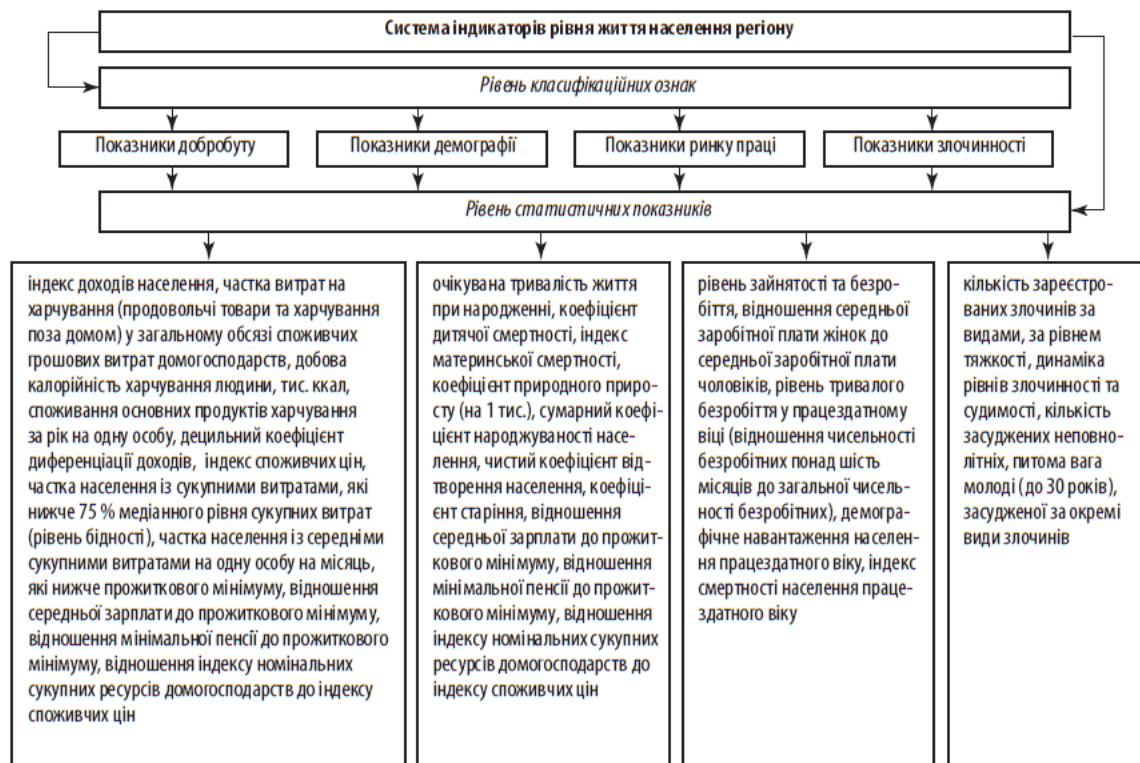


Рис.18. Система індикаторів рівня життя населення регіону [36, с.138]

Статистика екологічного розвитку регіону

З погляду екології, стійкий розвиток забезпечує цілісність біологічних і фізичних природних систем, їх життєздатність, від чого залежить глобальна стабільність усієї біосфери. Більш того, поняття «природних» систем і ареалів проживання розуміється у широкому сенсі, включаючи в них створене людиною середовище, таке, як, наприклад, міста, регіони. Основна увага приділяється збереженню здібностей до самовідновлення і динамічної адаптації таких систем до змін, а не збереження їх у деякому «ідеальному» статичному стані. Деградація природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища і втрата біологічного розмаїття скорочують здатність екологічних систем до самовідновлення.

У концепції сталого розвитку одним із головних принципів є принцип необхідності узгодження стану надмірного використання матеріальних засобів з екологічними можливостями. У зв'язку з цим постає питання щодо формування показників екологічного стану та розвитку територій та проведення аналізу на основі цих показників.

Система показників оцінки та аналізу екологічного розвитку регіону включає такі блоки, рис. 19.

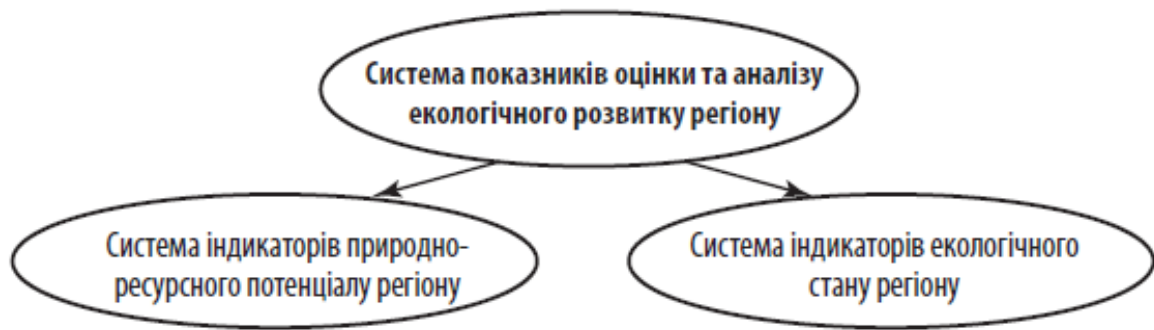


Рис.19. Система показників екологічного розвитку регіону, [36, с.142]

Фоновою характеристикою регіону та базисним фактором, який визначає стартові умови розвитку, є **природні умови та ресурси**. Вони характеризують цінність регіону з точки зору можливостей подальшого економічного зростання та сприятливості для життєдіяльності населення. Якщо індикатори параметрів території регіону, його географічного положення та природно-кліматичних умов є практично незмінним в часі, можуть бути визначені разово і переглядатися лише у випадках зміни меж регіонів у результаті адміністративно-територіальних перетворень, то показники природних ресурсів змінюються в результаті господарської діяльності людей.

На рівні класифікаційних ознак система індикаторів природно-ресурсного потенціалу регіону включає до себе показники за видами природних ресурсів: мінерально-сировинні, водні, земельні, лісові, фауністичні, рекреаційні. Система індикаторів природно-ресурсного потенціалу регіону включає показники інтенсивності видобутку, інтенсивності використання, екологічного стану, забезпеченості даним видом ресурсів, якості даного виду ресурсів, вартісної оцінки ефективності використання, фінансування.

За даними показниками розраховується інтегральний показник природно-ресурсного потенціалу регіону. Він спирається на індикатори ефективності використання та стану природних ресурсів, забезпеченості населення ресурсами фізіологічно необхідних видів, а також фінансування заходів по охороні та раціональному використанню природних ресурсів.

Сьогодні досить важливим є проведення оцінки екологічного стану навколишнього середовища та прийняття обґрунтованих управлінських рішень в області екології. Базою для цього служить **екологічна інформація**, що являє собою сукупність даних про динаміку кількісних та якісних змін стану природних об'єктів довкілля, їх взаємозв'язок та закономірності розвитку.

В ЄС згідно із Шостою програмою дій по навколишньому середовищу (6thEAP) відслідковуються такі показники, як зображено на *рис. 20*.

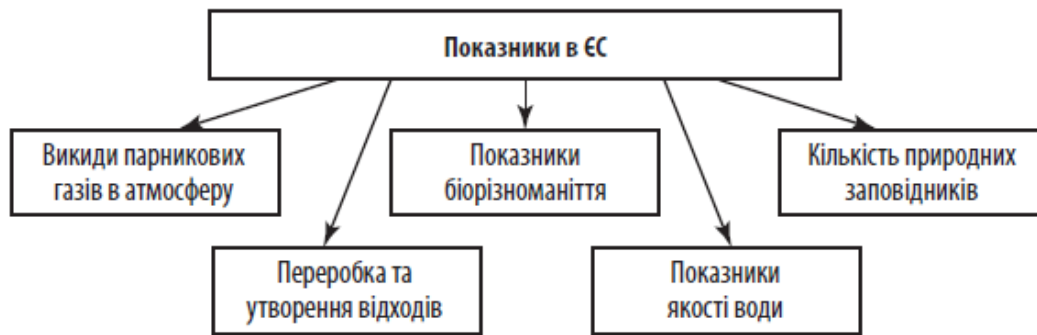


Рис.20. Показники стану навколишнього середовища в ЄС, [36, с.149]

Експертами країн Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА) визначені наступні напрямки відбору екологічних показників: атмосферне повітря, зміна клімату, відходи, вода, біорізноманіття, земельні ресурси та ґрунти.

В якості критеріїв для відбору основних екологічних показників пропонується:

- **зв'язок з національними екологічними пріоритетами:** показники оцінюються по тому, наскільки вони пов'язані з цілями і завданнями національних стратегічних документів з охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів (національні стратегії з охорони навколишнього середовища, з питань сталого розвитку, по біорізноманіттю, національні плани дій та інші програмні документи);

- **зв'язок з міжнародною екологічною політикою:** показники оцінюються з точки зору виконання міжнародних угод і зобов'язань, а також їх порівнянності на міжнародному рівні;

- **зв'язок з інформуванням громадськості:** показники оцінюються по тому, наскільки вони зрозумілі для широкої громадськості і здатні підвищувати обізнаність станом навколишнього середовища;

- **вимірюваність:** показники оцінюються з точки зору наявності доступних і економічно ефективних методів і методик для отримання необхідних даних (вимірювання та / або розрахунки);

- **наявність часових рядів (регулярного потоку даних):** показники оцінюються з точки зору наявності довготривалих даних і первинної інформації для оцінки тенденцій їх зміни; **передбачуваність:** показники оцінюються за здатністю відстежувати ефективність проведеної екологічної політики;

- **пріоритетність:** показники оцінюються за відносною важливістю серед інших індикаторів з конкретної екологічної проблеми (або підпроблеми) або питання екологічної політики, щоб обмежити число показників, що описують (характеризують) одну і ту ж саму проблему або питання, і скоротити загальне число показників.

На рівні класифікаційних ознак в Україні розрізняють наступні індикатори екологічного стану навколишнього середовища (рис. 21).



Рис.21. Індикатори екологічного стану регіонів в Україні, [36, с.151]

Національні екологічні показники майже повністю співпадають з європейськими, що говорить про вірний напрямок розвитку екологічного моніторингу в Україні. На основі даних статистичних індикаторів можна не тільки судити про стан та динаміку екологічної ситуації в державі, а також робити порівняльний аналіз з іншими країнами світу. У світовій практиці такий аналіз проводиться за допомогою індексного методу та рейтингів.

В міжнародній практиці оцінку стану навколишнього середовища проводять на підставі наступних комплексних індексів:

Індекс якості довкілля (Environmental Performance Index, EPI), який дозволяє об'єктивно оцінити зусилля країн, регіонів, спрямовані на охорону природи, і виявити ті території, які недостатньо дбають про захист довкілля. Кожна країна (регіон) за даним індексом оцінюється за 25 критеріями, до яких входить чистота повітря, використання пестицидів у сільському господарстві, чистота прибережних вод, середня тривалість життя мешканців, здоров'я населення і т. ін.

Особливістю даного індексу є те, що очолити рейтинг територій з якісним довкіллям може країна або регіон з чистою водою, різноманітною біологією та не переобтяжені індустріалізацією. І, навпаки, гарну оцінку може одержати промислово розвинена країна, регіон, що забруднили своє довкілля, проте стали настільки заможними, аби почати його очищувати.

Індекс екологічної сталості (Environmental Performance Index), який розкриває ефективність політики країн щодо збереження екосистем і розраховується з використанням 22 індикаторів, що розподілені за десятьма категоріями, які характеризують якість навколишнього середовища і життєздатність екосистем. Індекс екологічної сталості враховує успіх країн, регіонів у зниженні впливу забруднення довкілля внаслідок економічної діяльності на здоров'я людей та природні екосистеми.

«Екологічний індекс європейських міст» (Economist Intelligence EEUit's 2010 European Green City Index), який враховує індивідуальні показники по кожному місту, які включають великий діапазон проблем навколишнього середовища: чистота води та повітря, викиди CO₂, стан житлового фонду, переробка сміття, енергоспоживання, транспорт, вирішення проблем навколишнього середовища чиновниками міста. Так, наприклад, за даним індексом, м. Київ у 2012 році одержав перше місце за кількістю вироблення сміття на душу населення (близько 600 кг на рік) і, як результат, нераціонального використання землі під звалища.

Використання індексів екологічного виміру застосовується як інструмент для прийняття рішень на аналітичній основі з урахуванням соціального та економічного вимірів сталого розвитку держави та її регіонів.

4.3. Прикладні методи регіональних досліджень

У процесі регіональних досліджень застосовується ряд методів, які можна класифікувати за різними принципами, *рис.22*.

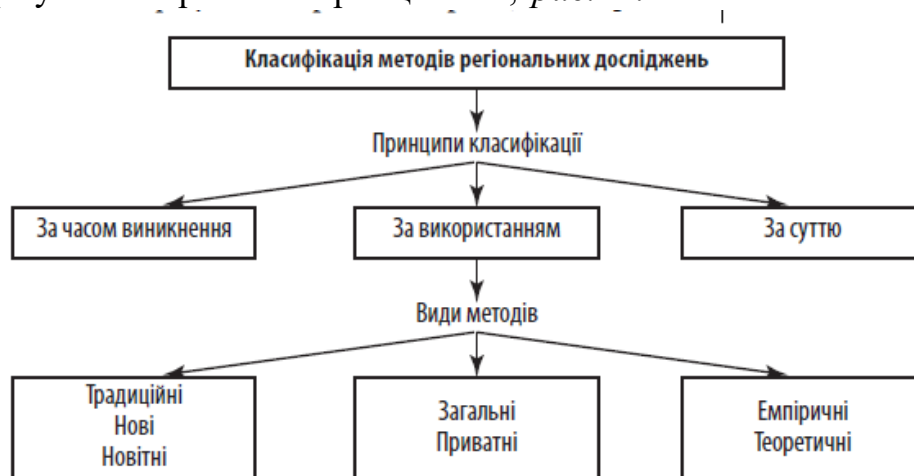


Рис.22. Класифікація методів регіональних досліджень, [36, с.163]

Залежно від використання різних принципів виділяють наступні класифікації методів:

- I. *За часом виникнення (історичний принцип):* традиційні, нові, новітні.
- II. *За принципом використання:* загальні; приватні:
 - а) метод польових досліджень (початкова стадія);
 - б) методи систематизації та зберігання первинного матеріалу;
 - в) методи його обробки;
 - г) методи прогнозування;
 - д) методи викладу наукових результатів і впровадження їх у практику;

е) методи побудови наукової теорії.

III. За суттю:

- 1) емпіричні: а) спостереження (одержання первинної інформації про досліджуваний об'єкт та вимір кількісних показників); б) експедиційний (стаціонарний, напівстаціонарний, маршрутні способи); в) камеральні методи;
- 2) теоретичні: а) логічні – дедукція (від загального до часткового); індукція (від приватного до загального); метод аналогій – виявлення подібностей предметів і явищ у властивостях, ознаках, відносинах; б) формалізовані: статистичний; економіко-математичний; моделювання.

При здійсненні регіональних досліджень використовуються методи, що дозволяють оцінити як кількісні, так і якісні статистичні дані (параметричні і непараметричні методи оцінки та аналізу).

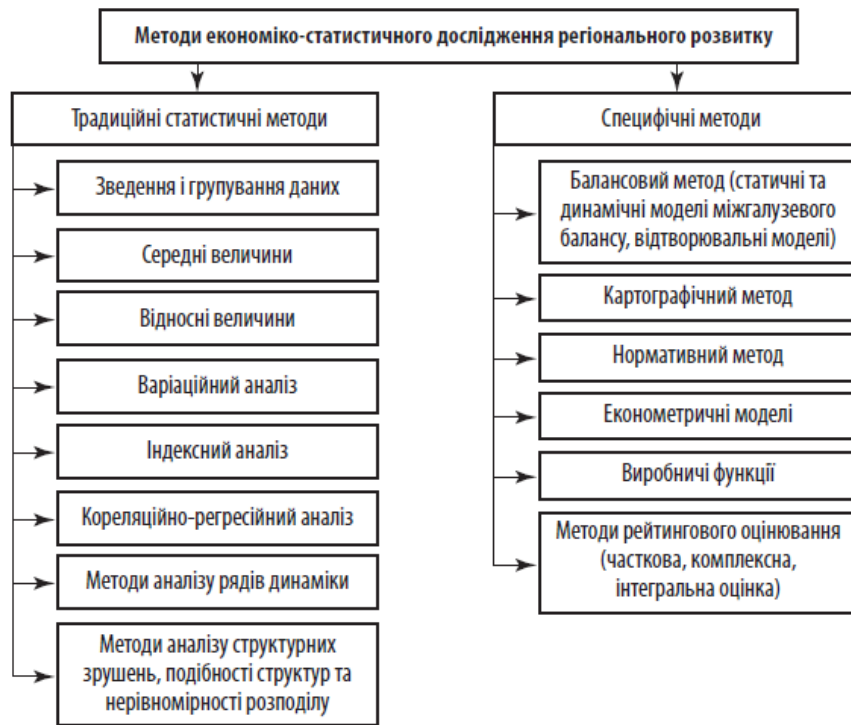


Рис.23. Методи економіко-статистичного дослідження регіонального розвитку, [36, с.165]

З метою максимального відображення особливостей розвитку регіонів, поряд із традиційними, використовуються специфічні методи економіко-статистичного дослідження регіонального розвитку.

Серед них виділяють:

Балансовий метод – використовується для розробки балансів виробництва і розподілу будь-яких ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових, товарів і послуг та ін.) Складання галузевих і міжгалузевих (регіональних) балансів

дозволяє вибрати оптимальні співвідношення з виробництва і споживання різних ресурсів між галузями виробничої та соціальної інфраструктури. Баланси необхідні також для оптимізації міжрегіональних та регіональних зв'язків. Складання галузевих і регіональних балансів дозволяє встановити рівень комплексного розвитку регіону, наявність в його розвитку диспропорцій. Специфічним різновидом балансових методів є матричний.

Матричний метод передбачає диференціацію джерел походження (виробництва) і споживання різних ресурсів. Використання матричного методу дозволяє проводити більш тонкий економічний і системний аналіз ефективності виробництва і використання матеріальних та інших ресурсів. Це відповідно дозволяє проводити більш тонке налаштування соціально-економічних механізмів. Крім того, цей метод дозволяє створювати широку нормативну базу.

Для аналізу макроекономічних пропорцій доцільно застосовувати статичні та динамічні моделі міжгалузевого балансу, на підставі яких ураховують та аналізують зв'язки між галузями економіки та окремими складовими ВРП.

Нормативний метод – передбачає обґрунтування показників за допомогою встановлених норм і нормативів, в межах яких відбуваються проектні, економічні, соціальні, технологічні процеси і явища. Норми і нормативи представляють необхідну базу для наукової розробки регіональних прогнозів, планів, програм, балансів, техніко-економічних проектів. Існують 3 підсистеми норм і нормативів:

ресурсні – це норми і нормативи щодо витрат і запасів матеріально-сировинних та топливних ресурсів, що припадають на одиницю продукції;

норми ефективності виробництва (виробництво продукції на гривню витрат, фондівіддача, продуктивність праці тощо);

соціально-економічні та екологічні нормативи (грошові доходи на душу населення, середня заробітна плата, кількість продуктів харчування на душу населення, споживчий бюджет, гранично допустимі концентрації шкідливих речовин і т. ін.).

Картографічний метод є джерелом візуалізації та отримання інформації щодо розміщення продуктивних сил та розвитку економіки регіонів. Завдяки використанню карт, картосхем, картограм, картодіаграм наочно сприймаються і добре запам'ятовуються не тільки особливості розміщення, а й статистичні матеріали, що характеризують рівні розвитку галузей і регіонів.

Економіко-математичні моделі дозволяють враховувати велику кількість факторів при вирішенні проблем розміщення продуктивних сил і розвитку господарства регіонів.

Виділяють наступні основні напрямки економіко-математичного моделювання регіональних економічних процесів:

- моделювання територіальних пропорцій розвитку економіки України;
- моделювання розміщення за галузями господарства;

- моделювання формування господарських комплексів регіонів.

Економетричні моделі являють собою системи кореляційних рівнянь і є багатofакторними моделями, що описують процеси регіонального розвитку;

виробничі функції – є економіко-математичними залежностями результату від ресурсів, які описуються кореляційними рівняннями. Виробнича функція може описувати лінійну залежність, але найбільш поширеними є нелінійні функції, наприклад Кобба-Дугласа, яка встановлює залежність між результатом – ВРП і чинниками виробництва – працею і капіталом. На практиці виробничі функції використовуються для визначення та аналізу темпів зростання, обсягів виробництва залежно від рівня розвитку чинників виробництва.

Методи рейтингового оцінювання – використовуються на підставі часткових, комплексних та інтегральних показників. Часткова оцінка здійснюється на основі одного часткового критерію (показника-індикатора). Комплексна оцінка регіонального розвитку здійснюється за певною сукупністю показників. Інтегральна оцінка розвитку регіону відображає результати певної сукупності часткових (первинних) показників-індикаторів.

У регіональному статистичному аналізі дослідник часто має справу з багатовимірним простором: кожен об'єкт описується системою з n показників. Для переходу від багатовимірної вибірки до даних невеликої розмірності застосовують методи зниження розмірності, до числа яких відносять покроковий регресійний аналіз, метод головних компонентів та інші.

Одним з основних прийомів регіонального аналізу економічних та соціальних явищ служить **порівняння**, зіставлення територіально розподілених статистичних даних.

Головна мета порівняння – впорядкування об'єктів або уявлень про них, їх систематизація та шкалювання, що активно використовується в рейтингуванні регіонального розвитку. У практичній діяльності порівняння є інструментом вибору найбільш бажаних варіантів розвитку, наприклад, вибору об'єкта для територіального розміщення інвестицій.

Суть порівняльного аналізу полягає у здійсненні парних порівнянь значень досліджуваного показника двох окремо взятих регіонів. У теорії статистики цей метод аналізу відомий під назвою «метод відносних величин» або «побудова відносних величин порівняння». Процедура обчислення останніх полягає в зіставленні між собою однойменних показників, що відносяться до різних об'єктів (в регіональній статистиці йдеться про регіони).

У знаменнику дробу розташовуються показники еталонного (конкуруючого, сусіднього) регіону або середнє по сукупності значення показника (середнє по країні). При здійсненні парних порівнянь особлива увага акцентується на забезпеченні порівнянності показників порівнюваних регіонів за методологією їх обчислення, в часі і територіальній порівнянності.

Одним з найбільш привабливих варіантів вибору бази порівняння служить орієнтація на так звані «найкращі» значення показників.

В умовах сильної варіації значень регіональних індикаторів найбільш прийнятними є **непараметричні методи** оцінки. Перевага названих методів проявляється в достатньо простій інтерпретації результатів, меншій чутливості до спотворень статистичних даних, до впливу різких змін у статистичній сукупності. Розглянемо деякі непараметричні прийоми отримання інтегральної оцінки («стиснення» даних): метод суми місць, багатовимірну середню і метод «Паттерн».

Серед непараметричних методів найбільш простим є **метод суми місць**. Він забезпечує вирішення задачі узагальнення часткових оцінок явища чи процесу шляхом підсумовування місць регіонів за рівнем розвитку даного явища або процесу. У результаті підсумовування місць регіонів встановлюється їх узагальнююча рейтингова оцінка від максимуму до мінімуму чи навпаки.

Недоліком методу суми місць є те, що порядок місць за частковими індикаторами не враховує дистанції між їх значеннями. З одного боку, регіони, що мають значний відрив від інших регіонів за окремими показниками, за методом суми місць не отримують відчутних переваг перед іншими регіонами в оцінці пріоритетності. При близьких значеннях індикаторів встановлення порядку місць регіонів, навпаки, набуває умовний характер. Все це здатне привести до визначених зсувів при визначенні рейтингу районів за методом суми місць.

Розглянутий недолік усувається при використанні **методу «Паттерн»**, в основі якого полягає розрахунок **багатовимірної середньої** з оцінок значень індикаторів регіонів у відсотках до найкращих значень. Результати обчислень за методом «Паттерн» мають реальний економічний зміст, який полягає в тому, що вони виражають рівень узагальнюючої оцінки явища у відсотках до найкращих значень, інтегрованим в середній величині з часткових оцінок.

