

Місцевий розвиток за участі громади

Том 2 Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду

I / ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ РОЗВИТКУ

Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян у місцевому
самоврядуванні України

Форми та механізми ефективної взаємодії громади і влади

Соціальний капітал територіальної громади: сутність, механізм
та інструменти формування і розвитку

Суспільний діалог в громаді як ефективний механізм прийняття рішень
на місцевому рівні

Фінансове забезпечення місцевого розвитку

Практика місцевого електронного врядування

II / ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ, ОРІЄНТОВАНИМ НА УЧАСТЬ ГРОМАДИ

Оцінка ефективності залучення громади у місцевому розвитку

Центр місцевої активності як суспільний інститут розвитку громади

Стан соціальної сфери території як фактор місцевого розвитку

Механізми залучення громади до інноваційних процесів в малих містах

Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації як напрям
ефективного використання спільних ресурсів сільських громад в Україні

Земельні ресурси сільських територіальних громад: механізм
формування та ефективність використання

Теоретичні і прикладні аспекти державного управління збереженням
біорізноманіття



ISBN 978-966-680-705-5



9 789666 807055



Місцевий розвиток
за участі громади

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду

Том 2



Місцевий розвиток за участі громади

Том 2

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду



Місцевий розвиток за участі громади

Том 2

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду

Монографія



Підготовку та видання матеріалів монографії здійснено за підтримки проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», який фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні. Думки, висновки та пропозиції, які містяться у цих матеріалах, належать автору і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу чи ПРООН.



СУМИ
УНІВЕРСИТЕТСЬКА КНИГА
2014

УДК 316.35(477)
ББК 66.3(4Укр)12
М 65

Рекомендовано до друку вченою радою Сумського державного університету (протокол № 2 від 26.09.2013 р.)

Рецензенти:

Н.І. Гражеєвська — доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної теорії Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Т.В. Іванова — доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, проректор з науково-педагогічної роботи Академії муніципального управління;

О.В. Прокопенко — доктор економічних наук, професор, декан факультету економіки та менеджменту Сумського державного університету.

Колектив авторів: канд. екон. наук Ю.М. Петрушенко (заг. ред., передмова, п. 3.3, 5.1–5.2, 7.1), д-р держ. упр. О.М. Руденко (п. 1.1–1.3), канд. держ. упр. С.В. Штурхельський (п. 1.1–1.3, 3.1–3.3, 4.1–4.3, 6.1–6.3), С.А. Пінчук (п. 1.1–1.3, 3.1–3.2, 4.1–4.3), д-р держ. упр. Л.В. Беззубко (п. 2.1–2.3), Б.І. Беззубко (п. 2.1–2.3), д-р держ. упр. М.Х. Корецький (п. 3.1–3.3), канд. екон. наук О.В. Дудкін (п. 3.3), д-р держ. упр. В.Д. Бакуменко (4.1–4.3), д-р екон. наук Т.А. Васильєва (п. 5.1–5.2, 7.1), канд. екон. наук Т.О. Ілляшенко (п. 5.3), канд. екон. наук К.В. Ілляшенко (п. 5.3), Н.В. Котенко (п. 5.4), канд. політ. наук. А.Л. Шинкарук (п. 6.1–6.3), А.В. Височина (п. 7.1), д-р екон. наук О.В. Длугопольський (п. 7.2), канд. держ. упр. К.В. Плоский (п. 7.3), Л.К. Абрамов (п. 8.1–8.4), канд. пед. наук Т.В. Азарова (п. 8.1–8.4), канд. мед. наук В.А. Сміянов (п. 9.1), канд. екон. наук С.В. Тарасенко (п. 9.1), канд. екон. наук О.В. Калініченко (п. 9.2), канд. екон. наук О.Д. Дивнич (п. 9.2), Н.Є. Летуновська (п. 9.3), д-р екон. наук С.В. Леонов (п. 9.4), А.С. Ласукова (п. 9.4), В.А. Омеляненко (п. 10.1–10.3), канд. екон. наук О. М. Маслак (п. 11.1–11.3), канд. екон. наук Ю. І. Данько (п. 11.1–11.3), О. В. Дивнич (п. 12.1–12.3), канд. екон. наук А. Ю. Якимчук (п. 13.1–13.3).

М 65 **Місцевий розвиток за участі громади : монографія : у 2 т. — Суми :**
Університетська книга, 2014.

ISBN 978-966-680-688-1

Том 2 : Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. — Суми : Університетська книга, 2014. — 368 с.

ISBN 978-966-680-705-5

У другому томі монографії викладено інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду, приділено увагу економічним та фінансовим складовим соціально-економічного розвитку територіальних громад. Для фахівців з управління соціально-економічним розвитком, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, громадських діячів, викладачів, аспірантів, студентів економічних, управлінських та соціально-гуманітарних спеціальностей.

УДК 316.35(477)

ББК 66.3(4Укр)12

© Колектив авторів, 2014

© ТОВ «ВТД “Університетська книга”»,
2014

ISBN 978-966-680-688-1

ISBN 978-966-680-705-5 (Т. 2)

За підтримки спільного Проекту Європейського Союзу
та Програми розвитку ООН
«Місцевий розвиток, орієнтований на громаду – II»

Місцевий розвиток, орієнтований на громаду 2

Спільний проєкт Європейського союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» було започатковано у 2007 році. Проєкт має на меті сприяти сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні шляхом підтримки та спів фінансування громадських ініціатив у всіх областях України. В основі проєкту лежить підхід «розвиток, орієнтований на громаду», який передбачає, що місцеві громади, органи місцевої виконавчої влади та самоврядування спільно визначатимуть пріоритети розвитку своїх територій, спільно плануватимуть та реалізовуватимуть заходи для забезпечення сталого розвитку свого села, селища чи міста. Ініціатива фінансується Європейською Комісією в рамках програми технічної допомоги ЄС та спів фінансується та впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки Уряду України.

Адреса: вул. Еспланадна, 20, 7й поверх, офіс 704-708
Київ, 01601, Україна
Тел / факс +38(044)253 59 57 / 73
Email: Tetyana.diyeva@undp.org
Сайт: www.cba.org.ua
Facebook: www.facebook.com/cbaproject



Європейський Союз (ЄС) складається з країн-членів, які вирішили поетапно об'єднати свої інновації, ресурси і долі. Спільно, протягом 50 річного періоду розширення, вони побудували зону стабільності та демократії і поступового розвитку, підтримуючи культурну різноманітність, толерантність та індивідуальні свободи. Європейський союз зацікавлений в обміні цими здобутками та цінностями з країнами і людьми поза його кордонами.



Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) є глобальною мережею ООН в галузі розвитку. ПРООН тісно співпрацює з усіма верствами суспільства, допомагаючи розбудові країн, спроможних протистояти кризам, розвивати та підтримувати економічне зростання, націлене на покращення життя кожної людини. Працюючи у 177 країнах, ПРООН пропонує глобальне бачення з урахуванням специфіки місцевого розвитку задля розширення прав та можливостей людей та підвищення життєздатності держав. Більше інформації про діяльність ПРООН в Україні на сайті www.ua.undp.org

ПЕРЕДМОВА ІО

І. ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ РОЗВИТКУ 12

розділ 1. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні України 12

- 1.1. Застосування законодавчо закріплених форм
безпосередньої участі громадян у практиці місцевого
самоврядування 12
- 1.2. Невнормовані законодавством форми
безпосередньої участі громадян у практиці місцевого
самоврядування 18
- 1.3. Використання територіальними громадами України
європейського досвіду безпосередньої участі громадян
у муніципальному управлінні 29

розділ 2. Форми та механізми ефективної взаємодії громади і влади 38

- 2.1. Загальна характеристика взаємодії членів громади
і влади 38
- 2.2. Розвиток нових форм взаємодії членів громади
і влади 47
- 2.3. Участь громадських організацій у процесі розробки
стратегій місцевого розвитку 50

розділ 3. Соціальний капітал територіальної громади: сутність, механізм та інструменти формування і розвитку 62

- 3.1. Залучення громадян до безпосереднього самоврядування
як передумова розвитку соціального капіталу 62
- 3.2. Соціальна мобілізація як механізм формування
соціального капіталу територіальної громади 70
- 3.3. Фонд розвитку громади як дієвий інструмент
формування соціального капіталу територіальної
громади 75

розділ 4. Суспільний діалог в громаді як ефективний механізм прийняття рішень на місцевому рівні 85

- 4.1. Сутність та значення суспільного діалогу на рівні
територіальної громади 85
- 4.2. Впровадження місцевого соціального планування
громаді через механізм суспільного діалогу 90
- 4.3. Методика застосування механізму суспільного діалогу
на рівні територіальної громади 99

6	розділ 5. Фінансове забезпечення місцевого розвитку	109
	5.1. Теоретичні основи формування фінансової бази територіальних громад	109
	5.2. Міжнародні стандарти фінансування розвитку місцевих громад	118
	5.3. Просторові аспекти формування адаптивного фінансового механізму сприяння розвитку громади	127
	5.4. Альтернативні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад	143
	розділ 6. Практика місцевого електронного врядування	149
	6.1. Необхідність створення місцевих електронних ресурсів	149
	6.2. Вирішення муніципальних завдань за допомогою електронного врядування	155
	6.3. Практика створення муніципальної ІКТ-архітектури	160
	II. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ, ОРІЄНТОВАНИМ НА УЧАСТЬ ГРОМАДИ	
	розділ 7. Оцінка ефективності залучення громади у місцевому розвитку	166
	7.1. Оцінка економічного потенціалу місцевої громади	166
	7.2. Роль громади в ефективній реалізації кластерної моделі розвитку регіонального промислового виробництва	172
	7.3. Оцінка рівня спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги	186
	розділ 8. Центр місцевої активності як суспільний інститут розвитку громади	195
	8.1. Історія створення та функціонування Центрів місцевої активності	195
	8.2. Центр місцевої активності, його задачі та функції	203
	8.3. Центр місцевої активності і соціокультурне середовище громади	207
	8.4. Соціальне партнерство як механізм створення Центрів місцевої активності	214
	розділ 9. Стан соціальної сфери території як фактор місцевого розвитку	225
	9.1. Механізми впливу громади на розвиток системи охорони здоров'я на регіональному рівні	225
	9.2. Соціальна та економічна інфраструктура й громадська діяльність підприємства	233

- 9.3. Удосконалення місцевої соціальної інфраструктури за участі підприємств як фактор розвитку людського капіталу 238
- 9.4. Соціально-відповідальний бізнес як фактор розвитку місцевої громади 245
- розділ 10. Механізми залучення громади до інноваційних процесів в малих містах 254
 - 10.1. Громада малого міста в контексті інноваційного розвитку 254
 - 10.2. Аналіз світового досвіду залучення місцевого співтовариства до локальних інновацій 258
 - 10.3. Напрями активізації участі громади в процесах територіального розвитку на інноваційних засадах 264
- розділ 11. Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації як напрям ефективного використання спільних ресурсів сільських громад в Україні 274
 - 11.1. Об'єктивні передумови переходу до обслуговуючої кооперації в сільській місцевості 274
 - 11.2. Особливості створення та функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів 279
 - 11.3. Світовий досвід реалізації інтересів громади через створення обслуговуючих кооперативів 287
- розділ 12. Земельні ресурси сільських територіальних громад: механізм формування та ефективність використання 295
 - 12.1. Сутність земельних ресурсів членів сільської громади та земель, що перебувають у їх спільній власності 295
 - 12.2. Інструменти підвищення ефективності використання та особливості відтворення земельних ресурсів сільських територіальних громад 303
 - 12.3. Стратегічні аспекти розвитку сталого землекористування як чинника місцевого розвитку 311
- розділ 13. Теоретичні і прикладні аспекти державного управління збереженням біорізноманіття 319
 - 13.1. Аналіз теорій управління збереженням біорізноманіття 319
 - 13.2. Сталий розвиток біорізноманіття як умова забезпечення життєдіяльності суспільства 323
 - 13.3. Роль державних органів та територіальних громад у збереженні біорізноманіття у контексті сталого розвитку 336
- СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 346

Community based local development

Volume 2

Institutional and practical aspects of community based local development management

INTRODUCTION

I. INSTITUTIONAL AND FINANCIAL SUPPORT OF COMMUNITY PARTICIPATION IN LOCAL DEVELOPMENT

SECTION 1. Institutional provision of direct participation of citizens in local self-government in Ukraine

1.1. Use of legislatively regulated forms of direct participation of citizens in the practice of local self-government

1.2. Forms of direct participation of citizens in the practices of local self-government which are not regulated in legislation

1.3. Use by the Ukrainian territorial communities of the European experience of direct participation of citizens in municipal government

SECTION 2. Forms and mechanisms of efficient interaction between communities and authorities

2.1. General characteristics of interaction between community members and authorities

2.2. Development of new forms of interaction between community members and authorities

2.3. Community organizations' participation in the process of local development strategy preparation

SECTION 3. Social capital of territorial community: essence, mechanism and formation and development tools

3.1. Involvement of citizens in direct self-government as a prerequisite for social capital development

3.2. Social mobilization as a mechanism for territorial community social capital formation

3.3. Community development fund as an effective instrument for territorial community social capital formation

SECTION 4. Community dialogue as an ineffective mechanism of decision making on the local level

4.1. Subject and notion of community dialogue on the level of territorial community

4.2. Implementation of local social planning in community through mechanism of social dialogue

4.3. Methodology of public planning mechanism implementation on the level of territorial community

SECTION 5. Financial support for local development

5.1. Theoretical background of territorial community financial basis formation

5.2. International standards of local communities' funding

5.3. Spatial aspects of adaptive financial mechanism formation to promote community's development

5.4. Alternative financial sources for local communities' environmental initiatives

SECTION 6. Experience of local electronic governance implementation

- 6.1. Necessity of local electronic resources creation
- 6.2. Addressing of municipal issues using electronic governance
- 6.3. Experience of municipal ICT-architecture creation

IV. PRACTICAL ISSUES OF COMMUNITY BASED LOCAL DEVELOPMENT

SECTION 7. Assessment of efficiency of community involvement into local development

- 7.1. Assessment of local community economic capacity
 - 7.2. Community role in cluster model efficient implementation for development of the regional industrial production
 - 7.3. Assessment of a community's ability for international technical assistance absorption

SECTION 8. Local Activity Center as a social institute for community development

- 8.1. History of Local Activity Centers establishment and activity
- 8.2. Local Activity Center: objectives and functions
- 8.3. Local Activity Center and community's sociocultural environment

SECTION 9. Condition of the territory social sphere as a factor of local development

- 9.1. Mechanisms of community impact on health care system development on the local level
- 9.2. Improvement of local social infrastructure with companies' participation as a factor of human capital development.
- 9.3. Socially responsible business as a factor of local community development

Section 10. Mechanisms of community involvement into the innovative processes in small town.

- 10.1. Small city community in the context of innovative development
- 10.2. Analysis of the world experience on local community involvement in local innovations
- 10.3. Ways of community activation of community participation in the territorial development processes on innovative grounds

SECTION 11. Development of agricultural services cooperation as an efficient use of common resources in rural communities of Ukraine

- 11.1. Objective prerequisites for transferring to service cooperation in rural areas
- 11.2. Peculiarities of establishment and functioning of agricultural service cooperatives
- 11.3. International experience in exercising of community interests through establishment of service cooperatives.

Section 12. Land resources of rural territorial communities: mechanisms of formation and effective implementation

- 12.1. Rural community land resources and common property land
- 12.2. Tools of improving the efficiency and reproduction characteristics of rural communities land resources
- 12.3. Strategic aspects of sustainable land usage as a factor of local development

SECTION 13. Theoretical and practical background of the state regulation of biodiversity conservation

- 13.1. Analysis of theories of biodiversity regulation
- 13.2. Sustainable development of biodiversity as a condition of social livelihood
- 13.3. The role of state authorities and local communities in biodiversity conservation in the context of sustainable development

LIST OF REFERENCES

Передмова

У 2012 році на конференції Rio+20 «Майбутнє, якого ми прагнемо» на найвищому політичному рівні були сформульовані загальні цілі сталого розвитку на період після 2015 року, які передбачають сприяння сталому, всеосяжному і справедливому економічному зростанню, створення додаткових можливостей для всіх, скорочення майнової нерівності, підвищення базового рівня життя, сприяння справедливому соціальному розвитку та соціальної інтеграції, сприяння комплексному й раціональному використанню природних ресурсів та екосистем, які підтримують соціальний і людський розвиток.

Досягнення цих цілей неможливе без участі місцевих громад та активної підтримки кожного з нас. «Думай глобально, але дій локально» – так звучить девіз Римського клубу, незалежної експертної групи для оцінки довгострокових наслідків існуючих проблем та перспектив розвитку людства.

Історія розвитку багатьох країн світу у другій половині XX століття засвідчила, що намагання змінити життя людей на краще тільки за рахунок економічних інструментів без відповідних інституційних перетворень є неефективними. У зв'язку з цим науковцями була висунута нова парадигма розвитку, що враховує не лише економічні зрушення, а й процеси посилення громадянського суспільства та розвитку управління місцевими громадами.

Підхід до місцевого розвитку, зорієнтований на місцеві спільноти, став основним у діяльності багатьох міжнародних організацій, а згодом і національних урядів країн, що прагнули швидкого підвищення якості життя своїх громадян.

В Україні підхід до сталого місцевого розвитку, орієнтований на участь громад, системно впроваджує Програма розвитку ООН.

Підхід ПРООН пов'язаний із забезпеченням реалізації концепції сталого розвитку та підтриманням довгострокових цілей розвитку країни, затверджених у 2003 році в національному звіті «Цілі розвитку тисячоліття – Україна». До таких належать: зниження рівня бідності, забезпечення якісної освіти протягом життя, просування гендерної рівності, зниження рівня дитячої смертності, покращання материнського здоров'я, зниження рівня та швидкості поширення ВІЛ/СНІДу й туберкульозу, забезпечення сталості природного середовища.

В Україні діяли три проекти ПРООН, що використовували підхід до місцевого розвитку за участі громад: Програма розвитку та інтеграції Криму (ПРИК – www.undp.crimea.ua); Чорнобильська Програма відновлення та розвитку (ЧПВР – www.crdp.org.ua); Муніципальна програма врядування та сталого розвитку (МПВСР – msdp.undp.org.ua). Один проект продовжує діяти й досі – Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (МРГ – cba.org.ua). Усі ці проекти застосовували підхід соціальної мобілізації місцевих громад, але мали свої завдання, цільову аудиторію та організаційну структуру. Проте результати у всіх випадках були дуже позитивними.

У цій монографії зроблена спроба узагальнити досвід місцевого розвитку за участі громад в Україні, провести науковий аналіз отриманих результатів, дослідити причини низької ефективності застосування цього підходу в деяких громадах та, навпаки, успішного використання в інших, розробити пропозиції для відтворення позитивного досвіду в життєдіяльності вітчизняних територіальних громад.

В монографії представлені наукові праці українських вчених, в яких досліджуються інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду. Значну увагу приділено економічним та фінансовим складовим соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Вихід цієї колективної наукової праці відбувається в рамках планової роботи мережі університетів-партнерів «Вищі навчальні заклади та сталий розвиток громад», що є партнерами Проекту Європейського Союзу і Програми розвитку ООН в Україні «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Автори висловлюють подяку персоналу цього міжнародного проекту за сприяння науковим дослідженням у сфері сталого місцевого розвитку та допомогу в виданні цієї монографії.

Сподіваємося, що монографія буде цікавою і корисною для фахівців з управління місцевим розвитком, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, громадських діячів, викладачів, аспірантів, студентів.

I / Інституційне та фінансове забезпечення участі громади в місцевому розвитку

Розділ 1. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні України

1.1. Застосування законодавчо закріплених форм безпосередньої участі громадян у практиці місцевого самоврядування

Згідно із чинним законодавством безпосередніми формами участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні є: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», 1997).

Ще однією формою, визначеною в Законі, є добровільне об'єднання (асоціації) органів місцевого самоврядування, але ми в даному розділі не розглядаємо її, оскільки ця форма стосується не членів територіальних громад, а лише їхніх об'єднань.

Стан нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування такий, що навіть із поверхового аналізу статей, які описують форми безпосереднього врядування, можна зробити висновок, що вони мають, в основному, характер правових намірів (Пінчук, 2012). Тобто ці положення не дозволяють громадянам повною мірою брати участь у підготовці та прийнятті рішень місцевою владою, здійснювати контроль за використанням коштів і майна громади. Не дають можливості відслідковувати, як впливають акти, що приймаються органами місцевого самоврядування, на права, свободи, інтереси громадян, на ефективність та прозорість діяльності цих органів. Майже усі вони потребують додаткового нормативного забезпечення на рівні місцевих положень, у яких мають чітко прописуватися механізми реалізації декларованих законом прав.

Про правові колізії, які не дозволяють громадянам вповні використовувати свої конституційні права на участь у діяльності громади, відверто заявляв у 2003 році тодішній голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва й місцевого самоврядування Анатолій Матвієнко: *Формально і Конституція, і чинний Закон про місцеве самоврядування (ухвалений ще 1997 року) гарантують громадянам право самостійно управляти своїми територіальними громадами. Але, на жаль, як це часто буває в Україні, в законі написано одне, а в житті відбувається зовсім інше. На практиці маємо цілковиту залежність сільського, селищного і міського самоврядування від районних і обласних державних адміністрацій. Цю залежність закладено вже у процедуру формування місцевих бюджетів – адже райцентр не може затвердити свого бюджету, поки райрада (а фактично – райадміністрація) не спустить йому відповідні нормативи* (Матвієнко, 2003). Прикро, однак сьгоднішнє становище місцевих громад настільки ж критичне, слова А.Матвієнка не втратили своєї актуальності навіть через десятиріччя.

По суті, конкретизація й деталізація порядку виконання норм чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей, а також створення механізмів контролю за діяльністю влади з боку територіальної громади і окремих громадян є одним із основних завдань відповідних органів місцевого самоврядування. Адже в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада)

(Прієшкіна, 2008). Відтак, виникає необхідність у додатковому аналізі кожної з цих форм.

Місцевий референдум. Стаття 7 Закону (Про місцеве самоврядування, 1997) містить лише кілька основних положень про місцевий референдум – окреслення кола питань, що можуть (і таких, що не можуть) бути предметом референдуму та зобов'язання виконувати рішення референдуму на відповідній території. Проте все зводиться до відсилання на неухильне дотримання Закону України Про всеукраїнський та місцевий референдуми, який прийнятий ще до здобуття Україною незалежності (3 липня 1991 року) і до втрати своєї чинності (6 листопада 2012 року) піддавався критиці експертами та практиками місцевого самоврядування. У ньому, наприклад, навіть містилися положення, які обмежували реалізацію громадських ініціатив, зокрема, було законодавчо закріплено право голів відповідних місцевих рад реєструвати такі ініціативні групи та відмовляти у реєстрації (Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», 1991) без зазначення конкретних підстав. Враховуючи ще доволі низький рівень співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості, такі норми практично унеможливають призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади особливо у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад.

Достатньо лише пригадати численні спроби київської громадськості впродовж 2006 року провести збори ініціативної групи з приводу дострокових виборів міського голови м. Києва. Тодішній міський голова Л. Черновецький (до речі, заслужений юрист України) убезпечував своє перебування на посаді, не підписуючи розпорядження про реєстрацію ініціативної групи – тобто блокував механізм референдуму ще до етапу видачі підписних листів. Незважаючи на це, за 20 років незалежності в Україні все таки проведено понад 150 місцевих референдумів (Цоклан, 2011), цей показник оцінювався експертами як надзвичайно низький (Оніщук, 2011). Саме тому політологи-експерти і практики місцевого самоврядування у 2011–2012 рр. активізували процес обговорення нового законопроекту про референдум, який, зрештою, і був прийнятий у листопаді 2012 року (Про всеукраїнський референдум, 2012). Однак цей Закон не вирішує питання регульованості місцевих референдумів, оскільки присвячений порядку проведення референдумів всеукраїнських. Наразі доводиться обмежитися констатацією того факту, що на найвищому державному рівні є розуміння необхідності використання цієї, за влучним висловом

вітчизняних дослідників, зброї крупного калібру в руках громади, яка може бути застосована у разі, коли місцева влада ... не реагує на вимоги громади (Абрам'юк, Ткачук, 2011). Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України і в 2012-ому, і в 2013-ому році містило згадки про необхідність законодавчого врегулювання проведення місцевих референдумів (Послання, 2012) (Послання, 2013). Однак на цьому дискусії щодо практики місцевих референдумів навряд чи завершаться – адже вже сьогодні, ще до прийняття закону, лунають критичні зауваження щодо окремих його положень.

Загальні збори громадян. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади (Про місцеве самоврядування, 1997). Інший нормативний акт, який більш детально регулює питання організації та проведення загальних зборів – Постанова Верховної Ради України Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні (Постанова, 1994). Щоправда, ця Постанова була прийнята за кілька років до ухвалення законів України Про місцеве самоврядування в Україні та Про органи самоорганізації населення, відтак може застосовуватися лише у тій частині, що не суперечить зазначеним законам.

Отже, загальні збори громадян за місцем проживання (далі за текстом – Збори) можуть скликатися за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) (Постанова, 1994). Участь у зборах мають право брати громадяни, які проживають на відповідній території. Ось тут і постає питання про визначення меж територіальних утворень. Коли з селом, будинком чи вулицею все зрозуміло, адже ці об'єкти мають чітко окреслені межі, то що є кварталом чи мікрорайоном? Як правило, у містах ці територіальні утворення існують, але в більшості неформально або ж без чітко визначених меж. Саме для забезпечення легітимності проведення Зборів у статуті громади або відповідному положенні мають бути зазначені усі наявні в місті територіальні утворення з окресленням їхніх меж. Тим більше, що рішення Зборів, як вважає законодавець, враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності (Про місцеве самоврядування, 1997).

Наступне питання, що потребує місцевого регулювання, – періодичність проведення зборів. Постанова (Постанова, 1994) містить

вимогу скликання Зборів не менш як один раз на рік, проте ніде не зазначено, яких Зборів: будинку, вулиці чи мікрорайону. При цьому скликання Зборів є одним із повноважень сільського, селищного, міського голови (Про місцеве самоврядування, 1997). Іншими суб'єктами скликання Зборів є громадські комітети і ради самоврядування (Постанова, 1994). Отож ці терміни також мають знайти своє пояснення у відповідному положенні, прийнятому на місцевому рівні.

Також органи самоврядування мають визначити норми представництва громадян для проведення Зборів (конференції) представників, про що прямо вказується у Постанові (Постанова, 1994). Потребує регулювання на місцевому рівні й питання введення в дію рішень зборів. Зокрема, те, як саме має виконуватися та контролюватися вимога неухильного виконання рішень усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Для цього необхідно ухвалити місцевий нормативний акт, адже рішення зборів самі по собі не можуть мати нормотворчого характеру. Крім того, збори можуть також вносити і пропозиції до порядку денного сесій місцевих рад (виконкомів). Відповідно, ці норми мають знайти своє відображення й у регламентах роботи місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів.

Місцеві ініціативи. *Згідно із Законом члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи можуть ініціювати розгляд будь-якого питання (виділення наше – Авт.),* віднесеного до відання місцевого самоврядування, місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради (Про місцеве самоврядування, 1997). При цьому порядок внесення місцевої ініціативи, так само як і порядок оприлюднення рішення ради про результати її розгляду, визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ці законодавчі норми розвивають положення статті 140 Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. Фактично, процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, це механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу (Дуда та ін., 2009).

Проте практична реалізація цього права повністю віддана на відкуп органам місцевого самоврядування, які визначають механізм внесення, розгляду та оприлюднення рішення щодо місцевих ініціатив. При цьому законодавець надав вибір для органу самоврядування: закласти цей механізм у статут територіальної громади чи прийняти інший нормативний акт. Відповідно, місцева рада самостійно вста-

новлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою, тобто від визначення суб'єктів подання до вибору дійових осіб процесу регулювання на всіх етапах розгляду місцевої ініціативи.

Як уже згадувалося, перелік питань, ініційованих громадою, може бути надзвичайно широким. Однак успіх самоврядування (як і бажання членів громади щось ініціювати і робити) залежить насамперед і від економічного забезпечення можливості реалізації місцевих ініціатив. З огляду на це хорошою для наслідування є практика виділення коштів на проекти місцевим громадам.

Громадські слухання. Територіальна громада має також право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Як чітко вказує законодавець, пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (Про місцеве самоврядування, 1997). На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки й пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язкове (Ткачук та ін., 2001).

Норми чинного законодавства стосовно проведення громадських слухань також не уникнули критики з боку вітчизняних науковців. Так, наприклад, дослідник О. Бойко звертає увагу на невизначеність самого предмета громадських слухань. Адже право на зустріч депутата з виборцями – не право, а обов'язки народного обранця. Так само право на зустріч з посадовими особами органів місцевого самоврядування – обов'язки посадовців відповідно до законів (Бойко, 2009).

Як визначено ст. 13 **Закону, порядок організації громадських слухань** визначається статутом територіальної громади (Про місцеве самоврядування, 1997), тому органи місцевого самоврядування повинні у статуті територіальної громади (далі – Статут) чітко прописати всі необхідні механізми проведення громадських слухань. Щонайменше, Статутом має бути врегульовано: перелік питань, щодо яких мають проводитися громадські слухання в обов'язковому порядку та періодичність їхнього проведення; порядок оголошення та процедура проведення громадських слухань за ініціативи органів місцевого

самоврядування; порядок організації та проведення громадських слухань за ініціативи громадян, де зазначити вимоги до ініціативної групи щодо проведення громадських слухань, порядку та кількості збору підписів, призначення дати слухань, участь представників органів місцевого самоврядування в таких слуханнях тощо; порядок документування ходу проведення громадських слухань, прийняття рішень та їхнього оформлення; порядок оприлюднення та введення в дію результатів громадських слухань; порядок здійснення витрат, пов'язаних із підготовкою та проведенням громадських слухань як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і з ініціативи громадян.

Статут може і не містити всього опису процедур проведення громадських слухань аж до дрібниць, а передбачати лише загальні норми. У такому випадку постає необхідність затвердження місцевою радою Положення про проведення громадських слухань, яке буде спиратися на норми закону та Статуту громади і регулювати всю процедуру якомога детальніше.

Нині прийняття статутів – справа добровільна, це – право громади, а не обов'язок. Але останнім часом експертні висновки науковців щодо необхідності законодавчого зобов'язання територіальних громад приймати місцеві статuti отримали підтримку і на рівні найвищих державних посадовців. Так, зокрема, думка про необхідність внесення змін до Закону України Про місцеве самоврядування в Україні в частині щодо обов'язкового ухвалення статутів територіальної громади місцевими радами, порядку розгляду місцевими радами пропозицій і рішень громадськості містяться в Щорічному Посланні Президента до Верховної Ради України за 2012 рік (Послання, 2012).

1.2. Невнормовані законодавством форми безпосередньої участі громадян у практиці місцевого самоврядування

Щоденна практика життєдіяльності тисяч українських громад, які, власне, і складають структуру організму вітчизняного місцевого самоврядування, вказує не лише на проблематичність застосування унормованих законодавством форм безпосередньої участі громадян, а й доводить наявність активного пошуку нових альтернативних форм. Деякі з новоутворень мають тривале життя, деякі – виконавши певне прикладне (іноді політичне) завдання, зникають за короткий проміжок часу, але всі вони мають спільну особливість: демонструють живу творчість комунікативних форм співжиття у місцевому самоврядуванні (Руденко та ін., 2013).

Зауважимо, що існуючий стан із низьким комунікативним потенціалом (Штурхецький, 2011) у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, між громадськістю та владою взагалі може спричинити не лише недолугу соціально-економічну політику, а й значні суспільно-політичні потрясіння. Основними чинниками відсутності комунікації та високого рівня конфліктності в комунікативному просторі місцевого самоврядування, на думку вітчизняних дослідників, є взаємна недовіра між громадою і владою; відсутність налагодженого обміну інформацією між владою і громадськістю; відсутність усталених традицій і партнерських взаємин влади й громади у процесах прийняття управлінських рішень, розв'язання конфліктів та можливих суперечок і досягнення консенсусу заради розвитку; відсутність достатніх знань та інформації про сучасні механізми й форми соціального партнерства у членів громади; громадська апатія та пасивність, відсутність довгострокових життєвих планів (Бондарчук та ін., 2008). На нашу думку, активне впровадження у комунікативний простір місцевого самоврядування різноманітних, у тому числі й не унормованих поки що чинним законодавством форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні здатне дати належну відповідь перерахованим викликам.

Організаційні принципи і передумови форм безпосередньої участі громадян. Слід відзначити, що запропонована класифікація форм безпосередньої участі громадян на унормовану та не унормовану в даному дослідженні використовується суто для формування певної типології цих форм. При цьому під унормованими формами ми, як видно у попередньому підрозділі, розуміли чітко визначені в законодавстві форми безпосередньої участі громадян, яких, згідно із Законом України (Про місцеве самоврядування, 1997) є п'ять. Усі інші форми, які не одержали у вказаному Законі окремого опису, аж ніяк не суперечать законодавству.

Так, відповідно до статті 1 Конституції Україна є демократичною державою і, відповідно, володіє такою обов'язковою характеристикою демократичного державного управління, як залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики. Європейська практика в даному випадку говорить про таку характеристику, як залучення сторін (Бондарчук, 2008). До того ж, стаття 38 Конституції проголошує, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Отже, стає зрозуміло, що чинне правове поле в Україні утворює конституційні основи для участі громадськості в управлінні публіч-

ними справами. І не лише через чітко прописані в законодавстві вибори представницьких органів та їхніх посадових осіб, референдуми, а й через інші механізми, які можуть застосовуватися як на національному, так і місцевому рівнях.

Тобто, можливість безпосередньої участі громадян у здійсненні муніципального управління передбачена Конституцією України, а чинне законодавство визначає ряд форм, які можуть застосовуватися на рівні громад для участі у прийнятті рішень: місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, загальні збори за місцем проживання (Про місцеве самоврядування, 1997), консультування з громадськістю (Постанова КМУ, 2004), дорадчі комітети тощо. У той же час, участь громадян у врядуванні на місцях не обмежується визначеним нормативно-правовою базою України переліком, та й аналіз повсякденної діяльності територіальних громад дає приклади існування інших форм участі громадськості в місцевому управлінні, застосування яких дозволяє громадянам не лише пропонувати місцевій владі ухвалення тих чи інших рішень, а й формувати місцеву політику та брати безпосередню участь у її реалізації. Дане твердження кореспондується й з економічними та політичними вимогами Європейської Ради, прийнятими в Копенгагені 22 червня 1993 року (Копенгагенські критерії). Що стосується громадянського суспільства, то дані критерії передбачають стабільність законів та інституційних структур, що гарантують демократію, верховенство закону, забезпечення прав людини, повагу та захист прав національних меншин (Жулавський та ін., 2006).

При цьому вітчизняні науковці та практики з питань розвитку громадянського суспільства наполягають на тому, що ефективна участь громадян у місцевому самоврядуванні повинна базуватися на таких десяти принципах: взаємодії виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства (ІГС); соціального партнерства; встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих ІГС; надання рівних можливостей; взаємовідповідальності та обов'язку давати звіт; неутручання держави у діяльність ІГС; участі у виробленні політики, прийнятті рішень та їхній реалізації; інформаційної відкритості; визнання державою багатоманітності видів діяльності ІГС; ефективності, гнучкості; поваги, довіри, толерантності, визнання своєї ідентичності іншої сторони (Жулавський та ін., 2006).

Маючи конституційну основу для своєї діяльності, підкріплену практичною необхідністю консолідації зусиль влади і громадськості задля вирішення тих чи інших місцевих завдань, не унормовані зако-

нодавством форми участі у процесі свого створення та діяльності певним чином регламентують свою діяльність у межах чинного законодавства.

Аналіз існуючих на сьогодні в Україні форм участі громадян дозволяє нам виділити дві основні групи документів, що регулюють діяльність цих форм. Це, по-перше, установчі правові акти – меморандум, декларація, маніфест спільної дії, угода про співпрацю, угода про коаліцію тощо, які визначають основні засади утворення форми участі громадян, її мету і завдання, регулюють взаємовідносини між членами утворення. У випадку, якщо створення невинормованої форми безпосередньої участі громадян покликане для реалізації прав громадян у здійсненні громадського контролю щодо діяльності певних органів державної влади або для координації зусиль громадськості й державних (представницьких) органів, то прийнятною формою установчого правового акта може бути розпорядження (декрет, наказ) керівника органу, постанова (рішення) колективного органу. По-друге, регламентні правові акти (регламент, положення), які деталізують питання функціонування утворення залежно від завдань, передбачають порядок прийняття і реалізації рішень, організацію і правомочність засідань (конференцій), права і обов'язки членів утворення, порядок припинення її діяльності.

Переходячи до безпосереднього розгляду не унормованих законодавством форм участі громадян, виділимо ті з них, які, на нашу думку, виявили свою життєздатність та ефективність для вирішення окремих завдань місцевого самоврядування. При цьому зауважимо, що найповніший перелік існуючих на сьогодні форм не зможе претендувати на всеохопність цих форм через динамічну зміну комунікативного простору в кожній окремо взятій територіальній громаді та країні в цілому, щоденне створення нових і відмирання старих форм безпосередньої участі громадян, періодичний характер набуття ними комунікативного потенціалу та поступової втрати його залежно від зовнішніх умов, часу та спрямування на вирішення конкретних завдань.

Однак усі форми взаємодії громадськості з місцевою владою, незважаючи на свою різноманітність, мають і спільний, комунікативний, або як його ще називають вітчизняні дослідники чіткий інформаційний підтекст, що сприяє більшій інформованості про діяльність влади. Це інформування йде одночасно двома каналами: навіть саме декларування партнерства влади у певних проектах ОГС (органів громадської самоорганізації – Авт.) дає чіткий меседж про сповідування певної політики (Дуда та ін., 2009).

Серед описаних в літературі та дієвих організаційних форм відзначаємо такі: фонди розвитку громад, громадські ради, форуми місцевого самоврядування. Перед цим розглянемо засадничі форми участі, які через свою універсальність претендують на парасольковість і навіть мають ознаки методологічного підходу до вирішення завдань із збільшення комунікативного потенціалу, оскільки містять ознаки інших описаних форм – мова йде про діалогові (стратегічні) групи та про коаліції.

Діалогові (стратегічні) групи. Створення діалогових (стратегічних) груп виправдане при вирішенні складних і багатопланових завдань розвитку місцевої громади, яке, до того ж, вимагає певних фахових знань і залучення експертів. Власне, у формі комунікативного майданчика, експертних зустрічей, під час яких спілкуються учасники різних соціальних груп та професій і відбувається робота діалогових груп. Таке спілкування дозволяє напрацьовувати нові підходи до вирішення проблем. Важливою передумовою для ефективності даної форми є залучення представників органів влади, місцевого самоврядування до роботи діалогових груп – тоді шлях від вироблення й озвучення методів вирішення проблеми до їхнього втілення уявляється значно коротшим.

Ось як, наприклад, учасники діалогової групи у Рівному запропонували у вересні 2009 року міській владі впровадити детальне інформування мешканців Рівного про структуру комунальних послуг, про те, як формуються тарифи, норми споживання тощо. Адже, на думку експертів, майже 40% енергії можна зекономити, впливаючи на поведінку людей (Лесюк та ін., 2010). Ще один приклад дієвого впливу діалогової групи знаходимо у м. Херсон. Члени діалогової групи Архітектурне та естетичне обличчя Херсона створили власний сайт, на якому розмістили План дій діалогової групи, результати комунікативних заходів, а також розробили інтерактивну форму, за допомогою якої можна підтримати громадську ініціативу даної групи, спрямовану для збереження зелених насаджень у м. Херсон.

Наступний приклад – з Луганщини, де за підтримки посольства Великої Британії реалізовувався у 2008 році пілотний проект розвитку територіальних громад «Луганськ. Донбас. XXI століття». Питання про стратегію розвитку села могло поставити у безвихідь і досить освіченого селянина. Аж ось під час реалізації проекту виявилось, що стратегія для кожного окремого села може бути створена і, більше того, реалізована. Стратегічні групи, створені під це завдання у кожній громаді, довели свою організаційну здатність до вирішення проблем (Антіпова, 2008).