Використовуючи різноманітний статистичний інструментарій, регіональна статистика дозволяє розробляти науково-методичні основи комплексного порівняльного аналізу соціально-економічного розвитку регіонів та їх взаємодії; складати наукові прогнози економічного та соціального розвитку України в територіальному аспекті; обґрунтовувати господарський механізм реалізації політики регіонального розвитку; аналізувати економічні аспекти і приймати пропозиції щодо реалізації міжрегіональних та зовнішніх економічних зв'язків. Регіональні статистичні дослідження сприяють раціональному використанню природно-ресурсного, людського, виробничого, інвестиційно-інноваційного та інших потенціалів, створюють умови для врахування особливостей кожної території (природно-географічних, історичних, ресурсних, виробничих, соціальних, демографічних та інших) в контексті загальнодержавних інтересів.

Всі наукові методи регіонального аналізу тісно взаємопов'язані і доповнюють один одного.

4.4. Метологія здійснення діагностики соціально-економічного розвитку регіонів

Діагностика соціально-економічного розвитку регіонів, пошук напрямів її вдосконалення, дозволяє прогнозувати та будувати стратегії, що адекватні можливостям та цілям розвитку областей країни.

В основі такої діагностики лежать методології, що ґрунтуються на єдності, взаємному доповненні і посиленні економічних та соціальних компонентів, що втілюють в собі потенціал, стабільність і ефективність економічного зростання, втілення інтересів територіальних громад, підвищення рівня життя населення регіону.

Сам процес діагностики базується на аналізі та оцінці базових показників розвитку. Серед них виділяють *традиційні показники*: (рівень виробництва і споживання благ, валовий національний дохід, валовий внутрішній продукт, реальний ВВП на душу населення, рівень споживання матеріальних благ і послуг, рівень охорони здоров'я й освіти, розвиток малого бізнесу, темпи зростання доходів населення та їх диференціація, продуктивність праці) та *більш нові* (темпи структурної трансформації виробництва й суспільства, одержання додаткових переваг у результаті впровадження інноваційних систем менеджменту, динаміка грошових доходів та інвестицій, тощо). Аналіз динаміки показників, інтегральне оцінювання стану та більш сучасні методології (нечіткої логіки, експертних оцінок) дозволяють регіону виявити напрями розвитку, спрогнозувати та скоригувати соціально-економічну політику як на рівні держави, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

В основі методології діагностики в сучасних теоріях розвитку лежить поняття сталого розвитку. В основі цієї теорії знаходиться концепція сталого розвитку, що виходить з цілей та завдань, самітом ООН у вересні 2015 року. Відповідно до цього документу цілі сталого розвитку регіону, це: інтеграція аспектів конкурентоспроможності, рівності й навколишнього середовища для підвищення добробуту людей відповідно до п'ятих векторів: люди, процвітання, планета, світ і партнерство. Використання невикористаного регіонального потенціалу за допомогою регіонального програмування; спираючись на існуючі сильні сторони, щоб переосмислити стратегії з нуля; розвиток регіональних інновацій для досягнення ЦСР.

Формування системи базових показників для оцінки рівня економічного й соціального розвитку регіону має відповідати таким вимогам:

- вихідні дані для оцінки мають бути доступними в регіональному розрізі;
- часткові показники мають бути однаковим для всіх регіонів країни;

- система показників має бути прозорою та чітко ідентифікувати основні напрями економічного й соціального розвитку регіону;
- оцінка рівнів економічного й соціального розвитку регіонів країни повинна виявляти проблемні регіони, які потребують державної підтримки для стимулювання свого розвитку.

Найбільш відомий підхід до діагностування розвитку регіону - це порівняльний аналіз на основі розрахунку узагальненого інтегрального показника соціально-економічного стану регіону. Інтегральне оцінювання на основі зведених показників, часткових індикаторів дозволяє досліднику отримати комплексне уявлення про об'єкт дослідження та дозволяє зрозуміти процеси та їх причини, що відбуваються з досліджуваним об'єктом.

Методологія для розрахунку інтегрального показника оснований на численній кількості методів, серед яких порівняння, рейтингове оцінювання, метод індексів, виявлення ступеня відповідності досліджуваних об'єктів деякому уявному «ідеалу», визначення напрямів оптимізації, тощо. Кожна методика індивідуальна, оскільки у вибірку можуть включатись кількісні або якісні показники, вони розрізняються за кількістю та вимірністю.

Найбільш поширеним підходом до побудови залежності між інтегральним і частковими показниками є використання методів їх згортки.

За роки незалежності України міністерствами, провідними вченими було запропоновано багато різних методологічних підходів до оцінки стану та динаміки соціально-економічного розвитку регіону. які відрізнялися залежно від зміни до розуміння поняття розвитку та фінансових, політичних та інших механізмів регулювання регіональних програм. Дослідив різні підходи до вибору показників, методів оцінки стану соціально-економічного розвитку регіону залежно від цілей та задач сталого розвитку Семененко О. Г. та Гаврилко О. Ю. пропонує наступну логічну схему моніторингу (рис. 20).

Автори пропонує наступний алгоритм розрахунку інтегрального показника діагностики соціально-економічного розвитку регіону.

1. Постановка завдання, цілей розрахунку інтегрального показника.
2. Формування системи показників.
3. Відбір вхідної інформації.
4. Нормування вхідної інформації.
5. Розрахунок компонентів інтегрального показника.
6. Обчислення інтегрального показника з обраної формулою.
7. Створення системи інтерпретації обчисленого показника.

Дослідив наукові доробки для виміру інтегрального показника розвитку регіону вони обрали векторний метод за наступними напрямками: потенціал, результативність та якість життя. До кожного з цих напрямів була скомпонована система показників, що згруповані в проміжні компонентні оцінки: ресурсні, економічні та соціальні.

У підсумку було обрано 31 показник, що описує «Потенціал» соціально-економічного розвитку регіону, що згруповані по компонентах (ресурсний, економічний, соціальний). Перелік усіх показників наведено на рис.24.

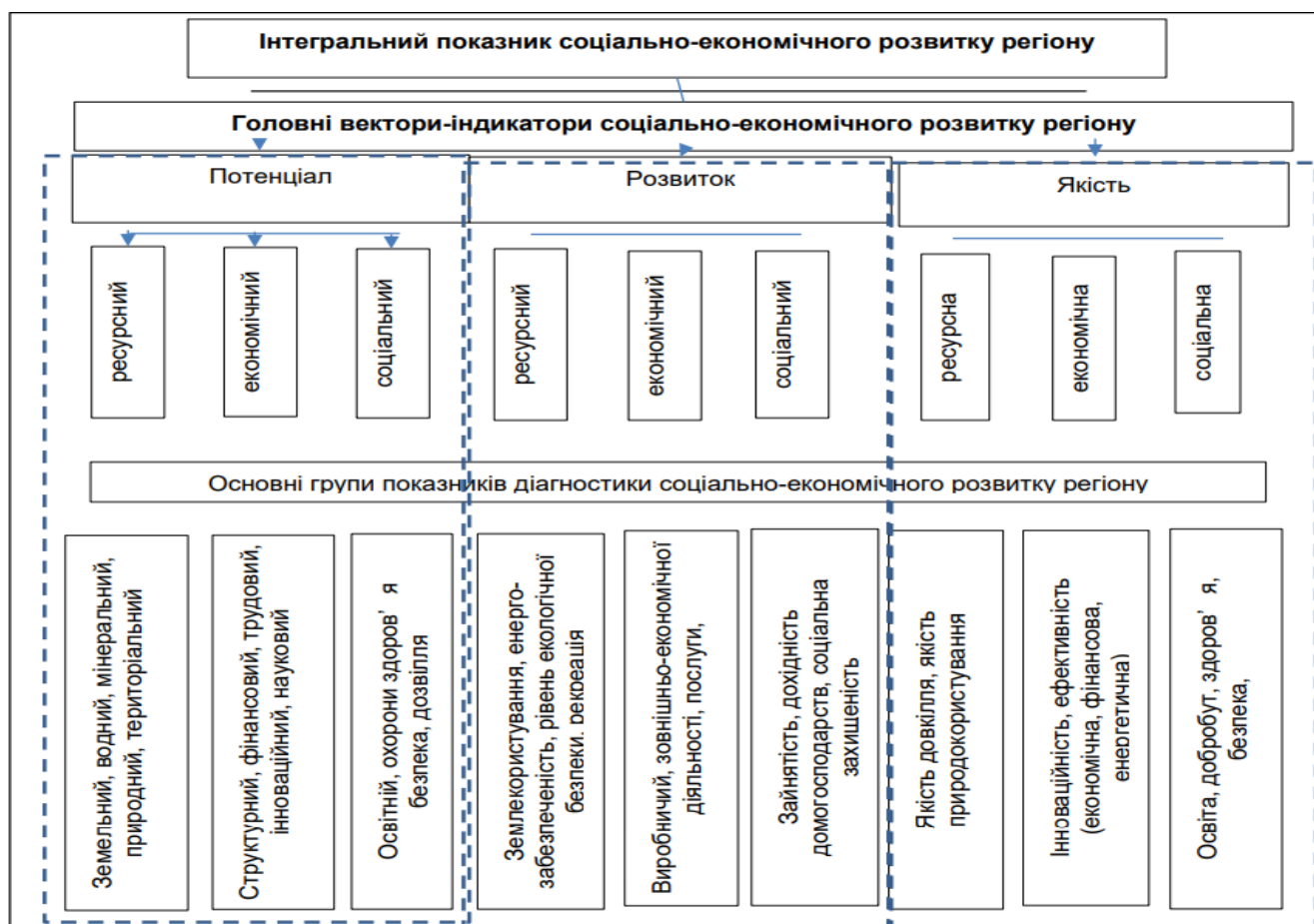


Рис. 24. Структурно-логічна схема оцінки соціально-економічного стану розвитку регіонів, [33, с. 113].

Вектори Складові	Показники	
	ресурси	потенціал
Розвиток	кількість мінеральних ресурсів, % до загальної кількості в країні; кількість водних ресурсів, % до загальної кількості в країні; кількість земельних ресурсів, % до загальної кількості в країні; кількість рекреаційних ресурсів, % до загальної кількості в країні; кількість лісових та фауністичних ресурсів, % до загальної кількості в країні	валовий регіональний продукт на одну особу, грн.; обсяг іноземних інвестицій на одну особу, у.о.; інвестиції в основний капітал на одну особу, грн.; експорт товарів та послуг в розрахунку на одну особу, дол. США; кількість малих підприємств на 10 тис. осіб населення, од.; доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у розрахунку на од. населення; співвідношення обсягу виробництва промислової продукції до с/х, %; витрати на НДР, тис. грн.
	Щільність населення в регіоні, осіб на км кв; кількість ЗВО (на 10 тис. осіб); кількість лікарняних закладів, од (на 10 тис. осіб); кількість лікарів на (на 10 тис. осіб); загальна площа житлового фонду у розрахунку на одну особу населення, кв. м.; рівень безробіття за методологією МОП, %; кількість підприємств сфери послуг (на 10 тис. осіб); кількість студентів ЗВО III-VI р.а., осіб на 1 викладача	
	Частка забруднених вод зворотних від загальної кількості, %; Темп зростання (спадання) викидів забруднених речовин у повітря, т/кв. км, %; Темп зростання (спадання) утворення відходів на 1 кв. км території, т, %; Темп зростання витрат на охорону навколишнього середовища, % дод попереднього року	
Якість	температура зростання (спадання) ВРП, у, % до поперед. року; індекс промислової продукції, % до поперед. року; індекс обсягу сільськогосподарського виробництва, % до попереднього року; індекс обсягу наданих послуг, %; коефіцієнт покриття експортом імпорту; індекс капітальних інвестицій, % до поперед. року; індекс прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу), % до обсягу на початок року	індекс споживчих цін, %; темп зростання (зменшення) доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), %; темп зростання наявного доходу на 1 особу, %; індекс реальної заробітної плати, %; темп зростання (зменшення) обсягу прийнятого в експлуатацію житла, %; індекс частки випускників шкіл що вступили до ЗВО в поточному році, %; рівень охоплення соціальними послугами, % до загальної кількості таких осіб; питома вага викладачів, що мають науковий ступінь, %
	частка обсягу теплової енергії, виробленої в регіоні з альтернативних видів палива, % до загального обсягу виробленої теплової енергії; рівень впровадження енергозберігаючих джерел світла у зовнішньому освітленні населених пунктів, % до загальної кількості світлоточок; частка відходів, видалених у спеціально відведені місця чи об'єкти або спалених (без отримання енергії), у загальному обсязі утворених відходів, %	частка реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої промислової продукції; продуктивність праці, (по основних галузях) тис. грн.; витрати на інновації до обсягу реалізованої продукції, %; витрати на виконання наукових досліджень і розробок, тис. грн.
	чисельність дітей у дошкільних навчальних закладах у розрахунку на 100 місць; загальний коефіцієнт смертності на 1 тис.; кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на 10 тис. дитячого населення; кількість кримінальних правопорушень вчинених проти життя та здоров'я особи, а 10 тис. осіб населення; кількість студентів на 10 тис. осіб; відношення витрат домогосподарств на харчування до загальних витрат, %; питома вага користувачів інтернетом, %	

Рис.25. Показники соціально-економічного розвитку регіону, згруповані за векторами та компонентами за методологією Семененко О. Г. та Гаврилко О. Ю., [33, с.114].

4.5. Методологічні підходи, що використовуються у політичній регіоналістиці

На формування теоретико-методологічної бази політичної регіоналістики великий вплив мали три підходи: політико-географічний і геополітичний, політико-історичний та соціально-політичний.

1. *Політико-географічний і геополітичний підходи* базуються на співставленні політичного, економічного, культурного потенціалів державного і регіонального співтовариств. У межах цих підходів під регіоном розуміється об'єднання кількох держав. Ф. Ратцель пояснював ключові процеси, що

відбуваються в державах/регіонах, з позиції визнання їх прагнення до територіальної експансії, яка призводить до поглинення слабких і дрібних регіонів. Сучасні тенденції регіонального політичного розвитку визначає територіальна експансія і колонізація (кінець XV – друга половина XX ст.).

2. **Політико-історичний** – орієнтує на вивчення генезису регіональних співтовариств, аналізує процес формування природних і штучних кордонів. У межах підходу існує теорія „єдиного поля” С. Джонса, за якою формування територіально-політичної системи включає п’ять етапів: 1) виникнення ключової ідеї; 2) прийняття політичного рішення; 3) рух людей, товарів, капіталів, ідей; 4) поява „поля напруги”, в якому співвідношення політичних сил, що виступають „за” або „проти” ключової ідеї, змінюється від точки до точки; 5) формування політико-територіальної одиниці.

Даний підхід дозволяє виявити причини виникнення політичних проблем.

3. **Соціально-політичний підхід** – допомагає з’ясувати фактори, які впливають на формування стабільних і стійких соціальних і політичних систем. У межах підходу розглядається взаємозв’язок між фактором віддаленості периферії від центру і ступенем її відсталості. Чим вищий економічний потенціал регіону, тим сильніші у ньому прояви центробіжних тенденцій. У рамках підходу створена теорія економіста Б. Родмана: на території кожної держави є точка, де об’єкти можуть більшою мірою реалізувати свої функції. Ця точка називається „локальний оптимум”. Якщо об’єкт знаходиться поза точкою, на нього діє „тиск місця”. Під дією цієї сили рухомі об’єкти переміщуються, а менш рухомі адаптуються або зникають. На основі даної теорії було з’ясовано, що в регіоні є ядро (центр), з якого керується все життя. Теорії Д. Істона, Г. Алмонда лягли в основу вивчення регіональних соціосистем, які мають такі елементи, як регіональні органи влади, органи місцевого самоврядування, регіональні партії, регіональні еліти.

Методологія дослідження регіону включає в себе три рівні вивчення проблеми:

1. Дослідження відбувається з врахуванням провінційної ментальності і способу життя, що дає уявлення про принципи взаємовідносин влади і населення, обумовлені специфікою місцевої регіональної культури. Аналізуються механізми тиску влади на громадську думку, характер відносин лідера, еліти з населенням регіону. Розглядаються політикопсихологічні аспекти панування і підкорення. На цьому рівні використовується порівняльно-історичний і соціопсихологічний методи, які дозволяють вивчати субкультуру регіону, менталітет жителів, їх ставлення до подій, що відбуваються у країні. Можна використовувати соціологічні методи збору інформації.

2. Регіон аналізується як суб’єкт політики і розглядається як цілісна система. Використовуються такі методи, як порівняльний, історичний, системний. **Порівняльний метод** дозволяє співставити економічні показники

розвитку регіонів. **Системний** орієнтує на розгляд регіону як системи, що складається з багатьох підсистем – економічної, політичної, культурної, соціальної. Найбільш динамічною є економічна складова, найменш піддається змінам менталітет. **Історичний метод** застосовується у випадку, якщо досліджується конкретний регіон на предмет політичної стабільності, а для цього потрібно зробити історичний екскурс і дізнатися, наскільки стійка регіональна система в моменти економічних і політичних криз, яка її здатність до регенерації.

3. **Аналіз відносин регіону з іншими суб'єктами політики.** Використовується **порівняльний метод** для з'ясування специфіки даного регіону порівняно з іншими. **Структурно-функціональний** метод розглядає регіональні проблеми крізь функції підсистем: економічної, політичної, соціальної, культурної.

Політична регіоналістика користується багатьма методами і підходами, з-поміж яких виділяють:

1. **загальнонаукові** – соціологічний підхід, структурно-функціональний аналіз, системний підхід, біхевіоралізм, інституціональний підхід, етнокультурологічний підхід (вивчення особливостей менталітету, політичних традицій, поведінки різних етнічних груп і територіальних співтовариств), порівняльний аналіз, історичний підхід (вивчення історичного розвитку різних регіональних культур і етносів, їх політичних інститутів і норм).

2. **міждисциплінарні:** Прогнозування – з'ясування альтернатив, термінів і наслідків розвитку подій в регіоні. **Статистичні методи** – аналіз статистичних даних, що представлені у формалізованій формі. Статистичний аналіз застосовується в електоральних дослідженнях і пов'язаний найчастіше з обробкою результатів голосування. Застосувати ці методи для вивчення інших аспектів регіонального життя дуже складно, тому що в умовах динамічного політичного процесу важко встановити систему показників і змінних. **Ігрові методи** – визначення оптимальної стратегії політичної діяльності. **Case-study** – вивчення окремих сценаріїв регіонального розвитку. Цей метод передбачає опис окремих випадків, що у країнах пострадянського простору є домінуючим, а в країнах Заходу цей метод використовується для емпіричної перевірки відповідних теорій. **Моделювання** – схематична імітація регіональних політичних процесів.

Питання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте загальні методологічні підходи до проведення регіональних соціально-економічних та суспільно-політичних досліджень.
2. В чому полягає сутність комплексного підходу до оцінки ефективності системи регіонального управління?
3. Розкрийте сутність побудови інституційної та інформаційної моделей регіону як інструментарію регіональних досліджень.

4. Обґрунтуйте недоліки та переваги методу систематизації явищ і процесів як методу регіональних досліджень.
5. Які підходи застосовуються до статистичного аналізу регіонального розвитку?
6. Який підхід покладено в основу поділу регіонів та регіони первинного та вторинного територіального поділу?
7. Які статистичні показники застосовуються для аналізу галузевої структури регіону?
8. Охарактеризуйте систему статистичних показників аналізу розвитку регіону.
9. Дайте визначення поняттям «регіональна ефективність» та «економічна самостійність регіону».
10. За допомогою яких статистичних показників описується соціальний розвиток регіону?
11. Яку роль в системі статистичних показників розвитку регіону посідають показники бідності?
12. Розкрийте сутність статистики екологічного розвитку.
13. Які основні індикатори екологічного стану регіонів беруться до аналізу в Україні?
14. Розкрийте сутність прикладних методів регіональних досліджень.
15. Які методологічні інструменти лежать в основі діагностики регіонального розвитку?
16. Опишіть алгоритм розрахунку інтегрального показника діагностики соціально-економічного розвитку регіону.
17. Які показники закладаються в оцінку соціально-економічного стану розвитку регіонів?
18. Розкрийте сутність основних теоретико-методологічних підходів сучасної політичної регіоналістики.
19. Які рівні вивчення проблеми складають основу методології дослідження регіонів?
20. Які методи прикладних досліджень (якісні та кількісні) покладають в основу вивчення соціально-політичної ситуації в регіоні?

Тема 5. Локальний рівень демократії участі

5.1. Локальна демократія як фундаментальна категорія політологічних досліджень.

5.2. Взаємозв'язок категорій «локальна демократія» і «місцеве самоврядування».

5.3. Генеза науковий уявлень про сутність та прояви локальної демократії.

5.4. Представницька демократія: локальний рівень.

5.5. Правові гарантії локальної демократії в Україні.

5.1. Локальна демократія як фундаментальна категорія політологічних досліджень

У час глобальних модернізаційних процесів світ, з одного боку, став уніфікованим та "тісним", а з іншого - унікальним та по-новому гетерогенним, тому питання спільного простору для комунікації та взаємодії перетворився на "життєву" необхідність.

В такий спосіб кооперують людство у єдине ціле. Формалізованою мовою є світова демократія, що диктує тенденцію в організації політичного життя не лише в підсистемах, а й у "турбулентному" міжнародному просторі.

Однак унаслідок демократизації людського життя у світі як загального вектора розвитку людства існує проблематика безпосередньої реалізації її на практиці.

Локальний рівень демократії - та фундаментальна просторова сфера, де безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка. Це свого роду мініатюрно-тривіальна копія світової демократії на місцевому рівні у своїй специфіці.

Уже сьогодні наука для аналізу явищ та процесів на локальному рівні використовує концепції нового врядування, соціального капіталу, простору як природно-соціокультурного феномену, місцевої демократії тощо. З кінця XX ст. у межах досліджень, присвячених локальним процесам, сформувалися наукові концепції місцевої демократії, а відтак - власне "місцевої політики", зокрема концепції нового локалізму, міських політичних режимів і місцевого врядування.

Концепція локальної демократії має систему специфічних ознак, котрі властиві лише їй як інституційній формі організації політичного життя в громаді, попри загальнодемократичні універсальні характеристики.

Вчені М. Лендшел та М. Токар зокрема вирізняють :

1. Приналежність до спільноти. Таким чином відбувається активізація участі жителів у ній.

2. Деліберацію. Для демократичного процесу важливим ефективний діалог між різними групами інтересу.

3. Політичну освіту. Вона необхідна для "усвідомленої" партисипації громадян та знання про політику на рівні з місцевою елітою, аби бути в однакових умовах в освітньому рівні.

4. Контроль за діями уряду громадянами. Висококваліфіковане та високоякісне виконання доброго врядування та соціального добробуту.

Загалом, наукова концептуалізація поняття "локальна демократія" здійснюється в процесі нетривалого дослідження, теоретичних напрацювань (з початку 90-х років XX ст.), але еволюційно виважених та науково обґрунтованих. Процес аналізу місцевої демократії за останні роки набув значної інтенсифікації. Однак це радше не механічні компіляції з праці в працю (хоча таке теж спостерігаємо, а переважно унікальна, спеціалізована розвідка тієї чи іншої проблематики. Місцева демократія є комплексним соціальним, політичним, культурним і правовим феноменом, яке повинні вивчати політологи, юристи, соціологи, економісти й ін. Ця проблематика потребує розгляду не лише тому, що до будь-якої теми має проявлятися науковий інтерес, а й тому, що потреба вивчення необхідна задля оптимізації та підвищення ефективного управління у державі, зокрема на її локальному рівні.

Шлях становлення і розвитку локальної демократії та її інституціонального вияву в місцевому самоврядуванні безпосередньо корелюється з проблематикою прав і свобод людини, в тому числі і на місцевому рівні. Реалізація демократичного суспільного життя на мікрорівні держави актуалізує відповідно інтенціональні та стимулюючі форми поведінки стосовно моделі такої поведінки на макрорівні. У підсумку здійснюється специфічна ретрансляція, або ж переосмислення, правового статусу та правового модусу в дійсній системі координат: від "держава - людина" до "людина – місцеве самоврядування - держава". Так самовідтворюється зі себе нова, проте латентно відома, правова статусно-модусна форма поведінки з власним функціонально- буттєвим наповненням. Процес формування, на думку Г. Танаджі, здійснюється, детермінуючись низкою чинників: становленням та розвитком локальної демократії; процесом інституціоналізації системи місцевого самоврядування; легітимацією в суспільстві та легалізацією державою через право пріоритету прав і свобод людини. Ці обставини вирізняє Оформлення особливої системи людських прав та свобод на місцевому рівні є об'єктивним процесом і потребує аналізу на теоретико-методологічному рівні й безпосередньому втіленні у практичному житті. Адже специфіка локального рівня політичного життя спільноти наглядно демонструє, що, попри загальність правового статусу та модусу, тут існує власна унікальність і своя онтологізація функціонування у просторі.

Вивчення тієї тематики розпочалося паралельно до становлення публічної самоврядної влади у локальному просторі. Адже саме тоді потенційно уможливився об'єктивний процес розвитку правових статусів та модусів на

локальному рівні, їхня специфікація. Проблематика відображена в працях М. Баймуратова, Ю.Бальція, О.Батанова, Т.Буряка, В.Погорілка, В.Григор'єва, О.Коваленка та ін.

Загалом концепція муніципальних прав людини перебуває на стадії інтенсивного наукового аналізу. Однак уже зараз чимало науковців виділяє їх у характерологічному описові. Так, Г.Танаджі та М.Баймуратов у спільній статті виокремлюють такі особливості (параметри) :

1. Просторові — локальний рівень функціонування соціуму, де існує та діє територіальна громада, тобто відповідна територія держави, її адміністративно-територіальна ланка (територіальний аспект) і відповідна територіальна громада (суб'єктивний аспект).

2. Телеологічні (об'єктні) — права людини, що позитивно вирішують найістотніші питання її функціонування саме як людини та члена локального соціуму.

3. Функціональні — екзистенційні настанови об'єктивних потреб існування людини, котрі виникають на рівні мікросоціуму.

4. Онтологічні — реалізація відповідних специфічних інтересів індивідуального чи групового характеру, що продукуються профільними суб'єктами-продуцентами на локальному рівні соціуму та пов'язані з вирішенням мінімального кола проблем повсякденної життєдіяльності.

5. Аксіологічні — муніципальні права особистості, які є невід'ємною цінністю соціуму і держави, бо саме через них та завдяки їм існує та стабільно функціонує суспільство і його державна організація.

6. Гносеологічні (епістемологічні). Через муніципальні права особистості найкраще та яскравіше розкривається філософія людини, що у всі цивілізаційні часи функціонує на локальному рівні соціуму поряд та разом з іншими членами людської спільноти з метою існування та виживання людської популяції.

Така параметральна характеристика системи муніципальних прав людини, яка актуалізуються у специфічній природі, а виявляються у інституціональній формі, власне, у місцевому самоврядуванні в рамках локальної демократії, засвідчує необхідність вивчення цієї проблематики, а також реальне існування такої концепції у житті локальної спільноти.

Параметральні ознаки муніципального права дають якісно-кількісну змогу виявити види (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.) і групи (індивідуальні і колективні) муніципальних прав, свобод, обов'язків. Натомість це веде до чіткої внутрішньої структуризації, "гласності" зв'язку в системі "статус-модус" та теоретичної типологізації системи.

Правовий модус, модифікуючись у рамках локального рівня у видозміні муніципальних прав людини, набуває специфічно екзистенціально-функціональних ознак. Власне, така модифікація здійснюється в інституціональній формі через інститут місцевого самоврядування на основі

фундаментальних демократичних принципів, звісно, просторово обмежених у рівневому сприйнятті - саме на місцевому рівні. Остання умова є системою детермінантів, що об'єктивно "диктують" логіку трансформування правового модусу.

М. Баймуратов та Г. Танаджі визначають низку специфічних характеристик конкретного права, або (правовий модус), особи, зокрема:

- за його допомогою реалізується форма правомірної можливої та необхідної поведінки суб'єкта, тобто члена територіальної громади ;
- він набуває місцевої локалізації, емануючись до рівня відносин "член територіальної громади - орган місцевого самоврядування";
- він характеризується телеологічним наближенням до потреб та інтенцій людини, пов'язаних з нею, супроводжує їх упродовж усього часу функціонування у межах відповідного локального макроколективу, незалежно від правового стану людини;
- за його допомогою відбувається "запуск" механізму локальної реалізації системного комплексу муніципальних прав суб'єкта (члена територіальної громади);
- правовий модус апріорі вже встановлений законодавством, бо він обумовлює легальну форму належної поведінки суб'єкта;
- за його допомогою яскраво виявляється й демонструється зв'язок особи з державою та локальним соціумом через реалізацію комплексу муніципальних прав суб'єкта;
- він демонструє, в процесі своєї реалізації, рівень правової культури суб'єкта;
- формування та соціальна значущість правового модусу людини в контексті визнання місцевого самоврядування і територіальної громади як його первинного суб'єкта, постає у вигляді прагматичного свідчення актуалізації "муніципальних прав особистості".

Отже, правовий модус - це правове позитивне конкретно-інтенціонарне буття суб'єкта локального рівня, тобто двох рівнів: рівня громадянина та рівня громади, котрі є репрезентаторами цієї ланки політичного життя суспільства. У межах неоінституціоналізму, виокремлюючи ці два рівні, правовий модус втілюється у формі двох груп прав, свобод та обов'язків муніципальних прав людини - колективної та індивідуальної.

Публічну самоврядну владу - інститут місцевого самоврядування, реалізують члени територіальної громади у колективній формі. До речі, саме така група (колектив) становить первинний рівень втілення муніципальної свободи та демократії. У Конституції України закріплений весь спектр муніципальних прав і свобод у всій видовій диференційованій системі, про яку вже йшлося. Серед прав і свобод – право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення; право здійснення муніципальної влади безпосередньо і через

органи місцевого самоврядування; право проведення місцевого референдуму; право ініціювати створення органів самоорганізації населення; право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання на місцевому рівні, відповідно до законів та Конституції України; право на проведення громадський слухань; право на володіння, користування та розпорядження комунальною власністю та ін. Загалом усі права і свободи регулюються й унормовані законами України ("Про місцеве самоврядування в Україні" - 21 травня 1997 р., "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" – 03 липня 1991 р., "Про органи самоорганізації населення" - 11 липня 2001 р., "Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні"- 17 грудня 1993 р.) та Конституцією України (28.06.1996 р. — перша редакція).

Індивідуальні муніципальні права і свободи як група прав, свобод та обов'язків муніципального права установчо утверджують себе через легітимацію інституту місцевого самоврядування у межах локальної демократії. Місцеве самоврядування є формою, де ці права як правовий модус у видовій варіативності існують у вигляді рівня публічної влади в її функціонально-екзистенціальній природі. Ключовою ознакою цієї групи прав і свобод є непрямий характер, тобто опосередкованість – вона реалізується, демонструється та виявляється через колективну форму. Індивідуальна система прав і свобод гарантується, регулюється і унормовується тією ж нормативною базою, що й колективна група, і, звісно, Конституцією України.

На додаток, також нормативно-правовим документом, який може стати джерелом гарантії прав і свобод людини, є Статут територіальної громади міста. Його суб'єкт - певна територіальна громада. На думку С. Були та В. Гнатюка, ця форма (індивідуальна), попри первинність суб'єкта як громадянина у державі, все-таки на локальному рівні відстороненіша (похідна), аніж первинна, тобто колективна форма. Це не означає нівелювання ролі індивідуального суб'єкта, бо все-таки він - "наповненням" колективного. Однак ми реально акцентуємо на специфіці локального рівня. Тому, на їх думку, індивідуальне становить частину колективного; воно відкриває шлях та продовжує функціонально-екзистенціальну природу людини на іншому рівні й іншій формі - у колективі в межах його просторового буття.

5.2. Взаємозв'язок категорій «локальна демократія» і «місцеве самоврядування».

Після розгляду концептуальної логістики основних категорій локального простору спробуємо проаналізувати поняття "локальна демократія", "місцеве самоврядування" та "правовий модус" у корелятивній формі, у такий спосіб сконструюємо формулу їхньої взаємодії та взаємодетермінації загалом у системі людської дійсності, використовуючи дискурсивний підхід. Саме під призмою

такого інструментарію, на думку С. Були та В. Гнатюка ми зможемо, по-перше, постежити механіку взаємодії трьох компонентів у теоретико-формалізовано-схематичному вигляді, а, по-друге – потенційно інтерпретувати наш науковий погляд на цей феномен.

Людська історія знає безліч політичних режимів та систем способів організації суспільного життя, але вже наприкінці ХХ ст. саме демократія стала формою найпридатнішою для людського існування. Отже, ми спостерігаємо за тенденцією у часи глобалізації, що алюзує демократичні принципи нарівні до загальнолюдських. Людська дійсність цілком може відповідати демократичному способу організації життя на практиці. Сьогодні демократія є формою, або матрицею, яка "диктує", детермінує та демонструє на практиці діяльнісний аспект людських прагнень у компромісному варіанті та, як система, має чотири рівні свого вияву, де останню ланку становить локальний градаційний рівень.

У межах локального демократичного простору існують інституційні й неінституційні прояви людської діяльності. Місцеве самоврядування є реалізацією такої форми, детермінуючись, як уже зазначалось наповненням, а конкретно – демократичними принципами організації локалізованого типу життя спільноти. У цьому контексті, необхідно зауважити про критерій "висоти" інституту місцевого самоврядування. Адже, зокрема, радянський досвід засвідчує, що існування такої інституціональної форми вияву на врядування, може бути формальним шаблоном на практиці, хоча в теорії це було "правом територіальної громади ... на самостійне вирішення питань місцевого рівня".

Якісними індикаторами, котрі впливають на характер "висоти" інституту місцевого самоврядування, є груповий — колективний та індивідуальний — рівень політичної та правової культури. Це: система правових норм, що гарантує та захищає його (їх, коли йдеться про колектив як суб'єкта територіального рівня) права та свободи і закріплює певні обов'язки; політична освіченість, за допомогою котрої індивід може орієнтуватися у потребі того чи іншого політика, його обрання буде вважатися обґрунтованим не на рівні емоційного сприйняття або категорії "свій - чужий", а на доцільності й потенційності репрезентування інтересів індивіда (колективу), власне, сам індивід буде брати участь у справах місцевого рівня не на принципі представництва, а на усвідомленому безпосередньому волевиявленні кожного разу за виникнення потреби; висока моральна оцінка характеру людини, коли нею керують радше гуманістичні та антропологічні цінності, аніж утилітарні, силові й нормативні.

Отже, місцеве самоврядування — динамічна інституційна форма реалізації публічного і державного інтересу територіальною громадою на основі фундаментальних принципів організації та базису локальної демократії, що обмежена у просторі, детермінується власними принципами солідарності та доповнюваності, критерієм зростання якої є політична та правова культура і яке

слугує механізмом легітимації політичного режиму у даних локальних функціонально-екзистенційних межах.

5.3. Генеза наукових уявлень про сутність та структуру локальної демократії

Серед науковців та практиків є кілька підходів до визначення типології, ролі та місця форм локальної демократії.

Локальний рівень демократії, за визначенням к.п.н. С. Булої, - це *“фундаментальна просторова сфера, де безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка”*.

На локальному рівні існує дві форми демократії: представницька та пряма (безпосередня). На думку д.ю.н. Ю. Ключковського, *“Обидві форми демократії - і представницька, і безпосередня - базуються на прямому волевиявленні народу, однак лише безпосереднє прийняття народом змістовного зобов’язального рішення може вважатися безпосереднім здійсненням влади народом. Така точка зору характерна для західної конституційно-правової доктрини, яка до форм прямої демократії відносить лише референдум, народну законодавчу ініціативу та відкликання”*.

Д.ю.н. В. Погорілко, говорячи про форми безпосередньої демократії, зазначає, *“що історії безпосередньої демократії відомо велике коло форм безпосередньої демократії, зокрема: вибори, референдуми, виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, народні ініціативи, збори, мітинги, походи, демонстрації, а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадянської непокорі, голодування, пікетування тощо.”* При цьому науковець зазначає, що Конституцією України закріплено саме вибори, *“референдуми, мирні зібрання, мітинги, походи і демонстрації, референдні ініціативи, звернення. При цьому стаття 69 Конституції України передбачає й “інші форми”*.

Визначаючи форми безпосередньої демократії, її пов’язують з партисипацією. За висновками д.ю.н. О. Батанова, к.ю.н. В. Кравченка, д.ю.н. Х. Приходько, *“...муніципальна партисипативна демократія – це легальні та легітимні форми безпосередньої участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, які дозволяють і в подальшому забезпечувати вирішення питань і розв’язання проблем місцевого значення шляхом їх публічного обговорення, узгодження, винесення на публічні слухання та/або голосування тощо. До таких форм, насамперед, слід віднести звернення громадян (індивідуальні та колективні), загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські ради, органи*

самоорганізації населення, мітинги, соціальні опитування, місцеві комісії громадського моніторингу та контролю та ін.”

Так, к.ю.н М. Воронов називає *“формами реалізації територіальною громадою своїх функцій і повноважень”*: місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, колективні звернення, зокрема електронні петиції. Певно, такий підхід є дискусійним: названі як *“форми реалізації територіальною громадою своїх функцій і повноважень”* є, насправді, формами безпосередньої демократії.

На думку д.ф.п.н. В. Брудного, к.п.н. А. Крупника, к.ю.н. О. Орловського, до форм локальної демократії належать: *“створення і діяльність об’єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші”*. Вочевидь, ця типологізація не враховує власне таку форму демократії як представницька.

За визначенням авторів *“Посібника з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні”* під редакцією В. Толкованова, *“під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо”*.

До інструментів (а не форм) локальної демократії, на думку к.ю.н. В. Панкратової, належать: *“звернення громадян, електронна петиція, доступ до засідань, загальні збори, консультативно-дорадчі органи, контрольно-наглядові органи, бюджет участі, органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи, громадські слухання”*. Ця дискусійна позиція не враховує наявність такої форми як представницька демократія та спонукає до роздумів, що є інструментом, а що формою локальної демократії.

Аналізуючи форми безпосередньої демократії, д.ю.н. О. Прієшкіна зазначає: *“Форми безпосередньої демократії класифікуються за: результатами діяльності (або способом впливу на суспільні відносини) на імперативні, консультативні, комплексні, правотворчі й ті, що не створюють норми права; механізмом діяльності – на прямо пов’язані з представницькою демократією, опосередковано пов’язані й не пов’язані з представницькою демократією (або відносно самостійні); правовими засадами – чинні на підставі норм права та традицій, звичаїв; територіальною ознакою – на національні (загальнодержавні) і місцеві; суб’єктами – на всенародні, групові, індивідуальні”*.

Серед безпосередніх форм демократії к. ф.-м. н. О. М. Бурін розрізняє імперативні (муніципальні вибори, місцевий референдум, загальні збори,

відкликання) та консультативні (територіальна самоорганізація, публічні слухання, збори, конференції, опитування, звернення зі скаргами, заявами та пропозиціями, мітинги, демонстрації, ходи, пікетування). Певно, імперативом назвати окремі форми безпосередньої демократії є новизною і викликає дискусії (наприклад, щодо місцевого референдуму, де навіть відсутнє законодавче забезпечення).

В Аналітичному звіті (дорожня карта) “Використання інструментів локальної демократії в умовах карантину”, підготовленому в рамках проекту “Захист прав людини та місцева демократія в кризових умовах”, що реалізується в рамках проекту ПРООН “Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні” форми локальної демократії названо “інструментами”, до яких належать: загальні збори, громадські слухання, бюджет участі, місцеві ініціативи, електронні петиції тощо.

Так само інструментами локальної демократії названо загальні збори (конференції) громадян, громадські слухання, органи самоорганізації населення, електронні петиції, консультативно-дорадчі органи, місцеві ініціативи, бюджет участі, контрольно-наглядові органи, звернення громадян в Аналізі доступності інструментів локальної демократії для внутрішньо переміщених осіб, підготовленому громадською організацією “Громадський холдинг “ГРУПА ВПЛИВУ”.

Є навіть пропозиція типологізації форм демократії на типові (основні) й нетипові (допоміжні): *“за критерієм їх значущості для сучасних суспільств і поширеності у світі – вибори та референдуми як основні форми й інші форми прямого народовладдя, що, враховуючи особливості різних правових систем, не є типовими та виконують більшою мірою допоміжну роль у реалізації народом свого права на владу”*. Знову ж таки, важко погодитись із спробою подібної ієрархізації форм демократії.

Але можна погодитись з д.політ.н. М. Лендбел, що *“Мінімальною умовою для становлення та повноцінного функціонування режиму місцевої демократії є закріплення у праві сприятливих норм обрання локальних представницьких органів та безпосереднього залучення громадян до прийняття політико-владних рішень, тобто представницької та електоральної демократії”*.

5.4. Представницька демократія: локальний рівень.

Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року (справа про обрання Голови Верховної Ради України), *“Сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу”*.

У цьому ж Рішенні Конституційного Суду України акцентовано: *“термін "представницький мандат" обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду, зокрема, народним депутатом України чи депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради з наданням їй відповідних повноважень, в тому числі виступати від імені виборців. Згідно з Конституцією України представницький мандат мають народні депутати України (частина друга статті 78), Президент України (частина четверта статті 103), депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, що прямо зумовлено представницьким характером цих органів (статті 136, 140, 141). Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста (частина перша статті 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") з представницьким мандатом. Наявність представницького мандата міського голови зумовлена насамперед його безпосереднім обранням територіальною громадою міста.”*

Згідно із частиною першою статті 141 Основного Закону України до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Таке виборче право реалізується у відповідності до виборчого законодавства України.

Спеціальний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, серед іншого, *“засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування”*. А Законом України “Про статус депутатів місцевих рад” визначено *“правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради”*.

Виборчий кодекс України набрав чинності з 1 січня 2020 року. Цим Кодексом передбачено зміну виборчої системи, у тому числі, для місцевих виборів. На місцевих виборах 2020 року було застосовано чотири різні виборчі системи, залежно від типу виборів та кількості жителів.

Згадані місцеві вибори мали певну особливість: проводились в умовах реформування адміністративно-територіального устрою. За результатами таких виборів загалом було обрано 42988 депутатів (всього мандатів було 43122) до 1577 обласних, районних, міських, селищних і сільських рад та районних у містах рад. З них 35,25% (15153) жінок. У 18 місцевих радах вибори не відбулись.

Обрано 1660 депутатів обласних рад (22 ради), 5360 депутатів районних рад (119 рад), 562 депутати районних у містах рад (15 рад: у Дніпропетровську, Кропивницькому, Полтаві, Херсоні), міських рад – 11242 депутатів (370 рад),

10247 депутатів сільських, селищних рад (428 рад), 1421 голова: міських – 370, селищних – 428, сільських – 623.

Найбільший відсоток (82,2%) міських, селищних, сільських голів - безпартійні, 3,03% – висуванці від політичної партії “Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”, 2,11% – від політичної партії “Опозиційна платформа – За життя”, від політичної партії “Європейська Солідарність” – 1,97%, по 1,2% – від політичних партій Всеукраїнське об’єднання “Свобода” та “Українська стратегія Гройсмана”, решта – менше за 1%.

5.5. Правові гарантії локальної демократії в Україні.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права акцентує на праві кожного громадянина *“брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників”*. Міжнародними правовими інструментами у питаннях сприяння участі громадськості у публічному управлінні є Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2009 року); Керівні принципи Ради Європи щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень (2017 року); Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (2009 року); Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 року); Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо оцінювання, аудиту та моніторингу участі та політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях (2009 року); Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку та Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій (2001 року); Настанови Європейського Союзу щодо консультацій із заінтересованими особами; Рекомендації Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо поліпшення участі об’єднань у процесі прийняття державних рішень (2015 року) тощо.

В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства є достатньо широким. Стаття 38 Конституції України визначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 69 Основного Закону України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Статтею 140 Конституції України визначено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування й може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У статті 143 Основного Закону України зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет та контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання.

Участь громадян у процесах формування та реалізації публічної політики в Україні регламентується:

1) законами України (наприклад: Виборчий кодекс України, закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про всеукраїнський референдум”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про громадські об’єднання”, “Про звернення громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про політичні партії в Україні”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про захист прав споживачів”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про інформацію”, Бюджетний кодекс України тощо).

Серед такого регулювання є галузеве законодавство: у сфері безпеки, містобудування, екології (наприклад: закони України “Про національну безпеку України”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, “Про стратегічну екологічну оцінку”, “Про оцінку впливу на довкілля” тощо). Подекуди консультації з громадськістю є обов’язковими;

2) численними підзаконними актами:

постанови Верховної Ради України (наприклад, Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”); укази Президента України (наприклад, укази Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України”; від 30 вересня 2019 р. № 722 “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”; від 25 лютого 2021 р. № 73 “Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України” та від 4 березня 2021 р. № 89 “Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при

Президентів України”; від 7 вересня 2021 р. № 487 “Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки” тощо);

постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”; від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”; від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; від 24 травня 2017 р. № 398 “Про затвердження Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об’єднань”; розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 48-р “Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади”; від 18 жовтня 2004 р. № 759-р “Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації”; від 8 листопада 2017 р. № 797-р “Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації”; від 24 лютого 2021 р. № 149-р “Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2021-2022 рр.” тощо);

✓ ☐ нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади;

✓ ☐ нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування;

3) актами допоміжного характеру (наприклад, роз’яснення Мін’юсту “Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства” від 3 лютого 2011 року).

Участь громадян у процесах формування та реалізації публічної політики в Україні наразі передбачена через:

1) діяльність громадських об’єднань (регламентується законами України “Про громадські об’єднання”, “Про політичні партії в Україні”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про захист прав споживачів” тощо);

2) консультативно-дорадчі органи (наприклад, громадські ради, утворені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” тощо);

3) всеукраїнський референдум (конституційна форма прямої демократії, регламентується Законом України “Про всеукраїнський референдум”);

4) інші форми прямої демократії (наприклад, через форми прямої демократії, регламентовані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, електронні петиції, закріплені у Законі України “Про звернення громадян”, тощо).

На рівні місцевого самоврядування питання безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення визначається, у першу чергу, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де регламентовано

- статтею 7 Закону – місцевий референдум: визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми;

- статтею 8 Закону – загальні збори громадян: встановлено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади;

- статтею 9 Закону – місцеві ініціативи: передбачено, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”;

- статтею 13 Закону – громадські слухання: встановлено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади;

- статтею 14 Закону – органи самоорганізації населення, що відповідно до частини першої статті 5 Закону є складовою системи місцевого самоврядування та правовий статус, порядок організації та діяльності яких визначаються законом.

Питання форм демократії участі у місцевому самоврядуванні закріплено також в інших законодавчих актах (наприклад, законах України “Про органи самоорганізації населення”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, Постанові Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”) та актах органів місцевого самоврядування.

Окремі форми, наприклад, консультації щодо партисипативного бюджету місцевого самоврядування, є популярною практикою в Україні, проте досі не мають законодавчого закріплення та регулюються в окремих актах органів місцевого самоврядування.

Законодавче забезпечення проведення місцевого референдуму в Україні відсутнє.

Стаття 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” визначає особливості здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану. Серед іншого, відповідно до частини другої цієї статті, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Частина третя обумовлює звільнення від відповідальності *“за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту”*.

Частинами четвертою та п’ятою цієї статті сільському, селищному, міському голові територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), надано дискреційні повноваження приймати одноосібно окремі рішення, що належать до повноважень інших органів.

Стаття 4 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” передбачає можливість утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій (обласних, районних, населених пунктів). На виконання Закону України “Про правовий режим воєнного стану” для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68 “Про утворення військових адміністрацій”²⁵ було утворено обласні військові адміністрації та на базі існуючих районних державних адміністрацій - відповідні районні військові адміністрації, а іншими указами Президента України – військові адміністрації населених пунктів.