Варто відзначити, що методологія створення та діяльності діалогових груп стала вже предметом уваги вчених. Так, вітчизняна дослідниця Н. Черненко вважає, що діалогова комунікація – процес обміну інформацією в діалоговому режимі, що моделюється мовцями в залежності від ситуації, потреб, мети, умов та факторів (Черненко, 2004). При цьому пропонується під діалоговим режимом розуміти двоканальний процес обміну інформації, де один бік «пропонує» інформацію, а інший – відразу сприймає, тобто відправник стає одержувачем і навпаки. Таке припущення корелюється із пропонованим нами уявленням про ефективний комунікативний процес як процес двосторонній або симетричний. На особливості форматування (організації) комунікативного простору при використанні діалогової моделі комунікації зосередив свою увагу й російський дослідник А. Тарасенко. Він пропонує розглядати організований діалог, який застосовується керівником для найефективнішого прийняття управлінських рішень, у вигляді складових підсистем: діалогової моделі прийняття рішень на рівні керівник-підлеглий та діалогової моделі прийняття рішень на рівні керівник-громадська думка. При використанні діалогової моделі прийняття управлінських рішень, можлива така організація інформаційного простору, при якій керівник міг задовольняти свої потреби в постійній інформації про середовище поза структурою (незалежно від того, чи є вона комерційною або державною) і про її внутрішній стан (Тарасенко, 2003).

Коаліція. За визначенням, коаліція – добровільне формальне або неформальне об'єднання, яке створюється для досягнення спільної мети на засадах спільних інтересів, ресурсів, шляхом ухвалення певних правил і методів управління (Єльчева та ін., 2007). Загальний (економічний) опис процесу створення коаліції говорить про добровільне об'єднання людей і (або) організацій задля максимально ефективного досягнення результату при використанні мінімальних ресурсів і мінімальних при цьому втрат (ризиків). Досвід існування коаліцій в громадському секторі України і світу говорить про необхідність дотримання принципів партнерства та впровадження належного врядування.

Партнерство передбачає створення умов, при яких кожному учаснику коаліції гарантується рівноправність, при прийнятті рішень і діяльності гарантується прозорість, а все, що є результатом діяльності коаліції, призводить до взаємної вигоди учасників. Врядування (англ. – governance) визначає принципи, що забезпечують належну роботу коаліції та її підзвітність, дбає про мету коаліції, збереження її цінностей і цим відрізняється від звичайного

управління (менеджменту), під яким розуміється повсякденна організаційна діяльність.

Вітчизняні дослідники (Єльчева та ін., 2007) визначають вісім основних правил побудови ефективної коаліції, серед яких: визначення мотивацій для кожного учасника; дотримання рівноправності у розподілі та внесенні ресурсів; визначення етичних норм, правил, принципів партнерства; організація роботи дієвого менеджменту (секретаріату) коаліції; впровадження погодженої системи ухвалення рішень і санкцій за їх порушення; погодження правил вступу до коаліції та виходу з неї; погодження взаємної відповідальності; досягнення згоди щодо представництва (лідерства).

Створення коаліцій на сьогодні є досить дієвим методом участі громадян у формуванні публічної політики в місцевому самоврядуванні, однак не настільки поширеним. На нашу думку, саме у принципах функціонування ефективної коаліції і є основна проблема – навіть створивши коаліцію, представники вітчизняного третього сектора не можуть вповні реалізувати вимоги щодо рівноправності та прозорості у роботі коаліції, позаяк не володіють ще достатньою мірою навичками політичної й комунікативної культури.

Фонд розвитку громад (далі по тексті – ФРГ) є особливим способом мобілізації та акумулювання ресурсів певної громади для розв’язання наявних місцевих проблем і сприяння розвитку відповідних територій. Іншими словами, Фонди громад працюють у чітко визначеному географічному регіоні, а грошові кошти, які вони залучають, мають здебільшого місцеве походження й тому повинні використовуватися на місцевому рівні.

Термін Фонд розвитку громади походить від перекладу з англійського терміну *community foundation*, дослівно – комунальний фонд (Вінников, 2006). Перші фонди розвитку громад створено в Сполучених Штатах Америки на початку ХХ століття. Від традиційних приватних благодійних фондів їх відрізняло те, що рішення про розподіл коштів у ФРГ приймали представницькі комітети, що виражали інтереси громади в цілому. Майже 2/3 фондів у США виникли після реформ законодавства про оподаткування в 1970-х роках. Саме тоді роль фондів як каталізаторів змін у громадах та помічників інших благодійників набула широкого визнання.

Ідея створення недоторканного капіталу, що використовується на користь громад, не є новою для українського благодійництва. Ще у ХІХ столітті всі одержані кошти благодійних товариств поділялися на недоторканий і витратний капітал, при цьому частка недоторканного капіталу становила 10-50% від усього прибутку товариства, а

витратний капітал формувався за рахунок процентів від недоторканного капіталу, а також від залишку прибутку товариства. Аналізуючи заснування та розвиток благодійних організацій в Україні, дослідники умовно розділяють такі історичні періоди: створення найпростіших благодійних організацій, які формуються навколо інституту церкви (IX–XVI ст.); розвиток громадської доброчинності під державним контролем (XVIII – середина XIX ст.); заснування благодійних товариств і приватних фондів, застосування нового підходу до розробки та реалізації соціальної політики держави (друга половина XIX – початок XX ст.) (Безпалько та ін., 2008).

У період незалежності України починається відродження благодійного руху, традицій меценатства та діяльності доброчинних організацій, формується нова нормативно-законодавча база, що регламентує діяльність благодійництва. Водночас процеси створення ФРГ в Україні на сьогодні відбуваються у більшості випадків шляхом перетворення з благодійних організацій і, рідше, шляхом створення ФРГ для розвитку громад.

В Україні, згідно із загальноприйнятим визначенням, фондами розвитку громад визнаються неурядові організації, які задовольняють таким вимогам: мають на меті підвищити якість життя для всіх осіб на географічно визначеній території; є незалежними від контролю або впливу окремих організацій, урядових органів або донорів; управляються радою з осіб, які широко репрезентують громади, на користь яких діють фонди розвитку громад; надають гранти іншим неприбутковим організаціям та групам, які задовольняють широке коло потреб громади, в тому числі нових чи потенційних; прагнуть сформувати постійний капітал для потреб громади, як правило, завдяки створенню ендавменту (недоторканного капіталу) із внесків широкого кола донорів, у тому числі місцевих мешканців, компаній, урядових органів, а також інших фондів та неприбуткових організацій; надають послуги донорам, що сприяють досягненню ними благодійних цілей; залучаються до різноманітних заходів із розвитку громадського лідерства та партнерства у громадах, виконують функції ініціаторів, посередників, партнерів та координаторів у вирішенні проблем та підготовці рішень щодо важливих для громади проблем; мають відкриті та прозорі процедури та практики стосовно всіх своїх операцій, а також підвітні громаді завдяки регулярному інформуванню громад про свої цілі, заходи та фінансовий стан (Вінников, 2006).

Чимало малих і середніх громад в Україні стикаються з проблемою пошуку інвестицій для вирішення нагальних місцевих проблем. Прибуткові підприємства у таких громадах часто відсутні або не

мають достатньо вільних коштів, а через це й власні доходи місцевого бюджету є недостатніми. Щодо державних субсидій, то вони спрямовані на забезпечення радше мінімальних соціальних стандартів, ніж конкретних пріоритетів розвитку окремих громад. Отже, «бюджети розвитку» в українських громадах часто фактично не виконують своєї основної функції.

Можливості органів місцевого самоврядування залучати додаткові кошти через створення різноманітних позабюджетних фондів останнім часом зазнали істотних обмежень. Зокрема, законодавство забороняє пряму участь органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств у створенні позабюджетних і благодійних фондів. Та головне, що позабюджетні фонди виявилися недостатньо ефективним засобом соціальних інвестицій, бо мало зважали на потреби розвитку власне громади. Тому громадські ініціативи звертають дедалі більшу увагу на такі механізми ефективного соціального інвестування, як фонди розвитку громад.

Залучені ресурси ФРГ спрямовують на реалізацію проектів, що відповідають визначеним ФРГ пріоритетним напрямам розвитку громади. Як правило, виділення фінансування здійснюється на конкурсній основі з максимальною відкритістю всіх процедур. В окремих випадках ФРГ може самостійно реалізовувати програми розвитку громади. У міжнародній практиці ФРГ діють фактично як фінансові установи, які надають радше ресурси, ніж конкретні послуги.

Громадські ради. Взаємовигідною формою співпраці влади і громадськості, яка враховує інтересів суспільства під час підготовки та впровадження управлінських рішень, стали громадські ради або дорадчі комітети. Громадські ради – це неформальні громадські структури, що працюють із органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах (Бондарчук та ін., 2008). Отже, за статусом – це консультативно-дорадчі органи, діяльність яких здійснюється на основі положень, затверджених органом місцевого самоврядування. Основне завдання громадських рад – акумулювання організаційного та інтелектуального потенціалу ОГС у виробленні політики та рішень органів місцевого самоврядування у певних сферах (Дуда та ін., 2009).

Взаємодія з дорадчими комітетами (радами) може мати низку позитивних моментів саме для офіційних представників публічної влади. По-перше, остаточне рішення, прийняте за участю дорадчих структур, зазвичай є більш виваженим, оскільки представники громадськості можуть розглядати й аспекти, невидимі чи невідомі для представників влади. По-друге, якщо представник влади додержу-

ється рекомендацій дорадчого комітету, він зазвичай залучає на свою сторону більш широке коло городян і завдяки цьому здобуває їхню підтримку в процесі реалізації програми. По-третє, концепція, запропонована громадськими радами в подальшому може стати (після доопрацювання експертами) основою затвердженого органом влади офіційної концепції. По-четверте, відповідальність офіційних осіб за прийняття рішення про вжиття не надто популярних заходів для вирішення наявних проблем може бути частково знята, оскільки, діючи згідно з рекомендаціями дорадчого комітету, вони одержують певне політичне прикриття. По-п'яте, представник влади, який при ухваленні рішень враховує думку своїх співгромадян, користується повагою серед своїх виборців.

Міжнародні організації, які вбачають своїм завданням створення передумов для розвитку місцевого самоврядування, активно застосовують громадські координаційні ради як перевірену часом технологію, яка, до того ж, дозволяє чітко відстежувати хід реалізації проекту, отримувати прозору звітність.

Форум місцевого самоврядування. Така форма участі громадян у формуванні публічної політики на рівні самоврядної одиниці, як форуми місцевого самоврядування, хоч і не виписана прямо у законодавстві, проте не суперечить йому і має право на існування. Тим більше, що користь від впровадження форуму місцевого самоврядування вже відчули мешканці Дубенського району Рівненської області.

У відповідь на необхідність консолідації представників громад району перед черговим прийняттям районного бюджету голова Дубенської райради видав розпорядження про скликання Форуму місцевого самоврядування. Це розпорядження, що, як і у випадку створення громадських рад, нормативно-розпорядчим методом започатковує нову форму участі громадян, мало і певний політичний аспект. Адже, впроваджуючи програму соціально-економічного розвитку району впродовж 2006-2009 років, депутати райради відчували певний спротив з боку представників райдержадміністрації.

Принципова позиція багатьох депутатів райради, які наполягали на першочерговому вирішенні тих чи інших соціально-економічних проблем конкретного села, не завжди знаходила відгук у виконавців з райдержадміністрації. При цьому вплив на позицію окремих депутатів здійснювався через непрямий тиск (використовувалося те, що депутати є державними службовцями, мали певні бізнес-інтереси тощо). Ускладнило ситуацію й обрання у 2006 році Дубенської райради за партійними списками, що не дозволило кожній сільській громаді мати свого представника у районній раді, а також призводило

до конфліктної, а іноді й до неконструктивної поведінки депутатів під час засідання комісій та проведення сесій. Тому для того, щоб голос сільських громад все-таки був почутий, згідно із вищезгаданим розпорядженням голови райради, у кожній із 26 сільських громад району було обрано по п'ять делегатів – учасників Форуму.

У підсумку за участю депутатів районної ради, сільських голів, делегатів від сільських громад і було 7 грудня 2009 року скликано перший Форум місцевого самоврядування Дубенщини, який затвердив регламент своєї роботи, схвалив звіт голови райради за 2006–2009 роки й визначив пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку району на 2010 рік. Результатом роботи Форуму стало також прийняття резолюції до Рівненської обласної ради та Верховної Ради України з приводу актуальних проблем місцевого самоврядування. Визначення пріоритетних напрямів розвитку району на такому представницькому форумі після тривалих і конструктивних дискусій, виступів учасників Форуму стало незаперечною перемогою принципів місцевого самоврядування – адже тепер ігнорування консолідованої волі громад району (не окремих депутатів чи голови райради) із боку райдержадміністрації стало практично неможливим. Наступна за президентськими виборами зміна керівництва райдержадміністрації також не стала критичною для затвердження районного бюджету, оскільки його основні параметри були визначені заздалегідь Форумом.

Узагальнюючи досвід створення Форуму місцевого самоврядування на рівні району, можемо зробити висновки стосовно функціонування даної форми участі громадян у місцевому самоврядуванні. Організаційна форма Форуму – збори делегатів, правоустановча форма – зібрання за розпорядженням голови районної ради, можливе прийняття регламенту та інших регламентних документів. Фінансове забезпечення діяльності Форуму – як за рахунок учасників, так і за рахунок бюджету району. Організаційне забезпечення Форуму може покладатися на виконавчий апарат районної ради, зокрема, на персонал, який безпосередньо відповідає за зв'язки з територіальними громадами. Комунікативна складова Форуму – публікації в місцевій пресі, періодичний Вісник, бюлетені в селах, сайти районної та сільських рад, міжособистісний контакт.

Основна проблема – низький рівень комунікації між територіальними громадами – вирішується через спільне визначення пріоритетів розвитку району, тиском сільських громад на депутатів районної ради, можливе створення навколо визначених Форумом пріоритетів міжфракційного об'єднання депутатів.

Отже, перспективним середовищем і умовою для формування принципово нового, потужнішого комунікативного процесу можна вважати застосування не унормованих чинним законодавством, але запроваджуваних на практиці форм безпосередньої участі громадян як неформалізованих (і від того стійкіших) утворень із міцними комунікативними зв'язками.

1.3. Використання територіальними громадами України європейського досвіду безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні

В Україні упродовж останніх років напрацьовано чимало прикладів співпраці українських та європейських недержавних інституцій, спрямованих на забезпечення розвитку українських громад через залучення громадян до безпосередньої участі в місцевому управлінні та запровадження принципів ефективного врядування. Отриманий досвід свідчить, що більшість громадян готові зробити свій внесок у місцеві проекти розвитку, коли можуть брати участь у прийнятті рішень і відчують, що проект покращує конкретні умови проживання. Дозволяючи місцевим громадам визначати, як потрібно планувати ту чи іншу програму розвитку, органи місцевого самоврядування цим самим зміцнюють їхні почуття власності та відповідальності за проект. Це також створює персональну зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми. Тому громадяни витратять більше часу та ресурсів на досягнення цілей проекту, що, у свою чергу, допоможе досягти кращих результатів, аніж у випадку, коли рішення про заходи програми приймаються далеким центральним урядом. Органи місцевого самоврядування можуть шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів зробити розвиток більш сталим. Зацікавлені сторони, що є власниками проекту, візьмуть на себе відповідальність за його утримання. Можливість брати участь у плануванні проектів розвитку на ранніх стадіях, у свою чергу, заохоче місцеве населення належним чином контролювати і захищати результати проектів (Децентралізація, 2007).

Наведені нижче результати діяльності в Україні міжнародних проектів не є вичерпними. Скоріше, це лише аналіз деяких методик залучення громадян до безпосередньої участі здійсненні місцевого самоврядування, які дали позитивні, а подекуди і вражаючі приклади громадської участі. Однак, питання соціальної мобілізації та формування соціального капіталу в територіальних громадах ще потребують від науковців ґрунтовного дослідження, яке має опира-

тися на практичний досвід реалізації багатьох міжнародних програм в Україні.

Досвід Європейської Комісії має багато пілотних моделей проектів сталого регіонального та місцевого розвитку. Однак стандартного підходу згори- донизу недостатньо для швидкого та ефективного розв'язання нагальних потреб малозабезпеченого населення. На противагу цьому підхід, орієнтований на розвиток території (РТП), запропонований ПРООН в Україні, довів ефективність та економічність децентралізованого підходу в досягненні соціальних цілей.

Спираючись на надбання РТП та застосовуючи його головні принципи в межах цілої країни, ми очікуємо напрацювати критичну масу практичного досвіду з децентралізованого планування із залученням громадськості, практики прийняття рішень та впровадження, яка, в подальшому, стане цінним доробком та аргументаційною базою в постійних дебатах із питань адміністративної та фінансової децентралізації та подальшої демократизації суспільства. Саме з такою метою в Україні з 2007 року впроваджується **Проект ЄС/ПРООН Місцевий розвиток, орієнтований на громаду** (далі – Проект СВА, за англійською назвою проекту Community Based Approach (CBA) to Local Development Project).

Проект СВА забезпечить послідовність політики державного національного планування на місцевому рівні. Відповідно до підходів, вироблених Національною індикативною програмою 2004–2006 України, Планом дій ЄС–Україна та політикою ЄС, цей Проект передбачає покращення послуг і захист довкілля на місцевому рівні. З огляду на таку перспективу, головною метою Проекту СВА є створення сприятливого середовища для сталого довготривалого соціально-економічного та громадського розвитку на місцевому рівні шляхом підтримки місцевого самоврядування та активізації ініціатив громади, що сприятиме загальному гуманітарному розвитку та досягненню Україною Цілей розвитку тисячоліття.

Стратегічною метою Проекту СВА є розбудова потенціалу місцевих громад для політичної участі в процесах прийняття рішень і спрямування цього потенціалу на широку співпрацю з усіма зацікавленими сторонами в усіх секторах суспільства для зміцнення місцевого самоврядування, що в кінцевому результаті приведе до забезпечення сталого соціального розвитку.

Проект виконується в усіх областях України. Усього в 2007-2008 роках обрано 200 районів (у середньому по вісім із кожної області) та 1000 сільських/міських рад.

Зближення громад, місцевих/районних органів влади, приватного та громадського секторів досягається шляхом створення мережі інституцій і таким чином забезпечує постійний діалог сторін щодо бачення напрямків розвитку, визначення пріоритетності планів громади, встановлення механізмів партнерства між державним та приватним секторами задля розв'язання місцевих пріоритетних проблем та моніторингу процесу за участю всіх сторін. З метою забезпечення внутрішнього усвідомлення та засвоєння концепції Проекту в його рамках передбачено надання організаціям громад невеликих грантів для фінансування їхніх пріоритетних заходів, розроблених на принципах самопомоги та державно-приватного партнерства, коли кожний із партнерів несе свою частку витрат на заходи розвитку. Відповідно до встановленого механізму не менше ніж 50% бюджету мікропроєкту громади має складатися з місцевих внесків, у т. ч. – членів громади (не менше 5%), приватного сектора та центрального й місцевого бюджетів (не менше 45%), а необхідну решту коштів буде отримано від донорів Проекту – ЄС та ПРООН (але не більше, ніж 10 тис. дол. США). Цей принцип партнерського долучення до планування є обов'язковою передумовою для одержання таких грантів.

З метою закріплення принципів і цінностей, які підтримує Проєкт, важливо забезпечити сталість систем, інституцій (організацій громад тощо) та послуг, започаткованих за допомоги Проєкту на місцевому рівні. Громада, за підтримки місцевих органів влади, бере на себе відповідальність за збереження набутих результатів та можливість ними користуватися.

Після завершення Проєкту СВА передбачалося досягнення, зокрема, таких результатів: створення 1 000 сталих самоврядних організацій громад в різних секторах; впровадження 1175 ініціатив самопомоги, спрямованих на покращення базової соціальної та комунальної інфраструктури і послуг, та профінансованих за підтримки зародкових грантів від донорів Проєкту та місцевих внесків; налагодження роботи у 200 цільових районах Форумів місцевого розвитку для впровадження процесів спільного планування та прийняття рішень; створення у 24 областях громадських ресурсних центрів, призначених для поширення в Україні принципу розвитку, орієнтованого на громаду (Посібник, 2008).

Як показала практика, вказаних завдань вдалося досягнути. Понад 1,2 млн. осіб отримали користь від впровадження щонайменше 1303 сталих ініціатив громад загальною сумою у 25 млн. доларів США, а саме: покращилися пункти надання первинної медичної допомоги, управління водопостачанням, охорона навколишнього середовища,

підвищилась ефективність використання енергії та покращились місцеві транспортні послуги одночасно із розширенням можливостей місцевих громад (Місцевий розвиток-І, 2012). Тому із червня 2011 року розпочався другий етап Проекту, який триватиме 4 роки, до червня 2015 року. Другий етап Проекту матиме бюджет 17,1 млн. євро (з яких 98,4% – внесок ЄС та 1,6% – внесок ПРООН), який буде спрямовано на підтримку сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні (Місцевий розвиток-ІІ, 2013).

У 2003–2006 роках у Львівській та Донецькій областях діяла Програма *Демократизація України: програма малих проектів* за фінансової підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID, від англійської Department for International Development). Мета Програми – перевести процес демократизації зі сфери політичного спілкування на рівень людей у громаді. Програма Демократизація України стосується зміни ставлення, відносин і сприйняття у громадах, а також демократизації країни шляхом розбудови громад як за географічною ознакою, так і ознакою спільних інтересів. Програма працювала задля надання можливості людям у громадах, особливо незаможним і соціально вразливим, мати більший вплив на формування і прийняття владних рішень на місцевому рівні та якість послуг, які є важливими для їхнього життя (Від розвитку громад, 2007).

Основні зусилля Програми були спрямовані на апробацію в Україні інноваційних моделей демократії участі й розвитку громади, у такий спосіб збільшуючи вплив громадськості на впровадження змін та розв'язання місцевих проблем. У своїй роботі Програма виходила з таких базових цінностей та принципів: сприяння розвитку громадянського суспільства, місцевих ініціатив; відкритість, прозорість і підзвітність діяльності; політична нейтральність; розвиток партнерств і мереж, коаліційність зусиль, спільна відповідальність; конструктивні підходи, культура необвинувачення; орієнтація на реальні потреби; залучення громади до планування та оцінки діяльності; ініціативність, інноваційність, гнучкість та творчий підхід; аналіз процесів, результатів та впливу діяльності; постійне навчання, обмін досвідом на усіх рівнях; стратегічність впливу, сталий розвиток.

У рамках Програми у громадах Бродів, Дрогобича, Самбора, Сокаля і Червонограда (Львівська область) та Артемівська, Вугледара, Снакієвого, Тельманового і Тореза (Донецька область) коаліції неурядових організацій у партнерстві з іншими зацікавленими особами, в тому числі владою, підприємцями, засобами масової інформації, розробили та реалізували свої проекти, спрямовані на активізацію незахи-

щених верств населення та розвиток громад. Проекти на місцевому рівні поступово перетворилися з таких, що реалізовувалися для цільової аудиторію, на ті, що виконуються разом із ними. Активну участь у плануванні, виконанні та оцінці ефективності проектів брали місцеві активісти, соціально вразливі верстви населення – люди похилого віку, непрацевлаштована молодь і безробітні жінки, люди з обмеженими можливостями, неповносправні, батьки, що виховують неповносправних дітей, діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування.

Досвід Програми свідчить, що запропоновані нами моделі розвитку можуть бути відтворені по всій Україні, аби сприяти посиленню демократичних традицій. Реалізація Програми відкрила нові можливості у громадах. Ось неповний перелік місцевих нормативних актів і рішень, які розроблені, ухвалені та діють завдяки виконавцям проектів громад-учасниць Програми: за участі представників громади у с. Тельманове розроблено та ухвалено Статут територіальної громади та План соціально-економічного розвитку на 2006 рік; рекомендації проекту увійшли до Соціально-економічної програми м. Артемівськ на 2006 рік; проекти Статутів територіальних громад також розроблено у м. Червоноград та м. Самбір; у м. Червоноград вперше ухвалено Регламент діяльності міської ради; положення про громадські слухання розроблено та ухвалено в м. Сокаль та м. Дрогобич; у м. Броди ухвалено Програму соціальної підтримки неповносправних дітей і молоді; у м. Вугледар ухвалено Положення про конкурс соціальних проектів та програм НУО, враховано пропозиції проекту в міській програмі зайнятості на 2006–2007 роки; у м. Єнакієве розроблено Положення про Раду з питань молодіжної політики при міському голові та створено відповідну раду.

За три роки Програма Демократизація України пододала взаємну недовіру й дистанціювання громадян, неурядових організацій та влади у громадах, зробила значні кроки до розвитку їх співпраці та налагодження справжнього рівноправного партнерства та створення можливостей для громадян впливати на рішення місцевих органів влади. Взаємодія НУО і влади призвела до ухвалення низки рішень та місцевих нормативних актів, спрямованих на підтримку, в тому числі фінансову, місцевих ініціатив. У дев'яти громадах Програми підписано Суспільні договори між місцевою владою та громадськими організаціями. Це стало можливим завдяки об'єднанню усіх зацікавлених осіб навколо спільно визначених проблем та орієнтації на відкрите співробітництво, що сприяло зміцненню довіри та готовності до спільної відповідальності. Для представників органів влади, це передусім впе-

неність у необхідності дослухатися до думки громадськості, дотримуватися принципів відкритого, прозорого, ефективного врядування. Для громадян це впевненість у тому, що треба діяти, треба самим творити своє життя. Органи влади дедалі більше прислухаються до голосу неурядових організацій, звертаються за інформацією, запрошують на свої заходи, користуються результатами досліджень, залучають представників НУО як експертів при розробці проектів нормативних актів, під час проведення громадських слухань. Представники громад почали не лише критикувати, а й пропонувати шляхи вирішення проблем.

Аналізуючи діяльність Програми, можемо виділити декілька уроків, які сприяли успіху міжсекторального діалогу на рівні громади. Передусім це урок партнерства – спільної відповідальності та об'єднання зусиль заради розв'язання нагальних проблем на основі відкритості та підзвітності. Відкритість до взаємодії, здатність почути іншу точку зору й домовитися – це є суттєвими чинниками успіху. Взаємодія передбачає не лише розширення контактів, а й залучення громадськості, цільової групи до розв'язання проблем, планування та оцінки діяльності. Наступні уроки – необхідність широкого обміну досвідом та необхідність гнучкості. Цей підхід передбачає відстеження поступу, процесів і результатів, сприяє адекватності дій відповідно до наявних потреб, можливостей і цілей. Гнучкість визначається реалізацією стратегії діяльності з орієнтацією на досягнення довготривалих результатів, на сталість розвитку (Сльчева та ін., 2007)

Використання досвіду мобілізації місцевих громад та створення умов для активної безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування лежить в основі співпраці українських неурядових організацій та *польського недержавного Фонду ім. Стефана Баторія*. Із 2004 року й до сьогодні понад 40 українських організацій за підтримки Фонду Баторія реалізують Програму Громадські ініціативи у Східній Європі, метою якої є підтримка демократичних змін та розвитку громадянського суспільства в Україні. Ідея програми та її форма є результатом багаторічного досвіду роботи Фонду в Польщі, а також співробітництва з сусідами, зокрема Україною. Цей досвід показує, що в посткомуністичних країнах найважчою і найпоширенішою проблемою є величезний дефіцит соціального капіталу, який розуміється нами як здатність людей до самостійного об'єднання для реалізації соціально корисної та важливої діяльності. Основою соціального капіталу є здатність самостійно приймати рішення і діяти. Тому програма громадських ініціатив зосереджена на підтримці участі громадян у справах, які близькі людям, таких, що стосуються

вирішення їхніх проблем та захисту інтересів. Успіхи у цій царині є найкращим свідченням, що спільна діяльність на благо громади дає відчутні результати і люди перестають відчувати себе безсилими у вирішенні нагальних проблем.

Цілі програми досягаються завдяки: підтримці різної форми громадянської самоорганізації та взаємодопомоги, що підвищує рівень залучення громадян у справи їхніх місцевих громад; поширенню основ громадянської спільної відповідальності та об'єднанню задля досягнення спільних інтересів; підтримці співпраці між громадськими організаціями та іншими соціальними партнерами, на місцевому, національному і міжнародному рівнях, що сприяє вирішенню спільних проблем; поширенню демократичних стандартів, підвищенню рівня залучення громадян до управління. Головною дійовою особою у цій справі є передусім громадські організації, саме ті, що виникли з ініціативи громад і спрямовують свою діяльність на розвиток місцевих ініціатив, й ті, що працюють на полі широко витлумаченої громадянської освіти, допомагаючи зрозуміти очевидні механізми демократії та можливості, які ці механізми дають звичайним людям. На переконання фахівців Фонду Баторія, залучення кола громадян до спільних дій привертає увагу суспільства до проблем громади, а політиків спонукає приймати правильні рішення. Ініціатива знизу, саме народжена у громаді й основана на визнанні та повазі прав людини, безсумнівно, досягне певного політичного рішення та матиме успіх (Бабенко та ін., 2008). Загалом, метою діяльності Фонду ім. Стефана Баторія є побудова громадянського суспільства, члени якого усвідомлюють свої права й обов'язки, беруть участь у прийнятті рішень на рівні конкретної держави і на міжнародній арені (Фонд ім. С.Баторія).

Однією із сорока організацій-партнерів Фонду Баторія з реалізації програми «Громадські ініціативи в Україні» є Фундація імені князів-благодійників Острозьких (м. Рівне). Тільки у 2006 р. за сприяння цієї організації в рамках конкурсу *Соціальні проблеми вирішуємо* громадою було реалізовано 16 проектів у сільських громадах на суму понад 130 тис. грн. Переважно ці проекти були виконані силами ініціативних груп мешканців сіл (Краплич, 2006). Ще один партнер Фонду – Рівненська обласна громадська організація Комітет виборців України – впродовж 2005-2007 років профінансувала 20 проектів сільських громад (Сила громади, 2007), причому внесок самих громад у їхню реалізацію в декілька разів перевищував розмір фінансування Фонду Баторія.

Інший позитивний досвід, яким польські колеги охоче діляться з українськими неприбутковими організаціями, – це впровадження

програми **Прозора Польща**. Наші західні сусіди вирішили створити систему ефективного та етичного управління в органах самоврядування, яка ґрунтується на шести засадах: прозорості, нетерпимості до корупції, залученні громадян, передбачуваності, фаховості та підзвітності. Ці засади трактуються таким чином. Прозорість – все, що робить місцеве самоврядування, є ясным і зрозумілим завдяки оприлюдненню засад функціонування та інформування про актуальні справи. Нетерпимість до корупції – самоврядування діє етично та опирається корупції, ясно декларує те, що проводить політику протидії корупції. Залучення громадян – у гміні (гміна - найменша, базова адміністративна одиниця в Польщі) ведеться суспільний діалог, гміна сприяє виникненню об'єднань громадян, які беруть участь у вирішенні проблем місцевої громади. Передбачуваність – реалізація публічних завдань відбувається у передбачуваний та планомірний спосіб, мешканці мають можливість участі у формуванні планів. Фаховість – завдання виконують компетентні особи – працівники, які вміють ефективно використовувати засоби, існують методи постійного покращення послуг. Звітність – діяльність самоврядування вимірюється та фіксується, особливо у сфері фінансів, визначена відповідальність окремих людей (Газізова, Фенрих, 2008).

Якщо у 2004 році проект Прозора Польща підтримали 15 гмін та один повіт, то вже через рік заявки на участь у ньому подали понад 400 гмін і повітів Польщі. Нині процес реформування охопив більшість самоврядних громад Польської республіки. Серед обов'язкових були такі вимоги: запровадження Карти послуг, ухвалення Етичного кодексу, нові принципи співпраці з неурядовими організаціями, прийняття на роботу працівників виконкомів поза конкурсом, прозорість у формуванні місцевого бюджету та його видатків.

Дві громадські організації – Інститут демократії імені Пилипа Орлика з України та Фондація розвитку місцевої демократії з Польщі, починаючи з 2005 року, крок за кроком адаптують досвід Прозорої Польщі до українських реалій, готують фахівців-експертів, працюють з містами для запровадження на українських теренах аналогічної акції, що матиме назву Прозора Україна. Головна мета громадянської акції Прозора Україна – вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності надання ними управлінських послуг, співпраця з громадськістю, впровадження в повсякденну практику загальноєвропейських етичних принципів і, як результат, зменшення можливостей для корупції.

У ході реалізації трьох послідовних і взаємопов'язаних українсько-польських проектів вдалося сформуванати підґрунтя для пілот-

ного етапу акції Прозора Україна, що має охопити всі області України. До конкретних результатів означених проектів можна віднести: ознайомлення представників місцевого самоврядування та громадськості України з моделлю етичного та ефективного управління, що базується на шести засадах; детальне вивчення українськими місцевими посадовцями досвіду польських гмін щодо впровадження акції Прозора Польща; адаптацію польської моделі до українських реалій; пілотне впровадження моделі в п'яти містах України, які є різними з точки зору адміністративно-територіального устрою; впровадження окремих завдань у понад 10 містах на Донеччині; підготовку цільової групи українських експертів (12 експертів), що спеціалізуються на конкретних засадах та завданнях моделі; підготовку 60 українських експертів, які готові до впровадження моделі в регіонах; розроблено посібник та буклет, що дають розуміння сутності моделі та перший досвід українських міст; створено інтернет-сайт як навчально-консультаційну платформу зі впровадженню акції.

Нерідко спроби місцевої влади вирішити наявні проблеми без залучення громади не сприяють досягненню позитивних результатів. Тоді пасивність населення, його нездатність вирішувати власні проблеми називається одним із основних стримуючих факторів успішного розв'язання муніципальних проблем і забезпечення сталого розвитку громад (Сталий розвиток, 2008). Для забезпечення сталого розвитку громади органам місцевого самоврядування необхідно шукати можливості та цілеспрямовано працювати для запуску процесу формалізованої соціальної мобілізації або принаймні забезпечити сталість процесу громадської активності, що виникла стихійним шляхом. Уваги потребує і погляд на територіальну громаду з боку депутатів місцевих рад, які, на жаль, недостатньо обізнані з потенціалом дієвого самоврядування. Депутати, як і інші представники органів місцевого самоврядування, мають розуміти, що єдиною опорою для органів місцевого самоврядування є сама громада (Кошовий, 2007). І той, хто зможе ефективно залучити до своєї діяльності фактично необмежені ресурси громади, той зможе забезпечити розвиток свого міста, села. Адже громада, яка одного разу згуртувалася навколо вирішення нагальної проблеми та отримала позитивний результат від спільної діяльності, є достатньо мотивованою для нових звершень заради власного благополуччя.

Розділ 2. Форми та механізми ефективної взаємодії громади і влади

2.1. Характеристика взаємодії членів громади і влади

Для позначення процесу взаємодії між державним («першим») і недержавним («третім») сектором уживається поняття «міжсекторна взаємодія». Один із провідних російських фахівців з даної проблеми так визначає сутність міжсекторного соціального партнерства: «міжсекторне соціальне партнерство розуміється як конструктивна (ціле-спрямована і «вигідна» кожному учаснику й населенню території, на якій воно реалізується) взаємодія (тип соціальної взаємодії) організацій двох або трьох секторів (держава, бізнес та некомерційна спільнота) у вирішенні соціально значущих завдань у рамках соціального підпростору, який утворюється внаслідок складного взаємовпливу низки полів, що виникають на основі різниці потенціалів і багатоманітності можливостей організацій, які взаємодіють, відображають специфіку їхніх структур, правил діяльності та норм поведінки (Якимець, 2004). А. Стойка визначає міжсекторну взаємодію як систему ієрархічно і мережево організованих взаємовпливів, що носить постійний характер. Відповідні напрямки цих взаємовпливів і взаємодії відображені на рис. 2.1.

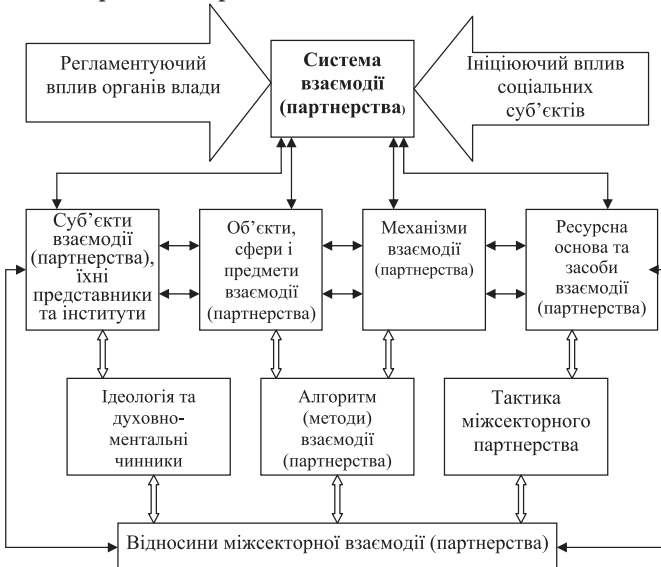


Рисунок 2.1. Система міжсекторної взаємодії (А. Стойка, 2006)

У міжсекторній взаємодії більш детально розглянемо її механізми. У широкому сенсі слова під механізмом взаємодії органів місцевого самоврядування із недержавними організаціями – розуміється розроблена спільно сукупність правил, способів, технологій і документації; забезпечення ресурсами; реалізації спільних робіт (проектів, акцій), вбудована в схему функціонування соціальної сфери на даній території, спрямована на вирішення соціально значущої проблеми із урахуванням діючих нормативних і правових актів і є такою, що може відтворюватися в майбутньому без участі фундаторів (Якимець, 2004, С. 25–26). У більш вузькому сенсі механізми взаємодії – конкретні форми, комунікаційні зв'язки, які роблять певний вплив на процеси прийняття управлінських рішень в територіальній громаді.

Взаємодія територіальної громади з органами влади і місцевого самоврядування відповідно до вітчизняного законодавства окреслюється такими сферами:

1. Сфера прийняття рішень всією громадою: формування органів публічної влади через вибори та прийняття рішень на місцевому референдумі.

2. Сфера безпосередньої взаємодії (співпраці) представників органів місцевого самоврядування та громадськості полягає у:

- формуванні місцевої політики;
- здійсненні управління державними та суспільними справами в повсякденній діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій. Особливістю даних відносин є те, що територіальні колективи виступають керуючими суб'єктами не безпосередньо, а опосередковано – через інститути державної влади і керування, а також місцевого самоврядування;
- здійсненні територіальними громадами функцій контролю за місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування.

3. Сфера взаємодії груп, що складають громаду, між собою.

4. Сфера взаємодії двох форм публічної влади.

5. Сфера взаємодії представників органів державної влади і громадськості.

Форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ЗМС) (Закон, 1997).

1. Місцеві вибори.

2. Громадські слухання (ст. 13 ЗМС).

3. Збори громадян за місцем проживання (ст. 8 ЗМС).

4. Місцеві ініціативи (ст. 9 ЗМС).

5. Органи самоорганізації населення (Закон, 2001)

6. Крім цих форм місцевої демократії, визначених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», є ще вища форма місцевої демократії – місцевий референдум.

Можливі форми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування представлено на рис. 2.2.



Рисунок 2.2. Можливі форми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування

Задля забезпечення ефективної взаємодії громадськості з владою пропонується використовувати різні рівні залучення (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Форми залучення членів громади до взаємодії з владою (складено з урахуванням (Беззубко, 2009, с.99-100))

Форма залучення	Сутність форми та необхідні умови використання	Область використання
Інформування	Надання інформації. Відкритий і вільний доступ до необхідної, повної та вчасно наданої інформації є важливим для забезпечення прозорості та відповідальної політики. Інформація має бути доступною для громадян, а також громадських організацій задля ефективного виконання ними функції контролера	<ul style="list-style-type: none"> Процеси прийняття рішень органами місцевої влади. Документи, що стосуються розробки політики. Документи, що стосуються проєктів рішень. Документи та стенограми консультацій, інших публічних заходів. Постійне висвітлення інформації на веб-сайтах залучених суб'єктів

Форма залучення	Сутність форми та необхідні умови використання	Область використання
Консультування	Широке обговорення представниками органів місцевої влади та організацій громадянського суспільства різних способів вирішення конкретної проблеми політики. Очікується, що в ході консультацій органи місцевої влади збирають і узагальнюють думки та позиції, які можуть виявитися дуже різними	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення громадських слухань і круглих столів за участі суб'єктів прийняття рішень з метою визначення актуальних питань і збору пропозицій. • Проведення експертних семінарів і зустрічей з метою підготовки експертних рекомендацій щодо вирішення проблеми. • Проведення сесій або комітетських зустрічей із можливістю для громадськості висловити свої позиції. • Організація публічних заходів, конференцій, форумів і семінарів з метою інформування та обговорення результатів впровадження політики за участі організацій громадянського суспільства громадян
Діалог	Двостороння комунікація між органами влади, з одного боку, та організаціями громадянського суспільства і громадянами, з іншого. Може проходити у вигляді широкого діалогу та діалогу-співпраці	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення регулярних зустрічей для обміну думками, а також спеціалізованих зустрічей щодо конкретних питань. • Надання відгуків на проведені зустрічі як з боку органів влади, так і з боку організацій громадянського суспільства
Партнерство	Партнерство передбачає розподіл відповідальності за процес вироблення політики. Воно актуальне для розробки або впровадження певної політики або проектів, де організації громадянського суспільства можуть бути залучені до конкретної реалізації	<ul style="list-style-type: none"> • Залучення організацій громадянського суспільства на етапі розробки політики або виконання рішення. • Організації громадянського суспільства повинні мати право залишатися незалежними – організовувати кампанії, пов'язані із відповідним питанням політики. • Можливість прийняття спільних рішень (наприклад, при формуванні місцевих бюджетів)

Форма залучення	Сутність форми та необхідні умови використання	Область використання
Надання послуг	Передбачається передача соціальних замовлень ГО	Соціальне замовлення
Експертиза, моніторинг	Експертний аналіз і дослідження сприяють актуалізації певних питань для влади та суспільства, а також виробленню основних підходів до вирішення наявних проблем	Надання аналізу та проведення дослідження щодо актуальних питань, а також заяви про додаткові пріоритети, що мають бути включені до порядку денного
Контроль	Відстеження процесів розробки політики з метою стимулювання його прозорості, а також забезпечення максимального врахування інтересів громадян	Оцінка досягнення результатами політики початково поставлених задач

Нормативно-правовий механізм взаємодії представлено сукупністю нормативно-правових активів (законів, Положень), які регулюють напрямки можливої взаємодії влади і громади (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Можливі напрямки взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування

Напрямок взаємодії	Завдання взаємодії	Нормативно-правова база взаємодії
Проведення спільних акцій	Підвищення взаємної довіри між органами влади й НДО. Розширення можливостей НДО в рішенні своїх статутних завдань у сфері соціальної політики	Закон України (ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.27, 30, 32, 44; ЗУ «Про об'єднання громадян», ст.20
Участь у спеціалізованих координаційних органах	Узгодження дій, об'єднання зусиль влади й НДО в певних областях соціальної сфери при рішенні соціальних проблем	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.27, 30, 32, 44; ЗУ «Про об'єднання громадян», ст.20

Напрямок взаємодії	Завдання взаємодії	Нормативно-правова база взаємодії
Інформаційний обмін	Облік у поточній діяльності інтересів партнерів за соціальною взаємодією, підвищення обґрунтованості прийнятих заходів щодо рішення соціальних проблем	Конституція України, ст.34; ЗУ «Про інформацію», ст. 6; ЗУ «Про друкований ЗМІ (преси) в Україні», ст. 34.
Спільна розробка проектів місцевих актів і програм	Реалізація інтересів НДО в прийнятих владою актах і програмах. Підвищення обґрунтованості актів і програм, облік соціальних наслідків їхньої реалізації	Бюджетний Кодекс України, ст.89; ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 27, 42, 44, 61; ЗУ «Про добродійність і благодійні організації», ст. 4.
Надання благодійної допомоги	Фінансова, матеріально-технічна, фізична, духовна підтримка нужденних громадян	ЗУ «Про добродійність і благодійні організації»
Суспільна експертиза проектів актів місцевої влади	Підвищення обґрунтованості рішень органів влади, сприяння відкритості їхньої діяльності, розширення участі громадськості в керуванні державними справами, підвищення соціальної активності громадян і професіоналізму НДО	Конституція України, ст. 38; ЗУ «Про наукову й науково-технічну експертизу», ст.3, 11, 12.

Соціальний механізм взаємодії органів місцевого самоврядування і громадськості визначається як сукупність засобів, що спрямовані на підвищення взаємної довіри та взаємодопомоги між органами місцевого самоврядування і членами громади. У якості напрямків створення даного механізму взаємодії пропонується здійснювати наступні заходи:

- поширення соціальних цінностей громадянського спрямування (громадянська гідність, потреба в постійному спілкуванні, отриманні постійної інформації про стан справ, довіра між людьми, схильність цінувати і проявляти солідарність тощо);
- вирішення виникаючих спорів та конфліктів на основі взаємного поважання думок, консенсусу;

- обмін думками по актуальним питанням розвитку громади;
- участь у соціальній і волонтерській діяльності;
- проведення роботи по підвищенню культури та вихованню членів громади;
- поширення інформації про основну мету й задачі розвитку громади;
- підвищення рівня інформованості членів громади щодо діяльності органів місцевого самоврядування;
- підтримка місцевих ініціатив.

Економічний механізм взаємодії членів громади і ОМС повинен бути спрямований на стимулювання участі членів громади у взаємодії.

Можливі напрямки по використанню економічного механізму з урахуванням існуючої в Україні нормативно-правової основи наведено в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Напрямки по використанню економічного механізму взаємодії членів громади і ОМС

Напрямки взаємодії	Члени громади	Основні нормативно-правові документи
Залучення до участі в місцевих програмах	Юридичні особи	Закон України (ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 34, 44.
Надання на конкурсній основі місцевих грантів	Члени НГО	ЗУ «Про місцеві державні адміністрації».
Оплата експертних послуг	Члени НГО	ЗУ «Про наукову й науково-технічну експертизу», ст. 32.
Фінансова допомога створенню та розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків	ОСББ	ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків», ст. 22.
Фінансування діяльності органів самоорганізації населення	ОСН	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Соціальне замовлення у тій формі, в якій воно реалізується у розвинених країнах, є одним із численних механізмів взаємодії між НКО та владою як на місцевому, так і державному рівні. Зокрема, європейський та американський досвід місцевого самоврядування, досвід постійної боротьби людей за право самим вирішувати свої проблеми, дозволив закріпити найбільш ефективні механізми участі населення

у вирішенні проблем суспільства. Економічні переваги впровадження соціального замовлення перед іншими формами вирішення соціально значущих завдань визначаються такими факторами:

1) *Залучення додаткових ресурсів у сферу розв'язання соціальних проблем, на які спрямоване соціальне замовлення.* Якщо у сферу вирішення соціально значущих завдань впроваджується механізм соціального замовлення, то за умовами конкурсу його переможець (він же і виконавець соціального замовлення) має додатково залучити певну суму небюджетних коштів (залежно від умов конкурсу).

Це зменшує навантаження на бюджет, допомагає залучити додаткові небюджетні кошти на фінансування соціальної сфери і перекладає частину матеріальної відповідальності на плечі некомерційних організацій. Подібна практика досить поширена за кордоном, причому в досить стабільних і процвітаючих країнах. Тобто соціальне замовлення виступає в якості форми спільного державного і недержавного інвестування.

2) *Максимізація ефекту при мінімізації витрат.* Адже в некомерційних організаціях нижче рівень адміністративних і накладних витрат. Крім того, рівень оплати праці персоналу некомерційної організації жорстко не регламентований і, як правило, нижче, ніж у державних чи муніципальних установах, що надають аналогічні послуги.

3) *Конкурентність і конкурсність як мотивуючі принципи соціального замовлення.* Участь некомерційних організацій у конкурсах проектів на соціальне замовлення дає їм навички поведінки в умовах конкурентного середовища, привчає до думки, що грошей просто так не дають, навіть якщо в активі організації є корисні та гарні справи. Для того щоб виграти конкурс, необхідно вміти чітко спланувати свою майбутню діяльність, грамотно скласти кошторис передбачуваних витрат, зуміти продемонструвати свої переваги перед конкурентами (Постанова, 2008).

Розробка механізму соціального замовлення передбачає, що його економічна та соціальна ефективність при впровадженні у практику роботи органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє ефективніше вирішити й цілий ряд організаційних і технологічних завдань при реалізації соціальної політики. Зокрема:

1. Забезпечення відкритості усіх процедур розробки та реалізації цільових соціальних програм і формування соціального замовлення населення, кого ці проблеми безпосередньо стосуються.

2. Деталізоване опрацювання усіх практичних процедур.

3. Формування жорстких критеріїв і норм оцінки додержання процедур і контролю якості надання соціальних послуг.

4. Жорстка контрактна взаємозалежність сторін.
5. Необхідність здійснення пілотних проектів.
6. Незалежна й об'єктивна зовнішня оцінка на етапі формування та реалізації соціального замовлення
7. Висока організаційна та фінансова вбудованість новацій у діючі системи.
8. Технологічна повторюваність процедур і можливість поширення позитивного досвіду на всю територію України.

Для подальшого розвитку соціального замовлення, потрібно виконувати Положення про соціальне замовлення, що дозволить:

- запровадити процедуру розробки цільових соціальних програм на місцевому рівні;
- розпочати процес роздержавлення соціальної сфери, так як кошти, які розподіляються на конкурсній основі, направляються не на підтримку ГО, а на вирішення цільових соціальних програм;
- запровадити антикорупційні механізми в розподілі коштів, що надаються на соціальні потреби, шляхом використання механізму оцінки виконання цільових соціальних програм і залучення громадськості до конкурсу на всіх етапах його реалізації;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, за рахунок залучення волонтерської праці, коштів міжнародних організацій, спонсорської допомоги і нових технологічних НОУ-ХАУ некомерційних організацій.
- Однак для запровадження даної технології існує ряд перешкод:
- не сформовано ринок пропозицій соціальних послуг;
- громадські організації не готові до жорсткості контрактних відносин із владою;
- влада не може гарантувати сплату послуг, що надаються недержавними структурами;
- недоліки в нормативно-правовому забезпеченні впровадження механізму соціального замовлення:
 - а) неповне та некомплексне нормативно-правове забезпечення впровадження механізму соціального замовлення;
 - б) відсутність у пострадянському суспільстві традицій соціального партнерства між органами влади та ГО;
 - в) брак ініціативи та досвіду в посадових осіб, від яких залежить застосування механізму соціального замовлення у практичній діяльності;
 - г) неузгодженість, нескоординованість дій різних рівнів влади і різних відомств на полі вирішення соціально значущих проблем,

нечіткість нормативного розмежування їх компетенції в кожному із секторів соціальної сфери;

- д) відсутність інструкцій, методик та інших технологічних документів, що дозволяють представникам різних соціальних інститутів і галузей комплексно, спільно вирішувати питання управління у сфері застосування соціального замовлення.

Подальша робота над нормативно-правовим та організаційно-методичним забезпеченням впровадження в Україні механізму соціального замовлення має бути спрямована на усунення перелічених вище недоліків і розробку відсутніх нормативно-правових, організаційно-розпорядчих та інструктивно-методичних документів, а також доповнення чинних актів статтями і положеннями, у яких було б передбачено застосування соціального замовлення у сфері конкретних правовідносин.

2.2. Розвиток нових форм взаємодії члені громади і влади

Розвиток громадської експертизи і консультування в процесі прийняття управлінських рішень. Громадська експертиза (ГЕ) діяльності органів виконавчої влади – оцінка діяльності органів виконавчої влади, а також ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем та створення належних умов для участі громадськості у формуванні державної політики. Нормативно-правова основа громадської експертизи представлена спеціальною Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (Постанова, 2008). Але треба назвати ряд недоліків існуючого законодавства, що заважають подальшому розвитку ГЕ:

- законодавство не передбачає обов'язковості врахування результатів громадської експертизи безпосередньо при прийнятті владних рішень, вони мають лише рекомендаційний характер;
- запит на проведення громадської експертизи може бути надісланий лише письмово. Це не відповідає новітнім тенденціям поширення електронного урядування в Україні та світі;
- законодавство не встановлює фахових вимог до членів громадських організацій, які ініціюють та проводять експертизу. Це може навести до зниження якості експертних висновків;
- нерозвинута фінансова основа проведення експертизи – здійснюється переважно за кошти громадських організацій;

- законодавство не передбачає механізмів запобігання конфлікту інтересів під час проведення громадської експертизи. Можливою є ситуація, коли залучені експерти мають професійні або фінансові зобов'язання перед об'єктом експертизи, родинні зв'язки з представниками органів влади тощо. За таких умов незалежність громадської участі опиняється під загрозою.

Консультації з громадськістю – це організоване органами виконавчої влади обговорення з громадою питань формування та реалізації державної політики з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності відповідних органів. Консультації проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод людини, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Для долучення громадськості до процесу прийняття владних рішень була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (Постанова, 2010). Консультації з громадськістю можуть проводитися у формі публічного громадського обговорення та вивчення громадської думки.

Подальшому розвитку процесу консультування з громадськістю заважає існуюча недосконалість її законодавчого регулювання:

- законодавчо закріплений перелік форм консультацій із громадськістю, які можуть застосовуватися органами влади та місцевого самоврядування, є досить обмеженим;
- законодавство не встановлює правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур проведення консультацій із громадськістю;
- результати консультацій із громадськістю враховуються органами виконавчої влади при прийнятті остаточного рішення по певній проблемі АБО у подальшій роботі;
- для місцевого самоврядування проведення системних консультацій із громадськістю є рекомендацією, а не обов'язком. Інтенсивність і формат використання цього інструменту співпраці залежить від політичної волі конкретних посадовців;
- вносити питання до затвердженого плану проведення консультацій із громадськістю можуть громадські ради та інститути громадянського суспільства, але не окремі громадяни. В умовах неструктурованого громадянського суспільства та слабких інструментів взаємодії з громадянами на етапі визначення

актуальних питань політичного порядку денного це обмежує можливості окремої особи порушувати питання перед органами влади;

- у законодавстві не зазначено порядок забезпечення репрезентативності різних соціальних груп населення, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених осіб.

У більшості випадків органи влади ініціюють проведення обговорень, якщо це передбачено загальноукраїнською практикою та є обов'язковим для виконання. Консультації у формі громадських обговорень проектів актів органу виконавчої влади за період із 1 січня до 23 травня 2012 року провели 46 із 61 центральних органів виконавчої ради. За проаналізований період міністерствами проведено 464 громадських обговорення, у яких взяли участь понад 100 інститутів громадянського суспільства. Серед інших ЦОВВ аналогічні показники становлять 235 обговорень із розглядом 269 проектів нормативно-правових актів та за участі 785 інститутів громадянського суспільства. Органи виконавчої влади під час проведення консультацій дедалі частіше віддають перевагу електронним формам взаємодії. За наданою інформацією, проведення електронних консультацій із громадськістю практикується майже всіма органами виконавчої влади, для проведення електронних консультацій на офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади створено відповідні рубрики. Водночас у більшості випадків обговорення проектів важливих суспільно значущих рішень у сфері соціально-економічного розвитку органами виконавчої влади не проводиться. Неналежний рівень планування проведення консультацій із громадськістю негативно впливає на якість таких консультацій, зменшує їх значущість у процесі формування управлінських рішень.

Характеристика практики діяльності громадських рад. Громадська рада – постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (Постанова, 2010) зобов'язала місцеві органи виконавчої влади протягом 3-х місяців вжити заходів для проведення установчих зборів із метою створення громадських рад, затвердивши Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади.

Станом на 1 січня 2012 року громадські ради утворено при 14 міністерствах та 48 інших ЦОВВ (із 55, які надали інформацію, з яких 16 міністерств), Раді міністрів Автономної Республіки Крим, усіх обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях. Аналіз інформації свідчить, що проекти нормативно-правових актів розглядалися на засіданнях громадських рад при 48 органах виконавчої влади (всього розглянуто 129 таких проектів). Разом із цим, необхідно звернути увагу, що на засіданнях деяких громадських рад не було розглянуто жодного проекту нормативно-правового акта, що може свідчити про низький рівень залучення цими органами громадських рад до розроблення проектів рішень (Участь).

За два роки після прийняття цієї Постанови слід констатувати наявність значних недоліків у сфері законодавчого регулювання діяльності громадських рад:

- законодавство достатньо чітко не регламентує порядок створення ініціативних груп і проведення установчих зборів із формування громадських рад, а також не передбачає санкцій за порушення наявної процедури, чим відкриває можливості для зловживання як з боку органів влади, так і з боку недобросовісних інститутів громадянського суспільства;
- законодавство не встановлює чітких кількісних вимог до структури створених громадських рад (зокрема, це стосується кількості комісій і комітетів, відповідальності заступників голів за певні тематичні напрями регіональної політики), а також не містить припису про неможливість делегування права голосу членам громадських рад;
- законодавство не встановлює чітких строків, що стосуються процесу формування та організації роботи громадських рад, а саме: оперативності оприлюднення інформації про роботу ініціативних груп та протоколи установчих зборів, терміну затвердження керівником органу влади складу громадської ради, тривалості погодження положень про громадські ради.

2.3. Участь громадських організацій у процесі розробки стратегій місцевого розвитку

Розвиток демократичного суспільства припускає широку участь населення в процесі прийняття управлінських рішень та контролі за їхнім здійсненням. Але треба враховувати, що після багатьох років тоталітарного авторитарного минулого значна (без перебільшення переважаюча) кількість громадян просто не має необхідних нави-

чок роботи на терені незалежної громадської активності, не усвідомлює і не може артикулювати своїх інтересів, гідно репрезентувати їх у структурах влади та ін. Як свідчать дані соціологічних опитувань, тільки 22,2% населення України вважають, що їхнє життя залежить більшою мірою від них самих, а не від зовнішніх умов (Проект, 2009, С. 26).

Що ж заохочує громадян до активної участі у роботі органів місцевого самоврядування? На думку незалежних експертів програми «Партнерство громад», можна виділити принаймні п'ять переваг:

1) отримавши подібну можливість, громадяни стають активнішими і повніше беруть участь в управлінні, а активний і енергійний громадський сектор може надати необхідну підтримку місцевим органам влади;

2) уповноважені громадяни спроможні глибше зрозуміти всю складність питань, які вирішують органи місцевого самоврядування, і оцінити терпіння та наполегливість, яких вимагає робота над суспільно важливими проблемами;

3) складні проблеми, із якими органи влади зустрічаються щодня, вимагають урахування якнайширшого діапазону можливих варіантів їх вирішення, інтелектуальний потенціал колективу набагато більший, ніж однієї людини, а творчий – посилюється за рахунок безлічі ідей, що висловлюються людьми з різною освітою, досвідом, навичками і здібностями. Можливості вирішення проблем зростають, коли люди працюють у команді, а не поодиночці;

4) громадяни, залучені до вирішення проблем і процесу прийняття рішення, навряд чи підірвуть зусилля органів влади або виступлять проти нього, тобто самі рішення виявляються ефективнішими і довговічнішими за своїми наслідками;

5) залучаючи кожного причетного до проблем громади до процесу їх вирішення, органи місцевого самоврядування зменшують можливість конфлікту, виникнення протиставлення «ми – вони» і створення протидіючих угруповань (Участь).

У Проекті Закону України «Про форми залучення населення до здійснення місцевого самоврядування» (Проект, 2005) визначається, що метою залучення населення до здійснення місцевого самоврядування є сприяння становленню громадянського суспільства в Україні, активізація ролі населення у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад. Зважаючи на це, основними завданнями залучення населення до здійснення місцевого самоврядування є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України;

- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- виявлення та мобілізація місцевих ресурсів і забезпечення участі населення у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної територіальної громади, інших соціальних програм;
- забезпечення належного інформування громадян про діяльність органів місцевого самоврядування;
- забезпечення зворотного зв'язку та діалогу між жителями й органами місцевого самоврядування;
- сприяння та заохочення активності жителів, підприємств, установ і організацій усіх форм власності територіальної громади щодо місцевої нормотворчості та місцевого соціально-економічного і культурного розвитку;
- створення механізмів прозорого та відповідального урядування органів місцевого самоврядування;
- підвищення довіри населення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування та зниження соціального напруження у громаді;
- формування у громадян відчуття співучасті у прийнятті рішень та вирішенні питань місцевого значення.
- Надзвичайно плідною та перспективною є взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських організацій у формуванні стратегій місцевого (регіонального) розвитку, – саме ця форма сприяє залученню громадян до осмислення існуючого становища, пошуку й реалізації тих чи інших форм зацікавленої та відповідальної участі людей у формах організованої громадської ініціативи.

Призначенням місцевого економічного розвитку (МЕР) є побудова економічної спроможності локальної території для покращення її економічного стану та якості життя людей. Це процес колективної роботи бізнесу, громадськості та недержавного сектору з метою створення кращих умов для економічного зростання і збільшення робочих місць. Стратегія МЕР зазвичай планується органами місцевого самоврядування в узгодженні з партнерами із приватного та громадського секторів. Впровадження проводиться громадськістю, приватним та неурядовим секторами відповідно до їх можливостей. Загальний алгоритм створення стратегії МЕР дано на рис. 2.3.

Система спільної участі громадських організацій у формуванні місцевої політики та вирішенні місцевих завдань розвитку територіальної громади представлена в табл. 2.4.

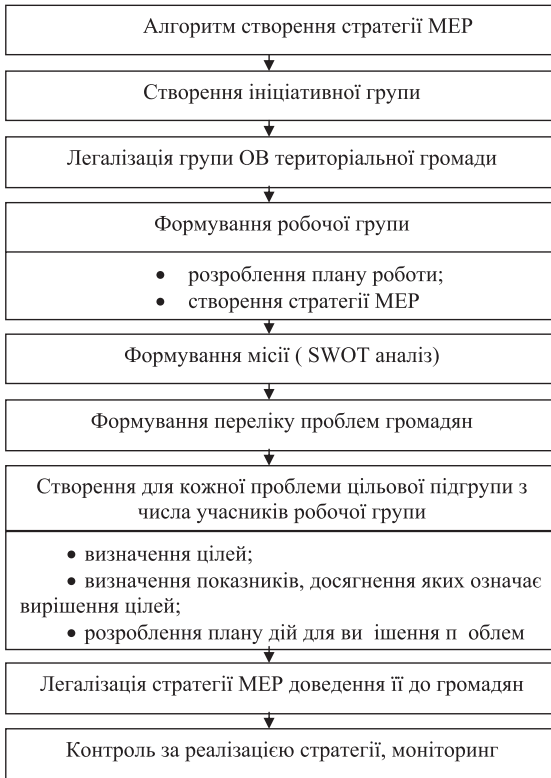


Рис. 2.3. Алгоритм створення стратегії МЕР

Як зазначають російські дослідники з проблем стратегічного міського розвитку, «стратегічний план не є суто адміністративним документом, це, скоріше, договір суспільної згоди, згідно з яким влада, підприємства та громадські організації беруть на себе відповідні зобов'язання. Він розробляється й реалізується всіма партнерами, що мають вплив на розвиток міста з урахуванням інтересів і за участі населення. План адресований усьому місту, задає орієнтири для всіх, показує перспективу і бізнесу, і владі, і жителям, і потенційним зовнішнім інвесторам. Процес стратегічного планування направлено на пошук суспільного консенсусу, на залучення та прийняття рішень – а отже, і на їхню реалізацію – широкого кола зацікавлених осіб. Таким чином, у процесі планування формується механізм стратегічного партнерства в місті – механізм пошуку стратегічних орієнтирів і забезпечення узгоджених дій з їх досягнення» (Бойко-Бойчук, 2005, С. 352).

Система спільного управління (громадська участь в управлінні)

Мета залучення громадян (чого ми хочемо досягти)	Забезпечення умов для свідомої участі населення у формуванні місцевої політики та вирішенні місцевих завдань розвитку територіальної громади
Умови ефективної громадської участі/ умови публічно-приватного партнерства (що супроводжує)	Ініціатива та бажання сторін здійснити зміни. Безпосередня зацікавленість сторін. Прозорість в намірах і діях сторін. Наявність відповідних комунікацій між суб'єктами політики (налагоджених і відпрацьованих механізмів комунікації). Наявність партнерських стосунків (суб'єкт-суб'єктні стосунки замість суб'єкт-об'єктних). Креативність (співтворчість) суб'єктів соціальних процесів, здатність адаптації до змін. Одночасність і спрямованість на досягнення спільного результату зусиль суб'єктів політики. Наявність лідерів реорганізації.
Законодавчі акти (на підставі чого)	Національне законодавство (Конституція та закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» тощо), локальне законодавство (статут, місцеві нормативні акти).
Організації, через які залучається громадськість	Органи самоорганізації населення. Громадські організації. Громадські консультативні комітети або ради. Агенції регіонального (міського) розвитку. Профспілки. Центри інформування населення. Громадські приймальні.
Механізми громадської участі (інструменти залучення громадськості – як залучати громаду)	Механізми (форми чи процедури): звернення громадян, громадські зібрання, громадські слухання (громадська експертиза проектів), мозкові штурми, «круглі столи», конференції, семінари, «дні відкритих дверей» в органах місцевого самоврядування, дні інформування, щомісячні виїзні зустрічі міського голови, зустрічі за вагою, проведення тендерів.
Способи інформування	Оприлюднення окремих видів документів: текстів нормативно-правових актів місцевого самоврядування, результатів голосування на місцевих референдумах, проектів бюджету територіальної громади, звітів з виконання бюджету, проектів стратегічного плану тощо; проведення теле- або радіопередач, тематичних публікацій у ЗМІ, популярні брошури, інформаційні листівки, організація інформаційно-правових центрів, проведення прес-конференцій, розміщення інформаційних стендів, розміщення Інтернет-сторінок, проведення «гарячих» телефонних ліній тощо.

Мета залучення громадян (чого ми хочемо досягти)	Забезпечення умов для свідомої участі населення у формуванні місцевої політики та вирішенні місцевих завдань розвитку територіальної громади
Ресурси громадської участі (що ми використовуємо)	Час, зацікавлені сторони, інформація (про взаємодію сторін), увага місцевих і національних ЗМІ, матеріально-фінансові ресурси, досвід у розв'язанні подібних проблем, рівень довіри.
Мотивація сторін (навіщо ми це робимо)	Прагнення змінити поведінку іншої сторони. Прагнення до взаємопосилення сторін (синергійні ефекти). Можливість реального впливу на події з боку громадян. Збільшення можливостей доступу до інформації. Підвищення якості управлінських послуг.
Ризики та перешкоди залучення громадськості (що може заважати і загрожувати)	Різниця у сприйнятті інформації. Емоції. Мовні помилки. Дисонанс у вербальному і невербальному переданні інформації. Брак довіри між сторонами. Недостатня співпраця між сторонами. Обмежений доступ до інформації про діяльність сторін. Обмаль знань про права та обов'язки. Брак впевненості у своїх силах. Обмаль ресурсів (часу, навичок, інформації, коштів, кадрів). Брак уваги ЗМІ до місцевих проблем. Нереалістичні очікування громадськості від взаємодії із владою. Брак усвідомлення необхідності професійної допомоги. Зосередження на дрібних деталях, а не на широких питаннях. Відсутність активних НДО у громаді. Низька спроможність місцевої влади до покращення своїх послуг. Відсутність досвіду проведення комунікаційних заходів Небажання влади залучати громадян. Непрацююча законодавча база.
Результат залучення громадськості (чому сприяє)	Спільне бачення учасників діалогу (спільний лексикон і спільний бажаний образ майбутнього). Взаємопосилення через взаємодоповнення учасників. Кредит довіри від різних соціальних груп. Підвищення легітимності рішень органів місцевого самоврядування. Налагодження комунікацій всередині громади (набуття досвіду взаємодії). Використання механізмів зворотного зв'язку Залучення нових ініціатив та ідей, можливе знаходження нестандартних рішень. Зведення до мінімуму помилок, нововведень шляхом громадської експертизи проєктів. Підвищення рівня розуміння непопулярних рішень. Об'єднання місцевих ресурсів. Формування зразків нової культури поведінки (взаємоповага, терпимість, прозорість влади тощо). Долання психологічних бар'єрів між різними соціальними групами у процесі діалогу і співробітництва. Зменшення соціального напруження в громаді. Очоловання владою дискусійних процесів та акумуляція соціальної енергії на вирішення пріоритетних завдань розвитку територіальної громади.

У тих містах, де потенціал, повноваження, ресурси ОМС не є сильними і достатніми, а потенціал громадських організацій досить великий, пропонується використовувати варіант (рис. 2.4) – створення дистанційних від ОМС) агенцій міського розвитку (АМР), до певної міри аналогів зарубіжних некомерційних організацій розвитку території. У якості прикладу можна навести агенції розвитку території в Санкт-Петербурзі. Деякі з таких організацій комплексно займаються розвитком території та реалізують при цьому широкий спектр функцій - від супроводу приватних проектів до розробки стратегій розвитку територій. Слід також зазначити, що концепція створення агенцій розвитку найбільш повно розроблена російськими вченими Інституту економіки міста і Леонт'євського центру (Проект, 2005).

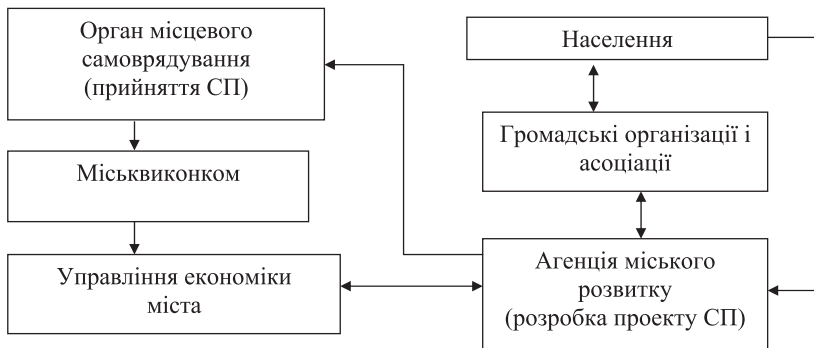


Рисунок 2.4. Створення агенції міського розвитку в містах

АМР – організація, яка працює на засадах партнерства й міжсекторної взаємодії між державними та недержавними, приватними структурами, ОМС, громадськістю. Основною метою її є сприяння місцевому розвитку на основі мобілізації місцевих ресурсів, потенціалу громади, міжсекторної взаємодії.

Зразком для формування, визначення прав, функцій та обов'язків цих агентств може послужити діяльність вже діючих Агенцій регіонального розвитку (АРР), які є центральним вузлом процесу розробки стратегії. АРР є: ядром державно-приватного партнерства; головним координатором процесу та груп; контролером якості результатів роботи кожної групи чи експерта; виконавцем і суб'єктом, який мобілізує кошти; установою для моніторингу, аналізу й оновлення Стратегічного документу. Вони створені відповідно до положень Концепції державної регіональної політики (Про концепцію, 2001). Формування мережі Агентств регіонального розвитку визнано необхідним елемен-

том розбудови інфраструктури регіонального розвитку. З цією метою у 2001 році створено Асоціацію агентств регіонального розвитку України. На 01.01.2010 р. вона об'єднувала 43 зареєстрованих агентств регіонального розвитку.

На наш погляд, найбільш ефективною формою агенції є недержавна прибуткова організація, яка є виразом розвитку приватно-державного партнерства у місті. Це дозволяє їй поєднувати в собі кращі риси адміністративних методів, які використовують органи місцевого самоврядування влади з ініціативністю й енергією неурядового сектора, активністю громадськості. Основною метою діяльності АЕР є розробка довгострокової стратегії економічного розвитку міста, спрямованого на поліпшення якості життя міського співтовариства, створення сприятливого середовища для розвитку економіки, формування образу міста як місця, привабливого для інвестицій.

До основних завдань агенції слід віднести наступні:

1) Організаційні:

- сприяння створенню позитивного ділового іміджу, бренду території та інвестиційної привабливості відповідної території;
- сприяння участі міста у міжнародних, національних і регіональних програмах розвитку, координації і співпраці.

2) Дослідницькі й навчальні:

- виконання ролі центру інформації, ресурсного центру щодо програм технічної, фінансової та навчальної допомоги; створення баз даних із проблематики розвитку, утворення бібліотечного та довідкового фондів;
- організація збору, обробки і представлення замовнику правової, маркетингової, патентно-ліцензійної інформації з напрямів розвитку міста;
- сприяння проведенню аналітичної та дослідницької діяльності в галузі розвитку міста (наприклад, аналіз стану майна, бюджету, фінансової діяльності й кредитоспроможності), а також прогнозування напрямів розвитку;
- діагностика поточного стану економіки та соціальної сфери, виявлення потенційних можливостей і загроз нормальному розвитку території як у цілому, так і окремим виробничим комплексам, об'єктам і соціальній сфері;
- пропагування і впровадження нових інструментів розвитку;
- організація навчання та надання консультаційної, методичної допомоги з питань місцевого розвитку, СП та інвестиційних програм, проєктів;
- підготовка та видання інформаційних, навчально-методичних

посібників і матеріалів по новим підходам, інструментам, технологіям у області економічного та соціального управління містом;

- організація семінарів конференцій, симпозіумів, круглих столів з питань управління та розвитку територій та виробничо-господарських комплексів.

3) Економічні задачі:

- ініціювання та підтримка дій, спрямованих на створення комплексного розв'язання проблем фінансування розвитку міста;
- накопичення, залучення й надання ресурсів для розвитку міста (як внутрішнього, так і іноземного походження);
- організація заходів із залучення коштів у інвестування конкретних регіональних проектів (пряме та портфельне; опосередковане – за допомогою залучення коштів Фонду регіонального розвитку; кредитування; надання грантів тощо);
- робота з міжнародними фінансовими організаціями з метою залучення інвестицій та отримання технічної допомоги;
- пошук партнерів та вплив на потенційних партнерів-інвесторів (резидентів та нерезидентів) із метою активізації їхньої діяльності у сфері регіонального розвитку;
- надання інформаційного, організаційного сприяння міжнародним і зарубіжним організаціям за програмами інноваційного розвитку територій.

4) Задачі в області СП:

- здійснення попереднього відбору програм і проектів місцевого розвитку;
- розробка стратегічних цілей та завдань, індикаторів;
- розробка проекту стратегічних документів (СД);
- обговорення проектів стратегічних документів, підготовка матеріалів для їх затвердження;
- контроль, моніторинг виконання стратегічних документів, підготовка звіту;
- проведення незалежної експертизи програм, проектів і заходів стосовно соціального та економічного розвитку міста, у тому числі організація громадської експертизи програм і проектів;
- забезпечення реалізації програм і проектів місцевого розвитку;
- координація та управління реалізацією стратегій, конкретних проектів та програм розвитку міста.
- У кожному місті може бути створена й функціонувати лише одна АМР. Якщо АМР створюватиметься як підрозділ ОМС, повинно бути видано розпорядження мера міста, в якому визначається статус організації, її склад, терміни роботи, бюджет

та інші ресурси, повноваження. У цьому випадку ОМС може виступити як засновник такої АМР, використовуючи в якості статутного фонду власні інтелектуальні, інформаційні ресурси й передаючи створюваній організації об'єкти нерухомості або інше майно. Штат фахівців АМР може становити 5–6 чоловік, у числі яких: економіст-аналітик, фахівець із прогнозування та складання моделей, демограф або фахівець із соціальних питань, фахівець із планування та зонування міської території, спеціаліст із фінансів, спеціаліст із управління проектами. Штат технічних співробітників – АМР виступає як певний інституційний механізм місцевого розвитку;

- діяльність агенції повинна координуватись державними структурами зі збереженням автономії у прийнятті рішень;
- АМР повинна володіти фінансовими ресурсами для реалізації проектів місцевого розвитку;
- АМР має стати повноправним учасником процесу розвитку із достатнім впливом на кожен із елементів у трикутнику «влада – громадськість – бізнес», що передбачає чітке визначення організаційно-правового статусу агенції як громадської організації з правом на здійснення господарської діяльності.

При виборі ОМС моделі організації роботи з СП необхідно враховувати безліч різних чинників, зокрема: масштаби роботи, очікуване коло завдань; наявність фінансування та ресурсного забезпечення процесу СП, відповідних структур у складі міської адміністрації; активність та організованість жителів, громадських організацій, можливість їх залучення до роботи у процесі СП. Ролі різних суб'єктів у процесі СП представлені на рис. 2.5.

Громадська участь у процесі СП – один із фундаментальних принципів місцевого самоврядування. У виступі Президента України на Ювілейних заходах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України визначалося: «Необхідно створити максимально сприятливі умови для участі громадськості в управлінні територіями, у тому числі через органи самоорганізації населення. Виходячи з цього, необхідно ретельно вивчити громадську думку, врахувати соціально-психологічні ризики, вести потужну роз'яснювальну роботу».

Участь громадськості в процесі вирішення місцевих проблем та прийняття управлінських рішень дозволяє людям оцінити проблеми, краще їх зрозуміти, побачити об'єктивні труднощі та перешкоди, із якими стикається влада. У свою чергу, таке розуміння змінює ставлення громадян до влади: від критиканства й голосливого популізму – до конструктивної критики, взаємодії та співпраці (Абрам'юк, 2011, С. 29).

До основних напрямів спільної діяльності ОМС та громадськості в процесі СП запропоновано віднести наступні:

1) спільна участь у процесі підготовки, обговорення, розробки, впровадження, моніторингу та контролю стратегічних документів соціально-економічного розвитку міста шляхом участі у роботі громадських рад, робочих груп, комісій;

2) обов'язковий розгляд громадських ініціатив, пропозицій щодо змісту стратегічних документів;

3) впровадження у практику діяльності ОМС механізмів соціального замовлення, конкурсів місцевих (громадських) ініціатив (проектів) у процесі реалізації стратегічних документів. Для цього необхідно розробити і прийняти відповідні положення про ці форми участі громадськості;

4) впровадження практики підписання суспільних договорів письмової угоди між органами влади та недержавними організаціями, яка описує взаємні обов'язки влади і громадських організації щодо забезпечення незалежності громадського сектора, порядок проведення консультації, порядок надання фінансування та інших ресурсів (наприклад, приміщення, транспорту, експертів) для реалізації ініціатив на користь громади, механізми взаємної звітності тощо (Тарнаруцький, ел. ресурс). Предметом суспільного договору є форми взаємодії органів місцевого самоврядування й недержавного сектора для задоволення потреб територіальної громади. В Україні суспільні договори між владою та громадськими організаціями вперше підписано восени 2006 року в кількох містах Львівської області – Дрогобичі, Червонограді, Сокалі та Самборі в межах Програми «Демократизація України: програма малих проектів», що реалізовувалася за фінансової підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). На вітчизняному ґрунті перший досвід таких контрактів пов'язаний не стільки із забезпеченням конкретного інструментарію співпраці органів влади і третього сектору, скільки з гарантіями такої співпраці і ключовими принципами, що зіграло значну роль у започаткуванні самої практики суспільних договорів;

5) постійне інформування членів громади про ініціативи органу місцевого самоврядування, зміст стратегій, результати моніторингу та контролю виконання стратегічних документів.

Треба зазначити, що необхідність оприлюднення проектів, прийнятих стратегічних документів, звітів щодо їх реалізації потребує внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (Закон, 2011).

У зв'язку з цим пропонується таку редакція пункту даного Закону: «Проекти нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, що підлягають громадському обговоренню оприлюднювати відповідними розпорядниками публічної інформації не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття». Затвердження цього положення значно посилить можливість обговорення стратегічних документів членами громади, прозорість прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Важливе значення в сучасних умовах набуває відстеження стану громадської думки. Соціологічні дослідження, телефонні «гарячі лінії», Інтернет-форуми та інші форми зворотного зв'язку з населенням є джерелом отримання інформації, що дає учасникам СП відомості про те, наскільки чутливі зміни відбуваються в житті міста, який характер (позитивний чи негативний) вони несуть, а також про те, в якому напрямі слід рухатися далі.

Розділ 3. Соціальний капітал територіальної громади: сутність, механізм та інструменти формування і розвитку

3.1. Залучення громадян до безпосереднього самоврядування як передумова розвитку соціального капіталу

Розуміння ролі та місця соціального капіталу в системі поля чинників, що впливають на розвиток держави знаходить усе більшу увагу вітчизняних дослідників. Ряд українських науковців (Н. Чала, Я. Жаліло, О. Пасхавер, В. Карасьов, В. Фесенко, І. Акімова) розглядають соціальний капітал у якості однієї з категорій забезпечення економічного розвитку, розбудови платформи для проведення діалогу між державою та бізнесом. Та більшою мірою у працях вітчизняних вчених (А. Колодій, В. Степаненко, В. Бакуменко та А. Михненко, М. Лесечко, О. Сидорчук) соціальний капітал визначається як база для інституалізації суспільства, формування довіри та відповідальності.