Підстави для утворення військової адміністрації населеного пункту встановлені частиною третьою статті 4 та частиною шостою статті 9 цього Закону:

1) якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. При цьому начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова; 2) у разі наявності фактів порушення Конституції чи законів України сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії, під час реалізації додаткових повноважень, передбачених частинами четвертою і п’ятою статті 9 Закону виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” № 2259-IX від 12.05.2022²⁷ було внесено ряд змін до законодавства, у тому числі щодо врегулювання особливостей здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб’єктів комунального сектору економіки в умовах воєнного стану. Так, у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України “Про правовий режим воєнного стану”, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови. Таким чином, якщо рішення Верховної Ради України не прийнято, органи місцевого самоврядування можуть функціонувати паралельно з військовою адміністрацією населеного пункту. Однак, у разі прийняття парламентом такого рішення діяльність відповідних органів місцевого самоврядування територіальної громади призупиняється, при цьому достроково їх повноваження не припиняються, а їхня діяльність може бути поновлена до закінчення 30-денного строку з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Отже, відповідно до законодавства, утворення військової адміністрації населеного пункту передбачає надання широкого кола повноважень, визначених статтями 10 та 15 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, такий військовій адміністрації та її начальнику. При цьому повноваження органу місцевого самоврядування не припиняються. Відповідно до пункту 3 частини першої статті 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, повноваження, зокрема, сільської, селищної, міської ради *“можуть бути достроково припинені”* у випадках, передбачених Законом України “Про правовий режим воєнного стану”; аналогічне положення щодо можливості дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови містить абзац другий частини другої статті 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Але залишається незрозумілим, які підстави, умови та суб’єкт прийняття відповідного рішення.

У Прикінцевих положеннях Закону України “Про правовий режим воєнного стану” визначено окремі особливості здійснення місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях: у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження місцевих рад, їх виконавчих органів (апаратів), посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, сільських, селищних, міських голів, старост.

Ще одним викликом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування є повноважність місцевих рад. Присутність на засіданнях місцевих рад, вочевидь, стає проблемою з огляду на міграцію, мобілізацію, полон, смерть депутатів місцевих рад. Відомі факти відмови від мандату після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2023 р. № 69 “Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України”, якою заборонено виїзд за кордон, серед інших категорій, депутатам місцевих рад.

Однією із причин відсутності депутатів сільських, селищних, міських рад на засідання відповідних рад є мобілізація. Згідно із Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 65 “Про загальну мобілізацію” у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та з метою забезпечення оборони держави, підтримання бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил України та інших військових формувань, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до частини другої статті 102, пунктів 1, 17, 20 частини першої статті 106 Конституції України прийнято рішення про оголошення та проведення загальної мобілізації. Указ набрав чинності після прийняття Верховною Радою України Закону України “Про затвердження Указу Президента України “Про загальну мобілізацію”.

Виходячи зі змісту статті 23 Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови не є у списку категорій осіб, що не підлягають призову на військову службу під час мобілізації. Частина друга статті 33 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” допускає можливість мобілізації депутатів місцевих рад (*“Якщо на день закінчення повноважень депутат місцевої ради проходив військову службу у зв'язку з призовом на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період або військову службу за контрактом під час дії особливого періоду, гарантії, передбачені цією статтею, надаються після його звільнення з військової служби”*). При цьому цим Законом не передбачено дострокове припинення повноважень депутатів місцевих рад з підстав мобілізації. Таким чином, депутат місцевої ради, якщо він мобілізований, має виконувати покладені на нього законом повноваження, проте у який спосіб – закон не встановлює.

Відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України та статті 5 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” Верховна Рада України прийняла Закон від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX “Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”.

Відповідно до статті 64 Конституції України в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень (окрім передбачених

статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції).

Згідно із частиною першою статті 19 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” в умовах воєнного стану забороняються, серед іншого, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Отже, не всі форми безпосередньої локальної демократії є забороненими на час дії режиму воєнного стану, лише вибори та референдуми, страйки, масові зібрання та акції.

Варто відмітити, що законодавчо не закріплені як форми демократії згадані у Законі *“страйки, масові зібрання та акції”*. Тому не є зрозумілим, що саме є забороненим, наприклад, чи заборонені загальні збори громадян, чи йдеться лише про ті “зібрання”, що є протесними за своїм характером? Також потребує уточнення, що є *“масовим зібранням”* (тобто яка кількість присутніх на зібранні дає статус масового зібрання)? Так само *“акції”* не є законодавчо закріпленим терміном, що ускладнює розуміння змісту заборони. А термін *“страйк”* визначається Законом України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” як *“тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов’язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту)”* і, вочевидь, є не формою демократії, а є інструментом вирішення трудового спору.

Темі законодавчого закріплення особливостей застосування форм безпосередньої демократії в умовах дії правового режиму воєнного стану приділено недостатньо уваги, подекуди відповідні положення є архаїчними. Наприклад, в пункті 34 частини другої статті 15 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” зазначено, що у повноваженнях військової адміністрації населених пунктів є *“прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом”*. Однак, поняття *“орган територіальної самоорганізації населення”* не закріплений законодавчо. Вочевидь, тут мається на увазі орган самоорганізації населення.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення локальній демократії як науковій категорії.
2. Охарактеризуйте локальну демократію як інституційну форму організації політичного життя в громаді.

3. Як корелюють між собою категорії «локальна демократія» та «муніципальні права»?
4. Як співвідносяться між собою поняття «локальна демократія» та «місцеве самоврядування»?
5. Розкрийте сутність еволюції локальної демократії як наукової категорії та форми участі. Які форми локальної демократії актуальні в сучасному науковому дискурсі та політичній практиці?
6. В чому полягає різниця між поняттями форми та інструменти локальної демократії?
7. Якими правовими нормами врегульована представницька форма локальної демократії? На основі яких документів проводяться місцеві вибори депутатського корпусу представницьких органів влади?
8. Дайте стислу характеристику основних джерел права місцевої демократії в Україні.
9. Розкрийте особливості правового врегулювання форм безпосередньої демократії на локальному рівні.
10. В чому полягають особливості правового регулювання функціонування інститутів локальної демократії в умовах воєнного стану?

Тема 6. Інституціональне середовище функціонування місцевої демократії в сучасних країнах світу.

6.1. Політичні та нормативні передумови інституціоналізації місцевого самоврядування.

6.2. Особливості процесу інституціоналізації самоврядування в країнах ЦСЄ.

6.3. Оформлення місцевої електоральної демократії у регіоні Центральної і Східної Європи.

6.4. Перспективи інтеграції європейського досвіду у вітчизняну систему місцевого самоврядування та формат територіальної організації влади

6.1. Політичні та нормативні передумови інституціоналізації місцевого самоврядування

Втілені практики впровадження сталих моделей місцевого самоврядування та розробка національних форматів в межах ЄС, виклики, що супроводжували ці процеси, специфіка взаємодії різних політичних інститутів центрального та регіонального рівнів завжди були в зоні уваги науковців.

Для аналізу процесу інституціоналізації національних систем місцевого самоврядування в країнах ЄС варто їх згрупувати за групами. Зокрема варто скористатися запропонованим В. Мельничуком критерієм:

1. Країни «Великої сімки» (Німеччина, Франція, Італія) як такі, що, можливо, сформували сталі моделі самоуправління на місцях.

2. Скандинавські країни (Данія, Швеція, Фінляндія), де серед інших має значення й географічний чинник формування системи місцевого самоврядування.

3. Країни Вишеградської групи (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина) як близьких за історичним розвитком з Україною.

4. Країни Балтії (Латвія, Литва, Естонія), які стали прикладом успішної реалізації децентралізаційних реформ у контексті пострадянської трансформації та активної євроінтеграції.

Особливої актуальності для України набувають ті країни, що є територіально співмірними нашій державі, відтак серед виділених груп акцентуємо самоврядні практики Франції, Швеції та Німеччини. Країни-члени ЄС і водночас члени «Великої сімки» Франція, Італія і Німеччина давно сформували і впровадили правила реалізації влади на місцях, але тривалий час ці правила не оновлювали, що призвело до таких проблем, як розбалансування

повноважень органів центрального та місцевого рівнів, політизованість процесу децентралізації, несистемний характер реформ тощо. Ці проблеми переважно фіксуємо в Італії та Франції. Німеччина ж, враховуючи її федеративний устрій, здебільшого уникнула таких проблем. На підтвердження цього наведемо дані рейтингу децентралізації країн-членів Євросоюзу, де ФРН посідає перше місце за рівнем регіональної та локальної децентралізації, третє місце – фінансової, восьме – адміністративної.

Місцеве самоврядування не стало в Німеччині самостійним рівнем федеративної системи, але як частина загальної політичної системи заявило про себе як про стабільний і доволі гнучкий інститут, де функціонально застосовано принцип субсидіарності. Німеччина це країна, в якій водночас, система місцевого самоврядування досить усталена, до досвіду її формування часто апелюють місцеві політичні еліти; з іншого боку, не варто забувати про федеративний устрій Німеччини, який багато у чому визначає особливості самоврядування земель. Місцеве самоврядування в Німеччині належить до континентальної моделі, в якій поєднано державні органи управління (центральні) та органи МСВ (місцеві представницькі органи).

Загалом, можна провести аналогії з нинішньою системою організації МСВ в Україні, де також діють представницькі органи влади на місцях різних рівнів, які наділені самоврядними повноваженнями, передусім фінансовими. Однак. На відміну від інших європейських країн, у Німеччині тривалий час співіснували кілька моделей організації влади на місцях: південно-німецька (Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг), північно-німецька модель (Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія), модель рада-бургомістр (Рейнланд Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн), модель рада- магістратура (Гессен, земля-місто Гамбург).

Як зазначає В. Мельничук, ключові відмінності у вказаних моделях полягають у співвідношенні повноважень ради та бургомістра, способі формування ради та відповідних виконавчих комітетів. Попри складність системи співіснування таких моделей вони відповідали баченню населення типу публічної влади, яка найбільше підходила тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. Водночас, всі муніципальні утворення були юридичними особами, що володіють відособленим майном, самостійним бюджетом, правом вступати в юридично значимі відносини з третіми особами, бути позивачем і відповідачем у суді, діяти через власні органи управління. В Україні з набуттям чинності норм децентралізаційної реформи теж можемо стверджувати про апробацію подібного досвіду. Перевагою німецької самоврядної системи на місцях вважається загальна підтримка населенням місцевих представницьких органів, з якими громадяни пов'язують вирішення значущих для громад питань.

Система державно-політичного управління Італії тривалий час характеризувалася значним обсягом державного контролю за здійсненням влади на місцях. Поступовий відхід від цих практик почався у 1990 р. з ухваленням закону про реформу місцевого самоврядування, розширення фінансових повноважень регіонів законодавчо закріпили у 1995 р., а законом «Про невідкладні заходи щодо впорядкування адміністративної діяльності та процедур прийняття рішень і контролю» 1997 р. було спрощено звітність місцевих органів влади та деталізовано компетенції муніципальних, провінційних і регіональних рад.

Чинна Конституція Італії регулює місцеву автономію, передбачаючи, що Республіка складається з муніципалітетів, провінцій, міст-метрополій, регіонів і центру. Муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони мають свої автономні органи зі своїми статутами, повноваженнями та функціями (ст. 114). Протягом 2000-2014 рр. італійське законодавство накопичувало та корегувало повноваження місцевих органів влади різних рівнів та формат їхньої реалізації. По суті, цей процес триває й досі. Наразі муніципалітети, які отримали фінансову автономію, можуть здійснювати загальну організацію адміністративного, фінансово-бухгалтерського управління та контролю, надавати соціальні та комунальні послуги, займатися містобудівництвом, опікуватися публічною безпекою тощо. До повноважень провінцій належать питання територіального планування, надання транспортних послуг, формування шкільної мережі, контролю ринку праці. У період конституційної реформи провінції мали ширші повноваження, які обмежили так званим «Законом Дельріо» у 2014 р.

На сучасному етапі децентралізації влади італійська модель передбачає передачу функцій на нижчі регіональні рівні за чотирма основними напрямками:

- економічний розвиток і виробничий сектор;
- територіальне планування, навколишнє середовище та інфраструктура;
- адміністративні та комунальні послуги;
- захист публічного спокою та громадської безпеки, реалізація дозвільних процедур.

Зараз для Італії залишається актуальним питання налагодження діалогу з регіонами, зокрема, у напрямку подолання наслідків глобальних криз. З цією метою в країні прийнято Національний план відновлення та стійкості, реалізація якого має за мету забезпечити стабільний інклюзивний економічний розвиток, передусім із залученням потенціалу регіонів.

Централізація влади у президентсько-парламентській Франції зумовлює відчутну присутність центрального рівня управління у регіональній та місцевій ланках, тому відсутність децентралізації тут частково компенсує деконцентрація влади. І якщо обсяг повноважень місцевих рад часто зазнає критики, то компетенції виборних посадовців (передусім мерів) поступово зростають, підвищуючи впливовість і впізнаваність мерів. Франція тривалий час переживає

процес реформування місцевого самоврядування, який хоч і проходить з різною інтенсивністю й ефективністю, але в його основі завжди лежить мета децентралізації та деконцентрації влади.

У 1992 р. у Франції ухвалено рамковий закон про територіальне управління республіки, який поставив державні служби та місцеві органи влади у рівні умови: територіальне управління республіки забезпечується місцевими органами влади та децентралізованими державними службами. Також законом було запроваджено принцип субсидіарності. У 2002-2004 рр. принцип децентралізації було закріплено конституційно (Конституційний закон від 28.03.2003 р.). Місцева влада отримала фінансову автономію з поміткою, що її ресурси обов'язково мають містити податкову складову, право на проведення місцевого референдуму і додатковий перелік повноважень у сфері економічного розвитку, освіти, культури, соціального захисту тощо).

У 2019 р. у Франції стартував новий етап реформи територіального устрою держави, який має за мету розмежувати повноваження держави з місцевими органами влади, реорганізувати децентралізовану мережу державних інституцій.

Данія, Швеція та Фінляндія – Скандинавські країни, які в контексті конструювання системи місцевого самоврядування об'єднує переважно географія, адже історично і політично місцеве самоврядування у вказаних державах розвивалося по-різному.

У чинній Конституції Данії 1953 р. закріплено право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави місцеві справи (повноваження), визначені законом. Відповідним законодавством дійсно описано широке коло галузей, на які розповсюджуються компетенції данських самоврядних органів, а саме: послуги соціального забезпечення, початкової освіти, зайнятості населення, захист навколишнього середовища, охорона здоров'я, взаємодії з бізнесом тощо. Вагомим недоліком у виконанні вказаних функцій вважаємо певні обмеження у праві стягнення місцевих податків. З іншого боку, країна забезпечила органам МСВ незалежність від уряду, включивши до обов'язків губернаторів тільки перевірку законності дій влади на місцях.

Традиція місцевого самоврядування Фінляндії трансформувалася від конституційно наданого права надання публічних послуг (1919 р.) до можливості стягувати місцеві податки і розпоряджатися ними під контролем Міністерства фінансів (1999 р.). Фінська дворівнева система МСВ й досі перебуває у процесі реформування. Воно стосується й аспектів фіскальної децентралізації, і передавання повноважень, передусім щодо охорони здоров'я і соціальних послуг, які зараз належать до компетенцій муніципального (базового) рівня. Це створює значне навантаження на місцеві фінанси, тому з 2016 р. обговорюють необхідність реформи, яка б передала вказані функції на рівень регіонів.

Особливість, через яку до досвіду Фінляндії періодично апелювали в контексті українських реалій, стосується її двомовного статусу – державними

мовами є фінська та шведська (у складі населення Фінляндії частина шведів не перевищує 6%). А з 1921 р. Аландські острови, де компактно проживають фінські шведи, мають особливий статус самоврядної, одномовної провінції. Така асиметричність у юридично зафіксованій двомовності та фактичному її прояві є унікальною, але показовою у контексті збереження історично сформованих особливостей на рівні державного будівництва та реалізації самоврядування як такого.

Спільні минуле і прагнення подальшого розвитку національних державностей визначили суттєву подібність у моделюванні місцевого самоврядування в країнах Балтії. Латвія, Литва й Естонія почали формувати самоврядні структури ще на початку XX ст., однак ці процеси «обнулилися» з початком радянської окупації, і до початку 1990-х років у всіх трьох країнах функціонувала проста однорівнева система місцевого самоврядування. З відновленням державності країни Балтії зробили ставку на реалізацію децентралізаційного курсу з реальним наділенням повноваженнями, зокрема й фінансовими, територіальних органів влади. Спостерігався перехід до дворівневої моделі МСВ, яка наразі збереглася лише в Латвії і перебуває у процесі реформування. Якщо Литва й Естонія інституціоналізували місцеве самоуправління через конституційне закріплення його суб'єктності, то Латвія послуговується Законом «Про муніципалітети» (1994 р.), де детально описано компетенції органів місцевого самоврядування, і більшістю пунктів ЄХМС, яку у 1996 р. ратифікував парламент. Принагідно зазначимо, що Латвійська конституція фіксує право громадян «брати участь у діяльності держави та органів місцевого самоврядування».

У березні 2022 р. Сейм ухвалив Закон про «Місцеві референдуми», яким посилюється право місцевих мешканців впливати на стратегію сталого розвитку регіону, вирішення інфраструктурних питань, ініціювати розпуск місцевої ради. Референдуми ініціюються, фінансуються і проводяться на місцях з можливістю отримати методичну допомогу від Центральної виборчої комісії. Ефективність застосування процедури таких місцевих референдумів можна буде оцінити з 2024 р., коли закон набере чинності. Інноваційний підхід до розширення інструментарію волевиявлення громадян на місцях демонструє Естонія, яка з початку 2000-х запровадила Е-голосування і оголосила доступ до Інтернету громадянським правом людини. Однак приклад Естонії майже унікальний як на фоні балтійських сусідів, так і всіх держав. Йдеться про те, що майже третина населення країни проживає у столиці – м. Таллінн, і загалом Естонії притаманне тяжіння громадян до великих міських центрів, де зосереджені робочі місця, якісні послуги, зручна логістика тощо. Тому проблема розвитку сільських територій ставала ще глибшою, а центральна влада дотримувалася думки, що ефективність модернізації місцевого самоврядування напряду пов'язана з успіхом адміністративно-територіальної реформи. Ще один недолік – слабка фінансова

автономія регіонів Естонії. Близько третини доходів органів місцевого самоврядування надходить у вигляді гранту 66 центрального уряду, а частка місцевих податкових надходжень була найнижчою в Європі (3,5%). Для порівняння, у згадуваних вище Швеції, Фінляндії, Данії цей показник становив від 35 до 55%.

Отже, децентралізаційний шлях Естонії був цілком синхронізований з реорганізацією територіальної структури і пройшов етапи об'єднання органів МСВ, формування нової бюджетної стратегії, зміни функцій місцевої влади та їх фінансування. Наразі в Естонії функціонує 79 громад (15 міських і 64 сільських), які протягом п'яти років підвищили показники своєї фінансової автономії, однак і досі потребують розширення власної податкової бази та мотивації до розвитку свого бізнес-середовища. Особливості організації МСВ у Латвії акцентовано з огляду на загальну подібність змісту розвитку відповідних структур у всіх трьох країнах регіону, де синхронізувалися процеси переходу до ринкової економіки, євроінтеграції, демократизації та децентралізації, реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування тощо. Принагідно звернімося до висновків дослідниці Ю. Кобець, яка, з одного боку, визначає європейську інтеграцію країн Центральної та Східної Європи вагомим чинником політичної модернізації та посткомуністичного переходу, а з іншого боку, називає її чинником ускладнення демократичного і парламентського процесів у країнах-кандидатах через нав'язування великої кількості законопроектів.

Наголосимо, що ідеологія сучасного європейського шляху модернізації самоврядності пов'язана з двома ключовими принципами – субсидіарності та транспарентності. Перший передбачає державний менеджмент «знизу догори», тобто наділення місцевих управлінців таким обсягом компетенцій, які дозволяють ефективно й оперативно вирішувати соціальні проблеми і запити на місцях. Другий посилює розширення участі громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку, розробки планів і ухвалення рішень у рамках державних програм і проектів, а також їх здійснення. По суті, ці два принципи уможливають інституційну життєздатність таких характеристик державної політики, як місцева (субсидіарна) та самоврядна (транспарентна).

До всього американський дослідник Д. Кеттл виділив шість головних характеристик, на яких зосереджено якісні зміни в організації державного управління та місцевого самоврядування, а саме: ефективність, маркетингізація, орієнтація на надання послуг, децентралізація, розробка, реалізація та адміністрування політики, відповідальність за здійснювану роботу.

6.2. Особливості процесу інституціоналізації самоврядування в країнах ЦСЄ

Важливою особливістю соціально-політичних перетворень у регіоні Центральної і Східної Європи, що розпочалися наприкінці 1980-х років була

одночасність змін на різних рівнях суспільства – від національного до локального, тому у науковий обіг було запроваджено концепт місцевих трансформацій. Оскільки самоврядування є політико-правовим інститутом, тому в країнах, де його функціонування було перерване в часі або такої практики не існувало, необхідним було проходження етапу закріплення у праві засад демократичного управління, після якого можна було переходити до усталення цієї практики, відповідних культурних орієнтацій, тобто до місцевої демократії, що має усі притаманні цьому режиму структурні складові.

Усі чотири країни Вишеградської групи є унітарними, з гілками влади, які стабільно функціонують, спільною і одночасною історією європейської інтеграції, яка успішно фінішувала у 2004 р. Однак процес розбудови системи місцевого самоврядування у цієї четвірки держав мав свою специфіку. Як зазначає у своєму дослідженні професор В. Климончук, для держав Вишеградської групи характерним є «реформістський» перехід, який передбачає не тільки активність політичних еліт, але й широку включеність в політичні процеси різних верств населення. Крім того, трансформація політичних систем у Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині супроводжувалась глибоким реформуванням адміністративно-територіального устрою, що привело до створення ефективної моделі децентралізованої держави та утвердження територіальної громади як самостійного політичного актора. Є підстави стверджувати, що адміністративно-територіальні реформи, до яких звернулися країни Центральної та Східної Європи після здобуття незалежності 56 та оголошення свого прагнення щодо інтеграції в Європейський Союз, відбувалося в контексті західноєвропейської політики регіонального розвитку.

Польща до сучасної трирівневої моделі МСВ прийшла від усвідомлення прямого зв'язку між упровадженням децентралізації, соціально-економічної лібералізації та ринкових реформ. Тривалі дискусії щодо вибору між двома та трьома рівнями організації влади були не лише експертно, але й науково обґрунтованими. Польський академік Є. Регульський у розпал обговорення майбутніх перетворень описав ключові засади, які гарантуватимуть успіх реформ: політична воля державного керівництва, участь компетентних експертів, підтримка суспільства, кваліфіковані управлінські кадри.

Однак до такого осмисленого підходу у забезпеченні ефективної роботи місцевої влади був тривалий період трансформацій: від трирівневої моделі (воєводства, округи, громади), яка діяла до реформи 1970-х років, до дворівневої структури МСВ з гмінами і провінціями. Вочевидь, повноважність цих одиниць у порядку денному реформ поступалася питанням їхнього кількісного скорочення. Кінець 1980-х років і конструювання Третьої Польської Республіки стали визначальними для місцевого самоврядування, адже гміни набули конституційної суб'єктності та отримали право власності. Довівши спроможність громад та нового територіального управління, Польща продовжила

вдосконалювати систему МСВ. Протягом 1989-1990 рр. було внесено зміни до понад 100 чинних на той час законів.

Закони регулюють компетенції та повноваження органів МСВ щодо фінансів, активів, іншої власності, якими самоврядні суб'єкти вже навчилися продуктивно користуватися. Подальші ж зміни в організації публічної влади стосувалися реалізації євроінтеграційних практик і лише посилювали чинники децентралізації країни. Конструктивний досвід Польщі стосується системного алгоритму, який країна взяла за основу у розумінні проблеми і потреби у формуванні інституційного конструкту державного управління та місцевого самоврядування. Повноваження, їхній обсяг і механізми реалізації чітко прописані у законодавстві, передусім у Конституції. Її редакція від 1997 р. та політична воля новообраного парламенту ознаменували кінець важливого етапу децентралізації країни, яким у Польщі встановлено взаємоузгоджену трирівневу модель місцевого самоврядування (воєводства – повіти – гміни). Загалом конституційна компонента інституціонального оформлення місцевого самоврядування Польщі доволі структурована і дає відповідь на ключові питання щодо організації самоврядного механізму в країні.

В. Мельничук виділяє такі особливості польської системи місцевого самоврядування:

- самоврядну спільноту становлять мешканці територіальних одиниць. Сукупно місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади, виконує покладені на нього завдання від свого імені і під свою відповідальність. Разом із визнанням факту самоврядності Основний закон гарантує дотримання цього принципу через захист у суді. Одвічна суперечка щодо дублювання повноважень або нашарування функцій різних інституцій у системі державного управління та МСВ вирішується через арбітраж адміністративних судів;

- фінансовий базис реалізації функцій органів МСВ формується, зокрема, конституційними статтями про доходи одиниць територіального самоврядування, право встановлювати ставки місцевих податків і зборів, право власності та інші майнові права;

- польська конституція визначає право самоврядної спільноти проводити референдум щодо вирішення питань, які стосуються цієї спільноти, включаючи дострокове припинення повноважень органу територіального самоврядування, обраного на прямих виборах. Реалізація вказаної норми відбувається в рамках чинного Закону про місцевий референдум від 15 вересня 2000 р.

- одиниця територіального самоврядування в Польщі має право вступати до міжнародних об'єднань місцевих і регіональних самоврядних спільнот, а також співпрацювати з місцевими і регіональними спільнотами інших держав. Ця норма додатково регламентується законодавством, але на практиці, зокрема, йдеться про дієві практики гуманітарної підтримки громадами регіонів інших

держав, як це передбачено щодо населених пунктів України, постраждалих внаслідок військової агресії Російської Федерації.

Щодо Словаччини, то діалектичним і суперечливим є питання еволюції системи місцевого самоврядування цієї держави, адже важко визначити умовну точку відліку для подальших змін. Стара, по суті радянська модель МСВ діяла в країні до 1998 р., не маючи ані впливу інституційної пам'яті, ані альтернатив під час системної трансформації усієї державної політики. Ключовою невирішеною проблемою був вкорінений зрівняльний принцип у реалізації прав муніципалітетів, незалежно від їхнього розміру, що на практиці означало – місто з населенням 50 тис. осіб і таке, де мешкає сотня громадян, виконує однакові завдання. Від 1998 р. можна простежити зростання територіальної автономії з появою другого, місцевого, рівня МСВ, а з ним і запровадження принципу субсидіарності, і посилення активностей та ініціатив щодо розвитку.

міст, сіл та селищ. У Словаччині, де бачення формату реформи МСВ не здобуло консенсусу у політичному класі, вказані перетворення де-факто стали урядовим проєктом, коли урядом було затверджено Концепцію децентралізації. За кілька років Національна Рада ухвалила «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки». З 2004 р. в країні сформовано трирівневу модель державного управління: місцевий рівень, краї (вищі територіальні одиниці), державний рівень (центральный). Тривалий перерозподіл опцій управління між центром та регіонами, зокрема, щодо надання адміністративних послуг, закінчився передачею кількох сотень повноважень урядового спектру на рівні муніципалітетів і країв, які в реалізації своїх функцій майже не перетинаються. Мета такого кроку – підвищити якість адмінпослуг для населення і його самоорганізованих суб'єктів. Передавання значного обсягу урядових повноважень на місцевий рівень супроводжувалося також фіскальною децентралізацією (з 2005 р.). Завдяки останній 70,3% податку на прибуток фізичних осіб передали органам місцевого самоврядування, 23,5% залишили бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2% спрямували до держбюджету.

У контексті демократизації державної влади та європейської інтеграції країни Словаччина дотримувалася норм Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідність якій з року в рік засвідчують моніторингові дослідження Ради Європи. Розвиток системи місцевого самоврядування – це процес, який триває, і зараз зосереджений на вирішенні точкових завдань, наприклад, щодо апробації ефективних кейсів співпраці між муніципалітетами, яка здійснюється в рамках європейських проєктів і національних. З найбільш масштабних за останні роки – це національний проєкт Асоціації міст Словаччини «Модернізація місцевого територіального самоврядування» (2018-2021 рр.). Серед пріоритетів проєкту:

- запровадження інструментів ефективного прийняття рішень на місцевому рівні;
- реалізація так званого «спільного самоврядування» та інструментів бенчмаркінгу (систематичне вимірювання та порівняння актуальних показників);
- обмін успішними рішеннями, реалізованими в інших муніципалітетах;
- посилення принципу доброго врядування (good governance), що означає прийняття законних, легітимних, ефективних і прозорих рішень, наслідки яких відомі наперед;
- своєчасне втручання, яке підвищить обізнаність обраних представників і професійних працівників у законодавчій сфері;
- підвищення якості професійної підготовки кадрів в органах місцевого самоврядування;
- створення умов для зміни чинного муніципального законодавства, а також підвищення ефективності контрольної діяльності в галузі;
- як підсумок, буде здійснено компаративний аналіз моделі МСВ Словаччини з відповідними показниками країн Вишеградської групи, що дозволить визначити, які інструменти та усталені рішення сприятимуть модернізації самоврядування та підвищенню його ефективності.

Початок формування державної стратегії модернізації системи МСВ означає, що трансформаційний процес у напрямку децентралізації, який підпорядковано як дерадянзації політичної системи, так і подальшій євроінтеграції Словаччини, завершено. Наразі невирішеним залишається питання значної фрагментації системи МСВ і відсутності достатньої політичної волі для об'єднання громад. Існуючі ж громади не завжди готові до конструктивної співпраці між собою, закриваючись у межах власної юрисдикції. Вплив на ситуацію центральної влади мінімальний, адже, керуючись чинним законодавством, держава лише здійснює контроль за дотриманням конституційних принципів.

У становленні системи місцевого самоврядування Чехії український дослідник В. Гладій виокремив п'ять змістовних етапів:

1. 1990-1991 р., коли Чехія відмовилася від трирівневої структури адміністративного управління зразка 1960 р. і визначила базовим рівнем МСВ громаду;
2. 1992-1995 рр. – Чеська Республіка відокремилася від Словаччини, ухвалила власну конституцію, якою регламентовано діяльність місцевого самоврядування;
3. 1996-1997 рр. – утворено Міністерство регіонального розвитку Чехії; ухвалено Конституційний закон про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування, які після вступу країни до ЄС стали основою регіональної політики;

4. 1998-1999 рр. – створено Координаційний комітет і Агентство з регіонального розвитку Чехії, ухвалено Конвенцію реформи публічного управління;

5. 2000 р. – ухвалено Закони Чеської Республіки «Про краї», «Про вибори до органів місцевого самоврядування», а вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування визначено 14 країв (областей); з 2001 р. у Чехії розпочато етап консолідації демократії.

Визначальними процесами для децентралізації та, відповідно, переосмислення ролі інституту місцевого самоврядування стали саме консолідація демократії та європейська інтеграція Чехії. З 1990 р. ці процеси були синхронізовані з будівництвом самоврядної моделі, її закріплення у Конституційному законі (1997 р.) та Законі «Про краї» (2000 р.). Як і Словаччина, Чехія також успішно здійснила бюджетну децентралізацію. На місцях тут є можливість отримувати прибутки з податків, від господарської діяльності, з капіталу, реалізовувати доходні гранти тощо. Враховуючи успіхи територій у підтримці власної фінансової спроможності, вплив центральної влади зосереджений на нагляді за законністю діяльності самоврядних одиниць. Попри успіхи децентралізації та оптимізації управлінських функцій на місцях у Чехії у 2020 р. закінчили роботу над законом про територіальну структуру державного управління, який, на думку парламентарів, має оптимізувати та прискорити завершення реформи держуправління, що розпочалася ще наприкінці 1990-х років. Показово, що райони, чий номінальний статус і повноважність потребували вирішення, не знайшли його у документі. Натомість у законі визначалися правила встановлення адміністративних кордонів, які унеможливають вихід меж менших одиниць за межі більших одиниць; структура державного управління, яка буде складатися «знизу», тобто з рівня муніципалітетів. Ключова мета новацій –забезпечити уніфікацію правового регулювання поділу держави, взаємного складу територіальних одиниць, що в сукупності має зробити прозорішою всю територіальну структуру державного управління. Щодо структури, то 13 самоврядних областей перетворюються на адміністративні райони муніципалітетів з розширеними повноваженнями.

У Концепції клієнтоорієнтованого державного управління – 2030, який у Чехії ухвалили в 2020 році, передбачено посилення проклієнтської орієнтації державного управління з метою підвищення процвітання Чеської Республіки та покращення якості життя її громадян. Досягнення бачення зумовлене виконанням загалом п'яти стратегічних цілей, зосереджених на підвищенні якості та доступності послуг державного управління, покращенні функціонування системи державного управління та окремих установ, підвищенні компетентності громадян та якості їх інформування. Отже, йдеться про посилення ціннісної складової реалізації самоврядних функцій у державі, коли надання адміністративних послуг з пересічної функції перетворюється на засіб

соціалізації, громадянської освіти, поглиблення компетентності управлінської еліти на місцях.

Кейс чеської децентралізації демонструє ефективний підхід до позиціонування як реформи, так і необхідності трансформувати систему місцевого самоврядування. Йдеться про формування іміджу місцевих органів влади як центрів покращення добробуту населення, підвищення комфорту регіонів, а відтак і гарантування майбутнього розвитку для наступних поколінь. Якість життя і отримуваних на місцях послуг мають мотивувати громадян до підтримки місцевих ініціатив та безпосередньої участі в їх реалізації. Це той аспект взаємодії в громадах, який не втрачає актуальності для України та є запорукою зміцнення комплексної спроможності ОТГ. Органи МСВ Угорщини набули конституційної суб'єктності пізніше, ніж в інших трьох країнах Вишеградської групи. Конституцію та відповідний закон було ухвалено лише у 2011-2012 рр. Прогресивність Основного закону полягала в тому, що він інтегрував зовнішній позитивний досвід організації суспільно-політичного життя та економічної сфери, а ось недоліки торкнулися саме системи місцевого самоврядування, зокрема щодо фрагментарного врахування вимог ЄХМС та аналогічної ситуації з євроінтеграційними вимогами.

Процедурний аспект, який є спільним для всіх країн Вишеградської групи, – це можливість проводити місцеві референдуми, яка в Угорщині закріплена Законом «Про ініціювання референдумів, Європейську громадянську ініціативу та порядок проведення референдумів» (2013 р.). Прецедентів проведення таких референдумів в державі відбувається все більше (2018 – 1, 2017 – 3, 2013 – 11, 2000 – 20), адже законодавчо передбачено ініціювання референдумів як «зверху» – через рішення органу місцевого самоврядування, так і знизу – від ініціативи місцевих мешканців. Питання, які можуть бути внесені у порядок денний місцевого референдуму, стосуються місцевих бюджетів та звітності щодо них, податків, організаційних аспектів в межах повноважень органів МСВ, оголошення розпуску представницького органу.

Тобто головною ознакою місцевих компетенцій є їхня локальність – впливати можна лише на місцеві питання, а надавати тільки послуги місцевого значення. Маючи на меті стабілізувати місцеве самоврядування, угорська влада визначила шляхом досягнення цієї мети посилення урядового контролю, а всі характеристики стану фінансово-майнової спроможності угорських муніципалітетів зводяться до констатації ознак бюджетної централізації та державного контролю за здійсненням фінансових повноважень на місцях. До прикладу, можливість брати кредиту відповідальність місцевому рівню представницької влади дозволено тільки через відповідну процедуру погодження з центром.

Відтак формування місцевого самоврядування в Угорщині вважають процесом, що триває, часто звертаючись не до поняття децентралізації, а

вказуючи на вірогідність рецентралізації. Ризики, пов'язані з умовністю чи штучністю упроваджуваної децентралізації, до завершення усього комплексу системних трансформацій актуальні й для України. Приклад Угорщини показує наслідки браку внутрішньої мотивації та зовнішнього контролю. Запобігти негативним наслідкам таких вад, на нашу думку, міг би шведський варіант організації нагляду за реалізацією управлінських повноважень.

6.3. Системи та процедури виборів до місцевих органів влади.

У демократичному суспільстві при формуванні місцевих органів влади необхідно забезпечити принцип балансу між представництвом загальнонаціональних політичних сил, що, в ідеалі, повинно забезпечити цілісність політичної системи, а також специфічними інтересами конкретних територіальних громад, що не завжди можуть чи бажають забезпечити партії. Водночас ефективність формування структур місцевого самоврядування – їх здатність поєднувати загальнодержавні та місцеві інтереси – залежить, у тому числі, від сталості правових норм, які регулюють проведення виборів.

Структура проведення виборів залежить від цілей, які ставить перед собою політична еліта певної країни, політичних інститутів та культури, притаманних певному суспільству, що означає неможливість та й недоцільність виокремлення багатьох об'єднуючих характеристик.

Однак, можна стверджувати, що формування структури проведення місцевих виборів у Центральній і Східній Європі залежала від наступних факторів:

1) територіального устрою держави: у федеративних утвореннях вибори регламентуються, окрім загальнонаціональних органів влади, також субнаціональними, і тому часто відбуваються за різними системами та процедурами (Боснія та Герцеговина, РФ);

2) типу національних виборчих систем, хоча залежність не є безсумнівною. У Литві, на відміну від парламенту, який обирається за змішаною (комбінованою) системою, для місцевих представницьких органів діє пропорційний принцип. У Хорватії – навпаки, змішані засади діють на локальному рівні, на відміну від парламенту, який обирається за пропорційною системою;

3) переважаючої кількості жителів у громадах, типу адміністративно-територіальних одиниць. У малих громадах перевага надається мажоритарним засадам, або ж – можливості кандидування об'єднанням громадян за місцем проживання. Також виборчі системи є зорієнтованими на персоніфікацію виборів, яка забезпечується, окрім мажоритарності, преференційним голосуванням, помірною величиною округу, кількістю місць у радах.

Для обрання місцевих представницьких структур у постсоціалістичних країнах встановлені більш ліберальні правила для потенційних кандидатів аніж під час загальнонаціональних перегонів: передбачається можливість самовисування або висування позапартійних кандидатів об'єднаннями виборців, виборчими комітетами, громадськими організаціями, тобто не лише політичними партіями. Водночас, задіяний механізм розподілу мандатів між суб'єктами виборів у більшості країн ЦСЄ є спрямованим на просування великих, здебільшого, парламентських партій, чого можна досягти за допомогою пропорційної виборчої системи відносно більшості та системи єдиного голосу, що передається, розподілом мандатів на основі метода д'Ондта (наприклад: Естонія, Словенія, Чеська Республіка), виборчих бар'єрів (наприклад: Латвія – 5%, Литва – 5%, Польща – 5%, Чеська Республіка – 5%). У країнах, де поставлено за мету стабілізувати партійну систему вибори проводяться в єдиному багатомандатному окрузі за закриті списки із виборчим бар'єром у 4-5 %.

Для виборів мерів на постсоціалістичному просторі використовуються різні системи, які варіюють від непрямих виборів чи, навіть, призначення місцевого керівника відповідними представницькими органами (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Російська Федерація, Сербія, Чеська Республіка), мажоритарної системи абсолютної більшості (Албанія, Болгарія, Боснія та Герцеговина, Косово, Македонія, Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Словаччина, Хорватія, Чорногорія) до мажоритарної системи відносно більшості (Вірменія, Угорщина, Україна). У Росії, беручи до уваги різноманітність систем самоврядування, зумовлених федеративним устроєм, у регіонах застосовуються усі перераховані та, навіть, інші засади виборів глав місцевих адміністрацій.

Спільні характеристики місцевих виборчих систем у країнах Європи

Структура проведення виборів залежить від цілей, які ставить перед собою політична еліта певної країни, політичних інститутів та культури, притаманних певному суспільству, що означає неможливість та й недоцільність виокремлення багатьох об'єднуючих характеристик. Однак, можна стверджувати, що формування структури проведення місцевих виборів залежала від наступних факторів:

1) територіального устрою держави: у федеративних утвореннях вибори регламентуються, окрім загальнонаціональних органів влади, також субнаціональними, і тому часто відбуваються за різними системами та процедурами (Боснія та Герцеговина, Російська Федерація);

2) типу національних виборчих систем, хоча залежність не є безсумнівною. У Литві, на відміну від парламенту, який обирається за змішаною (комбінованою) системою, для місцевих представницьких органів діє пропорційний принцип. У Хорватії – навпаки, змішані засади діють на локальному рівні, на відміну від парламенту, який обирається за пропорційною системою;

3) переважаючої кількості жителів у громадах, типу адміністративно-територіальних одиниць. У малих громадах перевага надається мажоритарним засадам, або ж – можливості кандидування об'єднанням громадян за місцем проживання. Також виборчі системи є зорієнтованими на персоніфікацію виборів, яка забезпечується, окрім мажоритарності, преференційним голосуванням, помірною величиною округу, кількістю місць у радах.

Для обрання місцевих представницьких структур у постсоціалістичних країнах встановлені більш ліберальні правила для потенційних кандидатів аніж під час загальнонаціональних перегонів: передбачається можливість самовисування або висування позапартійних кандидатів об'єднаннями виборців, виборчими комітетами, громадськими організаціями, тобто не лише політичними партіями. Водночас, задіяний механізм розподілу мандатів між суб'єктами виборів у більшості країн ЦСЄ є спрямованим на просування великих, здебільшого, парламентських партій, чого можна досягти за допомогою пропорційної виборчої системи відносної більшості та системи єдиного голосу, що передається, розподілом мандатів на основі метода д'Ондта (наприклад: Естонія, Словенія, Чеська Республіка), виборчих бар'єрів (наприклад: Латвія – 5%, Литва – 5%, Польща – 5%, Чеська Республіка – 5%). У країнах, де поставлено за мету стабілізувати партійну систему вибори проводяться в єдиному багатомандатному окрузі за закриті списки із виборчим бар'єром у 4-5 %.

Для виборів мерів на постсоціалістичному просторі використовуються різні системи, які варіюють від непрямих виборів чи, навіть, призначення місцевого керівника відповідними представницькими органами (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Російська Федерація, Сербія, Чеська Республіка), мажоритарної системи абсолютної більшості (Албанія, Болгарія, Боснія та Герцеговина, Косово, Македонія, Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Словаччина, Хорватія, Чорногорія) до мажоритарної системи відносної більшості (Вірменія, Угорщина, Україна). У Росії, беручи до уваги різноманітність систем самоврядування, зумовлених федеративним устроєм, у регіонах застосовуються усі перераховані та, навіть, інші засади виборів глав місцевих адміністрацій.

Специфіка обрання та становлення виборчих систем для проведення місцевих виборів в країнах ЦСЕ полягає, насамперед, у тому, що всі вони мають чималий досвід подолання соціалістичного минулого. Наразі ж головними принципами організації місцевого самоврядування в цих країнах стали субсидіарність, децентралізація місцевого управління та активна участь громадян у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування. Актуальним наразі є те, що вивчення та запозичення досвіду цих держав дозволить врахувати всі недоліки й переваги тієї чи іншої моделі виборчої системи, уникнути усіх небажаних ризиків та негативних наслідків, може стати у нагоді при вирішенні аналогічних вітчизняних проблем. Формування сучасної виборчої системи для проведення місцевих виборів у Чеській Республіці Вільні демократичні вибори в

сучасній Чеській Республіці, що проводяться на основі демократичного національного законодавства про вибори, є, по суті, антиподом порядку формування аналогічних державних органів у минулій Чехословаччині.

За часів комуністичного режиму в цій країні вибори носили формальний характер і не надавали громадянам можливість справжнього вибору між різними кандидатами. Вибори проводилися під контролем партійнодержавного апарату, що обмежувало свободу волевиявлення народу і надавало широкий простір для фальсифікацій результатів виборів.

У Чехії нормативна основа проведення локальних виборів була загалом визначена у 1990 р., наступні версії базового закону уточнювали лише технічні питання, не змінюючи електоральну систему. Зокрема, наразі правову базу з цього питання становлять закони Чеської Республіки: «Про обці (муніципалітети)», «Про краї», «Про вибори до муніципалітету», «Про вибори до представницьких органів країв» тощо. Відмінною особливістю виборчого права Чеської Республіки є те, що її Конституція не містить спеціального розділу, присвяченого виборчій системі, та закріплює лише загальні принципи виборчого права демократичної держави (ст.18–20).

Ці загальні принципи, що проголошені щодо виборів до Палати депутатів та Сенату, лежать в основі виборів до крайових представницьких органів державної влади та до представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідно до закону «Про вибори до представницьких органів країв», вибори до представницьких органів країв проводяться на основі всезагального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування відповідно до пропорційної системи. Крайові представницькі органи обираються терміном на 4 роки. Список кандидатів на вибори включає офіційно зареєстровані політичні партії та політичні рухи, діяльність яких не зупинена, а також коаліції. Кожна політична партія, політичний рух або коаліція у кожному окремому краї може висунути лише один список кандидатів; якщо політична партія чи політичний рух висувують список кандидатів самостійно, то вони вже не можуть вступати у коаліцію з іншими політичними партіями та рухами для висунення єдиного списку кандидатів. Кожна політична партія та політичний рух можуть бути членами лише однієї коаліції.

Відповідно до пропорційної виборчої системи, до розподілу мандатів допускаються лише ті виборчі об'єднання, які на виборах до представницьких органів країв набрали 5 % голосів від їх загальної кількості. Кількість голосів, отриманих виборчим об'єднанням, за умови, що воно пододало бар'єр у 5 %, у подальшому ділиться на число 1,42, а потім на цілі числа, починаючи з 2-х. Ділення виконується стільки разів, скільки кандидатів у виборчому бюлетені. У даному випадку застосовується система найбільшого середнього, за допомогою якої відбувається розподіл місць у представницькому органі й визначається кількість мандатів, які отримали кандидати від списку кожного виборчого

об'єднання. Система виборів до органів муніципалітету є аналогічною пропорційній виборчій системі, що застосовується на виборах до представницьких органів країв та Палати депутатів Парламенту ЧР. Відповідно до закону «Про вибори до муніципалітету», висувати списки кандидатів мають право офіційно зареєстровані політичні партії, політичні рухи та коаліції, незалежні кандидати, об'єднання політичних партій з незалежними кандидатами. Виборець може проголосувати у виборчому бюлетені за таку кількість кандидатів, скільки їх налічує представницький орган місцевого самоврядування. Бюлетені заповнюються у декількох варіантах: проголосувати за список кандидатів тільки від однієї партії; проголосувати за кандидатів від партійних списків коаліції; проголосувати за незалежних кандидатів; проголосувати, комбінуючи вище наведені варіанти. Таким чином, при визначенні результатів виборів використовується система найбільшого середнього, за допомогою якої здійснюється розподіл місць у муніципальному представницькому органі та визначається кількість мандатів, що їх отримали кандидати від списку кожного виборчого об'єднання.

Становлення сучасної виборчої системи для проведення місцевих виборів у Польщі відбувалося у декілька етапів.

Так, перший закон про вибори до місцевих органів влади «Виборче положення до рад гмін» був ухвалений 08.03.1990 р., він же регламентував проведення місцевих виборів у 1990 і 1994 рр. Відповідно до нього в гмінах (містах) із населенням до 40 тисяч жителів була запроваджена мажоритарна виборча система. Там вибори повинні були проводитися в одномандатних округах. Вибраним вважався кандидат, який отримав найбільше голосів. У містах, у яких більше 40 тисяч жителів, вибори відбувалися на основі пропорційної системи. Зокрема, на посади вїйтів, бургомістрів та президентів міст обиралися особи з числа членів новостворених рад, окремо ж їх вибори не проводили. Таким чином, закон, щоправда маючи деякі недоліки, передусім, забезпечив можливість проведення виборів до рад гмін демократично, вільно та прозоро.

Наступним етапом у коригуванні виборчої системи для проведення місцевих виборів стало впровадження адміністративно-територіальної реформи. Так, у 1999 р. Польща успішно та динамічно здійснює реформу адміністративно-територіального поділу. Вона охоплювала утворення повітів, скорочення кількості воєводств (з 49 до 16) і запровадження самоврядування на рівні повітів і воєводств. Відповідно, запроваджений устрій продемонстрував раціональність розподілу владних повноважень та компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством.

Таким чином, новий, триступеневий територіальний поділ передбачив також триступеневий поділ органів влади, а отже і голосування до місцевих рад

відбувалося за трьома різними бюлетенями: до ради гміни, до ради повіту та сеймика (ради) воєводства.