Згадуване зростання уваги не є дивним – адже соціальний капітал у зарубіжному науковому дискурсі вже набув значення чи не основної категорії суспільного розвитку. Одним із перших звернув увагу на соціальний капітал філософ Алекс де Токвіль, автор книги «Демократія в Америці», який, щоправда, не використовував термін «соціальний капітал», а назвав це «мистецтвом об'єднання». Токвіль спостеріг, що в США, на відміну від співгромадян у його рідній Франції, американці можуть об'єднуватися у різноманітні добровільні товариства: літературні клуби, релігійні товариства, групи боротьби з рабством. Це дозволяло об'єднати дії слабких людей та, на його думку, було надзвичайно важливим для успіху американської демократії. За його висловленням, то була «школа демократії», або, як міг би сказати економіст, соціальний капітал у такій формі створив додаткові моральні норми, які уможливили демократію. Саме таке розуміння сутності проблеми слугувало певною основою для більш ґрунтовного її осмислення іншими вченими протягом декількох останніх десятиліть (Фукуяма, 2006).

Аналіз зарубіжної та вітчизняної літератури свідчить, що існує декілька підходів до трактування терміну «соціальний капітал». Р. Патнам зазначає: «Соціальний капітал – це особливості соціальної організації, такі як довіра, норми, соціальні мережі, які підвищують

ефективність суспільства через сприяння координації дій». За М. Шиффом «соціальний капітал – це набір елементів соціальної структури, що впливають на стосунки між людьми і є базовими аргументами для продукування та реалізації функцій». На думку Френсіса Фукуями, соціальний капітал – це норми, неформальні норми або цінності, які роблять можливими колективні дії у групах людей. Він визначає соціальний капітал як набір неформальних цінностей та норм, які поділяють члени групи та які роблять можливою співпрацю всередині групи. Соціальний капітал Ф. Фукуями відрізняється від інших форм капіталу тим, що зазвичай створюється й передається через такі культурні механізми, як релігія, традиція або історична звичка (Лесечко, 2008, с.59).

У своїх роботах Дж. Коулман, засновник концептуального підходу при дослідженні соціально-економічних систем, визначає категорію «соціальний капітал» як здатність людей працювати разом задля досягнення спільної мети в групах, організаціях і об'єднаннях, гармонійно поєднуючи довіру, життєздатні канали комунікації, норми і санкції. Відштовхуючись від цієї ідеї, його послідовники виокремлюють три складові соціального капіталу – норми, мережу організацій та довіру, в зв'язку з чим він постає як суб'єктивний феномен, що включає цінності та настанови громадян, які обумовлюють стосунки між ними (Коулман, 2001).

Концепція М. Вулкока спирається на наступне визначення соціального капіталу – це особливості соціальної організації, такі як довіра, соціальні норми, мережі, які підвищують ефективність суспільства через полегшення координації діяльності (Чала, 2010, с.163).

У працях вітчизняних вчених соціальний капітал пов'язується з проведенням організаціями соціально-відповідальних дій, база для інституалізації суспільства, формування довіри та відповідальності, розбудови платформи для проведення діалогу між державою та бізнесом. На проблему формування соціального капіталу вітчизняні вчені звернули увагу порівняно недавно. Науковець-економіст Я. А. Жаліло визначив «соціальний капітал» як результат взаємодії людей через соціальні структури, здатність індивідів розпоряджатися обмеженими ресурсами на підставі свого членства у певній соціальній мережі або ширшій соціальній структурі. Моральність і довіра як важливі елементи соціального капіталу посідають вагоме місце серед сучасних чинників конкурентоспроможності (Жаліло, 2009, с. 326).

Вітчизняний дослідник В. Степаненко зробив широкий аналіз концепції соціального капіталу в посткомуністичному контексті та дослідив зв'язок соціального капіталу з проблемами формування

громадянської ідентичності та стану громадянського суспільства в Україні (Лесечко, 2008, с.59). А дослідники В. Бакуменко та А. Михненко характеризують соціальний капітал як інтегроване поняття, яке охоплює всі існуючі форми організацій (державних, приватних або громадських), а також всі формальні й неформальні відносини між людьми (особисті, сімейні та суспільні; засновані на традиціях або регульовані законом). Соціальний капітал скріплює суспільство в єдиний «організм», який може бути більш або менш здатним до зростання і розвитку. У суспільстві, що в достатку володіє соціальним капіталом, знижуються всі витрати виробництва та ведення бізнесу, оскільки відносини довір'я, існуючі між людьми, значно полегшують координацію їх зусиль і сприяють взаємовигідній співпраці. Навпаки, у суспільстві з дефіцитом соціального капіталу відсутність довір'я між людьми веде до загострення всякого роду конфліктів (соціальних, міжнаціональних та навіть особистих) і, відповідно, перешкоджає ефективній співпраці, необхідній для швидкого економічного зростання і стійкого суспільного розвитку. Оскільки соціальний капітал суспільства складається з безлічі складових, навряд чи можливо вгадати єдиний, виключно правильний спосіб визначення його величини. Однак це не означає, що вимірювання в цьому випадку взагалі неможливе. Вчені використовують різні узагальнюючі показники, що розраховуються на основі даних досліджень громадської думки. Частіше за все використовуються, наприклад, дані про міру довір'я населення до державних і недержавних організацій, про поширеність членства в різних громадських організаціях і про розвиток незалежних засобів масової інформації. На основі такого роду вимірювань вчені зробили висновок про виняткову важливість соціального капіталу суспільства для його успішного розвитку. При цьому помічено також, що радикальні реформи або швидкий, але незбалансований розвиток суспільства часто підривають форми соціального капіталу, що склалися, не замінюючи їх новими. Підрив соціального капіталу суспільства загрожує його суспільній єдності та ставить питання про можливість його подальшого розвитку (Михненко, 2006, С. 153).

Отож, соціальний капітал, як уже зазначалося, є продуктом громадян на всіх рівнях організації людей, який створює як прямі, так і непрямі наслідки. За М. Лесечком (Лесечко, 2008, С. 60), громадяни, здобуваючи соціальний капітал за рахунок участі в організаціях громадянського суспільства, надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів управління державою. До того ж, соціальний капітал передбачає існування інститутів, відносин і норм, що визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспіль-

стві та сприяють стійкому розвитку країни. Дія соціального капіталу базується на принципах соціальної єдності, тобто згуртованості, цілісності і неподільності суспільства. За допомогою соціального капіталу забезпечується соціальна справедливість, тобто рівні можливості для реалізації прав і свобод громадян, задоволення соціально-економічних потреб; консолідація суспільства – зміцнення, згуртування членів суспільства. Поняття соціального капіталу включає довіру до оточуючих та різних соціальних інститутів, горизонтальні відносини індивідів, соціальні норми та цінності, цільові установки (Лесечко, 2008, С. 61).

Отже, основою формування потужного соціального капіталу є високий рівень довіри. При дослідженні соціального капіталу, крім довіри, Н. Чала виділяє наступні три форми: зобов'язання та очікування, які залежать від надійності соціальної середовища; властивість соціальної структури до передачі інформаційних потоків і норм. Сутністю, яка забезпечує відмінність соціального капіталу від інших форм капіталу (людський, фізичний та ін.), є його реалізація як суспільного блага, коли учасники, що створюють соціальний капітал отримують тільки невеличку його частину, що, власне і є джерелом розвитку (Чала, 2010, С. 164).

Довіра є важливою перш за все тому, що уможливорює ефективне вирішення дилеми колективних дій за допомогою горизонтальної соціальної самоорганізації, таким чином забезпечуючи функціонування демократичного режиму, ефективного та підзвітнього уряду, а також сприяє економічному добробуту. Як найбільш дорога складова соціального капіталу, довіра необхідна в першу чергу для заможності країни загалом. У суспільстві з високим рівнем довіри звичайно вище рівень визнання публічної влади, а отже, нижче витрати на підтримку порядку.

В українському суспільстві присутній високий рівень недовіри до органів державної влади як з боку суб'єктів господарювання, так і з боку громадян-фізичних осіб, проте зберігся кредит довіри громадян один до одного. Така ситуація суттєво обмежує джерела економічного розвитку держави, бо суспільство, що побудоване на довірі має більші стимули до розвитку, акумулює ресурси у фізичний капітал, більшу імовірність повернення ресурсів та накопичення людського потенціалу. Натомість у суспільства з низькою довірою на прийняття рішень впливають родинні зв'язки та дружні відносини, тому що довіру мають тільки партнери, яких знають особисто.

У суспільстві, що побудоване на довірі, високі моральні норми забезпечують використання наявних ресурсів у повному обсязі та

виключно за цільовим призначенням, що надзвичайно важливо для нормального функціонування соціальної та гуманітарної сфер, роботи органів влади та ін. Незадовільні темпи розвитку України, крім суто політичних та економічних чинників, Н. Чала пояснює суттєвим впливом гуманітарного чинника – низьким рівнем соціального капіталу суспільства.

Еліно́р Остро́м, лауреатка Нобелівської премії з економіки, у своїй книзі «Управління суспільством: еволюція інститутів колективних дій» (Ostrom, 1990) велику увагу приділяла питанню управління загальними благами. Вона не розділяла поширену думку про те, що локальне управління громадськими багатствами здійснюється дуже неефективно, і тому або виконувати відповідні функції повинні центральна влада, або ці багатства повинні бути приватизовані. Грунтуючись на численних дослідженнях рибних господарств, пасовищ, лісів, озер і водосховищ, що знаходяться під управлінням самих користувачів, Е. Остром показала, що результати у багатьох випадках набагато вищі, ніж ті, що передбачені стандартними теоріями. Вона говорить про те, що самі користувачі ресурсів усе частіше розробляють витончені й ефективні механізми прийняття рішень та політики управління в цілому, що дозволяють, у тому числі, вирішувати проблему колективних дій. Е. Остром зазначає, що цей принцип краще за все спрацьовує в маленьких співтовариствах, які є обмеженими, стабільними та порівняно однорідними відносно етносу, релігії та інших диференціюючих чинників (Остром, 1990).

Згідно з концепцією Ф. Фукуями, соціальний капітал – це підтвержені неформальні норми, які сприяють співробітництву між двома та більшою кількістю індивідуумів. Отже, надзвичайно важливими є «неписані правила» – норми, які забезпечують не формальне управління, слугують фундаментом відносин та виховання молодого покоління. Система норм та правил, що панують у суспільстві спонукають кожного члена зважати на колективні інтереси, поступаючись власними, тому ціла низка завдань може виконуватися при частковій оплаті або зовсім безоплатно як благодійний внесок, волонтерська праця тощо. Можливість неформального співробітництва має велике значення для економіки, політики та суспільства в цілому. Звичайно, що у сфері економіки люди можуть співробітничати, застосовуючи формальні правила, контракти, правове регулювання в цілому, яке ми вважаємо дуже важливим у системі формальних правил, що створюють можливості для співробітництва між людьми.

З іншого боку, якщо люди є чесними, вони користуються певною взаємністю та не діють безпринципно. Це суттєво знижує рівень так

званих операційних витрат. Через це загальні витрати на ведення бізнесу знижуються. Також це має позитивний вплив на економіку та покращує здатність людей співробітничати у якості підприємців для вирішення проблем і життя в цілому. Та навіть в умовах найрозвинутішого правового суспільства, наприклад, у Сполучених Штатах, існування суспільної довіри й досі має вирішальне значення. Зокрема, багато соціальних послуг не перебуває в компетенції держави. Одна з причин того, що Сполучені Штати мають відносно мало державних програм соціального забезпечення порівняно із Західною Європою, полягає в тому, що велика кількість соціальних послуг надається безпосередньо іншими частинами громадянського суспільства. Таким чином, існування соціального капіталу є дуже важливим у всіх цих вимірах (Фукуяма, 2006).

Довіра як найважливіша складова соціального капіталу необхідна передусім для успішного розвитку країни загалом. Питання довіри або її відсутності стають дуже важливими в сучасному управлінні та житті суспільства. Довіра є важливим компонентом соціального капіталу. Чим вищий рівень довіри в суспільстві, тим більша ймовірність співпраці. Співпраця часто буває потрібна між законодавчою та виконавчою владою, між працівниками та керівниками, між політичними партіями, урядом і приватними організаціями, але укладання договорів про співпрацю та моніторинг бувають неможливі. І саме довіра й соціальний капітал, у свою чергу, сприяють співпраці та зменшують витрати на пильнування за дотриманням угод. Взаємодія населення на рівні місцевих громад становить горизонтальну співпрацю, яка є важливою для побудови співпраці та взаємодії громадян і громадянського суспільства з системою управління. І найперше – із системою органів місцевого самоврядування. Соціальний капітал фактично є соціальним підґрунтям для побудови ефективної системи органів місцевого самоврядування. Загальні цілі громади та людей, які її складають, мають бути спільними та відомі кожному, бути взаємопов'язаними та гармонійними, в іншому ж випадку виникатиме протистояння і знижуватиметься ефективність роботи певного громадського об'єднання (Лесечко, 2002, С. 56).

Зосередимо увагу на ще одній, «економіко-суспільно-утворюючій» ознаці соціального капіталу як елементу функціонування організованої суспільної системи. У такому контексті соціальний капітал «не може знаходитися у приватній власності, тобто він є суспільним благом, належить усім членам громадянського суспільства разом і є важливим елементом економічного сталого розвитку суспільства» (Дем'янчук, 2007, С. 27). Бо вже доведеною із використанням вітчиз-

няних досліджень є теза про те, що коли, згідно з Ф. Фукуямою, природний капітал (природні ресурси) є малодинамічним чинником, то «зростання соціального капіталу за рахунок розширення соціальних зв'язків, зміцнення іміджу і, як наслідок, довіри – цілком можливі у контексті економічного розвитку, позбавленого впливу дисфункціональних екологічних конфліктів» (Петрушенко, 2012, С. 26).

Кожна громада має певні ресурси – фінансові, матеріальні, адміністративні, духовні, людські, часові, природні тощо. Для кращого розуміння ресурсів громади важливо використати поняття соціального капіталу, яке за своєю суттю охоплює сукупність недержавних та некомерційних суб'єктів соціального життя, мережу їх взаємозв'язків, цінності та норми, яких вони дотримуються, а також різні види діяльності, здійснювані ними з власної ініціативи у рамках сформованої мережі зв'язків та з дотриманням усталеної системи цінностей і норм (Лесечко, 2008, С. 61). На думку Р. Патнема, поняття соціального капіталу характеризує єдність культури і структури, що складається в межах громад. Воно включає в себе норми взаємності (такі як довіра і толерантність) та мережі громадянської активності (участь людей у різних спілках та об'єднаннях). Доповнюючи одна одну, ці дві складові соціального капіталу сприяють об'єднанню та кооперації людей, внаслідок чого люди схильні добровільно підкорятися правовим нормам і утворюють сприятливе соціальне середовище для функціонування демократичних інститутів (Патнем, 2001).

Представники ж громадян і органи місцевого самоврядування задля розвитку громади повинні будувати співпрацю на наступних принципах: партнерство, участь та громадянська активність, повага, відповідальність і обов'язок давати звіт, незалежність громадянської ініціативи, рівне ставлення до всіх (Лесечко, 2008, С. 62–63).

На думку дослідника О. Радченко, розвиток реальної демократії та прищеплення демократичної політичної культури в Україні залишається справою ентузіастів та тих керівників місцевих органів влади, які щиро намагаються запровадити механізми демократичного врядування у практику управління на місцях. При цьому одним із найважливіших компонентів демократичної політичної культури є участь громадян та їх довіра до органів влади. Зараз відбуваються поодинокі спроби запровадити діалогову форму взаємодії місцевих органів влади з територіальними громадами (Радченко, 2009).

Відсутній дієвий механізм стимулювання до співпраці посадових осіб органів місцевого самоврядування. «Механізми вирішення соціальних питань, способи доступу громадськості до інформації, шляхи участі громад у прийнятті рішень, відповідальність посадових осіб

за невиконання положень закону – все це або майже відсутнє, або має декларативний характер», – відзначає дослідниця Л. Бакалова і робить висновок: «комунікація влади та мешканців міста має ситуативний характер і не спрямована на досягнення конкретного результату», що спричиняє «певне розчарування і взаємні звинувачення у небажанні співпрацювати» (Бакалова, 2008, С. 225).

Вітчизняні дослідники Л. В. Беззубко та О. В. Скопечь також зазначають, що форм взаємодії влади і громадськості на територіальному рівні, закріплених законодавчо, недостатньо для пробудження ініціативності серед громадськості (Беззубко, 2009, С. 34). На нашу думку, активне впровадження у практику місцевого самоврядування різноманітних, у тому числі й не унормованих поки що чинним законодавством форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні здатне дати належну відповідь вищеперерахованим викликам.

Маючи конституційну основу для своєї діяльності, підкріплену практичною необхідністю консолідації зусиль влади і громадськості задля вирішення тих чи інших місцевих завдань, не унормовані законодавством форми участі у процесі свого створення та діяльності певним чином регламентують свою діяльність в межах чинного законодавства.

Отже, останнім часом в Україні впливовість та дієвість демократії прямої участі зростає. Усвідомлена громадська активність та адекватна здатність до самоорганізації українців є необхідною умовою неповернення до часів ігнорування волі громади. Саме тому на часі формування нової філософії відносин між владою та громадськістю: від конфронтації та конкуренції – до діалогу та співпраці (Форми, 2007, С. 7). Адже громадська участь – це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для влади, а тому є корисною та потрібною для розвитку громади в цілому.

Найважливішим ресурсом для місцевого розвитку є людський потенціал місцевої спільноти – соціальний капітал, який формується із знань і вмінь окремих мешканців, що об'єднують свої зусилля для співпраці в напрямі розвитку всієї громади. Основою формування соціального капіталу є довіра громадян як до організацій громадянського суспільства, так і до органів публічної влади. Досвід стрімкого розвитку місцевого самоврядування сусідніх країн показує, що залучення мешканців до вирішення актуальних проблем громади має стати першочерговим завданням для органів місцевого самоврядування. Саме об'єднання зусиль громади, яка активно долучається до безпосередньої участі у вирішенні власних проблем і бере на себе ініціативу щодо реалізації проектів, є запорукою сталого розвитку.

3.2. Соціальна мобілізація як механізм формування соціального капіталу територіальної громади

Важливою передумовою для сталого розвитку громади є активна участь її членів як у формуванні, так і безпосередній реалізації місцевої соціальної політики. Згуртованість громади навколо вирішення проблеми є запорукою уникнення внутрішніх протиріч, що лише сприяє ефективному її розв'язанню. Поряд із тим, усвідомлення мешканцями важливості вирішення тієї чи іншої проблеми, розуміння, що такі дії спрямовані на досягнення благополуччя всієї громади або її частини, може стати стимулом не лише для загального схвалення дій місцевої влади, а й активного залучення самих мешканців до конкретної діяльності.

Чимало громад в Україні стикаються з проблемою пошуку інвестицій для вирішення нагальних місцевих проблем. Власні доходи місцевого бюджету є недостатніми, субвенції державного бюджету спрямовані на забезпечення радше мінімальних соціальних стандартів, ніж конкретних пріоритетів розвитку окремих громад, а «бюджети розвитку» в українських громадах часто фактично не виконують своєї основної функції. Можливості органів місцевого самоврядування залучати додаткові кошти через створення різноманітних позабюджетних фондів останнім часом зазнали істотних обмежень. Зокрема, законодавство забороняє пряму участь органів місцевого самоврядування й комунальних підприємств у створенні позабюджетних і благодійних фондів. Та головне, що позабюджетні фонди виявилися недостатньо ефективним засобом соціальних інвестицій, бо мало зважали на потреби розвитку власне громади. Тому громадські ініціативи звертають дедалі більшу увагу на механізми ефективного соціального інвестування, залучення внутрішніх ресурсів громади для вирішення нагальних питань місцевого значення.

З розвитком демократії прийшло усвідомлення важливості участі громадськості в управлінні державними справами, необхідності забезпечення реальних можливостей для впливу громадян на дії влади, розвиток та реалізацію планів і програм, розв'язання наявних проблем. Україна обрала для себе демократичний шлях розвитку, європейську інтеграцію проголошено стратегічною метою. На всіх рівнях влада говорить про важливість діалогу з громадськістю, місцеве самоврядування набуває реальної сили. Люди перестають бути просто населенням, що мешкає на певній території, і стають самоврядною громадою, кожен член якої у міру своїх можливостей допомагає становленню добробуту всіх. Отже, залучення мешканців до

вирішення актуальних проблем громади має стати першочерговим завданням для органів місцевого самоврядування. Саме здійснення так званої соціальної мобілізації – об'єднання зусиль громади, яка активно долучається до безпосередньої участі у вирішенні власних проблем, бере на себе ініціативу щодо реалізації проектів, є запорукою сталого розвитку.

Українські та іноземні експерти муніципальної програми сталого розвитку ПРООН соціальну мобілізацію розглядають як динамічний, проте поступовий процес, який має на меті залучення потенціалу громадян, недержавних організацій, освітніх закладів і приватного сектора до вирішення місцевих проблем розвитку та самопомогги; освітній процес, який навчає місцеві зацікавлені сторони приймати управлінські рішення та спільно планувати напрямки розвитку; зміна свідомості людей у такий спосіб, що вони стають готовими до нових форм соціалізації та поведінки. Це динамічний процес залучення потенціалу та бажання людей допомогти самим собі спільними діями (Децентралізація, 2007, С. 28). Зокрема, на їхню думку, соціальна мобілізація залучає всі сегменти суспільства (чоловіків, жінок, молодь, бідних/багатих, приватний сектор, місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, освітні заклади) у формі партнерства заради досягнення спільної мети і приводить до уповноваження громади в процесі місцевого розвитку.

Інший практик активізації громадян В. Є. Сороковський соціальну мобілізацію розглядає як добровільну участь жителів у громадських об'єднаннях (органах самоорганізації населення, громадських організаціях, неприбуткових кооперативах) для реалізації місцевих ініціатив та проектів. Проте, на його переконання, без зовнішньої допомоги процес соціальної мобілізації сам по собі початися не може, потрібна активна підтримка ініціатив населення з боку місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, нерідко – за участі зацікавлених міжнародних недержавних організацій. Посилаючись на міжнародний досвід реалізації програм соціальної мобілізації у різних країнах, як розвинутих, так і таких, що розвиваються, джерело зазначає, що створення функціональних суспільно-економічних об'єднань є найбільш ефективним механізмом подолання соціальної апатії, бідності, наслідків жорсткого централізованого управління й переходу до соціальної мобілізації та сталого соціально-економічного розвитку, особливо для сільських громад. Основною метою соціальної мобілізації, на його думку, є підвищення соціальної активності та соціальної відповідальності населення шляхом організації людей у громадські об'єднання для розв'язання місцевих проблем та забезпе-

чення сталого розвитку. Додаткова мета – сприяння процесам демократизації шляхом впровадження децентралізованих методів місцевого самоврядування (Сороковський, 2009, С. 58–59).

Проте не всі дослідники та практики з питань активізації громадян визначають формування громадських об'єднань як обов'язкову передумову виникнення феномену соціальної мобілізації. Наприклад, Р. Р. Краплич відзначає, що головним ресурсом, який має мобілізувати громада, є люди, які своїми власними ідеями, бажаннями та справами можуть покращувати навколишнє середовище або чиєсь становище. Таких людей називають волонтери (добровольці) чи громадські (суспільні) активісти. Серед добровольців є чимало людей, яких у професійному плані називають експертами – добрими фахівцями своєї справи. Джерело розглядає активізацію участі населення у вирішенні проблем громади як мобілізацію локальних ресурсів. При цьому під ресурсами автор розуміє не лише корисні копалини, матеріальні цінності, майно та фінанси. У його розумінні, мобілізація локальних ресурсів – це приведення до активного стану людей, використання необхідних засобів (обладнання, майна, матеріалів), залучення коштів на подолання конкретної проблеми (проблем), що потребує вирішення у територіальній громаді.

Таким чином, Р. Р. Краплич визначає сім етапів ефективної мобілізації локальних ресурсів: 1) наявність проблеми чи потреби, що є надзвичайно актуальною, важливою у громаді – як правило, громадяни легко погоджуються вкласти власні кошти чи самостійно взятися до роботи щодо вирішення проблеми, яка їх стосується безпосередньо; 2) ясне усвідомлення громадою суті проблеми та розуміння, від чого залежить її вирішення; 3) створення ініціативної групи з авторитетних представників різних суспільних секторів громади; 4) створення ініціативною групою (при обов'язковому активному залученні усієї громади) чіткого плану дій щодо вирішення проблеми; 5.) чітке планування дій із залучення ресурсів, як матеріальних, так і людських, та реалізація цього плану; 6) звітування перед громадою про виконання плану дій, залучення та використання ресурсів на кожному з етапів його реалізації; 7) подяка усім долученим до вирішення проблеми за допомогу та залучення їх знову у процесі вирішення інших проблем (Краплич, 2006, С. 5–7). Таким чином, описані етапи забезпечують циклічність проблеми, але для повторюваності такого циклу не можна зупинятися на досягнутому. Мобілізувавши громаду одного разу, потрібно зберігати активність громадян і в подальшому.

Проте подана концепція не передбачає створення організації громади у будь-якій формі. Роль структурованої громадської інституції

тут виконує ініціативна група, яка може бути змінною за своїм складом. Більше того, у разі вирішення громадою іншої проблеми може створюватися нова ініціативна група. Те, що трактування участі громадськості виключно через недержавні організації не відповідає ні реальному, ні бажаному у демократичному суспільстві стану речей, відзначає і дослідник О. І. Карий. Використовуючи досвід різних фахівців з активізації громадян, зважаючи на різницю у підходах до визначення соціальної мобілізації та етапів її реалізації, автор пропонує класифікувати процес соціальної мобілізації (Карий, 2007, С. 103) за організаційною ознакою на:

- «формалізовану соціальну мобілізацію», тобто таку, ініціатором та координатором якої виступає створена громадою чи її представниками формалізована і зареєстрована у відповідних державних органах організація громадянського суспільства – громадська організація, орган самоорганізації населення, благодійний фонд, неприбуткове товариство тощо;

«стихийну соціальну мобілізацію», тобто таку, що виникає стихійно, не сплановано, внаслідок згуртування громади навколо вирішення певної актуальної проблеми (проблем) без створення будь-якої організації; у такому випадку координаційну функцію виконує фізична особа – ініціатор, або група фізичних осіб – ініціативна група.

Формалізована соціальна мобілізація може здійснюватися як шляхом цілеспрямованої діяльності органів місцевого самоврядування, так і під впливом зовнішніх чинників, таких як міжнародні донорські структури.

Прикладом Формалізованої соціальної мобілізації може слугувати діяльність проекту ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», в рамках якого здійснюється поширення значного позитивного досвіду Програми розвитку ООН у впровадженні проектів, орієнтованих на соціальну мобілізацію громад. Умовою виділення коштів на ці проекти є створення неприбуткової організації громади, учасниками якої мають стати не менше 80% домогосподарств. Члени громади мають співфінансувати виконання проектів власним коштом через створену організацію громади. Серед конкретних цілей, які ставить перед собою Проект, – доведення ефективності та дієвості механізмів партнерства місцевої влади та громад, децентралізованого управління в Україні та надання соціальних послуг шляхом просування партнерських самоврядних організацій громад, які пропонують ініціативи з самопомоги в співпраці з органами місцевої влади, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами; підвищення належних професійних навичок та знань орга-

нізацій громад і місцевої влади щодо започаткування і підтримки партнерських відносин на місцевому рівні, що сприятиме сталому соціально-економічному розвитку громад та ефективному наданню соціальних послуг; покращення інституційної спроможності самоврядних організацій громади та місцевих органів влади у сфері визначення потреб і пріоритетів громади, методів управління та моніторингу в рамках місцевого самоврядування за участю громадськості (Посібник, 2008, с. 5).

За допомогою соціальної мобілізації обрані громади об'єднуються в організації громад на засадах раціонального врядування, потенціал яких будується таким чином, щоб вони мали змогу приймати спільні рішення разом із місцевою владою, мобілізувати ресурси, впроваджувати пріоритетні проекти та постійно отримувати результат.

Найбільш типовим прикладом стихійної мобілізації громади є газифікація населених пунктів, переважно сіл: для проведення газу від загальної магістралі до домогосподарств мешканці акумулюють фінансові ресурси самих громадян для виконання робіт із газифікації. У багатьох випадках мешканці, крім фінансового внеску, особисто виконують ще й ряд некваліфікованих робіт. Часом, для забезпечення ведення господарської діяльності, мешканці об'єднуються в кооперативи, формалізовані чи неформалізовані. Проте ці кооперативи або існують до моменту передачі всієї газотранспортної мережі на баланс газопостачальних організацій, або, в кращому разі, перетворюються на комунальні обслуговуючі підприємства.

Виходячи з існуючих наукових концепцій, «соціальний капітал» – це ресурс, у який конвертуються відносини між учасниками соціальної взаємодії, які характеризуються відповідальністю та довірою. Дуже часто спроби місцевої влади вирішити наявні проблеми розвитку власними силами, не залучаючи місцеве населення, не сприяють досягненню позитивних результатів, а пасивність населення, його нездатність вирішувати власні проблеми називається одним з основних стримуючих факторів успішного розв'язання муніципальних проблем і забезпечення сталого розвитку громад (Сталий, 2008, С. 4).

Довіра та відповідальність забезпечують консолідацію суспільства та виконують мобілізаційну та мотиваційну функції. Важливо відзначити, що поряд із високим рівнем довіри між членами суспільства, високий рівень розвитку соціального капіталу забезпечує довіру до державних установ та інститутів.

3.3. Фонд розвитку громади як дієвий інструмент формування соціального капіталу територіальної громади

У різних країнах світу механізми, які використовують представники локальних спільнот для впровадження практик місцевого розвитку та добродійності, постійно трансформуються та ускладнюються. Громади створюють нові типи організаційних об'єднань, беруть активну участь в управлінні ними, поєднують та накопичують фінансові та інші ресурси. Члени локальних спільнот аналізують власні потреби, підвищують поінформованість про них у спільноті та модернізують програми, спрямовані на їх вирішення, формування громадських лідерів, посилення інститутів громадського суспільства.

Однією з найбільш поширених форм суспільної організації на локальному рівні на сьогодні є фонди розвитку громад.

Перший фонд розвитку місцевої спільноти (community foundation) створений у США в 1914 році (Фонды, 2005, С. 10), коли в місті Клівленд місцевий банкір Фредерік Гаріс Гофф заснував першу організацію такого роду задля систематизації використання благодійних пожертв на задоволення потреб громади. Будучи представником банківської сфери, він зробив важливий висновок про те, що потреби жителів громади постійно змінюються, а тогочасні грантові фонди, які створювалися зі спадщини меценатів із чітко закріпленою незмінною метою, зі зміною пріоритетних проблем громади втрачали ефективність. Одночасно Ф. Гофф помітив, що банківські установи та великі підприємства виділяють значну кількість дрібних грантів із власних коштів, керувати якими та відслідковувати результати яких незручно.

Тому новий тип грантових фондів потребував вбудованого механізму корекції цілей та підвищення ефективності управління. Такими механізмами на думку Ф. Гоффа мали стати: представницькі органи фонду, що включали різноманітних за представництвом членів громади; постійний моніторинг та уточнення потреб членів спільноти; конкурсний відбір проєктів.

На основі цих висновків Ф. Гофф створив фонд Клівленду, перший фонд розвитку місцевої спільноти, цільовий фонд коштів якого зараз налічує понад мільярд доларів (Фонды, 2005, С. 12).

С того часу ця соціальна технологія отримала розповсюдження в усьому світові. На сьогодні більше тисячі фондів діють у більше ніж ста країнах і доводять ефективність та універсальність цієї форми місцевої добродійності (The 2010 Global Status Report on Community Foundations).

Особливо стрімкого поширення фонди розвитку громад набули останніми десятиріччями. Так, з 2000 до 2010 року їхня кількість у світі збільшилася на 86% (Global, 2010). В Україні фонди розвитку громади почали створюватися наприкінці 90-х років ХХ сторіччя (Фонд, 2010, С. 7).

Тенденція поширення кількості фондів розвитку громад може пояснюватися низкою чинників, серед яких: гнучка організаційна модель та багатофункціональність; наявність міжнародних організацій та програм, які підтримують розвиток місцевих спільнот; глобальна тенденція щодо посилення інститутів громадянського суспільства (Allison, 1987). Загальна передумова розвитку фондів розвитку громад – це перехід від сприйняття місцевої спільноти як абстрактного «муніципального утворення» до складного поняття місцевої громади, яка має приховані ресурси та поєднує осіб, що мають за мету покращити середовище свого проживання.

Як і будь-яка форма місцевої доброчинності, фонди розвитку місцевих громад створюють механізми взаємодопомоги у громаді, використовуючи наявні умови. Альтруїстична схильність допомагати один одному, згідно з низкою досліджень поведінкової економіки, відноситься до природних схильностей, що спостерігаються в усіх культурах. Проте організаційні форми, що спираються на таку схильність в різних культурах відрізняються (Краплич, 2003).

Поступово практика використання фондів розвитку локальних спільнот відходить від традицій розвинених країн західної Європи та Північної Америки орієнтуватися на вимоги донорів і зазнає впливу традицій країн, що розвиваються (Hall, 1989). Місцева самоорганізація та благодійність стають набагато гнучкішими. Найбільш інноваційні практики формулюються та проходять апробацію в країнах Азії, Африки, Латинської Америки. Фонди розвитку громад в цих країнах вирішують питання не притаманні розвиненим країнам і не є апологетами раніше сформованих конкретних концепцій самоорганізації місцевих спільнот (Фонды, 2005, С. 13).

Щодо визначення Фонду розвитку громади (ФРГ) як ефективної неунормованої форми безпосередньої участі громадян, детальніше йшлося у підрозділі 1.2 цієї монографії. Наразі важливим для дослідження видається аналіз діяльності ФРГ у контексті формування соціального капіталу територіальної громади. Накопичення довіри і спільне управління громадськими коштами, яке наразі має місце, зрештою позитивно відображається на суспільно-психологічному кліматі територіальної громади, сприяє формуванню згаданого вище феномену «соціального капіталу».

Зосередимося на практичних висновках, що випливають із практичної діяльності успішних ФРГ в Україні та за кордоном. Насамперед необхідно зробити зауваження (зважаючи на велике значення суспільної довіри в розбудові соціального капіталу): при започаткуванні та розбудові фонду доцільно залучити найбільш авторитетних мешканців громади, які користуються довірою населення та готові діяти відповідно до високих етичних стандартів заради добробуту громади (Єльчева, 2007, С. 304). Незалежно від організаційно-правової форми одним із визначальних критеріїв ФРГ є наявність органу (Рада директорів, Наглядова рада тощо, далі – Рада), який здійснює стратегічне управління та визначає напрями спрямування ресурсів ФРГ, тобто визначає пріоритетні для громади напрями фінансування. До складу Ради мають входити відомі, авторитетні у громаді люди. Рада має представляти інтереси всієї громади, а не її окремих груп. Представницький характер управління фондом особливо важливий у громадах, де наявні тривалі або серйозні конфлікти між групами інтересів (різні конфесії, партії, бізнесові групи тощо). Навіть за незначних стартових ресурсів, сама можливість спільно приймати рішення стає цінним активом для громади і сприяє розв'язанню конкретних проблем. Не випадково, що приклади успішної діяльності фондів розвитку громад є якраз у спільнотах зі значним рівнем етнічних, расових, релігійних та інших подібних конфліктів.

Варто наголосити, що роль соціального лідерства для успіху ФРГ як і будь-яких інших суспільних і громадських фондів є ключовою – без єдиного бачення завдань конкретного фонду, яке формується завдяки неформальному лідерству, представники різних груп інтересів схильні вдаватися до конкуренції за ресурси для звичайної благодійності на користь своєї групи чи, скажімо, до звичайного ремонту об'єктів інфраструктури громади.

Кількість осіб, які приймають рішення від імені ФРГ, емпірично обмежується 10–15 особами, оскільки більша група осіб не зможе збиратися досить часто. Наприклад, у Фонді громади міста Коломиї управління ресурсами здійснює рада з 12 осіб, серед яких є пенсіонери, державні службовці, підприємці, робітники та керівники соціальних установ. Аналогічна ситуація і в інших фондах розвитку громад в Україні, хоча формальна кількість членів органів управління може бути більшою, до 30 осіб.

Законодавство встановлює, по суті, єдину вимогу щодо мінімальної кількості членів органів управління фондів – якщо засновник один, то членів правління або наглядової ради не повинно бути менше двох.

Втім, з огляду на вимоги законодавства (Цивільний кодекс, 2003) щодо кворуму при прийнятті рішень – у тому числі стосовно власне членів органів управління – рекомендована мінімальна кількість членів правління має становити 5–6 осіб. Інакше деякі рішення можуть бути прийняті лише одностайно, що практично неможливо в органі, який об'єднує представників різних груп.

Крім того, кількість у 10–15 осіб дозволяє розподілити обов'язки між членами правління щодо окремих проектів чи напрямів діяльності фонду більш рівномірно і не змушувати їх займатися справами фонду на професійних засадах, адже для цього все одно потрібен доступ до технічної допомоги експертів, консультантів тощо.

Привертає увагу практика участі в органах фондів посадових осіб місцевого самоврядування. Це не є порушенням законодавства про боротьбу з корупцією. Проте органи місцевого самоврядування як такі та комунальні підприємства чи установи не можуть бути учасниками благодійних і громадських організацій. Тому посадові особи беруть участь у правлінні чи інших органах фондів у якості приватної особи. Однак слід мати на увазі, що чимало потенційних донорів сприймають подібну практику як корупційну, вважаючи, що керівники органів самоврядування провадять через благодійні фонди свій політичний патронаж, але фактично не надають фондам коштів; крім того, існують ризики, що в разі зміни складу органів самоврядування (наприклад, внаслідок виборів) взаємодія фонду з цими органами може ускладнитися.

Найбільш проблемним є формування представницьких органів управління у малих громадах, із відносно низьким рівнем соціального та економічного розвитку, зокрема у тих, де немає дієвих неурядових організацій чи значного приватного бізнесу. Якщо немає також релігійних організацій і традицій «сусідської» взаємодопомоги, благодійність у таких громадах залежить від державних органів або субсидованих державою підприємств.

Інститути розвитку в таких громадах, як показує досвід, потребують постійної технічної допомоги ззовні, хоча можуть відносно легко мобілізувати не фінансові внески. Натомість відсутність місцевих приватних донорів для більшості українських громад не є значною проблемою.

Нарешті, для успішного управління фондами значну роль відіграють організації та спеціалісти, які надають технічну допомогу фондам щодо стратегічного планування, організаційного розвитку, фінансового менеджменту, менеджменту проектів, а також моніторингу та оцінки.

Для визначення пріоритетних напрямів діяльності Рада ФРГ вивчає потреби громади шляхом проведення опитувань, аналізу статистики та експертних оцінок (Єльчева, 2007, С. 307–308). Основним джерелом залучення ресурсів на реалізацію місцевих програм для ФРГ є внутрішні ресурси громади. Як правило, це декілька незалежних один від одного джерел фінансування: місцеві бізнесові структури, благодійні пожертви від приватних осіб, кошти місцевого бюджету тощо. Відомий вітчизняний громадський діяч Андрій Скіпальський, характеризуючи ФРГ, зазначив, що уособленням фонду громади є організація-грантодавець, яка об'єднує доходи та активи з різних джерел – приватні, корпоративні, державні – та спрямовує їх на задоволення визначених потреб цієї громади (Скіпальський, 2006). ФРГ здатні запропонувати кожному мешканцю громади чи підприємству, яке зацікавлено працювати у громаді, три основні переваги: розподіл витрат, розподіл ризиків та організаційну незалежність.

ФРГ дозволяють приватному донору вносити прийнятні внески у зручний для нього час чи за узгодженим із фондом графіком. Це означає, що ФРГ фінансує проекти незалежно від наявності коштів у конкретних донорів і може досягати певних довгострокових цілей розвитку громади. Розмір внеску і фінансове становище окремого донора не є критичним для фонду в цілому чи його проектів – ФРГ акумулює відносно невеликі інвестиції з численних джерел і в зручних для донорів формах. Для ФРГ немає занадто малих внесків.

Прийняття рішень про використання внесків спрямовано на соціальний ефект щодо якості життя у громаді в цілому. ФРГ не є засобом політичного патронажу, «іміджевою» кишеньковою установою окремих донорів або лобістом пільг для окремих груп – фонд спирається на численних донорів, і рішення щодо управління ним і пріоритетів його діяльності приймають представники різних груп у громаді, професійні експерти і менеджери. Втім, внески можна використовувати згідно з цілями, визначеними чи узгодженими з конкретним донором. Деякі ФРГ формують іменні фонди, якими управляють за дорученням приватних донорів або на підставі договорів пожертви.

Ризики і витрати донорів ФРГ скорочує завдяки професійній експертизі, моніторингу та наданню інших подібних послуг, пов'язаних із виконанням проектів. До того, саме фонд забезпечує вчасну звітність і донорам, і громаді, і державним органам. ФРГ можуть фінансувати і власні проекти, але головною їхньою функцією є перерозподіл коштів у інтересах місцевих добровільних асоціацій, фондів, комунальних та інших установ, що надають ефективні послуги громаді.

Контроль за цільовим використанням коштів полегшує норма Цивільного кодексу (Стаття 730) про те, що при порушенні договору жертви донор може вимагати повернення основної суми або відшкодування збитків, в т. ч. через суд (Цивільний кодекс, 2003).

Поряд з тим ФРГ активно залучають кошти у вигляді грантів від міжнародних донорських структур. За даними дослідження (Карпенко, 2009), використовуючи різноманітні форми залучення ресурсів, ФРГ в Україні залучали станом на початок 2008 року майже 3 млн. грн.. щорічно, а основними джерелами фінансування є: благодійні внески фізичних осіб (81,5%), кошти комерційних організацій та структур (72,7%), гранти міжнародних організацій (45,5%), гранти місцевих організацій та місцевий бюджет (18,2%). У той же час найбільш відомий ФРГ у Росії – «Фонд Тольятті» – за допомогою місцевого бізнесу створив недоторканий капітал (ендавмент) у сумі 1 млн доларів США (Карпенко, 2009, С. 151). Таким чином, можна говорити про те, що активно діючий ФРГ здійснює досить значний вплив на розвиток громади. І чим більше ресурсів залучає та виділяє ФРГ на реалізацію місцевих програм, тим відчутніший вплив Фонду на формування місцевої політики.

Залучені ресурси ФРГ спрямовують на реалізацію проектів, що відповідають визначеним пріоритетним напрямкам розвитку громади. Як правило, виділення фінансування здійснюється на конкурсній основі з максимальною відкритістю усіх процедур. В окремих випадках ФРГ може самостійно реалізовувати програми розвитку громади. У міжнародній практиці ФРГ діють фактично як фінансові установи, які надають радше ресурси, ніж конкретні послуги.

Закон встановлює й високі вимоги до звітності ФРГ щодо напрямів та ефективності використання коштів і перед окремими донорами, і громадою в цілому. Зазвичай, ФРГ оприлюднюють звіти у місцевих засобах масової інформації та окремих публікаціях.

Проте найбільшою проблемою ФРГ в Україні є забезпечення сталості їхнього функціонування та розвитку. За словами представника Фонду Ч. Ст. Мотта Миколи Дейчаківського (США), який тривалий час займається розвитком ФРГ в Україні, «...фонд розвитку громад не є структурою, що живе сьогодні, завтра чи з дня на день, а саме думає про стале майбутнє. Він має надовго прослужити громаді, якщо не навіки. У США, коли говорять про фонд розвитку громади, то розуміють, що цей фонд має «ендавмент» – «залізний» фонд чи капітал. Ендавмент – це накопичене майно чи ресурси, які інвестовані, і сам фонд розвитку громади оперує коштами чи дивідендами, що надходять із недоторканного капіталу» (Єльчева, 2007, С. 306).

Термін «ендавмент» в українському законодавстві визначений Податковим кодексом України і означає (стаття 170.7.5) суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання процентів або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту (Податковий кодекс України, 2011). При цьому такий набувач не має права витратити або відчужувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника.

Існуючі ФРГ намагаються максимально використовувати можливості чинного нормативно-правового поля. Деякі ФРГ прагнуть забезпечити свою довгострокову стабільність завдяки використанню частини їхніх активів не для благодійної діяльності, а для одержання пасивних доходів – відсотків, дивідендів, страхових виплат і роялті. Ці доходи неприбуткових організацій звільнені від податків на прибуток і на додану вартість, що дозволяє впродовж тривалого часу акумулювати кошти для витратних проектів і стабільно фінансувати поточні проекти і витрати ФРГ. Як правило, ендавменти діють у формі депозитних рахунків, адже відсоткові ставки на депозити в Україні значно вищі, ніж в інших європейських країнах, особливо в іноземній валюті. Але виникають дві проблеми, для яких кожен фонд шукає розв'язки самостійно. По-перше, щоб доходи від ендавменту ефективно покривали поточні витрати ФРГ, основна сума має дорівнювати принаймні 100 тисячам доларів США. Знайти таку суму для більшості фондів складно, і часто це забирає не один рік (Соф'янец, 2004, С. 19). З іншого боку, показники відсоткових ставок в Україні з кожним роком знижуються, і організаціям варто всерйоз зважувати, чи не ефективніше вкладати ці кошти у вагомій для фонду напрямі – обладнання, приміщення, навчання персоналу тощо.

У 2010 році Програмою «Школа фондів громад» ІСАР «Єднання» проведено дослідження сучасного стану організацій, що вже працюють певний час як фонди громад, проблем, з якими вони зустрічаються в роботі, їхніх потреб, запитів тощо (Климова, 2010). З цієї метою було опитано 37 громадських організацій, які заявляли про свою роботу як фонди громади (повністю чи частково), та 7 ініціативних груп, які тільки прагнуть зареєструватися та почати працювати як фонди громад.

Переважає форма реєстрації респондентів – це благодійні фонди та благодійні організації (50%). Громадські організації становлять 45% від загальної кількості. Дві організації виступають як асоціації утворені з громадських організацій різних організаційно-правових форм реєстрації.

53% усіх опитаних організацій мають Наглядову раду як незалежний «зовнішній» керівний орган. Ще 39% респондентів зазначили, що таким органом для них є Правління. Одна та дві організації вказали у якості цього органу Раду директорів і Дорадчу раду відповідно. Жодна організація не має представників органів влади загальноукраїнського рівня як члена незалежного органу. Натомість близько 42% респондентів зазначили, що представники органів місцевої влади входять до складу такого органу. Подібна ситуація склалася й з представниками бізнесу та громадських і благодійних організацій. Організації досить широко залучають представників усіх трьох секторів до співпраці на місцевому рівні, цілком у дусі ідеї фондів громад. Близько 55% організацій вказали, що їхні незалежні органи займаються затвердженням стратегії розвитку та затвердженням напрямів роботи, програм і проєктів. Понад 50% незалежних органів займаються пошуком коштів на діяльність організації

Переважна більшість (понад 64%) організацій визначає пріоритети, базуючись на опитуванні населення місцевої громади, що, звичайно, дуже добре, з огляду на специфіку роботи фонду громади. Однак керівні органи організацій мають не менший вплив – понад 45% анкет містять інформацію про те, що пріоритет надається саме проблемам, визначеним керівним органом. Деяко менша кількість (36%) організацій вказали свого донора/спонсора як основного визначальника пріоритетів, над вирішенням яких працює організація. І тільки 10 організацій (близько 28%) визначають пріоритети, базуючись на самостійному баченні потреб місцевої громади.

48% опитаних організацій вказали, що їхній річний обсяг фінансування у 2008 році був у межах 101–500 тис грн. 14% організацій мали річні обсяги фінансування 11–50 тис. грн. та 51–100 тис. грн. Близько 11% у 2008 році мали обсяг фінансування більше півмільйона гривень. Три організації мали обсяги фінансування до 10 тис. грн, а ще дві – мали фінансування взагалі. Джерела фінансування: пожертви громадян – 75% організацій, кошти міжнародних організацій – 7%, кошти комерційних структур у вигляді пожертв на діяльність – 5% організацій, кошти комерційних структур на покриття частини витрат фонду – 5%, кошти місцевого бюджету – 2%, ходи за надані послуги – 2%, доходи від створених підприємств – 8%.

42% опитаних організацій надавали гранти іншим організаціям і ще 22% надавали організаціям фінансову підтримку в іншому вигляді (проведення безкоштовних тренінгів та юридичних консультацій, оплата рахунків, перерахунок коштів на реалізацію статутної діяльності тощо). Гранти окремим громадянам не надавала жодна організація.

Проте найпоширенішим шляхом пошуку коштів є звернення за грантами до іноземних/міжнародних фондів або організацій, до нього вдаються понад 85% усіх опитаних фондів. Трохи менший відсоток тих фондів, які в пошуках коштів звертаються до вітчизняних фондів або організацій (68%). І значно меншою є кількість фондів, які звертаються за грантами до держави – усього 33%. Скоріше за все, такий розподіл зусиль опитуваних організацій свідчить не про їхні пріоритети, а тільки про наявність коштів серед імовірних донорів.

Серед інших способів збору місцевих благодійних пожертв найпоширенішими є такі (у порядку спадання): листи-звернення до різних установ (70%), зустрічі та переговори з потенційними спонсорами (57%), телефонування до установ або окремих людей (52%), встановлення скриньок для збору пожертв (49%), проведення аукціонів, концертів, виставок тощо (37%). Дві організації з опитаних зазначили, що створюють власні підприємства (у тому числі й соціальні), а ще дві вказали, що отримують кошти на свою благодійну діяльність, розповсюджуючи власні друковані видання (газету та журнал). 35% респондентів вважають свої зусилля із залучення коштів на місцевому рівні цілком успішними. Ще дві організації зазначили, що вже пробували залучати кошти на місцевому рівні, та не змогли досягти успіху, вказавши брак потрібного досвіду, відсутність навичок роботи з громадою як причину такої невдачі. Близько 60% респондентів зазначили, що тільки розпочали залучати кошти на місцевому рівні, тому їм поки що важко оцінити свої досягнення у цій сфері. Однозначно гарним показником є те, що жодна з організацій не вважає недоцільним докладати зусилля для залучення коштів на місцевому рівні.

Побіжний аналіз проблем, із якими стикаються організації, дозволяє зробити невтішний висновок: переважна більшість респондентів схильна шукати причини своїх невдач не серед внутрішніх чинників, а серед зовнішніх. У майже всіх анкетах, отриманих нами, відзначено одну-дві внутрішні проблеми і одночасно майже всі зовнішні. Серед внутрішніх проблем лідирує недостатній рівень співпраці з бізнесом. Також фонди скаржаться на брак кваліфікованого персоналу. На загал майже половина опитаних фондів вважають, що недосконалі законодавче забезпечення та податкове законодавство є тими проблемами, які перешкоджають успішній діяльності третього сектора. Ще більший відсоток тих, хто вважає, що нестабільна політична ситуація в Україні є таким же негативним чинником. 2/3 респондентів звинувачують свої громади у пасивності, понад 78% респондентів вважають, що всьому виною втрачені традиції благодійності, ще 20% фондів констатують факт недовіри населення до своєї роботи або щодо

правильності розподілу ними благодійних коштів (5%). Крім того, понад третина респондентів зазначили, що їхні громади не знають, як конкретно вони можуть отримати від роботи фондів (Климова, 2010, С. 10–11).

Певні додаткові можливості для функціонування ФРГ і взагалі інституцій громадянського суспільства аналітики пов'язують із набранням чинності у 2013 році нового Закону України «Про громадські об'єднання». Так, наприклад, О. Вінников вважає, що «однією із головних позитивних змін, запроваджених новим законом, стало, нарешті, визнання права юридичних осіб на свободу об'єднання без мети одержання прибутку» (Вінников, 2013). Це, на його думку, дозволить юридичним особам брати участь у діяльності організацій від власного імені, а не в якості колективних членів.

Тобто, застосування ФРГ як ефективної та перевіреної на практиці форми безпосередньої участі громадян у процесі місцевого самоврядування саме в аспекті «механіки» запуску соціального капіталу громади на вітчизняних теренах потребує і додаткового дослідження, і додаткової практики. Водночас позитивний досвід діяльності ФРГ і в українських умовах свідчить про необхідність поширення такої практики формування і збільшення соціального капіталу громади для досягнення завдань сталого розвитку, які стоять перед територіальними громадами.

Розділ 4. Суспільний діалог у громаді як ефективний механізм прийняття рішень на місцевому рівні

4.1. Сутність та значення суспільного діалогу на рівні територіальної громади

Поняття «громадський діалог» та «суспільний діалог» ще не набули у вітчизняній науці усталеного визначення. Нерідко спостерігаємо, що науковці ототожнюють поняття громадського та суспільного діалогу (див. напр. Васильєва, 2010, С. 711), розуміючи під ним, очевидно суспільно-політичну дискусію за умови широкого залучення представників громадянського суспільства. Поняттям «соціально-громадського діалогу» як одного із інструментів «для аналізу шляхів наближення політики та практики, що існує в регіоні, до стандартів ЄС» (Адамик, 2007, С. 84) послуговуються інші вчені. Про громадський діалог у контексті міжнародних зв'язків і «стимулювання активності та взаємної відповідальності усіх зацікавлених сторін» згадують вітчизняні дослідники, які вивчають функції європейських виконавчих органів, зокрема, міністерства освіти Чеської Республіки (Карпенко, 2012, С. 92). Ще одним підходом є визначення громадського діалогу як інструменту (механізму) проведення інформаційних кампаній та підвиду соціального діалогу, при цьому громадський діалог визначається як «діалог між суб'єктами громадянського суспільства», а державно-громадський діалог – це «діалог між державою, органами державної влади, з одного боку, і суб'єктами громадянського суспільства – з другого» (Говоруха, 2006, С. 217).

Натомість поняття «соціального діалогу» широко використовується на означення процесу «визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» (Про соціальний, 2011). На нашу думку, введення та широке використання в науково-практичному словнику місцевого самоврядування саме поняття «суспільного діалогу» (і – як його синоніму на рівні громади – громадського діалогу) є необхідним хоча б тому, що суспільний діалог може позначати собою дієвий механізм будь-якого процесу суспільних змін на рівні

територіальної громади. Тобто і соціальний діалог як процес взаємоузгодження позицій працедавців/робітників, надавачів/отримувачів соціальних послуг, і місцеве соціальне планування, і будь-який інший процес, який сприяє місцевому сталому розвитку, можуть послугуватися таким дієвим механізмом як суспільний діалог. Питанню про те, чи є суспільний (громадський) діалог підвидом соціального, вочевидь, потрібно буде ще присвятити окремі дослідження. Зрештою, автори класифікації (Говоруха, 2006) розробили її ще до прийняття законодавчого визначення соціального діалогу.

Що ж, вирішення складних і багатопланових проблем місцевої спільноти вимагає широкого залучення громадськості до пошуку найбільш прийнятних шляхів розв'язання цих проблем, планування заходів та участь у їх безпосередній реалізації. Тому, як уже згадувалося, одним із механізмів, що забезпечує досягнення громадою спільної мети на засадах поєднання інтересів різних груп та максимального залучення ресурсів громади, є суспільний діалог.

Суспільний діалог – це механізм пошуку шляхів вирішення суспільних проблем за участі зацікавлених представників різних секторів суспільства: влади, бізнесу та громадськості.

Суспільний діалог є унікальним інструментом, який однаково можна використовувати для вирішення як локальних, так і глобальних проблем.

Застосування такого механізму у практиці місцевого самоврядування забезпечує згуртування місцевої влади, різних зацікавлених організацій та членів громади для спільного вирішення місцевих проблем, заохочуючи їх до взаємодії, співробітництва та спільного інвестування ресурсів. Адже на місцевому рівні суспільний діалог варто обмежувати пошуком ефективних шляхів вирішення проблеми – всі його учасники можуть бути включені у процес планування та безпосередньої реалізації заходів. Це призводить до розвитку партнерства у громаді та розширення поля формування соціального капіталу.

Унікальність застосування суспільного діалогу полягає в тому, що ініціатором його започаткування може виступати будь-яка із суспільних груп – громадськість, влада чи бізнес. Головним чинником тут виступає необхідність (чи бажання) максимального включення усіх зацікавлених сторін у процес вирішення певної проблеми чи сукупності проблем. Адже одного знання про проблему зовсім недостатньо для її вирішення, потрібно визначити найбільш ефективний спосіб її подолання та залучити достатню кількість ресурсів.

Аналізуючи можливості впровадження механізму суспільного діалогу щодо вирішення проблем соціальної сфери, доводиться

констатувати, що існуюча державна система соціального обслуговування та соціальних послуг неспроможна відповідати сучасним вимогам та потребам людей. Свідченням цьому є не лише невдоволеність громадян діяльністю державних установ та закладів, а й зниження показника охоплених соціальними послугами на фоні зростання обсягів фінансування на такі цілі та зростання навантаження на соціальних працівників. Наявність таких тенденцій зумовлює необхідність змін не лише окремих складових системи, а й системи в цілому, а також принципів її організації та функціонування.

У Концепції реформування системи соціальних послуг на 2008–2012 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України 13 квітня 2007 р. (Розпорядження КМУ, 2007), зазначено, що державна система соціальних послуг орієнтована здебільшого на догляд у стаціонарних закладах та установах, де не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності та не відбувається вплив таких послуг на підвищення рівня життя отримувачів послуг. Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення отримувачів послуг та їх представників до планування та контролю за якістю наданих послуг. Відсутні методики проведення оцінки потреби в послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу.

Саме здійснення реформування системи соціальних послуг в Україні для підвищення ефективності її функціонування та наближення до потреб отримувачів і є метою схваленої урядом Концепції. Згідно з цим документом в Україні найближчим часом передбачається здійснення якісних змін у напрямі підвищення їх якості, посилення адресності, підвищення ефективності та наближення до потреб отримувачів послуг. Серед основних завдань реформи – посилення ролі місцевого самоврядування у плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг.

Уряд усвідомлює, що залучення до процесу реформування всіх суб'єктів організації та надання соціальних послуг і забезпечення співпраці на засадах партнерства надавачів соціальних послуг усіх форм власності є запорукою успішного реформування.

Загалом система соціальних послуг повинна відповідати таким вимогам:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів послуг, що забезпечується обов'язковим проведенням оцінки індивідуальних потреб;
- залучення отримувача послуг до розв'язання власних проблем;
- децентралізація системи надання соціальних послуг: базування соціальних послуг на рівні громади, посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за якість, фінансове забезпечення, обсяг, вибір надавача соціальних послуг;
- прозорість та підзвітність системи соціальних послуг: процеси планування, організації надання соціальних послуг, моніторингу їх якості відбуваються за участю всіх відповідальних структур, включаючи самих отримувачів та їхніх представників, із залученням громадськості, інформуванням громадян про діяльність у сфері соціальних послуг;
- використання найкращого досвіду: вивчення і поширення найкращого вітчизняного та міжнародного досвіду застосування методик надання соціальних послуг, проведення оцінки потреб отримувачів, ефективності планування тощо.

Із тексту Концепції можна виділити кілька основоположних тез, що характеризують бачення Уряду щодо функціонування системи надання соціальних послуг на місцевому рівні:

- система соціального захисту має бути орієнтованою на задоволення потреб отримувачів послуг, перелік соціальних послуг та їх обсяг має визначитися шляхом проведення оцінки індивідуальних потреб клієнтів;
- планування та організація надання соціальних послуг має здійснюватися за участі усіх структур, що працюють у цій сфері в тому числі недержавних, а також із залученням представників цільових груп (отримувачів соціальних послуг);
- до надання соціальних послуг можуть залучатися не лише державні та комунальні установи, а й недержавні організації.

Недоліком цієї концепції, на думку автора, є невизначеність часових рамок її реалізації. Фактично, на сьогодні ці безперечно прогресивні завдання так і лишилися на рівні декларації.

Проте, органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень для впровадження основних постулатів цієї концепції в життя – адже встановлення додаткових гарантій щодо соціального захисту населення відноситься до власних повноважень органу місцевого самоврядування (Про міське, 1997, С. 34). Таким чином, поряд із виконанням делегованих повноважень по забезпеченню мінімальних державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, визначених

Законом «Про державні соціальні стандарти та державні і соціальні гарантії» (Про державні соціальні стандарти, 2000), органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати місцеву соціальну політику, яка розширює визначений законодавством спектр соціальних послуг населенню. Розпорядником коштів місцевих бюджетів є місцеві ради. Саме вони приймають бюджет територіальної громади. Крім цільових бюджетних призначень на фінансування діяльності комунальних соціальних служб, бюджетні кошти можуть також спрямовуватися на фінансування надання соціальних послуг, в тому числі й недержавним суб'єктам господарювання. Законодавчо визначено (Про соціальні, 2003, Ст. 14), що місцеві органи влади повинні передбачати кошти на фінансування соціальних послуг та цільових програм надання соціальних послуг. Відповідно, вони ж повинні розпоряджатися цими коштами й турбуватися якомога ефективнішим їх використанням (Соціальні, 2006, С. 27).

Нерідко у державних установ не вистачає часу та ресурсів для досконалого вивчення кожної соціальної проблеми, вирішення яких є обов'язками цієї установи. Тому часто усі зусилля чиновників та бюджету витрачаються на боротьбу з численними наслідками недосконалої системи соціального обслуговування громадян. Існує чимало методик визначення проблем, які опрацьовані у різних країнах і покликані допомагати у визначенні причин виникнення соціальних негараздів. Однак, незважаючи на різноманітність таких методів, у основу них покладений головний принцип – вивчати думки тих громадян, яких ця проблема безпосередньо торкається або вражає (Краплич, 2002, С. 15).

Ефективне вирішення соціальних проблем громади можливе лише за умови міжсекторної співпраці, а максимального ефекту для громади можна досягти лише за умови конструктивного діалогу із залученням всіх секторів (Соціально відповідальний бізнес, 2005, С. 9). Процес започаткування діалогу на місцевому рівні здійснюється з метою розширення співробітництва між організаціями громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування. Очевидно, що ця співпраця вимагає досвідчених партнерів з обох сторін та більш чутливих органів влади, які розглядають різні шляхи вирішення соціальних проблем в своїх громадах. Найбільш важливим є також застосування принципів соціального діалогу, а саме формування та реалізація місцевих соціальних програм через партнерство та участь цільових груп для покращення ефективності врядування.

Діалогові групи з представників представники місцевих органів влади та організацій громадянського суспільства можуть разом набагато

ефективніше вирішувати соціальні (і не тільки) проблеми своїх громад.

На думку координатора програм громадянського суспільства Представництва Європейської комісії в Україні Хельги Пендер, органи місцевої влади часто не можуть виконати свої зобов'язання перед громадянами у виконанні соціальних послуг. Саме тому програми підтримки Європейського Союзу в Україні більше спрямовані на розвиток потенціалу та можливостей організацій громадянського суспільства з метою їх перетворення на цінних партнерів, які б користувалися довірою органів місцевої влади (Social oriented NGOs, 2004, Р. 3). До взаємодії із недержавним сектором у сфері надання соціальних послуг, як з юридичними, так і фізичними особами, органи місцевого самоврядування спонукає і закон: «центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співробітничать між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами» (Про соціальні послуги, 2003, Ст. 13). Роль НУО в соціальній політиці країн Європейського Союзу, де існує практика залучення всіх зацікавлених сторін до визначення пріоритетних соціальних проблем у соціальній сфері та пошуку ефективних методів для їх вирішення, уже стала визначальною, тобто участь НУО у формуванні цієї політики – абсолютно необхідна. Співробітники цих організацій завжди були самовідданими та прагнули покращити соціальні умови різних груп суспільства (Вайсман та ін., 2004, С. 3).

Для налагодження ефективної системи надання соціальних послуг на місцевому рівні органам місцевого самоврядування варто застосувати вже існуючий в Україні досвід соціального планування, заснованого на започаткуванні суспільного діалогу та партнерства в громаді із залученням до участі в ньому представників цільових груп – отримувачів соціальних послуг.

4.2. Місцеве соціальне планування через запровадження механізму суспільного діалогу в громаді

В Україні відомі моделі партнерства як засобу вирішення соціальних проблем, проте вони не завжди працюють. Багато проблем виникає через те, що сторони діалогу не знають про діяльність один одного або не довіряють один одному. Тому дуже важливо зібрати усі зацікавлені сторони для спільного обговорення. Європейська Комісія вважає партнерство способом максимальної оптимізації спільної діяльності та посилення виконання соціальних зобов'язань на регіональному та місцевому рівнях (Даене, 2004, С. 3).

У 2005–2007 роках у рамках Проекту ТАСІС Європейської комісії «Розбудова громадянського суспільства» десять українських міст із п'яти областей реалізували пілотний проект з метою переглянути свій підхід до подолання соціальних проблем у своїх громадах. Були залучені наступні області: Рівненська, Чернівецька, Сумська, Херсонська, Донецька. Однією з цілей пілотного проекту було налагодження співпраці між громадськими організаціями та місцевими органами влади для покращення надання соціальних послуг на місцевому рівні. Очевидно, що для цього необхідно, щоб обидві сторони мали відповідні можливості. Найважливішою була пропозиція до залучених в проект сторін використовувати принципи Європейського союзу стосовно місцевого соціального планування, реалізації соціальних програм через діалог та залучення цільових груп із метою підвищення ефективності надання соціальних послуг.

Загалом, метою місцевого соціального планування є посилення та сприяння позитивним місцевим демократичним процесам. Ця система, яка є сьогодні невід'ємною частиною планування соціальних послуг в багатьох Європейських країнах, має на меті залучити всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів вирішень конкретних місцевих проблем. У Сполученому Королівстві та Бельгії це є основою, на якій базуються пріоритети місцевої влади, залучаються надавачі послуг та назначаються кошти. Уся місцева влада в Сполученому Королівстві повинна виробляти такі плани шляхом, визначеним центральним урядом. Такі плани розроблюються щорічно та слугують основою для фінансової підтримки на місцях.

У Центральній та Східній Європі представлено подібні системи в Республіці Чехія, Литві, Латвії, Словаччини, Польщі та Словенії, де місцеве планування стимулюється центральним урядом і стало основою для процесу децентралізації. Подібні розробки існують у Болгарії, Румунії, Боснії-Герцеговині, Хорватії, Косово, Албанії та Сербії. Федеральний уряд Росії також розглядає шляхи сприяння такому плануванню на рівні області та муніципальному рівні.

Діяльність у соціальній сфері заснована на складному об'єднанні зусиль. Приймати рішення про те, що допомагає, а що заважає, є одночасно і мистецтвом, і наукою, готовність задавати питання «що є ефективним?» так само важлива, як і можливість отримати на нього відповідь. Соціальним службам необхідний інструментарій, що дозволяє обговорювати питання «що є ефективним?» не лише між собою, а й з клієнтами – отримувачами соціальних послуг (Доуел, 1997, С. 7). Важливо, щоб діалогові групи були орієнтовані на результат. Для цього необхідно проаналізувати, як має функціонувати діалогова група, щоб

згодом мати можливість оцінити досягнутий результат і чи відповідає він початковим сподіванням. Головною метою діалогової групи є оцінка традиційного підходу до вирішення місцевих проблем та застосування інновацій у місцевій політиці. Та найголовнішим аспектом планування та впровадження місцевих соціальних програм є безпосереднє залучення представників цільових груп до їх розробки та реалізації.

Першим етапом місцевого соціального планування є створення діалогових груп для обговорення змін у соціальній політиці. У такій діалоговій групі мають бути офіційні особи з усіх служб, що працюють із соціальними аспектами. Учасникам діалогу пояснюють принципи соціальної політики, мету процесу та презентують інструменти для самооцінки.

Для створення дієвої діалогової групи необхідно дати відповіді на питання: **Хто? Що? Чому? Коли? Як?** Цей інструмент можна використовувати для формування діалогової групи чи вдосконалення роботи існуючої групи.

Хто? Хто має бути членом робочої групи? Кого буде залучено з: цільових груп, місцевих посадових осіб, місцевих політиків, НУО, установ, які вже надають послуги цільовим групам, бізнесу, навчальних закладів, медіа тощо. Питання, які допоможуть визначити склад групи: Хто є зацікавленими особами? Що може стимулювати цих людей до дій? Чому вони зацікавлені в цьому?

Що? Що робитимуть, або Чим будуть займатися ці групи? Обмін інформацією; формулювання завдань на порядок денний; надання консультацій міським урядникам; приймати рішення щодо політики разом із керівництвом міста; підготовка ознайомчих (інформаційних) заходів. Як ми бачимо таких людей: захисниками інтересів цільових груп чи експертами з певного кола питань?

Чому? Чому саме такий склад та формат діалогової групи? У чому її перевага? Доступ до фактичної інформації за цільовими групами; доступ до інформації з оцінки послуг цільовими групами; оцінка (підведення підсумків) потреб, недоліків у наданні послуг, скарг; підвищення рівня обізнаності серед громадськості; перевірка дійсного розміру застосування послуг цільовим групам; внесення (пропонування) нових ідей та підходів; стимулювання відповідальності зацікавлених осіб.

Коли? Коли ми хочемо, щоб ці групи почали діяти? Після виборів, для планування загального підходу і плану дій для соціальних послуг; іноді: обговорення проблем із виконання плану дій; регулярно: для контролю за виконанням та результатами; тільки для виконання певних задач чи проведення заходів.

Як? Як надати форми робочій групі та її діяльності? Хто буде координатором? Які функції координатора (вести протокол, забезпечувати логістику, планувати порядок денний тощо)? Як здійснюється планування роботи, де мають зустрічатися учасники діалогу? З якою періодичністю? Як ухвалюються рішення? Як має відбуватися документування роботи групи та прийнятих рішень? Як відбувається процес комунікації між засіданнями?

Ця схема (табл. 4.1) допоможе досягти розуміння серед усіх учасників діалогу щодо цілей діалогової групи, розподілу завдань та планування.

Таблиця 4.1

Інструментарій для створення діалогової групи

У чому полягає проблема?	Що потрібно змінити?	Хто є зацікавленим у таких змінах?	Кого варто залучити до здійснення необхідних змін?	Коли потрібно починати зміни? Скільки цей процес триватиме?	Хто може очолити чи здійснювати загальну координацію процесу змін?

Саме застосування цього принципу стало основою для формування діалогових груп із питань міської соціально політики та надання соціальних послуг у десяти пілотних містах під час реалізації проекту «Розбудова громадянського суспільства» (Від соціальних проектів, 2007).

В усіх містах діалогові групи були створені із залученням представників місцевих організацій громадянського суспільства. Метою створення таких груп було здійснення оцінки наявної практики вирішення соціальних проблем та обговорення шляхів зміни традиційних підходів.

Деякі міста одразу зіткнулися з кількома проблемами, такими як нерозуміння з боку деяких недержавних громадських об'єднань чи недостатнє залучення представників таких об'єднань до діалогу та недостатній вклад з їх боку у вирішення соціальних проблем.

У той же час, склад діалогової групи в Слов'янську підтвердив, що різні завдання можуть бути розподілені: координаційні завдання та політична підтримка – з боку мера міста, логістика – недержавні організації, методологічні поради та внесок – відповідні соціальні служби, підтримка зв'язків із цільовою групою – представники цільових груп. У Чернівцях діалогова група складалася з вищих представ-

ників влади та недержавних організацій, які працюють із різними верствами населення. Мер міста Острог особисто очолював діалогову групу, яка працювала відповідно до спеціального порядку, що визначав відповідальність кожного з 14 її учасників, серед яких були місцеві асоціації людей із особливими потребами та волонтери молодіжних НДО. У м. Глухів запропоновані інструменти давали можливість покращити й посилити співпрацю з молоддю та молодіжними організаціями. Місто вирішило створити робочу групу, включаючи молодіжні НДО та представників ЗМІ. Вона проаналізувала та покращила місцеву молодіжну політику. Робоча група м. Каховки включала експертів із різних питань – молодіжних, екологічних проблем. Вони розглядали діалогову групу як інструмент, за допомогою якого можна надати місцевій владі експертну оцінку на основі інноваційних засобів.

Наступним етапом має бути проведення самооцінки системи надання соціальних послуг у громаді. Самооцінка є критичним відображенням аспектів життєвої важливості, які включають дискусію цих аспектів із найбільш відповідальними сторонами в місті. Метою є визначення сильних та слабких сторін (або аспектів, прийнятних до покращення в місті самим містом) формулювання конкретних планів для змін та дій. Самооцінка має відбуватися на початку процесу зміни в місті. Контрольний список питань для самооцінки мав на меті оцінити три аспекти соціальної політики, які є важливими в контексті України: формулювання політики, менеджмент соціального замовлення та пряма участь цільових груп.

Контрольний список питань базується на принципах Європейської Соціальної Хартії (Європейська, 2007) та стратегії для соціального включення, прийнятої Радою Європи в 2001 році й адаптованої до потреб українських міст. Контрольний список є інструментом для самооцінки, підвищення рівня свідомості для міст, які готові відобразити свої теперішні досвіди та є відданими покращенню їх соціальної політики. Цей інструмент також підтримує діалог: роз'яснює важливі аспекти взаємодії, стимулює відкриті комунікації та співпрацю між офіційними особами та політиками міста, що працюють із соціальними питаннями.

Діалогова група має спільно обговорити контрольний список питань та проект плану дій. За умови необхідності учасники можуть наперед заповнити оцінку самі та мати свої висновки на зустрічі. Діалогова група формулює робочий документ, у якому місто висловлює свою відданість ряду принципів і який може формально бути обговореним та прийнятим місцевою радою в кінці процесу.

Контрольний список питань складається з 4 секцій:

Секція А: формулювання соціальної політики.

Секція В: менеджмент соціального замовлення.

Секція С: пряма участь цільових груп.

Секція D: план дій.

У кожній секції представлено ряд принципів та аналізується їхнє застосування на практиці. Члени діалогової групи мають обговорити кожен принцип: чи вважають вони цей принцип присутнім (використовуваним) у своєму місті? Коли члени діалогової групи визначають, що принцип є сильним або слабким, то можуть надати конкретні приклади та/або пояснення слабкості чи сили сторони. У кінці кожної секції діалогова група визначає найактуальнішу проблему та пояснює причини її існування.

Діалогові групи пілотних міст проекту «Розбудова громадянського суспільства» проаналізували стан формування та реалізації місцевої соціальної політики у своїх містах шляхом використання інструменту самооцінки, наведеного вище. Таким чином вони змогли побачити основні сильні та слабкі сторони соціальної політики порівняно з практикою та принципами місцевої соціальної політики, яка впроваджується в ЄС, а саме – в соціальному плануванні, управлінні соціальним замовленням, участі цільових груп. Із цієї самооцінки (хоча й неповної) можемо зробити висновки, що більшість міст знають свою цільову групу соціальної політики, мають всі данні про цільові групи та які соціальні послуги вони отримують, але не мають достатньої інформації про специфічні потреби. Також, зрозуміло, що міста взаємодіють із недержавними організаціями (з різною інтенсивністю), але ж систематична співпраця (у наданні соціальних послуг) скоріше є виключенням. Міста розуміють, що більш професійний підхід до соціального замовлення вимагає більше ресурсів для моніторингу та оцінки виконання робіт із надання послуг громадськими організаціями, але таких ресурсів на даний момент немає.

Варто відзначити, що жодне з міст не зазначило ніяких компонентів впровадження системи соціального замовлення (підготовка тендеру, відбір найкращої пропозиції тощо), незважаючи на те, що це є одним із найважливіших вимог до проведення успішного та прозорого соціального замовлення. Більшість міст, зрозуміло, вважають, що повільний прогрес у соціальній політиці має причину в недостатньому фінансуванні (Від соціальних проектів, 2007). Ця самооцінка дозволила зробити висновок, що використання спеціальних інструментів для взаємодії з громадськістю та цільовими групами не є поширеним. Проте, подальший розвиток процесу діалогу в напрямку спільного

соціального планування дозволив кільком містам напрацювати вдалий досвід розробки місцевих соціальних програм за активної участі представників цільових груп.

Так, соціальний портрет Слов'янська (Донецька область) почав змінюватися, частково дякуючи процесу, ініційованому діалоговою групою. Недержавні організації, що працюють із людьми з особливими потребами, почали (у червні 2006 року) працювати разом у рамках Асоціації людей із особливими потребами. На початку 2007 року місто організувало «круглі столи» із місцевими недержавними організаціями для обговорення шляхів взаємодії між собою.

У Чернівцях процес співпав із підготовкою нового плану дій програми «Захист» для найменш соціально захищених верств населення (в основному фінансована з місцевого бюджету). Створена робоча група погодилася направити зусилля на покращення попереднього плану дій, беручи до уваги аналіз сильних та слабких сторін існуючої практики. Протягом зустрічей робочих груп були детально розглянуті різні питання щодо програми «Захист», особливо ті частини та пункти, що напряму стосувалися покращення роботи з фізично обмеженими людьми.

Слабкою стороною соціальної політики в місті Острог (Рівненська область) була невизначеність проблем, вирішення яких потребують найбільш незахищені верстви громадян міста. Найголовнішою проблемою в місті після опрацювання таблиць самооцінки діяльності міської ради учасниками робочої групи з питань підтримки місцевої соціальної політики визначено надання допомоги в життєдіяльності інвалідів I та II груп. Особливо це стосується зайнятості та спілкування інвалідів. Розпорядженням міського голови №141-р від 13 червня 2006 року була утворена діалогова група з питань підтримки місцевої соціальної політики на чолі з міським головою. За її ініціативи проведено дослідження щодо визначення пріоритетних соціальних проблем серед отримувачів соціальних послуг відділу праці й соціального захисту та центру соціальних служб для сімей, дітей та молоді. З результатів опитування стало очевидно, що люди з фізичними обмеженнями потребують створення міських клубів за інтересами. Розвиток дискусії між членами діалогу та відповідальними працівниками виконкому міської ради суттєво змінився в результаті зустрічей із інвалідами, проведення анкетування серед них. Зокрема, були зміщені акценти по відношенню до розуміння діяльності інвалідів як особистостей, розуміння проблем, які існують серед інвалідів. До процесу дискусії щодо вирішення соціальних питань найбільш незахищених категорій громадян міста було залучено місцеве об'єднання

інвалідів, волонтери молодіжних організацій міста (Звіт, 2006).

14 червня 2006 року розпорядженням міського голови за № 161-р створена діалогова група з формування соціальної політики в місті Кузнецовськ (Рівненська область) за участі відповідних працівників управлінь, відділів, служб міськвиконкому, міського центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, недержавних організацій. До складу діалогової групи увійшли керівники відповідних структурних підрозділів міськвиконкому, що здійснюють реалізацію соціальних програм у місті та представники організацій громадянського суспільства. Зі складу групи обрані співголови та секретар. План роботи робочої групи складають співголови, на засідання учасників запрошує секретар. Рішення під час засідань приймаються відкритим голосуванням. Протоколи засідань зберігаються у секретаря, але при потребі копію протоколу може отримати кожен член робочої групи. Уже в ході другого засідання діалогова група прийняла рішення розробити спільний план дій державних та громадських організацій по соціальній роботі із людьми з особливими потребами. Цільовою групою для розробки спільного плану дій визначили інвалідів з дитинства I та II груп. Діалогова група на підставі дослідження, проведеного Асоціацією громадських організацій «Надія», визначила їхні проблеми, зокрема: функціонування центру покращення здоров'я людей із фізичними обмеженнями, освітні можливості для людей із фізичними обмеженнями (такі як інтеграція в існуючі школи та доступ до навчання за комп'ютером), працевлаштування, доступ людей із фізичними обмеженнями до будівель місцевої влади, організація вільного часу (наметові табори, виставки), встановлення співпраці із закордонними містами з метою обміну досвідом та спільної роботи. Учасники діалогової групи сформулювали конкретні пропозиції, як привернути увагу до цих проблем та вирішити їх. Головна ідея – інтегрувати ці пропозиції в існуючу місцеву програму соціальної роботи. Зі складу членів діалогової групи визначили відповідальних, кожен із яких упродовж тижня мав розробити заходи по вирішенню конкретної проблеми інвалідів з дитинства згідно спеціально розробленої форми. Результатом такої кропіткої та злагодженої роботи став проект міської програми соціальної реабілітації інвалідів із дитинства «Крок у суспільство». Наприкінці 2006 року ця програма була ухвалена депутатами Кузнецовської міської ради (Крок, 2006).

Приклади ефективної діяльності діалогових груп у рамках механізму суспільного діалогу можна продовжувати. Низку історій успіху місцевих громад напрацьовано і проектом ЄС/РЕ «Сприяння евро-

пейським стандартам в українському медійному середовищі» у 2010 році (див. *напр.*, Лесюк та ін., 2010).