Сама виборча система не зазнавала серйозних змін, змінювався лише показник населення, що визначав систему виборів. Так, у гмінах з населенням менше 20 тис. чоловік вибори відбувалися на основі мажоритарної виборчої системи в одномандатних округах звичайною більшістю голосів. У гмінах, в яких проживало більше 20 тис. осіб, голосували за пропорційною системою по багатомандатним округам, з підрахунком голосів за методикою д'Ондта. У повітах та воєводствах голосували так само, як і у великих гмінах. Так само, як і на виборах до Сейму, на місцевих виборах було встановлено 5 % виборчий бар'єр.

Останньою сходинкою у формуванні системи виборів до органів місцевого самоврядування стало запровадження безпосередніх виборів голів місцевих органів влади у 2002 р. Проведення цих виборів було детально регламентовано законом «Про безпосереднє обрання вїйта, бургомїстра та президента міста» від 20.06.2002 р. Згідно з цим законом, вибори вїйтів, бургомїстрів та президентів міст проводяться на основі всезагального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування відповідно до мажоритарної системи абсолютної більшості.

Особливістю виборів до органів місцевого самоврядування в Республіці Польща 2014 р. стало те, що вони проводились на підставі нового Виборчого кодексу 2011 р., який детально регламентує вибори до нижньої палати парламенту – Сейму, до Європейського парламенту, вибори Президента, а також вибори до представницьких органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Виборчого кодексу, вибори до рад гмін здійснюються за мажоритарною виборчою системою. Однак у гмінах, які мають компетенцію повіту («змішані гміни»), передбачена пропорційна виборча система.

Таким чином, до запровадження Виборчого кодексу у виборах до рад гмін у Польщі домінувала пропорційна система. Мажоритарна система стосувалася тільки малих гмін до 20 тисяч жителів. Виборчий кодекс ввів у цій сфері суттєву зміну: одномандатні виборчі округи з системою більшості були впроваджені на місцевих виборах у всіх гмінах, незважаючи на кількість жителів, за винятком міст з правами повітів, де застосовуються пропорційні вибори.

Створення сучасної виборчої системи для проведення місцевих виборів у Словачкій Республіці бере свій початок з 1990 р., коли було скасовано крайовий (обласний) устрій, який існував у соціалістичній Словаччині: місцеве самоврядування було організовано в 38 районах і 121 окрузі. А вже у 2002 р. у Словаччині почала діяти нова система територіального устрою, яка передбачала існування низової ланки самоврядування – муніципалітетів (районів) і верхньої ланки – країв.

На законодавчому рівні питання про проведення виборів до органів місцевого самоврядування врегульовано наступними законами: Конституція Словачкої Республіки, а саме 4 розділ про місцеве самоврядування, а також два закони, які регламентують вибори до органів місцевого самоврядування, а саме Закон про місцеві вибори та Закон про вибори крайових органів місцевого самоврядування.

Для обрання депутатів муніципальних рад територія муніципалітету являє собою єдиний багатомандатний виборчий округ, а для обрання мера – єдиний одномандатний виборчий округ. Муніципальні вибори в Словаччині проводяться за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах з голосуванням за відкриті списки кандидатів. Виборець має стільки ж голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків. Обраними вважаються кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів виборців на свою підтримку.

Порядок організації виборчого процесу органів територіальної одиниці вищого рівня дублює процедуру проведення муніципальних виборів. Вибори проводяться один раз на чотири роки, підрахунок голосів відбувається за такою ж мажоритарною системою, яка використовується на виборах до муніципальних рад. На виборах голови краю обраним вважатиметься той кандидат, який набере абсолютну більшість голосів виборців. Якщо жоден з кандидатів не набере абсолютної більшості голосів виборців, то через 14 днів проводиться другий тур, в якому беруть участь два кандидати, що набрали в першому турі найбільшу кількість голосів виборців. У другому турі обраним вважається кандидат, набрав найбільшу кількість голосів виборців. У разі рівності набраних обома кандидатами голосів виборців призначаються нові вибори глави краю.

В Угорщині реформа місцевого управління проводилась протягом 90-х років і призвела до формування дворівневої структури, а саме «центр» – «округ – муніципалітет». Створення системи місцевого самоврядування, яка відповідала б європейським стандартам, вимагало змін процедури виборів у місцеві органи влади.

Процедура проведення місцевих виборів зазнавала змін разом із реформуванням системи органів місцевого самоврядування, що здійснювалось у декілька етапів. На першому етапі, у 1990 р. були прийняті закони «Про місцеве самоврядування», «Про вибори представників та мерів органів самоврядування», що визначили правову основу для проведення місцевих виборів. Перші незалежні вибори до територіального і місцевого самоврядування були проведені восени 1990 р. Усі мери обиралися безпосередньо, вибори до рад відбувалися за пропорційною системою з відкритими списками. Мер обирався прямими виборами на територіях з населенням до 10 тис. громадян, а радою призначався там, де громадян проживало більше ніж 10 тис.

Наступним етапом стало прийняття поправок у 1994 р. до закону «Про місцеве самоврядування». Прийнятті поправки дещо модифікували виборче законодавство, яке регламентувало проведення виборів до органів місцевого самоврядування і було прийнято в рамках початкового процесу реформ. На цьому етапі були запроваджені прямі вибори мерів, введені прямі вибори представницьких органів округів, регламентовані гарантії гласності та модифіковані форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Останнім на сьогодні етапом у зміні виборчого процесу стало запровадження нового закону «Про місцеве самоврядування» 2011 р. та прийняття Основного Закону 2012 р. Так, відповідно до ст.33 Основного закону і ст.33 Закону «Про місцеве самоврядування», основним нормотворчим органом та органом, що наділений повноваженнями приймати рішення на місцевому рівні, є представницький орган (рада). Усі ради обираються прямим голосуванням з використанням різних систем голосування. У випадку, якщо у муніципалітеті проживає 10 000 чи менше жителів, діє мажоритарна виборча система відносної більшості, в якій весь муніципалітет являє собою один виборчий округ. Усі кандидати вносяться у список, і кандидат, який отримує найбільшу кількість голосів, вважається обраним. Кількість кандидатів залежить від кількості членів місцевої ради. У тих муніципалітетах, де чисельність населення більша за 10 тис. громадян (наприклад, райони столиці), використовується змішана система: 60 % обираються простою більшістю (обирається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів), а 40 % представників місцевих рад обираються за пропорційною системою серед кандидатів від партій.

Підсумовуючи аналіз формування виборчих систем для проведення місцевих виборів в країнах ЦСЄ, зазначимо що спільними для всіх країн регіону було:

1) реформування адміністративно-територіального устрою, що дозволило запровадити відповідні органи місцевого самоврядування та обрати у подальшому максимально оптимальну модель виборчої системи для проведення місцевих виборів;

2) зміна та впорядкування виборчого законодавства, зокрема з проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування, що детально регламентувало усі питання виборчої процедури до місцевих органів; його постійне вдосконалення;

3) запровадження виборчих систем для проведення місцевих виборів відповідно до вимог даного законодавства; орієнтація, насамперед, на забезпечення потреб та інтересів суспільства. Таким чином, у Чехії застосовується пропорційна виборча система із голосуванням в одному або в кількох багатомандатних виборчих округах; у Словаччині – мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах; у

Польщі перевага надається мажоритарній виборчій системі, за винятком міст з правами повітів, де застосовуються пропорційні вибори; в Угорщині наразі ж система виборів є різною у невеличких містах порівняно з великими населеними пунктами і представлена двома виборчими системами, серед яких мажоритарна система та змішана система.

6.4. Перспективи інтеграції європейського досвіду у вітчизняну систему місцевого самоврядування

Процес євроінтеграції є сукупним вектором упровадження системних реформ, зумовленим загальним баченням розвитку держави та конституційно визначеною метою вступу України до Європейського Союзу.

Проблема взаємозв'язку інституту місцевого самоврядування та політики євроінтеграції зазвичай розглядається в контексті вимог останньої до реформування організації системи місцевої влади. Очевидно, йдеться про децентралізацію на всіх рівнях як складову євроінтеграційних зобов'язань України за Угодою про асоціацію з ЄС. Ще задовго до підписання Угоди в нашій країні актуалізувалося питання дотримання норм та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. На сьогодні Хартія – частина національного законодавства і ключовий орієнтир функціонування місцевого самоврядування. Відповідно до Порядку денного Асоціації, зміцнення стабільності, незалежності та ефективності інституцій, які забезпечують дотримання демократичних принципів та верховенство права передбачає, по-перше, проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи включно з децентралізацію влади з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії; по-друге, зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, зокрема шляхом децентралізації згідно з відповідними стандартами, що містяться в ЄХСМ.

Можна порівняти, на що звертали увагу європейські країни, здійснюючи свої реформаторські кроки під час розбудови системи місцевого самоврядування.

Аналіз результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) засвідчує, що під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Вважається, що децентралізаційний процес в системі органів влади в країнах Центральної та Східної Європи і країн Балтії базувався на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства».

Щодо змісту цих пунктів в Україні, то з формальної точки зору все збігається:

- створено законодавчу базу, якою сформовано та закріплено структуру органів МСВ, в Конституції місцевому самоврядуванню присвячено цілий розділ, але жодна стаття Основного закону поки що не гарантує дотримання принципу децентралізації;

- місцева політика була в Україні і до реформи, її зміст та повноваження визначалися окремими законами, однак усталена другорядність не сприяла об'єктивній оцінці впливу місцевого рівня політики на спроможність розширити свої функції. Фактично це відбулося лише з упровадженням децентралізації;

- в Україні функціонує розгалужена система органів управління місцевими справами, як самоврядних представницьких, обраних вже на основі нового законодавства, так і представницьких урядових на місцях. Розширення набору адміністративних послуг, які громадяни та інституції зможуть отримати в громаді, – важливе завдання сьогодення і для центральної влади, і для ОТГ;

- бюджетна децентралізація, розпочата в Україні у 2015 р., триває й досі. Реформа міжбюджетних відносин та зміни до податкового законодавства, зокрема, сприяли підвищенню рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів; забезпечили формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами; створили умови для мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів. У країні формується дворівнева модель міжбюджетних відносин, внаслідок чого майже 900 територіальних громад мають новий рівень бюджетних повноважень і відносин з державним бюджетом;

- економічний розвиток громад, орієнтований на ринкові відносини – поки що формальна характеристика чинного етапу децентралізації. З одного боку, держава не є ефективним медіатором цих процесів для громад, з іншого боку, самі громади не налаштувалися на мету самоокупності та досягнення фінансової спроможності.

Усі ці питання прийнято ототожнювати з аспектом інвестицій – їх залучення, нарощування, створення сприятливого інвестклімату. Зауважимо, що, на думку урядовців, позитивним досягненням згаданої вище реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень.

Європа, реалізуючи реформу децентралізації, зменшувала муніципалітети. Наприклад, така хвиля у 1952-1992 рр. прокотилася Данією, Великою Британією, Німеччиною, Австрією, Норвегією, Нідерландами, де загальна кількість

муніципалітетів скоротилась на 40-80%. Таке укрупнення вважалося запорукою створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур, де зменшення кількості бюрократичних суб'єктів мало зробити управлінські рішення швидшими, прозорішими, ближчими до кінцевих споживачів – мешканців громад.

Ці ж процеси, але з затримкою у кілька десятиріч років відбуваються і в Україні. Показово, що в цьому контексті в Європі є винятки, і, як не дивно, це Франція – держава, яка на початку 90-х була певним взірцем для інституціонального конструювання незалежної України. З другої половини ХХ ст. у Франції розпочато процес децентралізації влади, який триває й донині, але це не торкнулося існуючого територіального устрою часів ХVІІІ ст. Реформою ж передбачалося змінювати статус територіальних одиниць. Питання рівного розвитку територій є досить принциповим для французької влади, тому там діє Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності (CGET) – організація, створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах.

Мегатрендом сучасного європейського муніципалізму є принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передавання проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є потрібним для такого розвитку.

Ця тенденція є частиною й українського сьогодення. Сталість розвитку територій в Україні визнана не менш важливою, ніж фінансові ресурси. В Україні триває робота над оновленням законодавства щодо функціонування МСВ, де, зокрема, будуть імplementовані норми Закону України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року».

Стартові позиції оновленої системи місцевого самоврядування, яка одночасно із загальнонаціональною проходить і свій автономний шлях євроінтеграції, – це людський капітал (в межах утворених ОТГ мешкає 85% населення країни), величезні території (об'єднаними територіальними громадами охоплено майже 92% території України), економіка регіональних ринків, транзитний і транскордонний ресурси (протяжність кордону України з країнами ЄС становить майже 1360 км).

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. серед конкурентних переваг вітчизняних регіонів указано також потужний історико-

культурний потенціал та доступна вартість життя в Україні порівняно з більшістю європейських держав. У цьому самому документі перераховано і виклики, із якими на сучасному етапі зіткнулася Україна – від збройної агресії Російської Федерації, до демографічної кризи, зміни клімату та погіршення екологічної ситуації. Попри задекларовану у згаданій державній Стратегії мету – «забезпечити гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, ефективне використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізація для досягнення сталого розвитку країни тощо» – лише усвідомлення власної відповідальності за добробут, комфорт, благоустрій, залучення інвестицій та стабільний економічний розвиток дозволить скористатися усіма можливостями децентралізації і побудувати взаємовигідний діалог з центром.

Ще один аспект, який дає зрозуміти стан справ із реформами в Україні, це сприйняття громадянами цілей і перспектив започаткованих змін. Зауважимо, що європейський досвід трансформації системи місцевого самоврядування тривав значно довше, ніж вітчизняний, тому населення тих самих країн ЄС мало триваліший адаптаційний та апробаційний періоди.

Питання для самоконтролю

1. Які критерії використовуються для групування країн ЄС з метою аналізу процесу інституціоналізації місцевого самоврядування та локальної демократії?
2. Охарактеризуйте особливості становлення системи місцевого самоврядування в Німеччині.
3. Чим відрізнявся досвід становлення місцевих органів влади у Франції від інших країн «великої сімки»?
4. Який досвід інституціоналізації місцевого самоврядування вирізняв Скандинавські країни?
5. Що спільного було в процесах створення національних систем місцевого самоврядування в країнах Балтії?
6. Охарактеризуйте особливості інституціоналізації в країнах ЦСЄ.
7. Чому серед країн ЦСЄ при аналізі процесів інституціоналізації місцевого самоврядування та розвитку інструментів локальної демократії окремо виділяють країни Вишеградської групи?
8. Як відбувався процес становлення системи місцевих органів самоврядування в Польщі?
9. Які фактори впливали на формування структури проведення місцевих виборів у Центральній і Східній Європі?

10. Які спільні характеристики місцевих виборчих систем у країнах Європи Ви можете визначити?
11. Охарактеризуйте причини та наслідки еволюції виборчого законодавства на розвиток місцевої демократії.
12. Визначте перспективи інтеграції європейського досвіду у вітчизняну систему місцевого самоврядування.
13. Як відбиваються в Державній стратегії регіонального розвитку України до 2027 року основні тенденції розвитку місцевого самоврядування країн Європи?
14. Досвід якої країни Ви вважаєте найбільш близьким для сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування?
15. Спрогнозуйте основні тенденції подальшого розвитку місцевої демократії в Європі та в Україні.

Тема 7. Циркуляція місцевих еліт та локальні політичні режими

7.1. Проблема циркуляції політичних еліт в сучасному політологічному дискурсі.

7.2. Особливості дослідження регіональних політичних еліт в Україні.

7.3. Проблеми інституціоналізації регіональних еліт в Україні

7.4. Механізми формування регіональних еліт в Україні.

7.5. Локальні політичні режими та особливості їх дослідження.

1. Проблема циркуляції політичних еліт в сучасному політологічному дискурсі.

Аналізуючи політичну еліту науковці відмітили її схильність до змін. Парето, поділивши еліту на „правлячу” та „не правлячу”, зауважив, що завдяки циркуляції правляча еліта знаходиться у стані постійної повільної трансформації. Проте гальмування циркуляції призводить до нагромадження у вищих стратах суспільства елементів, що деградували й позбулися якостей, необхідних для утримання влади, та уникають застосування сили. У той же час у нижчих стратах зростає число елементів, які мають необхідні здібності для виконання функцій управління та схильні до використання сили. Така ситуація призводить до революцій, внаслідок яких відбувається оновлення правлячої еліти.

Здавалось би теорія еліти заперечує можливість демократії, проте розуміння того, що, з одного боку, складність сучасного суспільного організму, зумовлюючи необхідність професійного керівництва ним, робить здійснення політичної влади безпосередньо народом неможливим, а з іншого, неконтрольованій народом еліті властива тенденція виродження (втрати елітної

якості), призвело до виникнення елітарної концепції демократії, яка знайшла втілення у плебісцитарній теорії Макса Вебера. Елітарна концепція, відкинувши трактування демократії як безпосереднього правління народу, визначила її як такий політичний режим, за якого народ шляхом вільних виборів періодично коригує склад і діяльність політичної еліти та надає їй легітимності.

Елітарна концепція одержує поширення у період між світовими війнами, але після Другої світової війни на зміну їй приходить плюралістична концепція, фундаторами якої вважаються Йозеф Шумпетер та Карл Маннгейм. Будучи наслідком еволюції елітарної, плюралістична концепція також на початку виходила з того, що суспільством керує політична еліта, але в ній наголошувалося на тім, що демократичне врядування передбачає:

1) поділ політичної еліти на дві групи: правлячу еліту – політиків, які у даний час здійснюють владу, та контр-еліту – політиків, що знаходяться в опозиції до правлячої еліти;

2) наявність у контр-еліти реальних важелів контролю за діяльністю правлячої еліти;

3) періодичну зміну елітарних груп біля керма урядової влади внаслідок вільних виборів.

Покладена у підґрунтя багатьох сучасних теорій демократії, як то теорія конституційно-плюралістичного режиму французького соціолога Реймона Арона, теорія поліархії американського політолога Роберта Даля тощо, плюралістична концепція посідає сьогодні провідне місце у демократичних студіях, проте в ній все більше й більше уваги приділяється проблемі впливу різних груп інтересів на формування, функціонування та циркуляцію політичних еліт.

Велика увага проблемі циркуляції політичних еліт приділяється у транзитології – напряму політичної науки, що спеціалізується на дослідженні переходів до демократії. Ґрунтовними постулатами парадигми транзитології, сформульованими Данквартом Растовим, Гілл'єрмо О'Доннеллом і Філіпом Шміттером, вважаються наступні:

1) передумовою процесу переходу до демократії є криза авторитарного режиму, під час якої відбувається диференціація правлячої еліти на консерваторів (прибічників жорсткої лінії) та реформаторів (прибічників м'якої лінії);

2) процес демократизації „починається внаслідок появи нової еліти, яка підіймає пригноблені та позбавлені раніш керівництва соціальні групи на узгоджені дії”;

3) сприятливіші умови для переходу до демократії виникають тоді, коли у старій еліті гору беруть „реформатори”, а у новій – „помірні”;

4) механізм політичної демократії запускається, якщо „реформатори” та Вільні вибори Правляча еліта – функція здійснення влади Контр-еліта (опозиція)

– функція контролю за здійсненням влади „помірні” домовляються (укладають пакт) щодо інституціональної структури та нормативної бази нової політичної системи.

Усталення політичної демократії пов’язується з впровадженням електорального механізму циркуляції політичних еліт. Адам Пшеворський вважав, що демократія є системою, за якої партії програють вибори. Саме за демократії Існує боротьба, що йде за правилами та в результаті якої з’являються тимчасові переможці і переможені. З ним погоджується Семюель Гантінгтон, який вважав, що демократичний режим консолідується, якщо партія або група, що одержала владу внаслідок первинних виборів під час переходу до демократії, програє на наступних виборах та передає владу переможцям, а ті, у свою чергу, мирно передають владу переможцям наступних виборів.

Аналіз проблем циркуляції політичних еліт в умовах посткомунізму свідчить про те, що найбільш сприятливі умови для усталення демократії створювалися тоді, коли політична конкуренція відбувається між реформованими комуністами та їх супротивниками з табору колишньої опозиції. Але таке уявлення є дещо спрощеним. Дійсно, трансформаційний процес пришивається, якщо виникає притаманний переважній більшості сталих демократій біполярний тип політичної системи, за якого урядову владу періодично здійснюють то правоцентристські, то лівоцентристські сили.

Проте далеко не в усіх посткомуністичних країнах, як то в Албанії, Болгарії, Литві, Монголії, Польщі, Румунії, Угорщині, усталенню демократії сприяли змагання між екскommуністичними партіями та колишньою антикомуністичною опозицією. У Чехії до складу лівого спектру, який конкурує з правим, входять як Чеська соціал-демократична партія, що виникла з лівої опозиції до колишнього комуністичного режиму, так і Комуністична партія Чехії та Моравії, яка, хоч і дещо трансформувалася, не порвала з комуністичним минулим. У низці новоутворених посткомуністичних держав, де трансформаційний процес має бінарну структуру, як то Естонії, Латвії, Словаччині, Хорватії, біполярні системи народилися на ґрунті змагань між націоналістами та лібералами.

За такого типу циркуляції політичних еліт націоналісти виконували роботу з розбудови національної державності, а ліберали спрямовували розвиток країни у напрямі до вільного демократичного суспільства. Проте для усіх посткомуністичних країн, що набули якості ліберальних демократій або більш-менш послідовно рухаються в напрямку до цієї якості є притаманними партійна структуризація політичної еліти та конкуренція між елітарними групами в межах загальновизнаних принципів, інститутів та норм. Натомість у тих посткомуністичних країнах, де не відбулося партійної структуризації політичної еліти та, внаслідок цього, не виникло електоральної конкуренції елітарних груп

або ж елітарні групи не змогли домовитися щодо принципів, інститутів та норм, демократичні режими усталитися не змогли.

7.2. Особливості дослідження регіональних політичних еліт в Україні.

Безпосередній аналіз джерел, у яких віддзеркалилися рефлексії сучасників щодо еліти, свідчить, що у соціумі, загалом, набули поширення і так чи інакше постійно акцентуються (впродовж десятиліть!) дві полярні думки: а) Україна – держава, в якій немає еліти; б) Україна – держава, в якій еліта все ж є.

У свідомості співвітчизників еліта – це ті особи, які мають «правильно» обиратися, «правильно» поводитися і діяти, маючи «правильні» бажання і думки щодо себе самих і суспільства тощо.

Вивчаючи «проблему еліти», вітчизняні дослідники, використовували/використовують різноманітну термінологію, яка так чи інакше стосувалася/стосується феномену, і, зокрема, – такі поняття, як: «еліта», «політичний клас» та «політико-економічні групи», «політичні еліти», «правлячий клас», «істеблішмент (еліта)» тощо. Таке термінологічне різноманіття, по-перше, можна пояснити складністю феномену у ході уже перших спроб його аналізу. По-друге – специфікою перекладу. Тож нинішній термінологічний різнобій закорінений у минулому, данина (свідома чи не свідома) своєрідній, зародженій у попередні століття «традиції» – використання «відмінних термінів для позначення одного і того ж феномену», чи суголосних/близьких феноменів, тих, що певною мірою «накладаються» один на одного і т. п. При цьому – у «широкому» і «вузькому» значеннях тощо. Зрештою, можна пригадати і думку, свого часу висловлену К. фон Байме про те, що «запізнілі нації... мають особливо погане ставлення до застосування поняття еліта», а концепт політичного класу «було здобуто наприкінці XIX сторіччя значною мірою саме на підставі досвіду Італії та Франції».

І цей концепт в очах неомарксистів, різного роду лівих та ін. виявляється нині підходящою аналітичною категорією. З того часу ситуація у суспільствах не стала більш простою, а уми аналітиків не досягли всезагального консенсусу: XX століття дало безліч спроб інтерпретацій «класу», «еліти», «владної еліти» та ін., оскільки дослідники концентрували увагу на тих чи інших аспектах влади та її «носіях», учасниках чи «утримувачах», на тих, хто мав більші чи менші привілеї у суспільствах, більший чи менший доступ до ресурсів – і не тільки до матеріальних чи фінансових, але й, приміром, контролював інформаційні. Тож, звернувшись до праць сучасних зарубіжних дослідників (заради виокремлення їхньої позиції щодо використання «старих» понять і категорій на початку XXI ст.), з'ясуємо, зокрема, щодо поняття «клас» (як аналітичної категорії і суспільного явища), таке: – серед науковців є ті, які, переосмисливши політичні процеси у західному світі загалом і в країнах свого мешкання зокрема,

відмовляють «класу» у праві на існування і як суспільному явищу, і як аналітичній категорії, що придатна для адекватного аналізу сучасності.