І дійсно, практика застосування механізму суспільного діалогу на місцевому рівні дає відчутні для громади результати. Водночас упровадження механізму формування соціальної політики за безпосередньої участі цільових груп залишило кілька невирішених питань та викликів.

По-перше, перерозподіл доступних міських коштів: більшість громад не мають достатньої їх кількості для формування власної соціальної політики. Поряд із тим, навіть існуючі ресурси громади частіше використовуються неефективно і через неналежний рівень діалогу на місцевому рівні, ці ресурси не задіяні у вирішенні соціальних проблем громади.

По-друге, активізація громадянського суспільства: хоча багато людей зіштовхуються із соціальними проблемами в суспільстві, небагато з них розуміють, що можуть щось зробити самостійно для вирішення ситуації, бо не всі питання будуть та можуть бути вирішені державою. Необхідно підвищувати обізнаність громадян. Але це лише перший бар'єр для подолання, бо в людей, які хочуть щось робити, як правило, недостатньо знань для того, щоб діяти більш активно або вони не відчувають підтримку зі сторони інших. Тому дуже важливо підтримати та вмотивувати місцеву ініціативну групу.

По-третє, чітка координація діяльності: на сьогодні органи місцевого самоврядування, впроваджуючи соціальні програми, не мають чіткої соціальної політики, яка надає можливість робити стратегічний вибір (про те, куди та коли потрібно втручатися). Існують різні управління та різні заклади, які працюють у соціальній сфері та іноді мають справу з тими ж самими цільовими групами, але не працюють разом. Функціонують так звані координаційні ради, але ці структури зазвичай створені відповідно вказівкам владних органів та мають «контролюючі» функції, тож не спрямовані на дії чи результати.

Та все ж, створення діалогових груп із залученням різних зацікавлених сторін, обмін інформацією між учасниками діалогу має наслідком більшу відкритість до співпраці та схильність до спільних проєктів на противагу відокремленим програмам кожного управління. Це також дозволяє краще зрозуміти проблеми цільової групи, визначити нові шляхи вирішення проблем за безпосередньої участі її представників.

4.3. Методика застосування механізму суспільного діалогу на рівні територіальної громади

Розглянемо детально процес налагодження суспільного (громадського) діалогу в громаді для вирішення суспільно значимих проблем. Технологія організації процесу діалогу складається з кількох основних етапів: започаткування діалогу (визначення зацікавлених сторін; залучення лідерів зацікавлених сторін (формальних чи неформальних) до участі в діалозі; створення діалогової групи); організація процесу діалогу в громаді (формалізація діалогової групи; планування та організація діяльності діалогової групи); оцінка ефективності проведеного діалогу.

Започаткування діалогу. Найперше, що потрібно для започаткування діалогу – це чітке формулювання проблеми, навколо вирішення якої мають об'єднатися представників різних суспільних секторів громади. Опоненти можуть зауважити, що громадський діалог є об'єднуючим фактором громади і має існувати постійно, оскільки проблем у громаді, які необхідно вирішувати спільно за участі усіх секторів, є безліч. Формально правильно, але варто пам'ятати, що кожна проблема по-різному стосується тих самих осіб чи груп: те, що для одних є першочерговим завданням, задля вирішення якого вони готові вкласти весь свій час та ресурси, іншими може взагалі не сприйматися за проблему. Вирішувати усі проблемні питання громади тим самим складом діалогової групи нереально. Кожна проблема має своє коло зацікавлених сторін у її вирішенні. Саме тому, кожного разу процес діалогу потрібно починати з початку.

Після визначення та чіткого формування проблеми потрібно визначити коло зацікавлених сторін, яких ця проблема стосується і які можуть долучитися до її вирішення. Починати варто із відповіді на питання «Для кого саме це є проблемою?». Відповіддю має стати чітке визначення груп чи категорій осіб, які є незадоволені існуючим станом речей з цієї тематики. Із представників цих категорії чи груп осіб потрібно сформуванати так звану ініціативну групу задля започаткування діалогу, вони ж стануть кісткою майбутньої діалогової групи.

Знайти таких людей нескладно. Як правило, це громадські активісти, лідери певних соціальних груп, просто активні громадяни. Зазвичай вони є «на виду» чи «на слуху» серед місцевої спільноти, оскільки постійно звертаються до влади, бізнесу, апелюють до громади через медіа з метою привернення уваги до проблеми та пошуку ресурсів на її вирішення. Одразу варто зазначити, що вони далеко не завжди знають оптимальний шлях вирішення проблеми, але своє

бачення з цього приводу мають і будуть його активно відстоювати.

Зібрати таких людей необхідно для спільного окреслення кола зацікавлених сторін. Їх варто залучити, оскільки вони напевно вже не по одному колу обійшли різні установи та підприємства, тому напевно знають частину зацікавлених осіб. При цьому зовсім не потрібно формалізувати цю спільноту як ініціативну групу чи будь-яким іншим чином.

Головним завданням цього етапу є створення діалогової групи – представників зацікавлених у вирішенні проблеми категорій та груп, що збираються для пошуку та обговорення шляхів подолання цієї проблеми.

Для створення дієвої діалогової групи необхідно дати відповіді на питання: Хто має бути членом робочої групи? Кого буде залучено з: цільових груп, посадових осіб, організацій громадянського суспільства, установ, бізнесу, навчальних закладів, медіа тощо?

Для початку можна спробувати розширити категорію груп або осіб, яких ця проблема стосується безпосередньо, проте вони не проявляють особливої активності щодо її вирішення. Далі – інші представники громадськості, які можуть долучитися до участі у вирішенні цієї проблеми (наприклад, неприбуткові організації, що працюють у суміжному напрямі, релігійні громади тощо). Наступний етап – місцева влада, точніше керівники управлінь та відомств, які працюють у даній галузі відповідно до своїх функціональних обов'язків.

Залучити бізнес – завдання складніше, адже доведеться мати справу з діловими людьми, які займаються вирішенням своїх завдань, пов'язаних із зароблянням коштів, розширенням ринків тощо. І в більшості випадків це є мало дотичним до вирішення суспільних проблем у громаді. По суті, залучення бізнесу до вирішення проблем громади – це діяльність, спрямована на розвиток корпоративної соціальної відповідальності – інвестування бізнесових структур у суспільно-корисну діяльність. Такий вид інвестування є складовою соціальної відповідальності бізнесу (корпоративної соціальної відповідальності) як зобов'язання компанії діяти економічно, соціально та екологічно виправданими методами із врахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін: інвесторів, клієнтів, працівників, партнерів, територіальних громад і громадськості в цілому. Фінансування чи вкладання не фінансових ресурсів у соціально значимі для місцевої спільноти проекти є однією зі складових корпоративної соціальної відповідальності. Як правило, корпоративні соціальні інвестиції розглядаються як складові програми зв'язків із громадськістю, спрямовані на розши-

рення зовнішніх контактів та створення сприятливого іміджу фірми. Зацікавлення бізнесу справами громади стає цілком природнім, коли є одним зі способів привертання уваги клієнта до компанії та впливу на його вибір, адже соціальне інвестування забезпечує комерційним структурам:

- налагодження взаємовигідних ділових стосунків із органами влади та іншими зацікавленими сторонами;
- підвищення конкурентоспроможності через формування та посилення позитивного іміджу в середовищі клієнтів та партнерів;
- перехід від «стихійної» благодійності до системного вирішення суспільних проблем;
- участь у формуванні соціального благополуччя громади через партнерські програми та проекти соціального розвитку;
- отримувачі таких інвестицій популяризують компанію серед громадськості як безпосередньо, так і через ЗМІ, включають назву компанії та її логотип у свої друковані видання; розміщують на інформаційних проспектах тощо.

Але до цього відкриття кожен бізнес має дозріти. На жаль, необхідно прикласти чимало зусиль для переконання бізнесу в тому, що вкладати гроші у суспільно значиму діяльність – вигідно, приносить бажані прибутки та створює добрий імідж компанії.

Важливим елементом забезпечення прозорості та публічності роботи діалогової групи є включення до її складу представників засобів масової інформації. При цьому їх участь не має обмежуватися висвітленням ходу діалогу, адже мас-медіа виконує не лише функцію інформування – вони спроможні формувати відношення населення до справи та спонукати до певних дій. Тому повноцінне включення представників медіа до процесу пошуку шляху вирішення проблеми та планування заходів для досягнення визначеної мети є вкрай важливим.

Для фіксування даних про окреслене коло зацікавлених сторін та способу залучення до участі в діалозі можна використовувати таку форму (табл. 4.2):

Після завершення процесу визначення переліку потенційно зацікавлених сторін та їх лідерів постає інше завдання – їх безпосереднє залучення до активної участі в діалозі. Найкращим способом, звичайно, є проведення особистих зустрічей із цими людьми. До таких переговорів варто добре підготуватися, продумати основні аргументи, підготувати пакет документів тощо.

Проте, цей найкращий спосіб може бути не завжди найбільш оптимальним. По-перше, список зацікавлених осіб може бути досить великим, а людей, здатних вести такі переговори, як правило, бракує –

процес займе надто багато часу. Тим більше, що мало від кого варто сподіватися на отримання позитивної відповіді відразу – переважно потрібен буде час на ознайомлення з вашими документами та обдумуванням пропозиції. Контактувати доведеться кілька разів. По-друге, у громаді можуть бути інші особи, які зацікавлені у вирішенні цієї проблеми, але не потрапили в поле уваги ініціативної групи із започаткування діалогу.

Таблиця 4.2

Відомості про зацікавлену сторону для участі в діалоговій групі

Показник	Дані
Зацікавлена сторона (назва особи, групи громадян чи організації)	
Кількість громадян, які належать до зацікавленої сторони або на яких спирається зацікавлена сторона	
Можливості зацікавленої сторони (організаційні, фінансові, матеріальні тощо)	
Якою мірою зацікавлена сторона довіряє Фонду громади	
Лідер зацікавленої сторони (формальний чи не формальний)	
Рівень занепокоєності зацікавленої сторони цією проблемою	
Основні потреби та інтереси зацікавленої сторони (співвідносно до проблеми)	
Чи потрібно залучати зацікавлену сторону до діалогу і чому. Можливості залучення зацікавленої сторони.	
Найкращий спосіб спілкування із лідером для залучення до діалогу	
У чому має полягати роль зацікавленої сторони у діалозі	

Тому варто застосувати інший механізм залучення зацікавлених сторін – проведення масового заходу з метою обговорення проблеми, на який запросити усіх небайдужих, що ні в якому разі не відмінює проведення аналізу зацікавлених сторін, описаного вище. Виявлених потенційно зацікавлених осіб варто письмово запросити на такий захід.

На нашу думку, найбільш прийнятною формою такого масового заходу є проведення конференції за методикою «Відкритий простір» (Open Space). «Відкритий простір» – це універсальна технологія, що допомагає різним групам людей, громадам, організаціям розкрити

свої сили для співпраці та взаємодії у вирішенні спільних проблем. «Відкритий простір» таким чином структурує час і місце, що учасники самі організують порядок денний конференції та графік роботи. У межах «відкритого простору» всі працюють над тими завданнями в рамках визначеної теми, які вони вважають важливими і за які готові нести певну відповідальність. Конференції «відкритого простору» не передбачають головних доповідачів та наперед анонсованого розкладу роботи. Є лише тема, тобто проблема, для пошуку шляхів вирішення якої вони зібралися. Натомість, учасники самі визначають питання теми, які будуть обговорюватися у підгрупах. «Відкритий простір» – простіший, цікавіший та більш творчий за інші відомі методи групової роботи. Саме такий формат дозволяє:

- залучити невідомих нам зацікавлених осіб, адже крім попередньо запрошених, участь у конференції можуть взяти усі, хто бажає обговорити заявлену тему;
- забезпечити можливість висловити свою позицію всім учасникам, скільки б їх не було;
- створити атмосферу неформального спілкування між учасниками в ході усієї конференції;
- максимально розкрити проблему, «розкласти» її на складові;
- сформувати конкретні пропозиції та консолідувати учасників навколо чітко визначених завдань (проектів);
- створити діалогову групу із осіб, які бажають долучитися до вирішення проблеми; для цього у рамках конференції потрібно запропонувати учасникам зголоситися до продовження роботи у рамках діалогової групи і внести свої прізвище та контакти до відкритого списку.

Діалогову групу потрібно буде ще доформувувати шляхом особистих запрошень осіб, які не внесли себе у список (або тих, хто з різних причин не були на конференції), але їх участь є важливою, наприклад: представник профільного управління, громадські експерти з даної тематики, представники медіа, що висвітлюють пов'язані з визначеною темою діалогу проблеми тощо.

Навряд чи варто сподіватися на значну кількість представників бізнесу серед учасників конференції. Над їх залученням до участі в діалоговій групі доведеться працювати окремо, адже системну роботу з бізнесом не замінить жоден масовий захід.

До речі, перший досвід проведення діалогу в громаді є надзвичайно важливим для розвитку ефективної взаємодії суспільних секторів. Неуспішність першого діалогу, тобто відсутність якогось видимого результату з об'єднання зусиль різних секторів, може поставити крапку

на застосуванні цього механізму місцевою спільнотою в подальшому, навіть коли виникне проблема, яку вирішити в інший спосіб буде просто неможливо. Тому починати впровадження громадського діалогу варто навколо вирішення нагальної для громади проблеми.

На наш погляд, таких проблем може бути одразу кілька, але для початку вибрати потрібно одну – проведення кількох громадських діалогів одночасно є не зовсім розумним кроком. Тому для визначення проблеми, що виноситься на розгляд громадського діалогу, пропонується здійснити вибір із використанням певних критеріїв.

А. Гострота або актуальність проблеми в громаді.

Далеко не кожному проблему громада готова сприйняти як першочергову для вирішення, хоча в її існуванні не сумнівається ніхто. Для прикладу: створення безбар'єрного простору для пересування людей із обмеженими фізичними можливостями чи поводження з бездомними тваринами. Напевно, всі погодяться, що просто необхідно зорганізувати всю громадськість на вирішення цих проблем, але не зараз, а після ... Перелік цих «після» у кожній громаді буде свій.

Б. Реалістичність вирішення проблеми на місцевому рівні (силами громади).

Мабуть, у кожній громаді так чи інакше постає питання рівня суспільної моралі серед молоді. Але чи під силу зрушити цю проблему в межах окремо взятої громади? Провести окремі заходи для часткового пом'якшення цієї проблеми можна, а от вирішити – навряд.

В. Наявність однакового розуміння цієї проблеми різними суспільними секторами: громадськістю, владою, та, бажано, бізнесом.

Чи впевнені ви, що влада вашої громади дійсно всерйоз готова взятися за вирішення... ну, скажімо, проблем осіб без постійного місця проживання, навіть якщо група таких людей у громаді є досить чисельною? Так, представник профільного управління (на рівні головного спеціаліста) буде відвідувати засідання діалогової групи, говорити там потрібні речі. Можливо, спроможеться навіть «пробити» якесь організаційне рішення міськвиконкому, виконання якого не потягне додаткових затрат. Якщо усвідомлення цієї проблеми в керівництва міста немає – більшої участі очікувати і не варто. А бізнес? Як правило, під цю проблему можна збирати кошти, вживані речі, продукти на межі закінчення терміну придатності. Але особиста участь у вирішенні проблем таких людей від бізнесу – це інше. Не в кожній громаді таке можливо. Зрештою, і описану нами цільову групу досить складно зорганізувати та долучити до вирішення їхніх же проблем.

Г. Наявність зацікавленої громадськості, що безпосередньо працюватиме над вирішенням цієї проблеми.

Трапляються ситуації, коли і влада, і громадськість, і навіть бізнес однаково ставляться до актуальності певної проблеми, але вирішувати її нікому. Тут можна використати попередній приклад – проблеми осіб без постійного місця проживання. Сама цільова група не є зорганізованою і спиратися на неї при організації запланованих заходів видається мало можливим. Чи знайдуться у вашій громаді організації або активісти, які готові займатися з цією групою людей, навіть якщо влада виділить приміщення, а бізнес його відремонтує та забезпечить обладнанням? На жаль, ситуації, коли займатися вирішенням певної проблеми в громаді нікому є не поодинокими.

Цей перелік критеріїв не є вичерпним. Кожна громада, як і кожна особа місцевої спільноти, є неповторною, і неможливо спрогнозувати усі варіанти розвитку подій.

Організація процесу суспільного діалогу. Суспільний діалог має суттєві відмінності від інших форм громадської участі в місцевому управлінні, наприклад – громадських рад. Найголовніше – громадський діалог не потребує формалізації шляхом прийняття положення про діалогову групу, затвердження складу групи, обрання голови, створення комітетів тощо. Діалогова група – це живий організм, функціонування якого залежить від зацікавленості представників громади у реалізації запланованих заходів. Якщо знайдений шлях вирішення проблеми лежить не в тій площині, у якій працює частина учасників діалогу – вони можуть втратити інтерес до процесу. Натомість група поповниться новими учасниками, які працюють в окресленій вами сфері.

Склад діалогової групи не має бути сталим. По мірі діяльності до участі в її роботі можуть запрошуватися необхідні фахівці або експерти, чи приєднуватися будь-які зацікавлені особи за власною ініціативою. Частина учасників перестане брати участь у засіданнях – це є об'єктивний процес, адже в будь-якій громаді є особи, які використовують публічні заходи для самопіару, люблять поговорити, але не завжди готові до системної роботи задля вирішення озвучених ними ж проблем.

Проте, певні організаційні заходи для успішної реалізації завдань діалогу є необхідними. Найперше – запровадити ведення протоколів зустрічей. Це забезпечить послідовність роботи, а документування ухвалених рішень вбереже групу від «ходіння по колу», коли обговорення повертається до розгляду тих самих питань по кілька разів. Крім того, важливим є документування взятих на себе добровільних зобов'язань учасників діалогу – це їх дисциплінує. Також важливо домовитися та зафіксувати порядок ухвалення рішень. Якщо діалогова група зможе приймати рішення за згоди усіх учасників – це ідеально,

проте так буває не часто. Голосування та ухвалення рішень більшістю є далеко не найкращим способом, адже меншість не обов'язково підпорядкується такому рішенням і може просто відійти від участі в діалозі. Крім того, у меншості можуть опинитися особи, які є ключовими в реалізації такого рішення. Тому варто знайти більш компромісний спосіб, наприклад – напрямки діяльності визначаються за загальною згодою, а конкретні дії та заходи реалізуються за принципом добровільно взятих на себе зобов'язань учасниками діалогу. Якщо ж важливу для вирішення проблеми дію реалізувати нікому – у групі є два шляхи: знайти та залучити осіб, для яких це важливо і які можуть це зробити, або розробляти іншу стратегію вирішення проблеми.

Основною, проте далеко не єдиною, формою роботи групи є засідання. Діалогова група ні в якому разі не має замикатися в собі. Потрібно поширювати свої ідеї та впливи на більш широке коло громадськості шляхом проведення «круглих столів», експертних рад, участі у нарадах владних органів, проведення опитувань – тобто використовувати усі можливі заходи для включення громадськості у процес вирішення проблеми.

Важливо, щоб діалогова група була орієнтована на результат. Якщо учасники діалогу постійно будуть пам'ятати, що найголовнішим аспектом впровадження громадського діалогу є безпосереднє залучення представників цільових груп до пошуку шляхів вирішення проблеми та їх реалізації, то питання «що робити?» у них виникати не буде. Потрібно спланувати конкретні заходи та зорганізувати громадськість для їх реалізації.

Перший захід діалогової групи має відбутися у формі засідання й розпочатися із вирішення організаційних моментів. Група має обрати головуючого (співголовуючих) на засіданнях та секретаря. Варто домовитися, чи головуючий (головуючі) обирається на весь час роботи групи, чи обрання таких осіб відбуватиметься на початку кожного засідання. Також необхідно обрати особу, яка вестиме протокол (можна її назвати секретарем). Оптимально, якщо секретар діалогової групи не змінюється і ведення протоколів здійснює одна людина постійно. Учасники засідання також мають узгодити порядок ухвалення рішень.

Щодо робочих питань першого засідання: наслідками проведеної конференції (якщо в процесі формування діалогової групи застосовувалася запропонована технологія «Відкритий простір») було напрацьовано декілька продуктів, які потрібно використовувати для подальшої діяльності: перелік зацікавлених у обговоренні проблеми осіб (він же список учасників конференції); складові проблеми (теми,

запропоновані для обговорень у підгрупах) та бачення їх вирішення (протоколи обговорень у підгрупах); проекти, які готові втілювати учасники конференції.

Це є матеріал для першого засідання діалогової групи – детальне опрацювання визначених в ході конференції механізмів вирішення обраної проблеми та втілення їх у життя.

Хорошим результатом першого засідання (чи кількох перших – залежно від масштабу проблеми) стане вирішення таких питань: уточнення суті проблеми (її діагностика) та визначення напрямків її подолання (або пом'якшення, адже не всі проблеми є вирішуваними); окреслення широкого кола громадськості – представників різних секторів, яких варто долучити до реалізації заходів та визначення форм їх залучення; формування плану заходів та дій задля вирішення проблеми з визначенням чіткої послідовності їх реалізації, термінами, джерелами ресурсів та відповідальними за їх виконання особами.

Загалом, засідання потрібно проводити у міру необхідності – для підведення підсумків проробленої роботи та узгодження подальших дій.

У період між засіданнями має здійснюватися робота з виконання запланованих заходів та дій. Потрібно визначити особу, що має забезпечувати координацію усіх залучених до виконання плану дій груп та підтримувати міжсекторальну взаємодію.

Діалогова група може працювати стільки часу, скільки є предмет для діалогу. При цьому, тематика діалогу може бути зміщена в бік найбільш результативної співпраці між усіма секторами (владою, громадськістю, бізнесом).

Завершується робота діалогової групи тоді, коли тема для діалогу вичерпана, або коли діалог перестає бути конструктивним.

Оцінка ефективності проведеного діалогу. Наступним етапом у діяльності діалогових груп є оцінювання. Для цього учасники діалогової групи мають здійснити аналіз спільної діяльності від початку – способу формування групи, до завершення – отриманих результатів її роботи. Оцінка може бути здійснена за допомогою опитувальника, поданого нижче:

Як саме була заснована робоча група і хто до неї входить? Які сторони громади залучені: (представники місцевих органів влади, організації громадянського суспільства, ЗМІ, місцевого бізнесу, цільових груп)? Як склалися відносини між різними зацікавленими сторонами? Над вирішенням якої соціальної проблеми працювала діалогова група? Чи були складнощі у визначенні теми для місцевого соціального планування? Функціонування робочої групи: хто складає план роботи, хто

запрошує учасників, які процедури прийняття рішень, скільки зустрічей проведено, яка кількість учасників у середньому була присутня на зустрічах, чи вівся протокол усіх зустрічей тощо. Як здійснювався розвиток діалогу? Чи був він конструктивним? Які заходи були здійснені впродовж виконання робочого плану? Хто здійснював підготовку та написання документу місцевого соціального планування? Чи було поширено інформацію про діалог у ЗМІ, серед цільових груп? Чи використовували ви інші методи окрім робочої групи, такі як: громадські обговорення, дослідження серед цільових груп, інше? Які досягнуто кількісні та якісні результати місцевого соціального планування? Що стало найскладнішим аспектом у цьому процесі? Фактори успіху та невдач. Отримані уроки для майбутньої діяльності суспільного діалогу. Як рухатися далі? Що має стати наступним кроком? Загальна оцінка процесу (думка учасників діалогу та місцевих експертів).

На завершення практичних порад із технології проведення засідань діалогових груп слід відзначити, що при організації суспільного діалогу насамперед варто пам'ятати, що він є лише механізмом, який «запускає» процеси перетворень у громаді; тому все залежить в першу чергу від майстерності в його застосуванні, вмінні оцінити умови запровадження цього механізму у визначеній територіальній громаді. Адже жоден із механізмів не є універсальним для будь-якого середовища й не може гарантовано забезпечити успіх.

Розділ 5. Фінансове забезпечення місцевого розвитку

5.1. Теоретичні основи формування фінансової бази розвитку територіальних громад

Сукупність різних сфер фінансових відносин представляє фінансову систему. Фінансова система держави в розвинутих країнах складається з наступних основних елементів: державного бюджету; місцевих фінансів, спеціальних позабюджетних фондів; фінансів державних корпорацій.

Державні і муніципальні фінанси являють собою сукупність економічних відносин, що виникають у реальному грошовому обігу з приводу формування, розподілу і використання централізованих фондів фінансових ресурсів.

В економічній літературі поняття «місцеві фінанси» протиставляється поняттю «державні фінанси», оскільки останні покликані забезпечувати функції загальнодержавних органів управління, у той час як місцеві фінанси забезпечують виконання функцій органів місцевого самоврядування (Колесникова, 2000).

Хоча існує й інша думка стосовно існування щонайменше двох напрямків формування науки про місцеві фінанси, як окремої, самостійної галузі фінансової науки. Відповідно до першого напрямку, дійсно спочатку виникла наука про державні фінанси, а потім від неї відокремилася самостійне вчення про місцеві фінанси. Тобто поняття «місцеві фінанси» виникло на противагу поняттю державних фінансів. Але з іншого боку, вважається, що вчення про місцеві фінанси як наука виникло в процесі розширення розуміння предмета фінансової науки, коли фінансове господарство громад та інших територіальних колективів, яке до того вважалося приватним, було включене до складу публічного фінансового господарства. Тобто поняття «місцеві фінанси» розширило поняття публічних фінансів і стало їх невід'ємною, але відносно самостійною складовою, а отже протиставляти поняття державних та місцевих фінансів не варто (Кравченко, 1999).

Місцеві фінанси визначаються як об'єктивна форма економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням грошових і інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

Процес організації ефективної української системи місцевого самоврядування повинен бути зорієнтованим на досвід європейських

країн, побудованих переважно за унітарним принципом, а не копіювати систему місцевого самоврядування Російської Федерації (що не рідко відбувається в багатьох інших галузях і сферах діяльності). Це вимагає самостійності у визначенні пріоритетів і напрямків розвитку у встановленні границь власних та делегованих повноважень, а також і шляхів взаємодії центральних і місцевих органів влади.

Незалежно від форми державного устрою, на місцеві органи влади покладається основна відповідальність по забезпеченню послуг соціального характеру. Ця функція місцевих фінансів найбільш важлива, тому що забезпечити повною мірою соціальну сферу тієї чи іншої території органи місцевої влади зможуть в основному за рахунок управління видатковою частиною підлеглих їм бюджетів і координації інших потоків фінансових ресурсів у межах власних повноважень.

У науковій літературі (Гелько, 1999; Кравченко, 1995; Пчелинцев, 1996) зазначається, що органи самоврядування територіальних громад безпосередньо можуть управляти тільки тією частиною фінансів, що відноситься саме до категорії «місцеві фінанси», тобто до фінансів місцевих органів влади. Природно, що поняття фінансів міста значно ширше і включає фінанси установ бюджетної сфери і суб'єктів господарювання, що займаються комерційною діяльністю, фінанси кредитно-фінансових установ, фінанси населення і громадських організацій, тобто всіх суб'єктів економічних відносин міста.

При цьому сукупність фінансових засобів зазначених суб'єктів складає фінансовий потенціал територіальної громади.

Проте, деякі науковці (Шпачук, 2000) усе ж таки намагаються розширити поняття «місцеві фінанси», доповнивши його зміст тими ресурсами, що не перебувають у безпосередньому підпорядкуванні місцевих органів влади, але належать до підконтрольної їм території. Подібний підхід не прийнятний тому, що в такому випадку варто говорити про іншу наукову категорію, тобто про фінанси адміністративно-територіальної одиниці.

Розглянемо процес формування фінансової бази розвитку територіальних громад на прикладі фінансової системи міста. Слід зазначити, що фінанси міста природно не перебувають у безпосередньому підпорядкуванні (управлінні) місцевих органів влади, але це не означає, що органи місцевої влади не можуть впливати на них.

Органи місцевої влади в рамках своїх повноважень здатні встановлювати певні обмеження у вигляді адміністративних заборон, податків і зборів, або навпаки, здійснювати стимулюючий вплив за допомогою введення цілого ряду пільг, стимулів, бюджетного субсидування, кредитів тощо. При цьому відбувається непряме управління

фінансами міста, що дозволяє говорити про безпосередню залежність між проведеною органами місцевої влади соціально-економічною політикою і фінансовим станом міста.

Таким чином, під фінансами міста слід розуміти систему економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням грошових та інших фінансових ресурсів економічних суб'єктів міста як адміністративно-територіальної одиниці.

Фінанси міста – усього лише інструмент, за допомогою якого органи міського управління можуть впливати на економічну сферу життєдіяльності міста з метою забезпечення стабільного функціонування його як цілісної системи, що охоплює культурну, соціальну, екологічну і політичну сфери.

При цьому умови сучасної ринкової економіки України, головною особливістю якої є обмеженість інвестиційних ресурсів, накладають істотні обмеження на вибір тих методів і засобів, що можуть бути застосовані при реалізації поставлених перед органами міського управління завдань і визначених для виконання ними своїх функцій.

Місцеві фінанси – центральна складова фінансів міста. Їх значимість полягає, насамперед, у тому, що вони перебувають у безпосередньому підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. Саме тому місцеві фінанси складають основу для реалізації економічної політики органів міського управління.

Місцеві фінанси – насамперед, система, що поєднує такі елементи, як витрати, доходи, способи формування доходів, місцеві фінансові інститути, суб'єкти й об'єкти, а також способи організації взаємин між складовими як місцевих фінансів, так і інших систем у рамках загальної фінансової системи країни.

Центральний елемент місцевої фінансової системи – самостійні місцеві бюджети як фонди, що мобілізують основну частину фінансових ресурсів, необхідних для надання суспільних послуг.

У сучасних умовах потенціал місцевих фінансів як найбільш важлива складова фінансів міста чи адміністративно-територіальної одиниці використовується не в повній мірі. Основну причину цього ми вбачаємо в дефіциті коштів для реалізації інвестиційних проєктів. З іншого боку, не достатнім чином опрацьована методологія управління місцевими фінансами, що проявляється в недосконалої законодавчої бази, відсутності надійних важелів економічного управління і координації на місцевому рівні, низькому розвитку фондового і кредитно-інвестиційного ринків.

В загальному підсумку це приводить до перекручування поняття «місцеві фінанси» і надає характер «змішаності» державних центра-

лізованих фінансів з місцевими спробами експлуатації державних коштів.

Особливе значення має той факт, що вирішення нагромаджених протягом багатьох років міських проблем, у тому числі і за допомогою фінансових інструментів, є завданням, насамперед, місцевих органів влади. Не слід переоцінювати значення додаткових фінансових надходжень в економіку міста з боку органів центральної влади, благодійних фондів і міжнародних фінансових організацій. У даному випадку особливу актуальність здобувають слова Дж. Форрестера з його фундаментальної роботи «Динаміка розвитку міста», створеної більше тридцяти років тому в умовах загострення проблем міст США: «Усе популярнішими стають розмови про те, що солідна фінансова підтримка з боку федерального уряду вирішить проблеми американських міст... гроші, навіть якщо вони є в наявності, можливо і не вирішать проблеми. Існуючі закони і практика управління, зростаючі проблеми міста за обсягами і складністю здатні звести нанівець будь-яку фінансову допомогу» (Форрестер, 1974). Підсумовуючи своє дослідження, Дж. Форрестер робить висновок: «Відродження міста залежить не від великих програм зовнішньої допомоги, а від зміни методів внутрішнього управління» (Форрестер, 1974).

Таким чином, основне завдання, що постає перед українськими органами місцевого управління в даний час, – забезпечення виконання містом своїх функцій за допомогою використання всього доступного фінансового потенціалу міста за умови, що сучасний стан економіки країни характеризується нестачею коштів, які можуть бути спрямовані на реалізацію інвестиційних проектів.

Необхідно відзначити, що оптимальне вирішення цієї проблеми можливе лише за умови зміни існуючого законодавства, що регулює фінанси міста.

Місцеві фінанси – основний інструмент, за допомогою якого місцеві органи влади впливають на соціальну, екологічну та економічну сфери міста, реалізуючи при цьому власні функції і завдання.

В економічній літературі (Кравченко, 1995) виділяють певні функції місцевих фінансів (рис. 5.1).

Функція інструмента перерозподілу ВВП. Місцеві фінанси виконують дану функцію за допомогою здійснення муніципальних витрат на реалізацію різних програм за рахунок коштів місцевого бюджету. У порівнянні з європейськими країнами, Україна характеризується середніми показниками перерозподілу ВВП через муніципальні витрати.

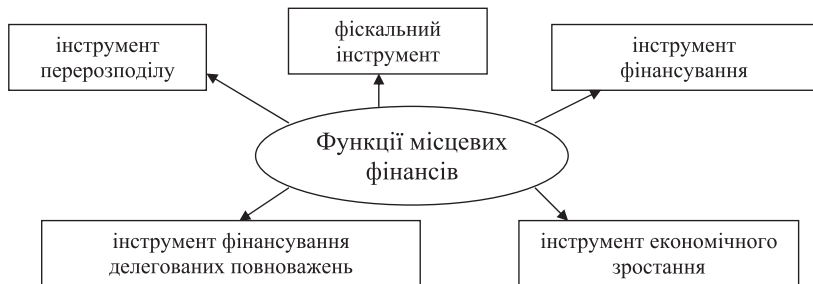


Рисунок 5.1. Функції місцевих фінансів

Значні коливання частки фінансових ресурсів, що розподіляються на місцевому рівні, пояснюються як нестабільною економічною ситуацією в країні, так і непродуманою політикою делегування повноважень органам місцевого самоврядування з боку центральних органів влади.

Функція місцевих фінансів як фіскального інструмента. Починаючи з 1993 р. місцеві органи влади в Україні одержали право встановлювати місцеві податки і збори, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» та Законом України «Про систему оподаткування». У той же час фіскальна діяльність органів місцевого самоврядування жорстко обмежена з боку центральних органів влади, що не дозволяє ефективно використовувати даний економічний інструмент в інтересах регіону. Основна причина цього полягає в наступному: правила справляння місцевих податків і зборів є практично незмінними останні 14 років і не відповідають вимогам сьогодення; до місцевих податків і зборів належать такі, що не відіграють істотної ролі у наповненні місцевих бюджетів; інколи податкові надходження при стягненні податків менші ніж витрати на їх адміністрування; окремі місцеві податки і збори передбачають фіксовану ставку оподаткування, яка є символічною і не індексувалася жодного разу.

Фіскальна функція місцевих фінансів є скоріше декларованою, ніж реально діючою, і тому виникає необхідність у реформуванні існуючої системи. Варто враховувати той факт, що місцеві податки не тільки являють собою додаткове джерело грошових надходжень у бюджет, але і є одним з найбільш ефективних механізмів регулювання економічного розвитку регіону.

Розумне використання фіскальної функції місцевих фінансів може бути додатковим важелем в управлінні процесами трансформації економіки країни в цілому.

Функція місцевих фінансів як інструмента фінансування суспільних послуг. Як було зазначено вище, незалежно від форми державного устрою на місцеві органи влади завжди покладається основна відповідальність за забезпечення послуг соціального характеру.

Функція місцевих фінансів як інструмента економічного зростання. Це найбільш прогресивна функція місцевих фінансів, сутність якої полягає в тому, що місцеві фінанси за допомогою капітальних витрат, діяльності на ринках позикового капіталу, нерухомості і землі, а також інших факторів виробництва під управлінням органів місцевої влади, що діють узгоджено з органами центральної влади, створюють умови для загального економічного зростання.

Функція місцевих фінансів як інструмента фінансування делегованих повноважень державної влади. Агентські повноваження – проблеми громадської безпеки, охорони правопорядку, оборони, дотримання законності, державного нагляду і державної реєстрації та ін. – інструмент забезпечення частини тих функцій, що виконує держава.

Існує й інший підхід до визначення функцій місцевих фінансів, що проводиться за аналогією до функцій публічних фінансів, складовою яких вони є.

Розподільча функція місцевих фінансів знаходить свій прояв у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань. Кошти, які акумулюються в місцевих бюджетах і цільових фондах, розподіляються і використовуються на задоволення різноманітних місцевих потреб. Крім того, через систему міжбюджетних відносин фінансові ресурси, акумульовані на обласному і районному рівні, перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою проведення фінансового вирівнювання.

Контрольна функція місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проєктів місцевих бюджетів, їх розгляді і затвердженні, а також виконанні і складанні звіту про виконання місцевих бюджетів. Сфера дії контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які знаходяться в розпорядженні місцевого самоврядування. Контрольна функція місцевих фінансів спрямована на забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове і економне використання.

Стимулююча функція місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень, як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їх розпорядження. Реальним втіленням стимулюючої функції є діючий порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів та ін. (Місцеві, 2006).

Сучасний стан економіки України свідчить про необхідність застосування більш критичного підходу до оцінки тієї ролі, що відіграють місцеві фінанси в сучасній економіці нашої країни. Це пояснюється, по-перше, низькою самостійністю органів місцевого самоврядування по відношенню до питань розпорядження фінансовими ресурсами і управління фінансовими потоками, а по-друге, відсутністю ефективного механізму контролю і регулювання діяльності органів місцевого самоврядування по відношенню до розпорядження фінансовими ресурсами навіть у межах тих повноважень, що вони мають.

Наприклад, вагомим показником, що демонструє диспропорції в існуючій системі управління місцевими фінансами, є показник витрат місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу.

Можна зробити висновок про значні диспропорції у розподілі фінансових ресурсів на місцевому рівні, що не дозволяють говорити про прийнятну ефективність системи управління місцевими фінансами.

Недостатня увага, що приділяється рішенням даних проблем, приводить до подальшого збільшення проблем, що накопичилися на місцевому рівні, збільшенню розриву між рівнями соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зростанню соціальної напруги.

Таким чином, аналізуючи причини ситуації, що склалася, можна стверджувати про те, що діючі в теперішній момент часу фінансові відносини, і, зокрема, практика формування місцевих бюджетів України зберігають у своїй основі досить велике число елементів старої командно-адміністративної системи.

В умовах командно-адміністративної економіки бюджети різних рівнів не грали активної ролі, бо були лише грошовим вираженням планів соціального й економічного розвитку держави. Будь-який роз-

поділ коштів у значущих для економіки міста обсягах проводився централізовано, а місцеві органи влади тільки виконували надіслані зверху вказівки, при цьому якої-небудь системи управління фінансовими потоками на місцях, а тим більше ефективної системи не існувало. А отже на початку існування України як незалежної держави з нормально функціонуючою автономною системою місцевого самоврядування та місцевих фінансів постали наступні проблеми децентралізації бюджетної системи, які зводяться до того, щоб визначити:

- завдання, що найефективніше можуть бути вирішені центральними органами влади і відповідно повинні фінансуватися з центрального бюджету;
- функції, які вимагають децентралізованих рішень, і спосіб фінансування витрат на їх реалізацію;
- механізм розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи.

Серед проблем місцевої бюджетної політики важливе місце приділяється регулюванню фінансових можливостей місцевих бюджетів відповідного рівня.

В Україні суспільні блага і послуги фінансуються за рахунок податків, зборів та інших обов'язкових платежів – джерел надходжень бюджетних коштів. З місцевих бюджетів фінансуються не тільки послуги місцевого значення, а також і ті локальні суспільні блага, якими можуть користуватися мешканці інших регіонів.

У тих випадках, коли є необхідність вирівнювання фінансових можливостей міста, повинні бути вирішені наступні питання:

Що розуміти під фінансовими можливостями і фінансовими потребами міст?

За допомогою яких індикаторів вони можуть бути визначені?

На підставі яких норм, нормативів, стандартів, правил і пропорцій перерозподіляються бюджетні доходи?

Розподіл доходів, а отже і виникнення міжбюджетних відносин, можливі як між державним і місцевим бюджетами, так і всередині системи місцевих бюджетів.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що в сучасній економіці України, економіці перехідного періоду, економіці, на яку впливають кризи і диспропорції, місцеві фінанси ще не виконують функцію ефективного інструмента економічного регулювання. Спроби централізованих органів влади делегувати певні повноваження органам місцевого самоврядування не можуть бути розглянуті як реальні і дійові заходи, спрямовані на реалізацію ефективного місцевого фінансового механізму. Основна причина – небажання констрүктив-

ної взаємодії органів влади з метою перерозподілу прав та обов'язків, повноважень та сфери відповідальності.