У контексті з'ясування аналітичного потенціалу поняття «політичний клас» варто звернутися до «найсвіжіших» напрацювань – Р. Формісано та Д. Вайнберга. Книга Р. Формісано, видрукована в Університеті Іллінойс за назвою «Американська олігархія: постійний політичний клас» (2017), викликає інтерес з огляду на те, що автор у політико-історичному контексті й з опорою на емпіричні дані досліджує, як працюють еліти в Америці (політики, призначені чиновники, «закулісні мільярдери» та ін.), зумовлюючи економічну нерівність, руйнуючи демократію. Р. Формісано показує, як ендемічна корупція вражає соціум та як змінюється «обличчя» політико-економічної могутності країни.

Натомість представник Лондонської школи економіки та політичної науки Д. Вайнберг, рефлектуючи над змістом і «масштабом» поняття «політичний клас» (того ж 2017 р.), справедливо зауважив, що цей «зневажливий термін» використовується для позначення «певних людей» і є метафоричним для осягнення більш широких економічних та соціальних проблем як у популярній, так і в академічній періодиці, займаючи при цьому (зокрема, у Великобританії) центральне місце «у напруженій дискусії про довіру до політичних інститутів, суб'єктів і процесів», – тих питань, які підкріплюють занепокоєність з приводу «демократичної нерівності». Крім того, дослідник влучно підмітив, що у всіх випадках аналітики схильні передчасно переходити до проблем, пов'язаних з «політичним класом», перш ніж концептуально з'ясувати, «хто» є об'єктом дослідження.

Звернемо також увагу на те, що поняття «правлячий клас» не використовується у науковому дискурсі (принаймні – в англomовному). Замість нього використовують термін «еліта».

Ознайомлення з цією (як й іншою) літературою свідчить про таке:

- зміст поняття «еліта» може трактуватися по-різному. Так, в одних контекстах про еліту можна вести мову, відштовхуючись від латинського «*eligo*», що означає «відбірний», «обраний», «ретельно відібраний». В інших випадках під «елітою» часто розуміють осіб, які досягли видатних успіхів у тій чи іншій галузі. Утім, погляд західних фахівців у галузі суспільних наук – значно складніший, оскільки вони говорять про еліту як про соціальний прошарок чи групу (як формальну, так і неформальну) людей, які здатні серйозно впливати на ухвалення політичних рішень та їх реалізацію (як і утримуватися чи гальмувати ті чи інші процеси), які, своєю чергою, мають фундаментальний вплив на всю державу. Тобто їхні рішення для держави – базові, основоположні;

- елітний прошарок чи група можуть бути як формальними, так і неформальним;

- у багатьох європейських країнах (упродовж історії) не існувало монопольних джерел владної еліти;

– деякі країни (як, приміром, Швейцарія) пережили злиття влади і бізнесу та, відповідно, утворення, а згодом і розгром олігархії та перехід до ведення «чесного бізнесу»;

– представники еліти в одних країнах не володіли значними фінансовими чи адміністративними ресурсами та мали приблизно однаковий освітній рівень (у Швейцарії), тоді як в інших країнах (наприклад, в Італії, Німеччині Франції) – функціонувала розвинута автократична еліта, яка формувалася переважно з місцевих представників (не мігрантів), осіб чоловічої статі;

– базуючись на протестантській етиці, еліта створювала свої традиції, норми поведінки, цінності, політичні практики;

– критеріями для рекрутування еліти були: аристократичне походження, багатство, індивідуальна обдарованість;

– у федеративних державах особлива роль належала «федеральній еліті»;

– європейська історія загартувала й націлила еліту на діалог з масами і компроміс у відстоюванні суспільних інтересів;

– нині еліта в Європі – привілейований прошарок, який прямо/опосередковано здійснює управління;

– актуальним є питання гендерного паритету в середовищі еліт;

– у європейських країнах шляхи набуття освіти, моделі кар'єри, розподіл доходів і багатства – нескінченно варіативні. Проте питання «рівних можливостей», соціальної рівності часто є тільки міфом;

– з формуванням нових джерел багатства (в умовах формування і функціонування глобальних ринків) почала формуватися нова еліта (з другої половини ХХ ст.), яка почала дистанціюватися від проблем «народного блага», а складність завдань, які вимагають розв'язання, змусила її нарощувати «лобістські м'язи» в парламентах країн, що дозволило говорити про «продажність неоліберальних еліт» та актуалізувало питання антиелітарних акцій (проти тих, хто «від'ївся»);

– чим більш однорідною є національна еліта, тим більшою є прірва між багатством і бідністю в країні;

– елітам закидають не лише надмірну самовпевненість, небажання співпрацювати один з одним, егоїзм, соціальну безвідповідальність, але й нестачу компетентності (непрофесіоналізм), лідерських якостей, моральності та ін., що несе загрозу єдності суспільств;

– еліти (насамперед, економічні і політичні) перетворюються у «закриті спільноти»;

– у різних країнах еліти характеризуються якісними та кількісними відмінностями, ступенями інтегрованості, способами рекрутування, особливостями циркуляції;

– рішення еліт часто стають непередбачуваними.

Як свідчить аналіз українського наукового дискурсу, коли мова заходить про еліту, «якої немає», чи «яка є, але не така», вітчизняні дослідники вдаються до використання нині кількох тактик:

- написання дуже дидактичних (для підручників за характером) текстів з не надто педантичним переліком і досить скупими тлумаченнями заслуг усіх тих, хто зробив свій внесок у розробку теорій еліт навіть у минулому, XX столітті, поминаючи увагою теоретиків першої чверті XXI століття і демонструючи тим самим неувагу (чи незнання?) підходів, оцінок, висновків і застережень сучасних зарубіжних дослідників;

- тактика «прикликання» собі на допомогу в осмисленні феномену Х. Ортегу-і-Гасета, Ж.-П. Сартра або М. Гайдеггера чи інших великих мислителів, щоб знову і знову нарікати на недоско налість світу, зажерливість «провідних верств» і спростовувати ніцшеанську зневажливу формулу про масу як «мух на торговищі». Наслідком процесу є, як правило, – «туга за елітою»;

- тактика «негативного опису» еліти і обґрунтування критеріїв «елітності», відповідно до яких «справжні еліти», в одних випадках, мають мислити «іншими категоріями». В інших – «справжні» повинні бути здатними виконувати певні функції: культуротворчу, державотворчу, націєтворчу, а також консолідаційну, креативноперетворюючу, прогностичну, мотиваційну, мобілізаційну, управлінську, духовно-світоглядну, ідентифікаційну, патріотичну, гуманістичну, аксіологічну, демократичну, стабілізуючу, стратегічну, безпекову тощо. Ще в інших – мати статки легального та легітимного походження; бути здатними до самопожертви власним життям та частиною власних статків і водночас... зберегти життя та статки інших», визнавати моральність «у вигляді честі та гідності більш важливими, ніж будь-які форми індивідуальної та колективної вигоди», продукувати нові смисли та перспективи у масштабі «мислення, яке виходить за межі повсякденності»; піднятися до позиції цілого людства в реалізації вищевикладених критеріїв.

Таким чином, українські дослідники до аналізу еліти підходять, передовсім, із ціннісно-моральним мірилом, які намагаються використати і функціональний підхід. Іншими словами, особливістю українського наукового дискурсу щодо еліти є те, що низка науковців осмислює феномен, передовсім, через призму різкої дихотомії – еліт і «неелітного» населення (що виказує певний тип політичної свідомості й політичної культури), з позицій нормативізму, переконуючи, приміром, що «еліта – це соціальний пласт, який виробляє і демонструє зразки мислення і поведінки, прийняті соціальною верствою чи суспільством як норма.

Аналіз сучасного політологічного дискурсу на тему регіональних і місцевих еліт свідчить про наступне:

- аналіз суспільно-політичного та наукового дискурсу щодо еліти, елітизму свідчить про досить пильну увагу суспільства до феномену, як і про те, що

впродовж майже 30 років функціонування в умовах незалежної Української держави діяльність еліти (у т. ч. політичної, економічної, військової) не здобула позитивних оцінок представників соціуму. Еліта все однозначніше сприймається як пряма загроза державі і суспільству в Україні;

– незважаючи на різноманіття термінів у «рефлексивному ряду» понять і категорій, що застосовуються для осмислення еліт, понятійно-категоріальний апарат вітчизняної науки для аналізу останніх залишається малорозробленим, неузгодженим у середовищі науковців; дефініції мають часто-густо суб'єктивний характер, іноді суперечать здоровому глузду і сучасним підходам, обґрунтованим, зокрема, представниками міжнародної наукової спільноти (що знайшло відображення, наприклад, у вищезгаданому дослідженні міжнародного колективу авторів на чолі із Г. Бестом та Д. Хіглі);

– на тлі аналізу підготовлених монографій, дисертацій, десятків статей з питань трансформації та функціонування політичної, політико-управлінської та ін. еліти в Україні, очевидним стає той факт, що зазначена проблематика розроблена недостатньо. Увага до еліти на рівні статей кількісно однозначно привалює (над монографічними і дисертаційними дослідженнями), до того ж – статей у переважній більшості малоінформативних, дидактичних і нормативістських за характером. Натомість монографічний, дисертаційний рівень осмислення феномену є вкрай недостатнім;

– українській політичній науці гостро бракує емпіричних досліджень еліти. Крім того, існує багато тематичних лакун у їх вивченні, серед яких – питання механізмів (явних та латентних) селекції та інституціоналізації еліт на центральному і регіональному рівнях; діяльність регіональних еліт та особливості їх комунікації з центральною владою; цінності, ідентичності, ресурси еліт та особливості їх політичної поведінки, ін. – дослідження спираються на методи опису, історичний, оціночний підхід, і тільки у випадкових випадках використовуються сучасні, передовсім, кількісні методи та ін.

7.3. Проблеми інституціоналізації регіональних еліт в Україні

Питання становлення і функціонування регіональних елітних груп посідають ключове місце в масштабах соціально-політичної трансформації українського суспільства.

В останні роки спостерігається певна стабільність у складі еліт, трансформується структура внутрішньоелітних зв'язків (що проявляється в домінуванні приватних інтересів правлячих груп), змінюється характер конфліктів усередині регіональних еліт. Спостерігається процес інституційного закріплення політичних відносин, які склалися в реальній політичній практиці. У більшості регіонів сформувалися певні регіональні політичні режими, що свідчить про легітимацію й інституціоналізацію регіональних правлячих еліт в

Україні. Зокрема, затвердилась певна система організації державної влади, однак про встановлення чітких „правил гри” для учасників політичного процесу говорити не доводиться. Створені лише деякі загальні умови для формування нової системи організації регіональних центрів влади, принципів структуризації й інституціоналізації політичних еліт на місцях. Цей процес, вочевидь, має завершитися після війни і, насамперед, в результаті перетворень в системі місцевого управління.

В Україні нині на місцевому рівні спостерігається процес конструювання „партій влади” – стійких політико-економічних угруповань, які певною мірою консолідуються навколо керівництва місцевої виконавчої влади. Така структурна конфігурація можлива за умов жорсткої функціональної залежності, підпорядкованості в ієрархії регіональної виконавчої влади, а також наявності загальних інтересів і міжособових зв’язків на неформальному рівні. Водночас представники регіональних еліт мають статус депутатів місцевих представницьких органів влади. Це також є одним з джерел формування „партії влади”, котра сприяє консолідації місцевої еліти і дозволяє їй контролювати діяльність регіональних владних органів. Дедалі більше проявляються тенденції до корпоративної, політичної взаємодії представницьких і виконавчих органів влади та їх керівництва. Саме специфіка трансформації українського політичного простору та відповідних відносин створює підґрунтя, котре дозволяє адміністрації області збільшити свій вплив на свідомість громадськості, значно розширити можливості контролювати хід передвиборчих кампаній.

Для регіональних правлячих еліт важливою є проблема організації системи партійного будівництва на місцях, конструювання і реалізація різних форм патерналістських відносин з політичними структурами. Саме в межах таких політичних інститутів, як партії існує можливість для формування потенційних контреліт. Проте нині проявляється тенденція щодо маргіналізації політичних партій і рухів. При цьому „партія влади” прагне монополізувати поле політики, впливати на політичний процес. На життєдіяльність регіону впливають лише ті суспільно-політичні структури, які відвоювали собі помітне місце у політичному житті конкретного територіального простору, тобто деякі партії та громадські організації стали інфраструктурою „партії влади” регіонального рівня. Лише партії і громадські об’єднання, котрі не володіють достатнім організаційним потенціалом та політичною підтримкою на місцевому рівні, не мають і можливості будувати відносини на принципах партнерства з представниками управлінської еліти. Реальністю сьогодення є дроблення партійного спектра. При цьому в політичній опозиції різного спрямування спостерігається розмежування, подібне до того, що простежується і в центрі. Таке розмежування свідчить про суперечливість соціальних позицій номенклатури і політичної еліти, про мобільність різних її „ешелонів”.

Втім політична мозаїка регіональних партійних структур дуже розмаїта. Це зумовлюється тим, що в певних регіонах немає структур тієї чи іншої партії, а також можливістю формувати на місцевому рівні блоки і коаліції між різними партіями і рухами, які виступають як самостійні політичні організації в центрі. Тому партійна представленість в регіонах досить обмежена.

Сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, включаючи втілення адміністративно-територіальної реформи, які вносять істотні корективи у перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади і мають змінити систему взаємовідносин між державою і суспільством, викликають посилену увагу до політичної еліти країни, її здатності консолідувати суспільство навколо ідеї демократичних перетворень, утвердження засад громадянського суспільства, соціального діалогу, відповіді на ті виклики, що постали перед країною на початку ХХІ ст. Повною мірою це стосується і політичної еліти на рівні регіонів (областей), її спроможності щодо гармонізації суспільних відносин, артикуляції і захисту місцевих потреб, а разом з тим і бути активним учасником цивілізаційного розвитку всієї країни.

7.4. Механізми формування регіональних еліт в Україні.

Процес формування регіональних політичних еліт варто розглядати через систему понять та категорій, що вже стали базовими у науковому дискурсі, зокрема, через „рекрутування”, „репродукцію”, „циркуляцію” (включаючи „інкорпорацію”, „ротацію” та „екскорпорацію”), „вертикальну мобільність”, „трансформацію еліти” та ін., тобто як складну систему функціонування цієї соціальної групи, її відтворення та оновлення шляхом відбору та залучення до неї нових представників суспільства.

Базуючись на теоретико-методологічних підходах, зокрема позиційному, репутаційному та десизійному, до регіональної політичної еліти як внутрішньо згуртованої соціальної групи певного регіону необхідно залучати суб'єктів, які, володіючи необхідними ресурсами (адміністративними, політичними, економічними, інформаційними тощо), були безпосередньо або опосередковано належними до прийняття стратегічно важливих рішень для регіону (у політичній та соціально-економічній сферах, кадровій політиці, ухваленні та виконанні бюджету тощо), лобіювання його інтересів на загальнонаціональному рівні.

Виходячи з місця політичних акторів у владній ієрархії, ми можемо поділити сучасну регіональну політичну еліту, до якої ми залучаємо декілька сотень осіб, на дві умовні групи.

До першої В. Яремчук пропонує включати владну еліту, яка безпосередньо належала до керівництва політичними процесами регіону:

- а) народні депутати України, обрані від цього регіону;
- б) очільники органів місцевого самоврядування (обласна рада, міська рада, керівники депутатських партійних фракцій);

в) найвищі посадові особи органів державної влади – обласної державної адміністрації (ОДА) та її структурних підрозділів;

г) керівники обласних організацій провідних політичних партій, які, за статусом, як правило, входили до владних структур.

Щодо другої групи, то вона складалася з представників елітних груп, які не мали формального політичного статусу, однак з метою захисту своїх інтересів могли набувати політичної суб'єктності й, користуючись необхідними ресурсами, справляти вплив на дії формальної політичної еліти:

а) бізнес-еліта;

б) ідеологічна та комунікативна еліта, до якої входили діячі науки, освіти та культури, головні редактори та власники засобів масової інформації, керівники релігійних та громадських організацій.

Серед зазначених груп варто виділити бізнес-еліту, становище якої, попри ризики ведення підприємницької діяльності, було значно стабільнішим і прогнозованим, порівняно з політичними діячами, кар'єра яких була залежною від призначень чи обрання, коливання політичної кон'юнктури. З метою посилення своїх позицій у сфері підприємництва представники бізнес-еліти безпосередньо залучалися до владних структур (здобуття посади в органах державної влади, депутатського мандата) або ж створювали клієнтальні мережі, до яких входили політики різного рівня. Специфіка впливу бізнес-еліти на політичне життя області полягала у тому, що сформований у підприємницькому середовищі особливий менталітет, стереотипи поведінки вона часто застосовувала у сфері політики, що сприяло поширенню корупції, непотизму, які, зрештою, накладали свій відбиток і на систему формування політичної еліти.

Сучасний процес формування політичної еліти в регіонах відбувався під впливом багатьох чинників, зокрема, основних тенденцій трансформації політичної системи, рівня інтегрованості області до політичного простору країни, мережі політичних партій та їхнього політикоідеологічного спрямування, регіональних соціокультурних особливостей та ін.

Становлення „нової” політичної еліти в областях, що розпочалося напередодні здобуття Україною державної незалежності, мало характер трансформаційних перетворень, який охоплював комплекс інституційних та політико-культурних змін, пов'язаних з її оновленням, зміною соціальної структури, світоглядних позицій, ідентичностей.

Істотні корективи у процес формування регіональних політичних еліт внесло і становлення в Україні гібридного політичного режиму, поширення явищ неопатримоніалізму, формування „територіально-ієрархічної системи влади”, у якій гіперцентралізація „Центру” поєднувалася з проявами своєрідного місництва у регіонах. За цих умов базовою умовою залучення до влади була не стільки наявність у претендентів відповідної кваліфікації, а особиста лояльність, належність до клієнтелістських чи непотичних мереж. Унаслідок цього

депутатський корпус рад різних рівнів, а також виконавча гілка державної влади здебільшого формувалися з урахуванням інтересів найбільш впливових політико-економічних груп, що значно обмежувало просування у політику малоконкурентних соціальних страт.

З набуттям політичними партіями України державно-владної суб'єктності (особливо в умовах переходу до мажоритарно-пропорційної та пропорційної виборчих систем) вони стали найбільш ефективним каналом рекрутування політичної еліти області.

Трансформація політичної системи України, що супроводжувалася зміною розстановки політичних сил на центральному і регіональному рівнях, вплинула й на процес формування органів місцевого самоврядування в областях. Так, соціальний склад депутатів, обраних до місцевих рад у 1990 р., відображав звичні стандарти радянського часу, коли у них здобули представництво основні страти суспільства – керівники державних установ та виробничих структур, працівники бюджетної сфери, профспілок, робітники, працівники сільського господарства, пенсіонери. Натомість наслідком високого рівня суспільного протистояння стало те, що у багатьох радах області ще в умовах існування СРСР комуністи вперше втратили монополію на владу, а низку з них очолили представники національно-демократичних сил.

Згадані процеси, пов'язані зі зміною соціально-класової структури населення, появою та поширенням „регіональних партій влади”, формуванням регіонального політичного режиму, стали каталізаторами істотних зрушень у формуванні складу депутатського корпусу на зламі XX–XXI ст. Серед депутатів відбулося різке збільшення керівників органів державної влади, місцевих рад, особливо підприємців.

Загалом аналіз депутатського складу більшості обласних рад, їх зміни упродовж 1990–2002 рр. свідчив про те, що органи місцевого самоврядування області проходили своєрідну еволюцію від інститутів, які представляли „спільні інтереси громад”, до структур, які репрезентували групи регіональної політичної еліти, були інструментами лобіювання їхніх корпоративних чи особистих інтересів.

Значний, а разом з тим і суперечливий вплив на процеси формування регіональної політичної еліти у перших десятиліттях XXI ст. справили такі знакові події, як „помаранчева революція” та Революція Гідності. Практика здобуття у цей час посад чи депутатських мандатів небезпідставно дала привід політичним експертам для обґрунтованого висновку, що наслідками революції в більшості областей України, особливо західних, скористалися насамперед особи, які мали високий соціальний статус, були належними до влади, фінансових потоків.

Зміна владної еліти у столиці, нове партійно-політичне структурування на регіональному рівні внесло чергові корективи до процесу оновлення політичних

еліт в регіонах. Запровадження на місцевих виборах 2006 р. пропорційної виборчої системи підтвердило остаточну зміну пріоритетності каналів рекрутування політичної еліти на користь більш конкурентоздатних – державного апарату, органів місцевого самоврядування, бізнесу та особливо політичних партій. Зважаючи на це, у місцевих радах повну домінацію отримали висуванці від політичних партій „помаранчевого блоку”.

Згаданий процес мав взаємовигідний характер: партії отримували можливість для залучення до своїх виборчих фондів спонсорської допомоги, розширення електоральної бази, останні – „партійну парасольку” для захисту і просування своїх інтересів.

Щодо виявленої у 2006 р. партійної ідентифікації депутатів (зокрема, бізнесменів, державних службовців), то вона здебільшого мала нестійкий, ситуативний характер. Це провокувалося і владною столичною елітою, яка, заносючи до своїх виборчих списків впливових місцевих осіб, діставала можливість швидкого „проникнення” до регіону. Останнє відповідало поширеній практиці в Україні, коли представники груп регіональної політичної еліти з метою утримання чи посилення своїх позицій у разі зміни політичної кон’юнктури з легкістю „відмовлялися від партій”, які були для них інструментом входження у політику, на користь більш потужних політичних сил.

За подібним сценарієм відбувалося оновлення регіональної політичної еліти і після перемоги Революції Гідності.

Акценти у процесі формування політичної еліти в регіонах були істотно змінені на початку каденції Президента України В. Зеленського. Першим значним кроком у цій царині стали незвичні дії, пов’язані не зі зміною керівників держадміністрацій, а зосередження на позачергових виборах до Верховної Ради України (липень, 2019). Передвиборчу агітацію президентська команда проводила під популістськими гаслами „перезавантаження влади”, появи у політиці „нових облич”, що разом з актуалізацією альтернативних каналів рекрутування політичної еліти чи не автоматично усувало з „виборчої дистанції” багатьох політичних „важковаговиків” області. Це було завуальованим виявом використання маніпулятивних технологій, адміністративного ресурсу, що створювало додаткові шанси на перемогу прибічникам нової „партії влади”. Результатом цього стало суцільне оновлення у 2019 р. парламентського представництва на всіх рівнях влади в більшості регіонів України.

Підбиваючи підсумки, можемо дійти висновку, що процес формування регіональних політичних еліт упродовж останніх тридцяти років був зумовлений як чинним в Україні політичним режимом, так і регіональними соціокультурними особливостями. Аналіз результатів виборів депутатів різного рівня, кадрових призначень до органів державної влади вказує на те, що процес формування/оновлення політичної еліти області значною мірою відбувався під впливом конкурентних політико-економічних груп. Він не завжди мав публічний

характер, що призводило до посилення тенденції використання закритих процедур щодо відбору і просування у політику, зниження рівня соціальної репрезентативності еліти. Створення неформальних ієрархій, політичних клієнтел, повною мірою відбивав процес формування керівного складу структур органів державної влади. Постійна ж ротація складу державних адміністрацій призводила до порушення спадкоємності влади, зниження рівня її легітимності. Якісного оновлення політичної еліти в регіонах, демократизації її складу, включаючи розширення каналів рекрутування політичної еліти, не принесли ні „помаранчева революція”, ні Революція Гідності. Натомість визначальна дія центр-периферійної парадигми призводила до того, що процес формування політичної еліти на рівні регіонів, її оновлення і надалі відбувався поза громадським контролем, без якого неможливо розв'язати проблему її ефективного функціонування в інтересах держави та суспільства.

7.5. Локальні політичні режими та особливості їх дослідження.

Концептуальні основи дослідження локальних політичних режимів почали закладати ще у перших емпіричних розвідках влади у міських спільнотах (з 20-х рр. ХХ ст.). Згодом вони отримали розвиток у порівняльному аналізі влади, а також у марксистських та багатовимірних концепціях влади в міських спільнотах. Серед дослідників передусім необхідно виділити праці Ф. Хантера (елітистська школа, репутаційний метод), Р. Даля (школа плюралізму, метод аналізу прийняття рішень) та Р. Престуса (синтезування методів). Сучасний ж етап досліджень локальних політичних режимів став можливим завдяки появі концептів «машин росту» (Х. Молотч) і «міських режимів» (К. Стоун), а також завдяки концепту «субнаціонального політичного режиму».

В історіографічному розрізі доцільно відзначити, що у перше десятиріччя ХХІ ст. практично не існувало комплексних досліджень, метою яких було б цілеспрямоване вивчення локальних, регіональних чи субнаціональних рівнів політичного режиму в Україні. У цей час українські дослідники активно досліджували політичні режими у загальнонаціональному контексті, регіональні, культурні й етнополітичні вияви української ідентичності. Початок 2010-х рр. також не ознаменувався активізацією досліджень локальних політичних режимів. Натомість практичні дослідження регіональної ідентичності отримали продовження на рівні конкретних міст й областей, зокрема крізь призму електоральних преференцій, це стосувалось Одеси (Т. Бевз), Дніпропетровщини (О. Висоцький), Чернігова (В. Яремчук), Полтави (О. Зорич), Луганська (А. Зуйковська), Донбасу (Т. Бевз), Чернівецької області (А. Круглашов, О. Щербатюк, Н. Ротар).

Разом з цим, тривав процес дослідження концептів локальних та регіональних політичних режимів і їхньої методології на основі іноземних доробків, що помічаємо в працях таких українських дослідників, як: М. Лендшел

(огляд формального та фактичного підходів до дослідження) (Лендшел, 2011), О. Мазур (концепт локальних політичних режимів), П. Левчук (теоретичний аналіз типу локального режиму «коаліції зростання») (Левчук, 2013), С. Рибалка (визначення поняття «регіональний політичний режим» та моделі взаємодії регіональних режимів й еліт, методів досліджень локальних політичних режимів) (Рибалка, 2014), В. Пащенко (аналіз підходів до дослідження влади у локальних спільнотах) (Пащенко, 2015), М. Шабанов (аналіз особливостей локальних режимів, виділення муніципальної влади, міського бізнесу й активних інститутів громадянського суспільства, які у взаємодії між собою формують порядок денний, а також означення зовнішніх і внутрішніх чинників локальних режимів) (Шабанов, 2015).

У 2014 р. вийшов навчальний посібник В. Литвина «Політичні режими сучасності: інституційні та процесуальні виміри аналізу» (Литвин, 2014), а в 2015 р. захищена дисертація О. Мазур на тему «Концептуалізація політичного режиму в умовах демократичної трансформації в Україні» (Мазур, 2015). У цих працях фактично підсумовано дослідження політичних режимів та чітко означено термінологію, типологію та методологію їхнього дослідження. Крім того, у розвідці В. Литвина було проаналізовано методологічні особливості дослідження субнаціональних політичних режимів. Лише з 2016 р. починаються активні прикладні дослідження локальних та регіональних політичних режимів.

Незважаючи на концептуалізацію локальних політичних режимів на основі доробків зарубіжних вчених, їхні практичні дослідження в Україні мають свої методологічні особливості. По суті, досі триває процес формування методології і методик вивчення локальних політичних режимів, які би мали універсальний характер задля здійснення порівняльних досліджень. Методологічні особливості досліджень локальних і регіональних (субнаціональних) політичних режимів Т. Бевз, Н. Ротар, В. Яремчука, О. Зорич, А. Ясінської, М. Горбатюка, А. Круглашова та А. Кучурана, М. Кармазіної досить схожі за своєю логікою і структурою. Усі з зазначених досліджень локальних чи регіональних політичних режимів в Україні – це випадки одинарних порівнянь (або кейс-стаді). У них вивчаються особливості взаємовідносин ключових акторів, а розвиток самих режимів певним чином розділяють на періоди. Попри надмірну описовість у таких дослідженнях все-таки можна певним чином узагальнити особливості дослідження локального режиму.

Але такий підхід не повністю дає змогу порівнювати локальні чи регіональні політичні режими через відсутність універсального підходу та значні відмінності у джерельній базі досліджень тощо. Основною проблемою попередніх досліджень локальних і регіональних політичних режимів вважають те, що в українському контексті не було створено та апробовано класичної

для західної науки методики із використанням об'єктивної (інституційної) та суб'єктивної (експертної) складових.

Враховуючи наявні наукові доробки, С. Рішко концептуалізує **локальний політичний режим** як *сукупність стійких інституційних і поведінкових особливостей, які визначають «правила гри» і стратегію компактно обмеженої в просторі території зі значною густотою населення (місто, місто з приміськими територіями, міська агломерація) у процесі взаємодії між акторами й інститутами цього простору в трикутнику «влада – бізнес – громадянське суспільство» і по лінії «органи місцевого самоврядування – державна влада центрального рівня з її похідними»* (Рішко, 2022).

При цьому С. Рішко виходить з того, що локальний політичний режим треба аналізувати як обмежений у просторі рівень національного режиму, для якого притаманні такі основні ознаки, як:

1) інституційні особливості локальних інститутів зі сформованими формальними та неформальними «правилами гри», а також нормами та санкціями за їхнє порушення;

2) наявність локальних акторів зі своїми специфічними ресурсами і стратегіями поведінки, методами досягнення влади та реалізації власних інтересів;

3) існування формальних і неформальних «правил поведінки» акторів між собою на локальному рівні (горизонтальні відносини) та типів зв'язків із центром (вертикальні відносини по лінії «вверх») й локальною спільнотою (вертикальні відносини по лінії «вниз»).

Порівняно з державою локальні політичні режими більш обмежені у просторі. Це дозволяє залучати до їхнього дослідження більше аналітичних індексів й індикаторів. Крім того, на кількість параметрів порівняльного аналізу впливає адміністративно-територіальний устрій тієї чи іншої держави, а також тип національного політичного режиму. Чим більше повноважень і демократичних ознак/ресурсів мають адміністративно-територіальні одиниці, тим сприятливіші умови для формування у них територіальних, специфічних локальних і регіональних політичних режимів.

Слід також розрізняти поняття **«локальні»** і **«регіональні»** політичні режими. Перші характеризуються розміщенням на компактній території із високою густотою населення (місто або міська агломерація), а другі охоплюють значно більшу територію (області, провінції, суб'єкти федерації тощо).

На наш погляд, при розробці методики дослідження локальних політичних режимів важливе значення мають дві групи підходів у межах передусім неоінституціоналізму, зокрема мінімалістський і максималістський.

Мінімалістський підхід достатньо використовувати для визначення типу локального політичного режиму та проведення крос-регіонального порівняння з використанням лише кількох індексів/індикаторів.

Максималістський підхід необхідно застосовувати для ґрунтовнішого порівняння, з використанням якомога більшої кількості індексів/індикаторів, щоб деталізувати особливості процесу вироблення порядку денного у локальних політичних режимах. Саме на максималістському підході ґрунтувати-меться наша методика, адже необхідно дослідити взаємовідносини у трикутнику «публічна влада – бізнес – громадянське суспільство» та по лінії «центральна влада – регіональна влада – локальна влада».

Для цього потрібно підібрати досить велику кількість якісних і кількісних індексів/індикаторів із трьох сфер суспільного життя у локальній спільноті – публічної політики, економіки та громадянського суспільства. Таким чином, при формуванні методології та методики дослідження локальних політичних режимів доречно «включати» існуючі індекси/індикатори національного рівня аналізу політичних режимів і політичної системи у цілому. Однак з їх подальшим коригуванням і деталізацією, зважаючи на обмеження локальних режимів у просторі. Крім того, важлива агрегація та підбір індексів/індикаторів не тільки з політичної науки, але й інших суспільних наук.

Набір індексів/індикаторів дослідження локальних політичних режимів в Україні потрібно формувати таким чином, щоби при узагальненні результатів можна було дати оцінку наступним процесам/параметрам у місті/міській агломерації, серед яких:

- рівень демократизації, децентралізації та забезпечення принципу субсидіарності;
- означення ключових політичних акторів й інституцій у прийнятті стратегічних й операційних рішень розвитку режиму;
- ступінь економічної привабливості, прозорості ведення бізнесу, впливу бізнес-спільнот і корпорацій на режим;
- наявність й ефективність механізмів представлення інтересів, рівень включення зацікавлених груп громадського середовища у процес формування порядку денного;
- інституційні особливості формування порядку денного, ухвалення і стратегічних напрямів розвитку режиму й означення інституційної стійкості режиму тощо.

Рівень демократичності локального режиму доречно означати через накладання й адаптування наявних методик означення політичних режимів у національних масштабах. Найбільше значення у цьому контексті має визначення рівня відкритості, змагальності і представництва у процесі формування органів місцевого самоврядування, а також прозорості,

пропорційності врахування різноманітних інтересів та політичної відповідальності під час означеної каденції ОМС.

Своєю чергою, рівень децентралізації влади можна означати як умовний показник співвідношення між ресурсами, які із локального рівня переходять на інші рівні, та ресурсами, що у кінцевому результаті опиняються в розпорядженні органів місцевого самоврядування локального політичного режиму.

Означення ключових політичних інституцій й акторів прийняття рішень на рівні локального режиму можливе завдяки поєднанню репутаційного методу і методу аналізу прийняття рішень. Найперше доречним є використання індексів вимірювання сили голів органів місцевого самоврядування й інших суттєвих політичних акторів та інституцій.

Окрім того, від характеристики ключових акторів і механізмів функціонування політичних інститутів локального режиму залежить здатність до генерування та реалізації креативних, інноваційних ідей та рішень, які загалом «перетікають» у сталі позитивні практики на місцях.

Ступінь економічної привабливості можна визначати на основі індексів та індикаторів, які використовують для аналізу відкритості країн до ведення бізнесу, різноманітних індексів інвестиційної привабливості, цифрової трансформації тощо із подальшою їх адаптацією до локального рівня. Цей кластер показників має демонструвати рівень ресурсозабезпеченості, інвестиційної привабливості, можливості впливу локальних й іншого рівнів бізнес-еліт тощо на формування порядку денного локального режиму.

Наявність й ефективність механізмів для представництва і реалізації інтересів різних груп на локальному рівні теж мають свої специфічні особливості. У цьому контексті теорія «принципала – агента» (агентська теорія) має здебільшого тільки матеріальний вияв, оскільки зміна ціннісних орієнтацій та прийняття відповідних політичних рішень можливі лише на національному рівні. Відтак для аналізу рівня реалізації матеріальних інтересів знайдеться набагато більший інструментарій, найперше на основі емпіричних даних, ніж для аналізу реалізації постматеріалістичних цінностей.

Характеристика інституційних особливостей формування порядку денного у локальному політичному режимі визначає його тяглість, стабільність й ефективність. Маються на увазі сталі практики, завдяки яким локальний режим:

- 1) сприймає інтерес, що виник;
- 2) випрацьовує набір потенційних альтернатив;
- 3) обирає кінцевий варіант рішення;
- 4) реалізує це рішення;
- 5) моніторить перебіг і результати виконання цього рішення.

У цьому аспекті важливо проаналізувати різноманітність цих практик, їхню відкритість і рівень залученості. Крім того, стабільність локального

режиму виявляється через тяглість і збереження стратегічних напрямів соціально-економічного зростання міста/міської агломерації.

Враховуючи все вищесказане, С. Рішко визначає перелік базових параметрів чи рамок дослідження локальних політичних режимів, який може бути доволі релевантним у випадку України. Параметри ґрунтуються на максималістському підході. Це забезпечує змогу детально аналізувати та порівнювати локальні політичні режими, включаючи контекст взаємовідносин у середині локальних режимів (трикутник «публічна влада – бізнес – громадянське суспільство») та зовнішніх взаємодій режиму (по лінії «центральна влада – регіональна влада – локальна влада»). Означені параметри є набором індексів/індикаторів для аналізу і порівняння локальних політичних режимів, однак вони не формують кінцевої методики дослідження.

Це радше рамки/межі, які окреслюють дослідження локальних політичних режимів. Зважаючи на це, при формуванні повноцінної методики порівняння локальних політичних режимів необхідно опрацьовувати кожен параметр і визначати наступні його складові:

- 1) джерело інформації;
- 2) спосіб чи метод отримання інформації/показника;
- 3) спосіб вимірювання показника (кількісний/якісний);
- 4) віднесення показника до певної категорії;
- 5) зіставлення показника з іншими у категорії;
- 6) спосіб визначення ваги або коефіцієнта показника у категорії;
- 7) спосіб визначення взаємодії категорій та їх ваги для загального окреслення і порівняння локальних політичних режимів.

З огляду на особливості максималістського підходу та велику кількість запропонованих параметрів задля окреслення рамок дослідження локальних політичних режимів можна формувати та комбінувати різні методики порівняння локальних політичних режимів в українському контексті.

Питання для самоконтролю

1. В чому полягає різниця між елітарною концепцією та плюралістичною, фундаторами якої вважаються Йозеф Шумпетер та Карл Маннгейм?
2. Як розглядається ідея елітарності в транзитології?
3. Розкрийте сутність проблем циркуляції еліт в посткомуністичних країнах та перших етапах становлення молодих демократій?
4. В чому полягають особливості дослідження регіональних еліт в сучасній Україні?
5. Назвіть основні вітчизняні дослідження в сфері формування та функціонування регіональних еліт.

6. Охарактеризуйте основні тенденції в дослідженні регіональних еліт в західній політичній думці.
7. Про які проблеми та особливості розвитку політичної суб'єктності свідчить аналіз сучасного політологічного дискурсу на тему регіональних і місцевих еліт?
8. Охарактеризуйте основні проблеми та тенденції формування регіональних політичних еліт на перших етапах розвитку незалежності України?
9. Назвіть основні механізми формування регіональних політичних еліт в сучасній Україні.
10. Охарактеризуйте на прикладі регіону України (на вибір здобувача) основні тенденції функціонування місцевої політичної еліти.
11. Розкрийте сутність феномену «регіональні політичні партії». Яку роль вони відіграють при формуванні та функціонуванні сучасних регіональних еліт?
12. Як впливають зміни в виборному законодавстві на процес формування регіональних еліт?
13. Які західні політичні концепції можна вважати теоретико-методологічною основою дослідження локальних політичних режимів?
14. Дайте визначення поняттю «локальний політичний режим»?
15. Які індикатори (показники) традиційно застосовують дослідники для аналізу місцевих політичних режимів?

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз доступності інструментів локальної демократії для внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/%D0%9B%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8F.pdf>
2. Беновська Л. Я. НОВА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА РИЗИКІВ. URL: [https://ird.gov.ua/sep/sep20231\(159\)/sep20231\(159\)_003_StoronyanskaIZ,BenovskaLYa.pdf](https://ird.gov.ua/sep/sep20231(159)/sep20231(159)_003_StoronyanskaIZ,BenovskaLYa.pdf)
3. Благун. І. С., Сисак Л. І., Солтисік О. О. Моделювання сталого розвитку регіону. Івано-Франківськ.: Видавничо-дизайнерський відділ Центру інформаційних технологій, 2006. 166 с. URL: https://www.researchgate.net/publication/339776867_Modeluvanna_stalogo_rozvitku_regionu_monografia
4. Бурик З. М. Стратегічне планування розвитку як інструмент управління. *Публічне урядування*, 2020. (5 (25), 53-62. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5\(25\)-53-62](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5(25)-53-62)
<https://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/151>
5. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГІОНАЛІЗМ У КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ. URL: <https://law.karazin.ua/resources/doks/jm11-eu-201920.pdf>
6. Захарченко В. І. Генеза та основні напрями регіональної політики країн Євросоюзу (в контексті досвіду для України). *Економічний журнал Одеського політехнічного університету*. 2020. № 1. С. 11-20.
7. Зверяков М. І., Кухарська Н. О., Клевцевич Н. А., Шараг О. С. *Стратегування регіонального розвитку: теорія, методологія, концепція*. Одеса : Атлант BOI COIY, 2019. 241 с. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/9366/1/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83.pdf>

8. Ієремія В., Музиченко Г. В. Застосування маркетингових досліджень у визначенні електоральних вподобань виборців. *Людина має право: соціально-гуманітарний дискурс у контексті реформаційних процесів в Україні*: матеріали круглого столу 18 листопада 2021 р. Одеса: ОДУВС, 2021. С. 65-67.
9. Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання. Київ: Центр політико-правових реформ, 2023. 135 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/867/43740.pdf>
10. Кеба Є.Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 121–124.
11. Козирь Д. В. Локальна демократія як загальноєвропейська цінність. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів ХХІ століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. Т. 1. С. 297-300.
12. Козловський С.В. Статегічне управління розвитком регіональних економічних систем. *Ефективна економіка*. 2010. №9. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=334>
13. Красівський О. Проблеми регіоналізму в умовах європейських інтеграційних процесів. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/krasivskyi_problemy.pdf
14. Лендбел М. Інституційне відродження місцевого самоврядування в Чеській та Словацькій республіках. URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/7/12.pdf>
15. Лукач Н. М. Європейська політиказгуртування в ХХІ ст.: орієнтири та досвід для України. *Політикус*. 2021. № 5. С. 107-113. DOI: <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-5.18>
16. Мельничук В. І. Регіональні особливості реформування місцевого самоврядування в процесі децентралізації та європейської інтеграції України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія». Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2023. 257 с.
17. Методи суспільно-географічних досліджень: навчально-методичне видання / за ред. К. Мезенцева. Київ: Видавництво

«Фенікс», 2021. 100 с. URL: <https://geo.knu.ua/wp-content/uploads/2021/11/methods.pdf>

18. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. URL: https://cg.gov.ua/web_docs/1/2014/11/docs/Methodology_of_RD_planning.pdf

19. Музиченко Г.В. Демократичний процес на регіональному рівні : Монографія. Одеса: ОДЕУ, 2007. 192 с.

20. Музиченко Г. В. Сучасне місцеве самоврядування в Україні: стан наукової розробки та перспективи подальшого дослідження. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. Вип. 11. С.174-184.

21. Музиченко Г. В. Взаємодовіра між учасниками місцевого політичного процесу як критерій сталості локальної демократії. *Людина має право: соціально-гуманітарний дискурс у контексті реформаційних процесів в Україні: матеріали круглого столу 18 листопада 2021 р.* Одеса: ОДУВС, 2021. С. 99-100.

22. Музиченко Г. В. Співпраця влади і громадянського суспільства як умова подальшого демократичного розвитку. *Наукові праці МАУП. Політичні науки та публічне управління.* 2022. Вип. 3 (63). С. 83-88.

23. Панкратова В. Використання інструментів локальної демократії в Україні: правові аспекти. *Нове українське право.* 2022. Вип. 2. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/239/217>

24. Пила В.І. Управлінські стратегії регіонального розвитку. URL: https://www.researchgate.net/publication/327824270_UPRAVLINSKI_STRATEGII_REGIONALNOGO_ROZVITKU_MANAGEMENT_STRATEGIES_FOR_REGIONAL_DEVELOPMENT

25. Пономарьова Г. П., Матвейчук А. В., Матвейчук А. В. Вибірчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн Вишеградської групи. *Forum prava.* 2018. № 2. С. 115-123.

26. Порудєєва Т. В., Ткаченко М. О. , Крамаренко А. Ю. Концепція сталого розвитку регіону. *Приазовський економічний вісник.* 2018. №6(11). С. 356-359. URL: http://pev.kpu.zp.ua/journals/2018/6_11_uk/65.pdf

27. Приходченко Т.А. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ. *Причорноморські економічні студії.* 2017. №16. С. 115-120. URL: http://bses.in.ua/journals/2017/16_2017/26.pdf

28. Регіональна структурна політика: сучасні тенденції та нові виклики : монографія / [наук. ред. С. Л. Шульц] ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2016. 328 с. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20160103.pdf>
29. Регіональні політичні еліти в Україні: аналіз літератури з проблеми та характеристика емпіричної бази для вивчення феномену (кінець 1991–2018 рр.). / За ред. М. С. Кармазіної Київ, ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 264 с.
30. Рішко, С. (2022). Рамки та підбір параметрів дослідження локальних політичних режимів в Україні. *Медіафорум : аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент*, 11, 197-218. URL: <https://journals.chnu.edu.ua/mediaforum/issue/view/16/15>
31. Регіональне управління : навч. посіб. / М. М. Іжа, Л. Л. Приходченко , С. Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с. URL:
32. Світлана Була, Володимир Гнатюк. ЛОКАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНА КАТЕГОРІЯ В АКТУАЛІЗАЦІЇ ПРОЯВІВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО- ПРАВОВИХ МОДУСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ : КОРЕЛЯЦІЯ, ФОРМАЛІЗАЦІЯ ТА СХЕМАТИЗАЦІЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ. Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2015. Випуск 6. С. 76–88 Visnuk of the Lviv University. Series Philos.-Political Studies. Inssue6 . P. 76–88. URL: http://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/6_2016/11.pdf
33. Семененко О. Г., Гаврилко О. Ю. Методичні підходи до діагностики соціально-економічного розвитку регіону. Економічний вісник університету. 2022. №54. С. 109-116. URL: <https://ue-bulletin.com.ua/uk/journals/tom-17-3-2022/metodichni-pidkhodi-do-diaagnostiki-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-regionu>
34. Сенишин Н.В. Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. № 2. Том 31 (70). С.190-198. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/34.pdf
35. Системи виборів до місцевих органів влади у країнах центральної та східної Європи: досвід для України. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/sistemi-viboriv-do-miscevikh-organiv-vladi-u-krainakh-centralnoi-ta-skhidnoi>
36. Статистичні методи оцінки регіонального розвитку: навчальний посібник / під ред. д-ра екон. наук, проф. Раєвської О. В.

Харків: ФОП Александрова К. М., 2016. 328 с. URL:
http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/14708/1/%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%9E%D0%91%D0%98%D0%95_%D0%A1%D0%9C%D0%9E%D0%A0%D0%A0.pdf

37. Туча В. В. Сучасні тенденції розвитку державно-управлінської еліти в епоху постмодерну. Ефективність державного управління. 2019. Вип. 2 (59). Ч.1. С. 56-66. URL:
<https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/159/156>

38. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. №4. С. 57-68. URL:
https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2479/1/Yakovyuk_57.pdf

39. Яремчук В. Регіональна політична еліта: принципи та механізми формування (на прикладі Івано-Франківської області). Political Studies. 2021. №1. С. 70-89. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/5_Iaremchuk.pdf

40. Bonnal J. A History of Decentralization. Columbia University. 2013. URL:
http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html

41. Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec Ja. Local Self-Government in Europe. Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. 445 p.

42. Bulmer Elliot. Local Democracy. Stockholm: International IDEA, 2017. 43 p. URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-10/local-democracy-primer.pdf>

43. Emese P. Models of Legal Supervision over Local Self Governments in Continental Europe (Excluding France). Pécs Journal of International and European Law. 2018. № 2. P. 6–20.

44. Hedikova N., Muzychenko G. Reforming the institute of Local Government: Current Polish and Ukrainian Cases. *European Journal of Transformation Studies*. 2021. Vol.9. No.1. P.87-100. Vol.7. No.4. P.8-17.

45. Keating, M. The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1998. 242 p.

46. Melnychuk V., Marchuk V., Hladiy V., Holubiak N., Dudkevych V. The Development of a System of Local Self Government in the Countries of the Visegrad Group in the Conditions of Postmodern Society. *Postmodern Openings*. 2021. № 12 (2). P. 233–245.

47. Moisio S., Jonas A. City-regions and city-regionalism. *Handbook on the geographies of regions and territories* / A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (eds). Cheltenham: Edward Elgar, 2018. P. 285-297.
48. Regionalisation trends in European countries 2007-2015 : A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government / ed. F. Merloni. Strasbourg: The Congress of local and regional Authorities of the Council of Europe, 2016. 229 p. URL: http://www2.uac.pt/bibliopac/e-Books/RegionalisationCE_EN_Mar2016.pdf
49. Trobbiani R. European regions in Brussels: towards functional interest representation? *Bruges Political Research Papers*. 2016. Vol. 53. 43 p.