Під інститутами в системі місцевих фінансів розуміють, по-перше, сукупність норм права, звичаїв і традицій, культурних зразків по відношенню до управління місцевими фінансами, а, по-друге, сукупність організаційних структур, що забезпечують функціонування місцевих фінансових систем.

Місцеві фінансові інститути в Україні включають місцеві бюджети, цільові фонди, фінансові ресурси яких можуть бути використані органами місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств (Кравченко, 1999). В якості основи для дослідження функціонування місцевої фінансової системи звичайно виступає вивчення взаємозв'язків між елементами діючої системи місцевих фінансових інститутів, комбінація яких може бути досить різноманітною.

З іншого боку, варто враховувати ту особливість, що в Україні більшість місцевих фінансових інститутів створюється за вказівкою центральних органів, а не на основі їх еволюційного розвитку у відповідності до місцевих інтересів. Саме тому вітчизняні територіальні системи місцевих фінансових інститутів виявилися фактично однотипними. Це суперечить одній з основних вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування щодо створення умов для забезпечення різноманітності та гнучкості локальних фінансових систем. Без виконання цієї вимоги неможливо врахувати особливості конкретних територіальних громад і забезпечити ефективне функціонування місцевих фінансів з урахуванням цих особливостей. Саме тому багато дослідників називають пріоритетним завданням на сучасному етапі становлення місцевих фінансів України створення правових передумов, що могли б відкрити простір для ініціативи органів місцевого самоврядування, надати їм право формувати таку структуру місцевих фінансових інститутів, яка при конкретних умовах буде найбільш ефективною (Кравченко, 1999).

Крім того, як підкреслюється в наведеній роботі В.І. Кравченка, при побудові системи місцевих фінансових інститутів в Україні варто орієнтуватися на динамічну структуру їх організації, що на відміну від статичної дозволить належним чином забезпечити захист місцевих інтересів і функціонування місцевої господарської системи, що не може бути повною мірою враховано центральною владою і реалізовано через державні фінанси.

5.2. Міжнародні стандарти фінансування розвитку місцевих громад

В даний час міжнародні зусилля спрямовані на встановлення єдиних стандартів організації місцевих фінансів, які в повній мірі змогли б відповідати принципам ефективного самоврядування.

У вересні 1985 р. була підписана Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Основи побудови фінансів місцевих органів влади викладені в статті 8 цієї декларації «Кошти місцевих органів влади», що складається з 7 пунктів:

- відповідно до пункту 1 декларації місцевим органам влади надається право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, і на вільне розпорядження грошовими надходженнями в межах їх повноважень;
- у пункті 2 зазначено, що розподіл коштів між місцевими органами влади варто здійснювати в розумних пропорціях відповідно до тих завдань, що ними виконуються. Ці кошти повинні надходити регулярно і періодично, щоб забезпечувати безперервну роботу служб і відповідне фінансове планування. У випадку передачі будь-яких нових повноважень відбувається перерозподіл фінансових ресурсів, необхідних для їхнього виконання;
- у пункті 3 відзначається, що адекватна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади повинна надходити від місцевих податків, платежів і зборів, рівень яких ці органи зобов'язані встановлювати самостійно;
- пункт 4 визначає, що податки, ставки яких місцеві органи влади мають право збільшувати чи від яких вони одержують гарантовану частину доходів, повинні носити досить загальний і гнучкий характер, щоб давати місцевій владі можливість забезпечувати виконання своїх зобов'язань;
- у пункті 5 проголошується потреба в автономії фінансово найбільш слабких місцевих органів управління в системі фінансового вирівнювання;
- у пункті 6 говориться, що право місцевих органів влади належним чином брати участь у розробці правил, що регулюють загальний пропорційний розподіл перерозподілюваних коштів, повинне бути чітко визначено;
- відповідно до пункту 7 декларації може бути дозволено надання одноразових субсидій, що асигнуються не для цільового фінансування визначених проектів чи служб. Разом з тим підкреслю-

ється, що надання субсидій не може виправдовувати недоречно втручання в політику, що здійснюється місцевими органами влади в межах їхньої компетенції (Всесвітня, 1994).

Найбільш значимий документ, що робить вплив на розвиток системи місцевих фінансів в Україні – Європейська Хартія про місцеве самоврядування (Європейська, 1990). Європейська Хартія про місцеве самоврядування була прийнята Радою Європи в 1985 р. Основна ідея цього документа – забезпечити і гарантувати незалежність і самостійність органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. В ній також вказано, що така незалежність і самостійність неможлива і немислима без наявності економічних і фінансових ресурсів, що належать органам місцевого самоврядування.

Україна приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування в листопаді 1996 р. і взяла на себе зобов'язання забезпечити впровадження в життя встановлених хартією стандартів.

Звичайно універсальної моделі організації фінансів органів місцевого самоврядування, яка може застосовуватися для всіх європейських країн, не існує, тому що в кожній з них є свої власні потреби і рішення. Проте стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає деякі загальні принципи, що стосуються фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Далі слід розглянути детально кожен пункт статті 9 «Фінансові ресурси місцевих органів влади».

Пункт 1. У рамках державної економічної політики своїх країн місцеві органи влади мають право володіти достатніми власними фінансовими ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Положення даного пункту визначають, по-перше, необхідність наявності власних ресурсів у місцевих органів влади, а, по-друге, – вказують на необхідність вільного розпорядження цими ресурсами.

Пункт 2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом. Цей пункт закріплює принцип відповідності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обсягу їхніх прав і обов'язків, особливо доручених.

Пункт 3. Щонайменше частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Таким чином, органи місцевого самоврядування, сформовані на виборчій основі, а отже такі, що діють за дорученнями своїх виборців, роблять реалізацію балансу між рівнем послуг, наданих з

боку органів місцевої влади, і платою за них у вигляді місцевих податків і зборів.

Пункт 4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань. Цей пункт надає право формування кожним місцевим органом влади тієї чи іншої моделі місцевої фінансової системи.

Пункт 5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні завдавати шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах своєї власної компетенції. Ці процедури і заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевих органів влади в межах власної компетенції. Це положення ставить за обов'язок керівництву країни надавати фінансову допомогу слабким у фінансовому відношенні органам місцевого самоврядування.

Пункт 6. Спосіб одержання коштів, що перерозподіляються, відповідним чином узгоджується з місцевими органами влади. Це положення означає, що кошти, які направляються для забезпечення фінансового вирівнювання, можуть вилучатися і надаватися тільки за згодою відповідних органів місцевого самоврядування.

Пункт 7. В міру можливостей субсидії місцевим органам влади не повинні обмежуватися цільовим призначенням для фінансування окремих проектів. Надання субсидій не повинне скасовувати законодавчих прав місцевих органів влади щодо самостійного проведення політики в межах своєї компетенції. Таке положення підкреслює, що органи місцевої влади самостійно повинні визначати пріоритети й основні напрямки використання фінансових ресурсів.

Пункт 8. З метою одержання позичок для здійснення капіталовкладень місцеві органи влади повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах діючого законодавства. У цьому пункті зазначається, що метою кредитної діяльності органів місцевого самоврядування виступає фінансування інвестицій.

Таким чином, значна частина принципів Європейської хартії щодо місцевого самоврядування про фінанси місцевих органів влади повторює основні положення Всесвітньої декларації місцевого самовряду-

вання. Разом з тим, існують деякі розходження. Наприклад, Всесвітня декларація не містить положень щодо діяльності органів місцевого самоврядування на ринку позикового капіталу, про розмаїтість та гнучкість місцевих фінансових систем. Однак включає положення по фінансовому плануванні в місцевих органах влади, про відокремлення засобів місцевого самоврядування від засобів інших рівнів управління, про місцеві платежі.

Ще одним міжнародним правовим актом, у якому регламентується фінансова діяльність місцевого самоврядування, є Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав. Вона була прийнята в 1994 році Міжпарламентською асамблеєю СНД (Декларація, 1993).

Проблеми фінансів місцевого самоврядування викладені в ст. 4 декларації «Економічні основи місцевого самоврядування». Відзначається, що законодавство про місцеве самоврядування може встановлювати права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. Населення, що здійснює місцеве самоврядування, доцільно визнати суб'єктом, що володіє, користується та розпоряджається власністю відповідної території (муніципальною, комунальною), і надати йому можливість самостійно і за посередництвом органів місцевого самоврядування розпоряджатися матеріально-фінансовими ресурсами. У декларації підкреслюється, що органи місцевого самоврядування мають право на матеріально-фінансові ресурси, що відповідають їх повноваженням, а також достатні, щоб забезпечувати державні соціальні стандарти для населення. При цьому держава повинна забезпечувати відповідність ресурсів повноваженням органів місцевого самоврядування, встановленим законами. Декларація встановлює право представницького органа місцевого самоврядування самостійно приймати місцевий бюджет. Самостійність місцевого бюджету гарантується державною підтримкою розвитку виробничої сфери через податкову, інвестиційну і кредитну політику, наявність власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів. Вона також забезпечується правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних ресурсів, заборонаю вилучення вільних залишків засобів місцевого бюджету, компенсацією збитків, заподіяних державними органами й органами місцевого самоврядування іншого рівня. Самостійність місцевого бюджету також гарантується стабільністю економічного законодавства.

У той же час слід зазначити, що Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД проголошує лише частину принципів, декларованих Європейською хартією про місцеве самоврядування. Разом з тим, існують деякі нові положення, що стосуються майнових прав територіальних колективів, необхідності забезпечення стабільності економічного законодавства, заборони на вилучення вільних бюджетних засобів, гарантій на власні і закріплені доходи, державних соціальних стандартів. Ці і деякі інші положення обумовлені особливостями соціально-економічної і політичної ситуації в пострадянських суспільствах, що сформувалися в країнах СНД.

З іншого боку, Декларація в цілому відображає практику становлення економічних засад місцевого самоврядування в Російській Федерації. Позиції, проголошені в декларації, знайшли відображення в законі Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

Незважаючи на близькість Росії до України як за рівнем розвитку, так і за основними особливостями соціально-економічної і політичної ситуації, варто врахувати, що Росія є федеративною державою. Основний принцип побудови органів місцевого самоврядування в державах такого типу – звуження їхніх повноважень і підпорядкування органам федеративного управління. Україна є унітарною державою, отже, повинна орієнтуватися на принципи, що покладені в основу господарювання держав унітарного типу, головний з яких полягає в тому, що органи місцевого самоврядування одержують максимум повноважень і незалежності.

Значний інтерес представляють окремі положення про стандарти побудови фінансів місцевих органів влади, що містять Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст, прийняті в березні 1992 р. (Европейская, 1992).

Європейська декларація прав міст проголошує право громадян міст на фінансові механізми і структури, що дозволяють місцевим органам влади одержувати фінансові ресурси, необхідні для здійснення прав, визначених цією декларацією. До таких прав віднесене право на безпеку, незабруднене і здорове навколишнє середовище, на роботу, житло, свободу пересування, на охорону здоров'я, спорт і дозвілля, на культуру, інтеграцію багатьох культур, на якісну архітектуру і фізичне оточення, на узгодження функцій роботи, соціальної активності і життя, на участь у керуванні містом, на економічний розвиток, безперервний розвиток економіки і навколишнього середовища, на послуги і товари, на багатство природи і природні ресурси, на розвиток особистості, на міжміське співробітництво, на рівноправність.

У Європейській хартії міст проголошуються наступні принципи:

1. Місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх районів.

2. Економічний і соціальний розвиток взаємозалежні. Тому турботою місцевої влади є не тільки рівень, але і якість життя.

3. Місто в економічному і соціальному плані є частиною свого регіону і навколишньої території. При розробці своїх планів місцева влада може враховувати взаємини свого міста з усім регіоном.

4. Економічне зростання і розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання. Обов'язок місцевої влади – виявляти пробіли в діючій інфраструктурі і враховувати їх у планах соціально-економічного розвитку й у пов'язаних з ними політиці, пропозиціях, у стратегії і програмах.

5. Співробітництво між приватним і державним секторами є важливим компонентом у міському економічному зростанні і розвитку. Тому місцеві органи влади повинні співробітничати з приватним сектором, особливо у здійсненні програм професійної підготовки, створенні соціальних служб, відродженні на основі партнерства центральних районів міст.

Таким чином, міжнародна практика підходить до вирішення проблеми формування і управління місцевими фінансами з позиції створення єдиних принципів, методів, форм і стандартів організації фінансів міста. Безумовно, на етапі трансформації економіки України не усі з цих зазначених елементів можуть бути відразу й однозначно використані у вітчизняній практиці, однак їхнє вивчення і критичний аналіз дозволять сформувані для умов України свої особливі, специфічні підходи до вирішення зазначених проблем.

Найважливішим завданням ефективної організації системи місцевих фінансів є побудова її таким чином, щоб у достатній мірі забезпечити надання місцевим органам влади засобів для виконання всіх поставлених перед ними завдань. Разом з тим виникають й інші актуальні питання, такі як, по-перше, визначення необхідності і ступеня залучення органів місцевого самоврядування до вирішення завдання надання комунальних послуг, а по-друге, з'являється проблема вибору найбільш оптимальної моделі фінансування, що враховує як інтереси кінцевих споживачів послуг у даний час (зацікавлених у максимально можливому обсязі і якості одержуваних послуг за мінімально можливою платою), так і інтереси майбутніх поколінь (зацікавлених у якомога меншій заборгованості органів самоврядування, тому що утворена внаслідок проведення непродуманої позикової політики заборгованість ляже тягарем на їхні плечі).

Узгодження протиріччя між необхідністю виділення значних засобів на фінансування послуг комунального характеру, з одного боку, і зниженням фінансового тиску на населення (як дійсні покоління, так і майбутні) з іншого, є дуже складним завданням, що вимагає детального аналізу й обліку безлічі аспектів: соціальних і моральних, правових і економічних, культурних і етичних.

Найбільш обґрунтованим засобом вирішення даної проблеми є застосування способу, заснованого на напрацьованих методиках інших країн, що випробували визначені моделі і шляхи рішення на власному досвіді та одержали визначені результати, що демонструють переваги і недоліки обраних методів.

10–11 жовтня 1996 року в Лісабоні відбулася Конференція європейських міністрів по справах місцевого самоврядування. На ній обговорювалися питання фінансування місцевих органів влади в Європі відповідно до принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Напрямок роботи конференції визначили дві доповіді: одна з них була підготовлена Керівним комітетом місцевих і регіональних органів влади (CDLR), інша – Конгресом органів місцевої і регіональної влади Європи (CLRAE).

У доповіді CDLR викладалися різні підходи до фінансування діяльності місцевих органів влади, і були розкриті їхні переваги і недоліки (Preliminary, 1996).

Доповідь CLRAE базувалася на дослідженнях, проведених серед об'єднань місцевих органів влади в різних країнах-членах Ради Європи. В ній було наведено оцінку сформованої ситуації з точки зору самих органів місцевого самоврядування (Європейська, 2000). Фінансові питання, розглянуті в доповіді CLRAE, стосувалися місцевих податків, зборів і платежів, позик і трансфертів, включаючи фінансове вирівнювання. Одна з глав була присвячена проблемам фінансування місцевих органів влади в країнах перехідного типу, тобто місцевим бюджетам.

Незважаючи на той факт, що управління видатковою частиною місцевого бюджету являє собою найбільш значиме завдання для місцевих органів влади з точки зору виконання покладених на них функцій; формування доходної частини бюджету також є дуже складним фінансовим завданням, вирішення якого уповільнюється в умовах нестачі інвестиційних ресурсів у країнах з перехідною економікою.

Таким чином, в рамках вивчення закордонного досвіду управління фінансами міста першочергове значення мають питання формування доходної частини місцевих бюджетів і проблеми підвищення ефективності функціонування механізмів фінансування місцевих органів влади.

Перш ніж перейти до детального розгляду закордонного досвіду реалізації фінансових аспектів діяльності місцевих органів влади, варто зупинитися на визначенні взаємозв'язку «функції-повноваження» для органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері в контексті можливості їхньої участі в управлінні соціально-економічним розвитком території і надання комунальних послуг. Можливі варіанти вирішення цього питання запропоновано в доповіді CDLR.

Стаття 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування, на базі якої створено доповідь, передбачає, що місцеві органи влади повинні мати право регулювати діяльність і управляти значною частиною суспільних служб. Зокрема, вони можуть брати участь в економічній діяльності підприємств державного сектора разом з урядом країни. Ця діяльність торкається три сфери: стабілізація, перерозподіл і виділення ресурсів. Однієї з причин того, що місцеві органи влади не можуть грати значної ролі в стабілізаційній діяльності державного сектора (регулювання інфляції, рівня зайнятості й економічного росту), автори доповіді CDLR називають неможливість відсутність можливості передачі їм великої кількості відповідних інструментів. Наприклад, місцеві органи влади не мають власної валюти, що не дозволяє їм використовувати важелі грошово-кредитної політики чи політики валютного обміну. Можливості для проведення активної антициклічної фінансово-бюджетної політики муніципальної влади також сильно обмежені. Крім того, використання класичних макроекономічних важелів, застосовуваних на загальнодержавному рівні, в умовах місцевих органів влади обмежено невеликим розміром підконтрольних територій, внаслідок чого будь-які досягнуті макроекономічні результати будуть поширюватися на інші населені пункти. До проблем, пов'язаних з участю органів місцевої влади в перерозподілі фінансових ресурсів, відноситься можливість міжрайонної міграції, що дуже уповільнить проведення власної незалежної політики з боку окремих територіальних утворень. Таким чином, якщо даний район здійснює менш жорстку політику перерозподілу в порівнянні з іншими районами, з часом таким територіальним утворенням доведеться реалізовувати менш масштабні програми незалежно від бажання проживаючого там населення.

Відповідно до доповіді CDLR, нарівні з великою кількістю проблем, пов'язаних з участю місцевих органів влади в програмах стабілізації і перерозподілу, їх виникає набагато менше під час забезпечення населення органами місцевої влади послугами. В той же час питання про можливість допуску місцевих органів влади до участі в наданні комунальних послуг є дискусійним. З одного боку, наявні деякі переваги в

існування більш ніж одного рівня влади, а з іншого, переваги існують і у передачі права на реалізацію багатьох видів публічних послуг на більш низькому управлінському рівні.

Можна навести наступні аргументи на користь наявності більш, ніж одного рівня влади:

наявність більшого числа рівнів влади означає, що виборці мають більше можливостей для голосування і більше можливостей висловити свою думку;

наявність більшого числа рівнів влади означає, що кожному обраному представнику приходится контролювати меншу кількість служб і чиновників;

наявність більшого числа рівнів влади може допомогти виборцям оцінити вартість послуг, наданих різними рівнями, однак це буде можливо, якщо можна відстежити розмір оподаткування кожного з них і точно співвіднести його з витратами даного рівня (Preliminary, 1996).

У свою чергу, дозвіл більш низьким владним рівням надавати споживачам деякі комунальні послуги має також ряд переваг:

можливість диференціювання якості і кількості наданих послуг у різних територіальних утвореннях відповідно до потреб місцевого населення. Цю перевага місцевих органів влади викладено в статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування;

право громадян, невдоволених наданими послугами за місцем проживання, на його зміну;

стимули до проведення експериментів і впровадження нововведень в сфері послуг, що допомагає якісно підвищити їхній рівень (Preliminary, 1996).

З іншого боку, у доповіді CDLR стверджується, що не завжди варто довіряти місцевим органам влади функції надання загальнонаціональних послуг, оскільки:

місцеві органи влади можуть не взяти до уваги наслідки надання ними послуг, що виникають по відношенню до населення інших районів;

місцеві органи влади можуть бути занадто малі для того, щоб скористатися перевагами масштабних економічних проектів, з якими пов'язане надання деяких послуг (Preliminary, 1996).

Крім того, на місцеві органи влади можуть бути покладені агентські функції. Вони можуть не тільки самостійно надавати та здійснювати предметний контроль за сферою надання послуг, але і виконувати зазначену діяльність в інтересах центрального уряду на агентській основі. Важливо розрізнити дійсно місцеві послуги і послуги, здійсню-

вані на агентській основі, тому що останні вимагають інших фінансових механізмів, ніж при наданні виключно місцевих послуг муніципальною владою.

5.3. Просторові аспекти формування адаптивного фінансового механізму сприяння розвитку громади

Управління розвитком будь-якої складної системи, а особливо у випадках, коли мова йде про адміністративно-територіальні утворення потребує чіткого розуміння не тільки структури такої системи, кількості і якості зв'язків між окремими її ланками, але і, перш за все, однозначного розуміння термінологічної бази, що застосовується в процесі пізнання закономірностей розвитку об'єкта дослідження. Саме чітке тлумачення термінології дозволяє коректно встановити об'єкт і предмет дослідження та визначає в певному розумінні ефективність результатів самого дослідження.

Послідовне та об'єктивне з'ясування ролі та значення «якості життя населення», як інтегрального показника ефективності задоволення потреб громади, вимагає першочергового з'ясування змістовної складової таких понять, як «сталій розвиток» та «інтереси громади».

Зважаючи на сказане вище, нами пропонується спочатку внести певну конкретику у розуміння змісту терміну «розвиток», а вже потім на базі отриманих теоретичних узагальнень перейти до аналізу критеріїв ефективності розвитку із наступною формалізацією потреб громади в цілому. та людини зокрема.

Як філософська категорія «розвиток» є незворотною, чітко спрямованою та закономірною зміною матеріальних та ідеальних об'єктів, що приводить до виникнення нової якості. При цьому тільки одночасна наявність всіх трьох зазначених властивостей виділяє процеси розвитку серед інших типів змін: оборотність змін характеризує процеси циклічного відтворення постійної системи функцій; відсутність закономірності є характерним для випадкових процесів катастрофічного типу; за відсутності спрямованості зміни не можуть накопичуватися, і тому процес втрачає характерну для розвитку єдину, внутрішню взаємозалежну лінію (БСЭ, 1971).

Як соціально-економічна категорія розвиток являє собою процес реорганізації та переорієнтації всієї економічної і соціальної системи, що включає якісні зміни в інституціональній, соціальній і адміністративній структурах суспільства.

На ранніх етапах еволюції людського світогляду поняття розвитку багато в чому було тотожним поняттю прогресу. При цьому осно-

вними аспектами концепції людського розвитку є рівність і соціальна справедливість. Даний постулат, червоною стрічкою проходить у працях як філософів стародавності (Демокрита, Платона, Аристотеля, Лукреція та ін.), так і вчених-філософів Сходу (Авіценни, Навої, Біруні та ін.).

Поглиблення концепції розвитку відбувається в останній чверті ХХ століття під впливом усе більшого поширення ідей інституціоналізму. У теорії інституціоналізму розвиток трактується з урахуванням усього комплексу умов, що впливають на життя людини. Це правові, соціальні, політичні, психологічні та екологічні фактори.

Теорія інституціоналізму виділяє в історії людства три великі фази: аграрне, індустріальне та постіндустріальне суспільство. Становлення теорії постіндустріального суспільства в її сучасному виді пов'язане з іменем Д. Белла, професора соціології Гарвардського університету. Даючи визначення постіндустріального суспільства, Д. Белл характеризує його, як суспільство, в економіці якого пріоритет переходить від переважного виробництва товарів до виробництва послуг, здійснення досліджень, організації системи освіти та підвищення якості життя (Белл, 1973).

Масштабний розвиток сфери послуг ставить під сумнів адекватність традиційних методів і форм економічного регулювання; вимагає нових форм управління як у масштабах окремих компаній, так і суспільства в цілому. Якщо індустріальне суспільство засноване на машинній технології, то постіндустріальне суспільство формується під впливом технології інтелектуальної, внаслідок чого сильно різняться й соціальні організації постіндустріального та індустріального секторів.

Відбуваються зміни в поведінці та ціннісних орієнтаціях громадян постіндустріального суспільства: спостерігається перехід від переважного споживання матеріальних благ до переважного споживання послуг: потреби людей стають більш різноманітними, а їх інтереси — усе більш складними. Намічається зсув шкали цінностей від тотальної економізації (коли всі аспекти системи спеціально пристосовані до того, щоб служити цілям виробництва та одержання прибутку) у бік соціологізації (Социально-экономические, 2005).

У таких умовах, коли під розвитком суспільства й індивідуума все частіше розуміється поступальний системний процес найбільш ефективного задоволення все зростаючих їх потреб, актуалізується питання вибору адекватних критеріїв оцінки ефективності такого розвитку.

Цікаве визначення ефективності дають автори роботи (Вайцзекер, 2005). Під ефективністю розуміється стратегія розвитку, що не викликає жалів. Із цього погляду економічне зростання та асоційо-

вана з ним економічна ефективність є давно застарілою стратегією, оскільки стале суспільство, що показує довгострокову життєздатність, зацікавлене не у фізичній і матеріальній експансії, а у забезпеченні якості розвитку.

З цього погляду економічна ефективність є засобом, а не метою, оскільки ефективність ринків і розподілу благ – це лише частина загальної ефективності соціального розвитку, причому частина не найбільш значима. Управління економікою за критерієм якості стає ключовим моментом сучасного менеджменту.

Ефективність соціального розвитку, враховуючи його багатоаспектність, буде підтримуватися на високому рівні, якщо будуть ставитися й вирішуватися наступні завдання: мінімізація рівня забруднення навколишнього середовища та підвищення якості життя; запобігання виснаженню ресурсів; економія фінансових ресурсів та активізація бізнесу; гарантування безпеки, рівності, зайнятості та справедливості в питанні розподілу наявних ресурсів та ін. (Сухарев, 2012)

Підводячи підсумок сказаному вище, можна стверджувати, що єдиним адекватним критерієм ефективності соціально-економічного розвитку як суспільства в цілому, так і окремих індивідуумів є показник якості життя населення. Концепція якості життя у свою чергу виступає не тільки індикатором, але й ефективним інструментом управління соціально-економічним розвитком територіальних громад.

У цьому зв'язку особлива увага повинна бути приділена алгоритму розрахунків і порядку добору складових показника якості життя населення. Проаналізуємо наявний інструментарій оцінки якості розвитку адміністративно-територіальної одиниці (якщо бути більш точним, то її населення), накопичений як вітчизняними, так і закордонними вченими урбаністами, соціологами, демографами за останні десятиліття.

Результати аналізу наявної сьогодні в інструментарії вчених методологічної бази оцінки якості розвитку населення певної території, наводяться у таблиці 5.1.

Наведені результати аналізу наявного інструментарію оцінки якісних параметрів розвитку територіальних громад, не можуть у жодному разі претендувати на абсолютну повноту та завершеність. По-перше, нами були розглянуті тільки основні показники та індикатори без урахування безлічі варіантів їх удосконалювання та модернізації і, по-друге, роботи з поліпшення та якісно нового осмислення оцінки ефективності функціонування суспільства не зупиняються і щорічно з'являються все нові і нові підходи, покликані усунути недоліки та провали існуючої методичної бази.

Порівняльний аналіз критеріїв оцінки якості розвитку

№	Назва методики /показника	Автор методики	
1.	Функція якості життя (Social Welfare Function — SWF)	П. Самуельсон (Самуельсон, 1981), Ліу (Liu, 1977)	
2.	Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП),	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (Human Development Report, 1990)	
3	Інтегральний показник «Якість життя».	Комісія ЮНЕСКО по народонаселенню і якості життя (Indicators, 1978)	
4	Інтегральний показник «Індекс виміру якості життя»	Організація економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР) (Quality, 2011)	
5	«Індекс якості життя»	Компанія Economist Intelligence Unit (The Economist, 2005)	
6	Індекс всесвітнього щастя	New Economics Foundation (NEF) (The Happy Planet Index, 2012)	
7	Система показників якості життя	І.А. Гундаров, В.М. Крутько, Д.С. Львов, О.О. Пригарін, В.А. Ліщук, Ф.М. Руднинський (Гундаров, 2009)	
8	Показник «якість життя»	Інститут комплексних стратегічних досліджень (Індикатори, 2005)	
9	Інтегральний показник якості життя	А.П. Єгоршин, А.К.Зайцева (Львов, 2004)	
10	Якість життя в місті	Американська некомерційна організація «Комітет з демографічної кризи»	

	Зміст підходу / кількість показників
	За Ліу: використовується інформація про значення 116 статистичних показників, згрупованих відповідно до компонентів якості життя (психологічної й фізичної складових). Вихідні показники з рівними вагами інтегруються в індекси, що характеризують стан кожного компонента, які у свою чергу також з рівними вагами входять в інтегральну оцінку якості життя.
	Ранжирування держав на основі показника ІРЛП - середньо геометричного стандартизованих у вигляді числових значень від 0 до 1 показників трьох параметрів: тривалість життя, рівень освіти та величина ВВП на душу населення.
	Включає в поняття «якість життя» наступні параметри: здоров'я; освіта; раціональне харчування; стабільне, екологічно чисте навколишнє середовище, включаючи житло; безпека; охорона здоров'я; участь у житті суспільства; створення необхідних послуг для розвитку суспільства; справедливість; рівність чоловіків і жінок
	Включає 11 параметрів: житлові умови, доходи, зайнятість, освіта, екологія, здоров'я, ефективність управління, громадське життя, безпека, задоволеність умовами життя, баланс між робочим часом і дозвіллям.
	Методологія узгоджує результати досліджень за суб'єктивною оцінкою якості життя в країнах з об'єктивними детермінантами якості життя в них. Індекс складається з 9 параметрів (від здоров'я й матеріального благополуччя до гендерної рівності).
	Використовуються три показники: вплив людини на природу («екологічний слід»), тривалість життя та задоволеність життям.
	Система показників: очікувана тривалість життя; природне відтворення населення; незадоволеність життям (кількість самогубств на 100 тис. жителів); агресивність суспільства (кількість убивств на 100 тис. жителів); неадекватність вирішення проблем власності (кількість крадіжок, розбоїв і грабевів на 100 тис. жителів); нестійкість сімейних відносин (кількість розлучень на 1000 шлюбів).
	Показник включає наступні параметри: добробут; доступність і якість освіти; доступність медичної допомоги та стан здоров'я; доступність житла і якість житлових умов; стан соціального середовища.
	Оцінюється по чотирьох інтегральним групам: фінансово-економічні показники; медикоекологічні показники; показники матеріального добробуту; показники духовного добробуту. Кожний з даних інтегральних показників розбивається на безліч локальних показників.
	Оцінка здійснюється за показниками: вартість харчування; житлові умови; зв'язок; освіта; охорона здоров'я; рівень шуму; вуличний рух; чистота повітря; суспільна безпека.

№	Назва методики /показника	Автор методики	
11	Інтегральний індикатор якості життя	С.А. Айвазян (Айвазян, 2012)	
12	Показник «Якість життя»	В.Ф. Без'язичний, Е.В. Шилков (Безъязычный, 2004)	
13	Інтегральний індекс людського розвитку	Державний комітет статистики України Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України (Методика, 2012)	
14	Індекс дійсного розвитку (Genuine Progress index — GPI)	Група вчених під керівництвом Кобба (Daly, 1989)	
15	Індекс економічного добробуту (Index of Economic Well-Being - IEWB)	Л. Осберг, (Osberg, 1985) А.Шарп, (Sharpe, 1999)	
16	Індекс фізичної якості життя. (Physical Quality of Life Index—PQLI)	група вчених під керівництвом М. Морріка (Morris, 1982)	
17	Індекс людського розвитку (Human Development Index—HDI)	А. Сен (Sen, 1989)	
18	Індекс соціального здоров'я (Index of Social Health — ISH)	Мірінгофф (Miringoff, 1999)	
19	Індекс якості життя Johnston's Quality of Life [QOL] Index)	Джонстон	
20	Американський демографічний індекс добробуту	Американське демографічне товариство, проф. Е. Какапір (The Well-Being Index, 1996)	

	Зміст підходу / кількість показників
	Оцінюється на основі даних за п'ятьма інтегральними характеристиками другого рівня, в основі яких лежать часткові критерії та розрахунково-аналітичні статистичні показники третього рівня. Загальна кількість показників прийнятих до уваги наближається до 100.
	Використовують наступні критерії: добробут, стан здоров'я, освіта, житлові умови, якість продукції й послуг, стан конституційних прав людини.
	Схема побудови інтегрального індексу людського розвитку передбачає 3-етапний процес відповідно до 3-рівневої ієрархічної системи показників. На відміну від міжнародної методології розрахунку ІЛР, вітчизняна методика передбачає проміжний етап – побудову узагальнюючих індикаторів, що характеризують кожен з аспектів людського розвитку
	Диференціює економічні операції на ті, які вносять позитивний вклад в оцінку добробуту населення, і ті, які знижують якість життя. Розрахунки GPI починається з визначення видатків на особисте споживання, які коригуються з урахуванням системи розподілу доходів, вираженої індексом розподілу доходів. Отримана величина збільшується або зменшується на статті видатків залежно від того, у якому напрямку вони впливають на рівень добробуту населення.
	Даний індекс ґрунтується на твердженні, що економічний добробут суспільства являє собою інтегральну характеристику таких факторів, як: середній рівень споживання, сукупне нагромадження виробничих запасів, нерівність у розподілі індивідуальних доходів, а також ступінь надійності майбутніх доходів. При розрахунках у якості вагових коефіцієнтів використовуються експертні оцінки.
	Середньозважена величина індексів грамотності, дитячої смертності до одного року та очікуваної при народженні тривалості життя.
	HDI є комбінацією трьох індикаторів: індексу тривалості життя, індексу освіти й індексу доходу. Індекс доходу модифікований з використанням формулювання Аткинсона: «Чим вище дохід щодо рівня прожиткового мінімуму, тим сильніше його скорочення впливає на людський розвиток».
	Розраховується на підставі статистичних даних про значення 16 факторів. Особливою характеристикою ІSH є групування показників за віковими групами населення. Значення всіх факторів нормуються й складаються з рівними вагами.
	Значення 21 показника, що увійшли в модель, розбиваються на 9 соціально значимих сфер: охорона здоров'я, суспільна безпека, освіта, зайнятість, заробітна плата та дохід, бідність, житлові умови, стабільність родини і рівність. Для визначення відносної значимості показників вибирається довільний рік і значимість показників цього року оцінюється як процентна зміна показника щодо вихідного значення.
	Індекс складається з 11 первісних факторів, що належать до наступних п'яти компонентів добробуту: позиція споживачів (можливості заробітку і влаштування на роботу); соціальна і екологічна обстановка; дозволя; продуктивність; технологія. Значення кожного компонента індексу порівнюється з відповідними значеннями попередніх періодів. У якості еталона прийняті показники за квітень 1990 року.

Навмисно, у зв'язку з тим, що дане питання лежить поза площиною об'єкта нашого дослідження, нами не були розглянуті суб'єктивні методи оцінки якості розвитку соціо-економічних систем та їх комбінації з об'єктивними методами.

У якості висновку до сказаного вище слід зазначити, що сьогодні у наукових колах усього світу спостерігається стійка тенденція поступового осмислення змісту категорії «якості життя» як ключового параметра функціонування складних соціально-економічних систем, в центрі яких перебуває людина з її потребами. Якість життя, як комплексний і багатомірний критерій виступає парадигмою розвитку будь-якої територіальної громади. Поступовий зсув критеріальної бази оцінки ефективності розвитку суспільства від чисто економічних параметрів убік інтегральних показників якості розвитку, неминуче актуалізує питання доцільності і можливості застосування відповідної методології аналізу на рівні прийняття рішень, що безпосередньо визначають долю і потенціал розвитку конкретної територіальної громади.

Враховуючи той факт, що основним інструментарієм управління соціально-економічним розвитком населення на місцевому рівні виступає бюджет, через який перерозподіляється певна частка як валового регіонального, так і національного продукту, перспективною вважається нам практика імплементації ключових положень концепції людського розвитку в бюджетний процес, як на стадії планування видатків, так і на стадії оцінки ефективності реалізації бюджетних програм. Крім того, якість життя населення, як універсальний показник повинен і може бути використаний при розробці методологічних засад ефективної взаємодії бізнесу і органів місцевого самоврядування при реалізації спільних проектів.

Разом із тим, аналіз концепції та методів обчислення індексів розвитку людського потенціалу (якості життя населення) підводить до висновку про їх неповноту та особливу специфіку методологічного характеру щодо алгоритму їх розрахунку, які роблять неможливою процедуру їх застосування у чистому вигляді в процесі прийняття коректних рішень у галузі вдосконалення соціально-економічної політики (особливо на регіональному та місцевих рівнях). Також заслуговує уваги проблема інформаційного забезпечення розрахунку окремих показників та індикаторів, що зумовлена, головним чином, особливостями національної статистики. Далеко не кожний механізм визначення якості життя дозволяє відчувати регіональні (місцеві) відмінності людського розвитку в масштабах країни і таким чином адресно та своєчасно впливати на процес коригування небажаних тенденцій.

Окремої уваги заслуговує національна методика оцінки рівня людського розвитку, яка була покликана усунути всі наведені вище недоліки. Створена вона була українськими фахівцями Держкомстату та інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, але зважаючи навіть на всі сильні її сторони, сьогодні не існує більш менш вдалої практики застосування відповідного аналітичного апарату в цілях коригування соціально-економічної політики на місцевому рівні, доведеного до рівня управління конкретними програмами та проектами.

Покажемо далі, як саме такий потужний інструментарій може бути використаний на місцевому рівні з метою максимально повного врахування інтересів конкретної громади.

Сучасна світова наука, що займається проблематикою сталого розвитку територіальних утворень, у якості об'єкта пильної уваги розглядає сьогодні взаємозв'язок і взаємозумовленість таких ключових показників, як якість життя населення, розмір міста, продуктивність праці й капіталу, рівень заробітної плати і кваліфікації персоналу, вартість земельних ресурсів і фінансова модель території.

Сьогодні увесь складний комплекс багатоаспектної взаємодії місцевої громади з іншими суб'єктами просторового розвитку і навколишнім середовищем знаходить прямий або опосередкований відгук у фінансових потоках і в такий спосіб формує потенціал відповідної території. Функціонування як органів місцевого самоврядування, так і всієї локальної соціо-економічної системи, як було показано вище, спрямоване на повне й ефективне задоволення все більш зростаючих потреб населення. З цього погляду всі потреби населення можуть бути класифіковані таким чином:

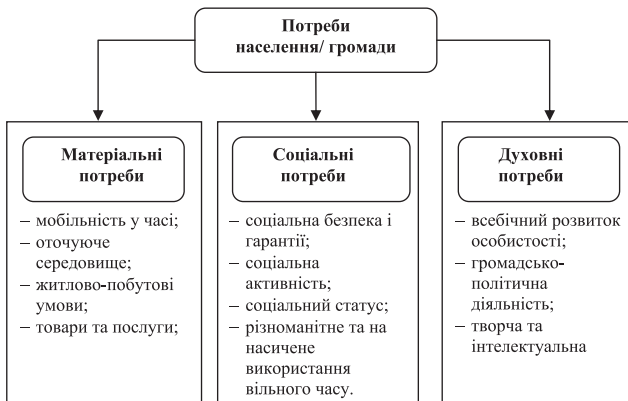
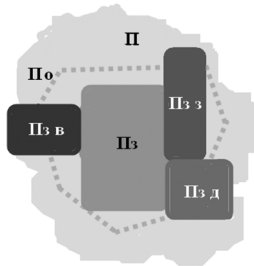


Рисунок 5.2. Класифікація потреб населення

Разом з тим, методологія фінансового забезпечення сталого розвитку просторових утворень вимагає чіткого розуміння не тільки якості та кількості потреб, що повинні задовольнятися на певній території, але і переліку суб'єктів, які безпосередньо приймають в цьому участь. Так, схематично класифікацію учасників розвитку територіальних громад (що еквівалентно задоволенню потреб населення відповідної території) можна представити наступним чином.



- П – потреби населення;
- По – потреби, задоволення яких очікується з боку відповідної громади;
- Пз – потреби, які задовольняються органами місцевого самоврядування;
- Пз в – потреби, які задовольняються внутрішніми агентами;
- Пз з – потреби, які задовольняються зовнішніми агентами;
- Пз д – задоволення потреб населення державою

Рис. 5.3. Класифікація учасників процесу задоволення потреб громади

Запорукою оперативного та всебічного задоволення потреб громади є реалізація принципу субсидіарності, який передбачає розподіл видів витрат між державним бюджетом та місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача (Бюджетний кодекс України, 2010). Таким чином сталий розвиток певної території стає можливим не тільки за умови розуміння потреб населення цієї території, але і за умови ефективного функціонування механізму (у т.ч. бюджетного) фінансового забезпечення такого розвитку.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України.

У дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Нагадаємо, що взагалі бюджетні повноваження поділяються на 3 основні групи: делеговані, недеделеговані та власні повноваження. Неделеговані повноваження пов'язані із задоволенням потреб суспільства, які не можуть бути передані на виконання АРК та місцевому

самоврядуванню: забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші цілі. Такі фінансові зобов'язання та потреби, незважаючи на те, що вони безпосередньо впливають на рівень якості життя населення, не є об'єктом нашого дослідження, оскільки відсутні важелі безпосереднього впливу громади на процес управління ними.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають: а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Перелік найважливіших питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України (ст. 143), законом України «Про місцеве самоврядування» (зокрема ст. 26-41) та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно до положень Бюджетного Кодексу, видатки на здійснення делегованих державних повноважень здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів і бюджетних трансфертів, а видатки на здійснення власних повноважень – за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів та гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Бюджетний кодекс визначає чотири джерела доходів місцевих бюджетів: податкові, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти.

Вдосконалення методологічної бази фінансового забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіального утворення вимагає чіткого розуміння переваг та недоліків наявного механізму забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування, глибини існуючих проблем та перспектив нарощування фінансової автономії території за рахунок впровадження сучасних методів управління розвитком.

Нижче наведено структурно-логічну схему формування фінансової складової господарського механізму функціонування адміністративно-територіальної одиниці в контексті реалізації концепції максимально повного задоволення потреб громади (підвищення якості життя населення).

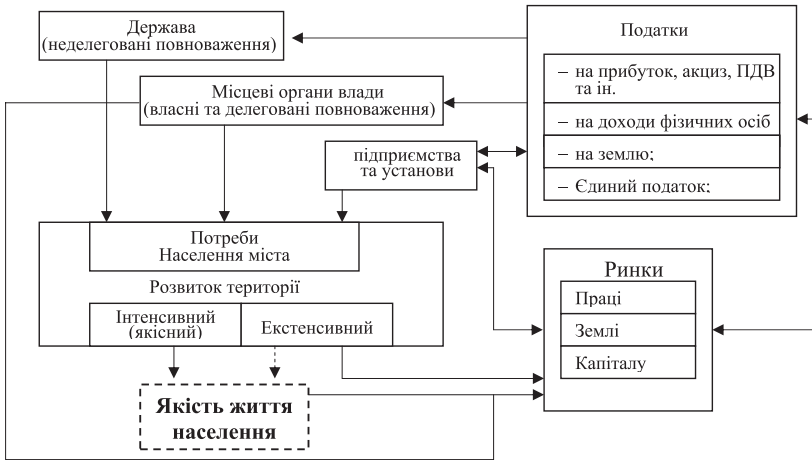


Рисунок 5.4. Структурно-логічна схема формування фінансової складової господарського механізму функціонування адміністративно-територіальної одиниці

Якість життя населення, як ключовий показник ефективності розвитку адміністративно-територіальної одиниці з одного боку, сам формується в результаті розвитку системи, а з іншого – є дієвим інструментарієм управління цим самим розвитком.

Для нашого дослідження, об'єктом якого виступає сукупність відносин органів місцевого самоврядування із агентами, які безпосередньо впливають на рівень життя населення певної території, ключовим є не стільки розуміння самого факту наявності конкретних якісних зв'язків між управлінським впливом та наслідковими подіями і явищами в суспільстві, скільки можливість формалізувати та параметризувати ці зв'язки. Саме теорія просторового менеджменту, доведена до рівня конкретних рівнянь та залежностей набуває прикладного характеру та особливої цінності.

Спробуємо розібратися в тому, наскільки це взагалі можливо.

Покращуючи якість життя населення шляхом здійснення видатків на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, на культуру і мистецтво; на фізичну культуру і спорт, держава, як і органи місцевого самоврядування, сприяють задоволенню потреб населення. Зважаючи на класифікацію цих потреб, зрозумілим стає той факт, що задоволення таких потреб відбувається як безпосередньо шляхом фінансування конкретних заходів та програм (пенсійне забезпечення, надання субсидій населенню, видатки

на охорону здоров'я та ін.) так і в опосередкованій формі, наприклад, шляхом фінансування будівництва об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури.

У будь-якому випадку задоволення потреб населення призводить до розвитку території. Розвиток цей може набувати рис екстенсивного розширення, коли завдяки зростанню чисельності населення з'являються можливості отримання додаткової економії на ефекті масштабу, агломерації та ін. Максимальне наближення один до одного споживачів та виробників великої кількості стандартизованої продукції; підвищена щільність висококваліфікованої робочої сили та інші фактори дозволяють значно ефективніше функціонувати як виробничим, так і соціальним системам.

Зростання може бути і інтенсивним, коли відбувається підвищення якості життя населення. В такому разі головним питанням, яке нас цікавить з методологічної точки зору, буде наявність зв'язку між такими ключовими параметрами, як розмір населеного пункту, якість життя населення, рівень заробітної плати, вартість землі, як безальтернативного фактору просторового розвитку та фінансовим потенціалом органів місцевого самоврядування. Тобто ключове питання полягає в тому, якою мірою намагання органів місцевого самоврядування забезпечити гідний рівень життя населенню (та яким саме чином це відбувається), відповідає стратегії зміцнення власної фінансової автономії. Спочатку розберемося із характером залежності якості життя населення від розміру населеного пункту.

Взаємозв'язок розміру населеного пункту та показника якості життя населення. Аналізуючи наявність залежності показника якості життя населення (QOL) від розміру населеного пункту, американський вчений Д. Олбоу у своїй праці (Are Big Cities, 2012) починає дослідження із вивчення результатів досліджень, проведених його колегами. Так, Фуксом ще у 1967 р. (Fuchs, 1967) було доведено, що рівень заробітної плати збільшується з розміром міста, але таке твердження він пояснював необхідністю підвищення заробітної плати працівникам у якості компенсації за «незручності» міського життя, такі, як наприклад, перевантаженість та затори на транспортних шляхах, підвищений рівень забруднення оточуючого середовища та ін. Нордхаус і Тобін (Nordhaus, 1972) стверджували, що втрата якості життя від урбанізації є розплатою за економічне зростання. Елджин та Томас (Duane, 1974) наполягали на тому, що через те, що якість життя є низькою у великих містах, політики повинні вживати всіх заходів для перерозподілу населення, спрямованого на депопуляцію великих міст. Наука урбаністика навіть у 70-х – 80-х роках попере-

днього сторіччя мала на озброєнні декілька теорій обґрунтування оптимального розміру міста, чисельність якого не повинна була перевищувати 200 тис. осіб. Аналогічні висновки щодо зниження показника якості життя при збільшенні кількості населення у своїх працях були зроблені Блумквістом (1988), Джорко та Трейсі (1991), Барнелом та Галстером (1992) та іншими вченими.

На підставі розрахунків, здійснених із використанням первинних даних 75 міст США на базі запропонованої моделі, Олбоу приходить до висновку, що чисельність населення міста з передмістями не впливають на якість життя: виявилось, що переваги міського життя, такі, як можливість задоволення культурних потреб та різноманіття доступних для споживання товарів та послуг, значною мірою поглинаються проблемами, пов'язаними із забрудненням оточуючого середовища, підвищеним рівнем злочинності, соціальним розшаруванням та іншими негативними явищами. Олбоу також зазначає, що наявність саме природних благ у вигляді сприятливого клімату, великих об'єктів рекреації та ін. благ значною мірою впливають на якість життя населення і таким чином визначають його бажання перебувати саме на цій території. Додаткова заробітна плата, що сплачується роботодавцем – є лише компенсацією робітнику за його згоду працювати саме в цій місцевості при даному рівні якості життя. Таким чином, території із високим показником якості життя населення, яка є наслідком передусім природних благ та зручностей, не зможуть розраховувати на приріст надходжень до місцевого бюджету податку на доходи громадян (в частині доходів у вигляді заробітної плати), зважаючи на небажання роботодавців своїми виплатами збільшувати і так високий рівень життя робітників. Саме тому при однакових показниках якості життя населення у різних регіонах України абсолютно реальною може суттєва різниця у розмірі податку на доходи фізичних осіб, що надходить до місцевого бюджету. Екстенсивний розвиток міста, що не призводить до підвищення якості життя населення не може забезпечити передумов для його сталого розвитку: зростання рівня оплати праці «з'їдається» додатковими незручностями, на ліквідацію яких і буде спрямовано додаткові надходження податку на доходи фізичних осіб. Замість того, щоб вирішувати проблеми невеликого міста приходиться розв'язувати значно серйозніші проблеми великого. Є, безперечно, і позитивні тенденції у екстенсивному розвитку міста і полягають вони у тому, що збільшуючи розцінки з оплати праці роботодавці вимушені застосовувати все більш продуктивні та сучасні технології виробництва. Така ситуація стимулює інноваційну діяльність, але

зважаючи на практично абсолютну мобільність капіталу та інтелектуальної власності, пов'язувати позитивні ефекти із розвитком певної території є неможливим.

Наступним моментом, що нас цікавить, з точки зору нарощування податкового та фінансового потенціалу території є наявність фундаментальних зв'язків між такими параметрами, як якість життя населення та вартістю земельних ресурсів, продуктивністю праці та капіталу, рівнем заробітної плати, та деякими іншими характеристиками.

Взаємозв'язок природи та динаміки показника «якості життя населення» із такими характеристиками середовища, як: вартість землі, продуктивність праці та капіталу, рівень заробітної плати. Класична економічна теорія розглядає у якості ключових факторів виробництва працю, землю, капітал та підприємницькі здібності. При цьому дослідження ролі та значення кожного із них в процесі забезпечення сталого характеру розвитку певної території призводить до необхідності з'ясування закономірностей ціноутворення на зазначені фактори не тільки у часі, але і у просторі. Єдиним фактором виробництва, що має нульову мобільність є земля. Зважаючи на історію еволюції міських поселень та закономірності розвитку міст, землю населених пунктів слід сприймати як найбільш цінний та обмежений фактор виробництва. Саме ці унікальні особливості землі дозволяють застосовувати методологію визначення вартості земель населених пунктів у якості універсального інструментарію вимірника інших досить складних для прямої оцінки показників.

Ждорж (1879), Тібу (1956), Арнот і Стігліц (1979) продовжуючи дослідження закономірності диференціації орендної плати за землю в залежності від різниці у її продуктивності, встановлені ще Д. Рікардо (1817), розширили межі наявної методології та спробували пояснити, яким чином економічна вартість всіх місцевих благ: клімату, вдалого економіко-географічного розташування, регіональних особливостей оподаткування та інших капіталізується в орендній платі. Такий підхід дозволяє використовувати вартість землі для оцінювання економічної вартості місцевих благ, ефективності оподаткування, або навіть збитків від забруднення території.

Цікавим нам вважається застосування теорії благ при аналізі ефектів капіталізації в процесі оцінювання вартості земельних ресурсів. Як зазначає Олбоу, всі місцеві блага можна умовно поділити на «блага для споживачів» (споживчі) та «блага для виробників» (виробничі). Споживчі блага збільшують добробут сім'ї, підвищуючи якість життя,

у той час як виробничі блага здатні зменшувати витрати виробництва та підвищувати в такий спосіб продуктивність праці.

Робек в своїй праці (Roback, 1982) використав математичну модель, що елегантно продемонструвала залежність рівня оплати праці, ставок оренди земельних ділянок та вартості проживання в певному населеному пункті від ринкової вартості локальних благ (як споживчих, так і виробничих). Окрім суто теоретичних висновків, Робек наголошує на безумовній практичній цінності своєї моделі, яка може бути відкалібрована з урахуванням особливостей розвитку будь-якої країни, що дозволить з високим ступенем точності прогнозувати на рівні конкретного населеного пункту взаємозв'язок та динаміку поведінки таких показників, як якість життя населення, ставки орендної плати землі, продуктивність та розмір заробітної плати та ін.

Результати практичних розрахунків дозволили Олбу підтвердити можливість одержання значень показників локальної орендної плати за землю та продуктивності праці, використовуючи інформацію про вартість проживання і вартість трудових ресурсів на певній території. Наявна методика окрім того, що дозволяє отримати приватну та соціальну оцінку цінності земельних ресурсів певного населеного пункту, надає можливість оцінювання ефективності інвестицій у об'єкти суспільного значення або соціальну сферу, таких як, наприклад, інвестицій в інженерну інфраструктуру або у розвиток паркових зон міста та ін.

Серед переваг наведеного методологічного апарату слід відмітити його багатофункціональність та не пересічну практичну значимість не тільки на локальному, але і на рівні держави. Отримані функціональні залежності дозволяють оцінювати ефективність просторового розподілу населення України по її території. Соціальне благополуччя населення України буде зростати за умови збільшення пропозиції земельних ресурсів, придатних для освоєння у найбільш цінних регіонах України, блага яких в основному мають природне походження. До таких територій можуть бути віднесені західні території, розташовані у безпосередній близькості до Карпатських гір та державного кордону України та ін. Розробка та затвердження відповідних планувальних схем розселення, які є основою регулювання земельних відносин на регіональному та місцевому рівнях, знаходиться у виключній компетенції держави. Таким чином, саме держава має відповідні важелі впливу, які дозволяють максимально ефективно використовувати земельні ресурси як на макро-, так і на мікрорівні.

5.4. Альтернативні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад

Серед ключових проблем, які продовжують супроводжувати людство й на початку XXI століття, на рівні з війнами та тероризмом, тиском зростаючого населення виступають проблеми обмеженості природно-ресурсного потенціалу та асиміляційних можливостей навколишнього природного середовища. Трансформаційний стан, у якому знаходиться економіка України останні роки передбачає поступову децентралізацію владних та управлінських важелів із державного та регіонального рівнів на рівні територіальних громад. Субсидіарність – як принципова основа будь-яких децентралізаційних процесів – вимагає, щоб суспільні блага та послуги надавалися тим рівнем влади, у рамках якого можна локалізувати всі вигоди і витрати від надання таких благ. Якщо таких рівнів декілька, то перевага надається найнижчим рівням. Адже саме тут найкраще знають і розуміють проблеми соціального, економічного та екологічного характеру, які характерні для кожної окремої території, і саме територіальні громади можуть і повинні використати всі можливості для досягнення сталого розвитку. І саме тому доцільно, на наш погляд, розглядати місцеві фінансові ресурси як найбільш перспективне джерело фінансування проектів у сфері надання екологічних послуг.

Як правило, місцеві фінансові ресурси включають кошти місцевих бюджетів, цільових фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, фінансові ресурси підприємств, організацій та установ комунальної форми власності. Ми пропонуємо розширити цей перелік шляхом включення до його складу фінансових ресурсів приватних суб'єктів господарювання, домогосподарств та неприбуткових організацій.

Традиційно вважається, що обсяги фінансування публічних екологічних послуг за умов невтручання публічного сектору, завжди будуть відставати від необхідних суспільству. Це означає, що для спрямування цих та інших коштів у сферу загального територіального природокористування, окрім прямого бюджетного фінансування необхідні альтернативні джерела та інструменти фінансування публічних екологічних послуг, що можуть бути переведені у режим часткової самоокупності або фінансуватися за рахунок благодійних коштів через недержавні некомерційні організації, проблема відсутності яких визнається й вітчизняними науковцями (Соколов, 2001).

До таких альтернативних інструментів фінансування публічних екологічних послуг у системі загального територіального природоко-

ристування ми пропонуємо віднести: екологічні ваучери та територіальні громадські екологічні фонди.

Екологічні ваучери. Фінансування публічних екологічних послуг, надання яких не є природною монополією. Наприклад, послуги із забезпечення населення якісною питною водою в умовах відсутності централізованої системи водопостачання, ми пропонуємо здійснюватися через систему не грошової, а товарної допомоги або ваучерів, що пропонується розглядати як право власників на отримання публічної послуги, яка буде оплачена бюджетним коштом обраному ними постачальнику.

Уперше ідея ваучерів у сфері забезпечення публічних послуг була запропонована Мілтоном Фрідманом у 1955 році. Сьогодні ваучерна система набула значного поширення у розвинених країнах як інструмент фінансування широкого переліку публічних послуг (по догляду за дитиною, із кримінального правосуддя та освіти, із зайнятості та перепідготовки кадрів, із бібліотечної справи, із загальної допомоги, із охорони здоров'я, із будівництва та утримання житла, із харчування, із транспорту, із охорони навколишнього природного середовища) (Hoddinott, 1999; Besley, 1990).

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про запровадження ваучерних інструментів у сфері природокористування. У США поширені випадки, коли задля зменшення кількості шкідливих викидів транспортних засобів, окрім адміністративних важелів впливу (заборони, штрафи), федеральні та місцеві адміністрації запроваджують субсидії в натуральній формі для модернізації застарілих авто, що не пройшли тест на викиди. Ще одним прикладом застосування ваучерів із метою покращення якості повітря є розпочата у 2008 році Техаська програма «Drive a Clean Machine». Майже двом мільйонам домогосподарств у 16 округах штату Техас було надано можливість прийняти участь у програмі сприяння заміни старих легкових автомобілів та вантажівок на нові та отримати у залежності від типу та віку авто від 3 до 4 тисяч доларів. Обмеження щодо участі в такій програмі включали лише місце реєстрації авто та розмір річних доходів домогосподарства. До 2010 року на компенсацію таких ваучерів планувалося витратити 90 млн дол. Така програма ефективно працює і сьогодні (Is your, ел. ресурс).

Щодо європейських країн, то в Бельгії, наприклад, із 1 березня 2009 року роботодавці почали пропонувати власним працівниками «Ecocheques» – ваучери, які могли бути використані виключно на придбання екологічних товарів чи послуг, що пов'язані з такими напрямками: енергозбереженням (електричні прилади з низьким рівнем

енерговитрат), економією води (резервуари дощової води), прибиранням та утилізацією сміття (акумулятори, вторинний папір, вироби з компосту), екодизайном (екологізація життєвого циклу продукту) тощо. Кожен такий еко-чек мав максимальну вартість у 10 євро і кожен працівник повинен був їх отримати на суму 125 євро. Такі ваучери можна було об'єднати для здійснення великих витрат. У наступні роки реалізації проекту планувалося збільшити фінансування програми щонайменше у два рази – до 250 євро. Такі кроки з боку Національної Ради Праці та Національної Конфедерації Праці були доповнені фіскальними преференціями роботодавцям (звільнення витрат на ваучери від соціальних внесків та оподаткування) (Definition, 1994).

Лише окремі спроби впровадження ваучерної системи спостерігалися в Україні, проте не були успішними, про що свідчить невдалий вітчизняний досвід застосування ваучерних інструментів фінансування публічних послуг. Це підтверджує й обмеженість вітчизняного трактування терміну «ваучер», як свідоцтво, доручення, гарантія, рекомендація чи приватизаційний сертифікат. Англомовні дослідження пропонують більш розширені трактування: (1) документ, що має визначену грошову цінність та може бути використаний за конкретних причин чи обміняний на конкретний товар чи послугу; (2) субсидія, яка надає особі лімітовану купівельну спроможність обирати серед обмеженого набору товарів чи послуг; (3) трансферт, вибірково наданий реципієнту, що дозволяє йому здійснювати вільний вибір на відповідному ринку товарів чи послуг (Steuerle, 1984).

Для фінансування екологічних ініціатив місцевих громад ми пропонуємо застосовувати адресний організаційний інструмент – екологічний ваучер – визначене у грошовому еквіваленті письмове зобов'язання органів муніципального управління повністю або частково оплатити екологічну послугу. Матеріальною формою зазначеного зобов'язання пропонується вважати сертифікат (купон), що передається безпосередньо споживачу послуги.

Зазвичай ваучерні програми можуть носити всеохоплюючий характер (коли отримувачами ваучерів буде вся місцева громада) або ж адресний характер. Ми вважаємо, що ефективною ваучерна система фінансування буде лише тоді, коли надаватися послуги будуть на засадах адресності та вибіркової. Адже в іншому випадку допомогу краще надавати у формі грошових трансфертів, які не потребують додаткових витрат, пов'язаних з емісією та обслуговуванням ваучерів.

Головною проблемою практичного впровадження адресних екологічних ваучерів є визначення кола реципієнтів адресної допомоги.

У дослідженнях Міжнародного інституту продуктової політики аналіз пропонується проводити базуючись на даних муніципалітетів, на самозвітах домогосподарств, що претендують на допомогу. Це дійсно найбільш прості та найдешевші методи. Проте через цілковиту суб'єктивність та зацікавленість учасників вони можуть давати завищені результати. Синтетичні методи аналізу більш точні, об'єктивні та за певних умов можуть враховувати специфічні зовнішні умови й обставини. Однак їх застосування вимагає значних витрат фінансових та часових ресурсів, збереження результатів розрахунків та спеціально підготовлених фахівців.

Ми переконані, що найпростіший спосіб є перевірка рівня потреб підопічних у визначених видах послуг за допомогою конкретних критеріїв, таких як:

1. мінімально визначений рівень індивідуального доходу (домогосподарства);
2. наявність хронічних захворювань;
3. вид професійної діяльності;
4. місце постійного проживання:
 - віддаленість до рекреаційних зон та місць природного відпочинку;
 - близькість до промислових зон чи місць складування, переробки чи захоронення відходів за класами їх небезпеки;
 - доступ до централізованого водопостачання та водовідведення тощо;
5. інші критерії.

Емісію екологічних ваучерів, як різновиду муніципальних цінних паперів, ми пропонуємо здійснювати органам місцевого самоврядування в особі керівників фінансових управлінь чи відділів. Проте в окремих випадках програми із застосуванням ваучерів на надання публічних екологічних послуг можуть бути не лише ініціативою місцевих органів влади, а й неприбуткових організацій чи роботодавців.

За традиційної схеми фінансування публічних екологічних послуг, коли органи місцевого самоврядування оплачують роботу конкретного суб'єкта господарювання, домогосподарства (отримувачі публічної екологічної послуги) не мають права вибору і змушені користуватися послугами лише одного з надавачів (рис. 5.5, а).

Якщо ж кошти на публічні екологічні послуги передаються безпосередньо домогосподарствам без урахування принципу адресності фінансування, існує велика ймовірність того, що, з одного боку, не всі особи, які дійсно цього потребують, зможуть скористатися такою можливістю (Д2); з іншого – частина отримувачів може використати

надані кошти на цілі, що виходять за межі споживання публічних екологічних послуг: заощадження чи купівля інших товарів або послуг (Д2, Д4, Д5) (Рис. 5.5, б).

З появою екологічних ваучерів (рис. 3, а) домогосподарства обирають саме тих постачальників, які здатні якомога повніше задовольнити їх потреби. На нашу думку, найбільш привабливим варіантом є варіант фінансування публічних екологічних послуг із використанням екологічних ваучерів, що відбувається на комплементарних засадах (взаємодоповнюючих), коли роботодавці мають можливість в обмін на преференції з боку органів місцевої влади скоротити трансфертні процедурні витрати, що виникають у процесі фінансування послуг (рис. 5.6, б).

Отже, ваучерне фінансування екологічних послуг має значну кількість переваг, серед яких ми виділяємо такі:

- прозорість фінансових потоків;
- простота та ефективність контрольних процедур;
- зростання економічної справедливості в суспільстві, що досягається за рахунок адресної підтримки малозабезпечених верств населення та осіб, найбільше постраждалих внаслідок погіршеної якості навколишнього природного середовища;
- зниження цін на екологічні послуги та/або зростання їх якості через розширення можливостей вибору постачальників послуг, що сприяє їх здоровій конкурентній боротьбі за користувача;
- стимулювання подальшого притоку інвестицій через активацію попиту та пропозиції на екологічні послуги;
- підвищення прозорості управлінських процедур на муніципальному рівні за умов об'єктивності та стабільності критеріїв системи відбору користувачів і сертифікації надавачів послуг;
- зростання ступеня задоволення платників податків територіальною системою розподілу суспільних коштів.

Отже, впровадження в життя цілей екологічно сталого розвитку неможливо без участі підприємницьких структур, органів державного та муніципального управління та місцевих громад. Найкращий синергетичний ефект такого співробітництва досягається за умов реалізації децентралізаційних процесів та надання більшої фінансової автономії кожному з учасників, що можливо також шляхом впровадження специфічного організаційно-фінансового інструменту екологічних ваучерів, що дозволяє на комплементарних засадах об'єднувати приватні та публічні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад.

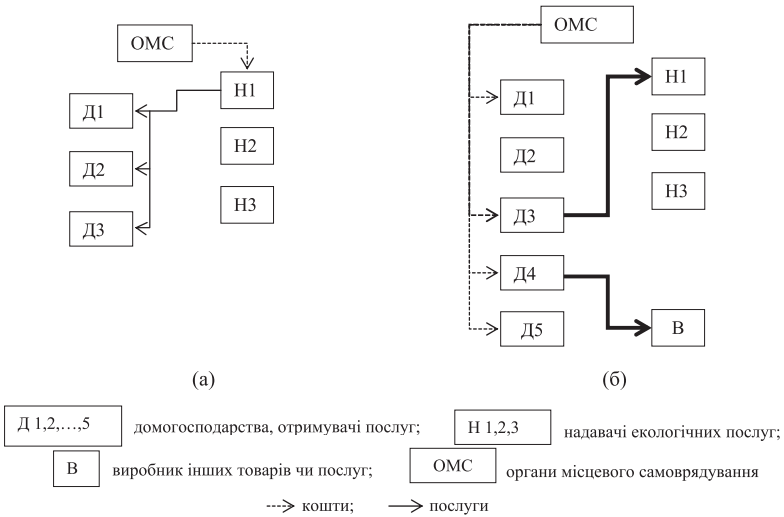


Рисунок 5.5. Традиційна схема фінансування публічних екологічних послуг із оплатою (а) надавачам; (б) отримувачам послуги

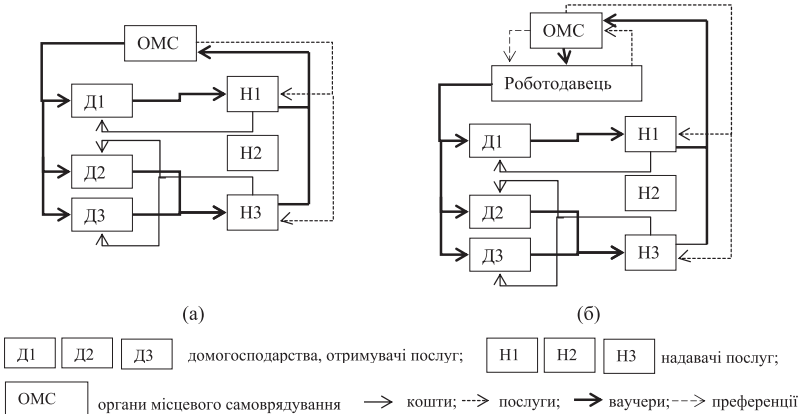


Рисунок 5.6. Схема адресного фінансування публічних екологічних послуг із застосуванням екологічних ваучерів на (а) бюджетних та (б) на комплементарних засадах

Розділ 6. Практика місцевого електронного врядування

6.1. Необхідність створення місцевих електронних ресурсів

Використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) на рівні управління регіонами та містами почали розглядати як невід'ємну складову стратегій електронного врядування з 2002 р. Зокрема, британська стратегія розвитку локального електронного врядування розглядає ІКТ як елемент вдосконалення державних послуг та підвищення рівня місцевого самоврядування: планування розвитку громади на основі використання нових технологій; пошук найкращих рішень за участі місцевих громадян; зрозуміла і прозора оцінка для вдосконалення місцевих державних послуг.

Фактично, технології електронного врядування трансформують систему державного управління. У Європі процес прийняття рішень особливо наближений до участі громадян, від 50% до 80% рішень приймаються за їх участі, а більшість цих рішень впроваджуються на локальному рівні. Відповідно, міста ЄС отримують певну «автономію» і потребують розвитку необхідних компетенцій, у тому числі технологій для вдосконалення зворотного зв'язку з громадою.

Більшість міських адміністрацій у країнах ЄС перебувають у процесі переходу від традиційних моделей місцевої адміністрації до моделі електронного «єдиного вікна». Ядром цієї моделі є визначення громадян як центру дій адміністрацій і, відповідно, створення та супровід організацій, орієнтованих на громадян і здатних врахувати і зрозуміти їхні потреби. Тобто система місцевого електронного управління повинна бути надактивною, а не реагувати на наслідки.

Провідні ІТ-компанії розробляють свої моделі електронного управління для міст. Наприклад, корпорація Майкрософт розробила концептуальну чотирирівневу модель для порівняння процесів операційної діяльності, реалізованих органами регіональної/муніципальної влади, і технологічних рішень, які допоможуть їх вирішити. Платформа «Електронний регіон/місто» – це інфраструктурна ІТ-платформа, що забезпечує реалізацію функцій адміністративного управління на регіональному та муніципальному рівні згідно з сучасними вимогами взаємодії влади та інформаційного суспільства. Інфраструктурні рішення платформи забезпечують: 1) інтеграцію даних/ документів; 2) комунікації між працівниками; 3) безпеку зберігання та обміну даними; 4) спільну роботу працівників; 5) інтероперабельність.

Рівень 1. «Ключові компетенції органів влади». Незважаючи на те, що регіональні та муніципальні органи влади в усьому світі працюють у різних умовах і на різних рівнях, проблеми, з якими вони стикаються, дуже схожі. Платформа Microsoft «Електронне регіон/місто» була спроектована, щоб допомогти вирішити наступні завдання: підвищення якості послуг, що надаються клієнтам (громадянам та бізнесу); підвищення експлуатаційної ефективності, пов'язаної з необхідністю працювати більш ефективно з метою надання більшої кількості послуг при скороченні загальних витрат; поліпшення відповідності вимогам і звітності; ефективного використання технологій; турботи про довкілля; підтримки місцевої економіки; надання соціальної допомоги; підвищення освітніх стандартів; ефективної міжвідомчої взаємодії; підвищення продуктивності праці службовців.

Рівень 2. «Люди і процеси». Обслуговування громадян, контроль витрат, управління бюджетом та досягнення інших цілей – усе це виконують не організації, а конкретні люди. Інвестиції в працівників розширюють можливості організації.

Потреби громадян в обслуговуванні. Ідеальним «образом» органів державного управління для громадян, як правило, вважається обслуговування громадян за принципом «одного вікна». Цей підхід має на увазі єдиний інтерфейс для пошуку інформації та виконання процедур, а також необхідну підтримку громадян у використанні такого процесу. У реальності це досягається за рахунок створення пунктів універсального обслуговування для індивідуальних контактів, центрів для обробки телефонних або електронних запитів, а також Інтернет-порталів самообслуговування. Для надання послуг, орієнтованих на клієнтів, потрібно, перш за все, враховувати потреби громадян, а також необхідні технології та вимоги до оптимізації обслуговування. З погляду громадян, органи влади повинні запровадити платформу з наступними можливостями: представлення держави в цілому для спрощення взаємодії зі складною системою її функціонування; забезпечення безпеки інформації та недоторканності приватного життя громадян; підтримки доступу через кілька інтерфейсів, у тому числі Інтернет, мобільні телефони, засоби інтерактивної мовної взаємодії (IVR) або особисті контакти; надання інформації з урахуванням конкретних потреб клієнта; наявності дієвих інструментів, що забезпечують транзакції; можливість технічної підтримки громадян, реалізованої ще на етапі розробки рішення, що дає користувачам доступ до довідкових ресурсів для отримання необхідної допомоги; відповідність вимогам громадян до доступності послуг та інформації; надання альтернативних способів обслуговування населення.

Потреби бізнесу в обслуговуванні. З погляду бізнесу, адміністрації повинні впровадити платформу для забезпечення наступних можливостей: спрощення процесів взаємодії (пряма інтеграція бізнес-систем підприємств із системами державного та муніципального управління забезпечить основні переваги оптимізації взаємодії); скорочення часу, необхідного для вирішення адміністративних питань; надання своєчасної й точної інформації; допомоги у створенні позитивного іміджу економічно активного населення з метою залучення внутрішніх інвестицій.

Потреби обраних представників в обслуговуванні. Для того, щоб мати підтримку громадян і користуватися нею в подальшому, дуже важливо бути здатним викласти широкій аудиторії політичну позицію та швидко оцінювати реакцію. Широке використання технологій веб 2.0 депутатським корпусом, виборцями і користувачами послуг також сприяє поширенню електронної демократії – можливості консультування та використання влади ініціативних груп для здійснення впливу на обраних чиновників. До основних технічних потреб депутатів входять наступні: своєчасний доступ до достовірної інформації; консолідовані представлення розрізнених даних, необхідних для прийняття політичних рішень; управління доступом і захист інформації з метою забезпечення конфіденційності комунікацій; канали зв'язку для взаємодії з громадянами і підприємствами та запиту необхідних відомостей.

Потреби в обслуговуванні працівників регіональних і муніципальних органів влади. У сферу відповідальності місцевих адміністрацій входить планування та виконання місцевих бюджетів, розвиток місцевої економіки, підтримка малого бізнесу, підвищення якості надання послуг населенню, а також багато інших послуг. Основні технічні питання, з якими їм доводиться стикатися, включають: більш ефективне надання послуг; підвищення якості обслуговування населення; інтеграція служб окремих підрозділів і установ; використання технологій для підвищення якості надання послуг.

Для надання більш ефективних послуг необхідно мати уявлення про те, де ці послуги можуть бути оптимізовані. Без збору інформації та аналізу ключових показників продуктивності дуже складно оцінити вплив змін на якість надання наявних послуг. Для виявлення областей, у яких можна підвищити ефективність або продуктивність праці службовців, дуже корисними можуть виявитися методики управління продуктивністю.

Рівень 3. «Додатки». Корпорація «Майкрософт» сформувала список програм (шаблони процесів операційної діяльності), які можуть

допомогти регіональним і муніципальним відомствам та службам у реалізації плану швидкого розвитку. Для реалізації було визначено три типи шаблонів: 1) готові приклади шаблонів адміністративних регламентів, які можуть застосовуватися в рамках діяльності працівників адміністрації та муніципальних служб; 2) приклади шаблонів адміністративних регламентів, які потрібно налаштувати згідно з організаційними потребами установи, – у цьому випадку шаблон може вимагати зміни, доробки або реконфігурування діяльності установи; 3) шаблони третього типу, для яких можуть знадобитися значні зміни як самих шаблонів, так і адміністративних регламентів замовника.

При створенні шаблонів додатків необхідно визначити загальні процеси, актуальні для декількох замовників. Як вхідні дані для визначення загальних регламентів використовуються реальні процеси. Розглянемо детальніше архітектуру рішень платформи «Електронний регіон/місто».

Платформа «Електронний регіон/місто» розроблена з урахуванням вимог органів управління різних рівнів зрілості, тобто для: малих установ з обмеженим набором технічних ресурсів; невеликих відомств, які ставлять за мету оптимізацію внутрішніх процесів і взаємодію з обмеженим числом громадян; великих відомств із комплексними вимогами, технологічними можливостями та інтенсивними бізнес-процесами.

Державні й муніципальні відомства можуть переходити з одного рівня моделі на інший, не обов'язково в лінійному порядку. Мета більшості програм електронного уряду в світі полягає у переході від базової наявності послуг до використання технологій, що сприяють трансформації організаційних процесів. Рівня трансформації часто досягти набагато складніше, ніж рівня технологій.

Рівень 4. «Технології». На наступному рівні «Майкрософт» включив продукти, які можна розглядати як «підсистеми», до них додаються шаблони служб додатків для створення реальних рішень. Основний рівень – це забезпечення інфраструктури для базових технологій, підвищення ефективності бізнесу й додатків. Аналіз базової IT-інфраструктури допомагає організаціям визначити поточну ситуацію і приступити до створення більш безпечної, гнучкої, добре керованої та легко масштабованої базової IT-інфраструктури, що дозволяє скоротити витрати на IT, ефективніше використовувати IT-ресурси і перетворити IT-інфраструктуру в стратегічний актив організації. Усе це дозволяє органам влади знизити сукупну вартість вартості IT (таб. 6.1).

Компанія *IBM* розробила концепцію *SmarterPlanet* для впровадження інтелектуальних інформаційних систем в управління водним господарством, транспортними проблемами, будівництвом. Складовою частиною ініціативи є проект *SmarterCities*, присвячений проблемам ефективного управління містом як складною системою, роботу якої необхідно координувати та оптимізувати. Для цього пропонується створити Центр управління містом за такими напрямками, як: адміністрування, транспорт, енергія, вода ЖКГ, безпека, державні послуги, освіта та охорона здоров'я (Галицький, 2011).

В основі системи Розумного міста три основних блоки:

1. Автоматизація: можливість виміряти й побачити стан будь-яких компонентів господарства. Тобто: *датчики*, що забезпечують управління енергокористуванням; *управління критичним обладнанням* використовується на транспорті, в системах водорозподілу та видалення відходів для запобігання відключенню електроенергії та аваріям; *цифрове відеоспостереження* для захисту громадських будівель і транспортної інфраструктури та захисту громадян у місцях громадського користування; *орієнтованість в обстановці* в реальному часі для ефективності.

2. Взаємодія: люди, системи та компоненти можуть взаємодіяти будь-якими зручними способами. Взаємодія включає в себе: *доступ для громадян* у будь-який час і в будь-якій точці; *динамічна інформаційна підтримка* для підвищення ефективності мобільних державних службовців; *обмін критичною інформацією* з іншими організаціями для прийняття ключових рішень; *спільна робота* з державними органами і спільнотою в цілому.

3. Прогнозування: можливість аналізу інформації з багатьох джерел для своєчасного прогнозу та оптимального реагування, що включає в себе: *об'єднання та аналіз інформації* в реальному часі для забезпечення громадської безпеки; *оцінка тенденцій* для міського планування та розробки політики; *оцінка результатів* соціального забезпечення для підвищення економічного добробуту громадян та спільноти; *виявлення шахрайства* для забезпечення належного використання державних фінансових ресурсів.

У результаті утворюється інтелектуальне управління, яке включає: моделювання, вимірювання, моніторинг і управління (рис. 6.1).

Зворотний зв'язок, управління збором даних; Керівні впливи і зміна політики з метою зміни поведінки системи

Спостереження	
Вимірювання	
Інтеграція у реальному часі	
Поточні показники + історичні показники	
Моделювання + Аналітика	
Візуалізація + Рішення	

Збір даних, інтеграція даних.

Оперативна аналітика, порівняння поточних показників з історичними.

Моделювання та аналіз із метою отримання з даних інформації для підтримки прийняття рішень

Рисунок 6.1. Елементи інтелектуального управління містом

Таблиця 6.1

Елементи операційного центру Розумного Міста

Міжвідомчий операційний центр	Геоінформаційна система (ГІС)	Геопросторові дані
	Управління фінансами	Звіти, аудит
	Міське планування	Показники ефективності
	Управління інцидентами	Дані про активи, наряди, графіки обслуговування
	Регулюючі органи	Звіти, штрафи, дозволи
	Управління активами	Дані про активи, наряди, графіки обслуговування
	Зовнішні джерела даних	Бюджет, економія витрат
	Прогнозування	Дані про події, контроль
	Бізнес-аналіз/звітність	Звіти, тенденції
	Соціальні джерела інформації	Результати пошуку, масове повідомлення
	Портал для громадян	Масове повідомлення
	Міський контакт-центр	Інформація про поточну ситуацію
	Телефон	Інтерактивне голосове обслуговування
	Мобільний доступ	Нагадування, рекомендації
	Інформаційна панель	Нагадування, управління
Метеорологія	Попередження про непогоду	
Водопостачання, Енергетика, Транспорт, Будівлі, Екологія, Послуги, Безпека	Повідомлення, нагадування, рекомендації	

6.2. Вирішення муніципальних завдань за допомогою електронного врядування

Вирішення основних муніципальних завдань за допомогою е-врядування можна згрупувати так: 1) інтелектуальний транспорт (удосконалене управління, оптимізація пропускнуої здатності, поліпшення транспортного досвіду); 2) інтелектуальне водопостачання (аналіз використання води та моделей споживання; передбачення відмов і превентивне обслуговування; оптимізація обслуговування і зниження витрат); 3) громадська безпека (моніторинг, передбачення, запобігання кризовим ситуаціям; автоматичний аналіз відеопотоків і виявлення небажаних подій; аналіз даних із метою виявлення потенційно небезпечних ситуацій задля здійснення превентивних дій).

Зрозуміло, що сьогодні вирішення транспортних завдань – чи не основна тема для сучасних великих міст. **Транспорт** є основною комунікаційною інфраструктурою, що забезпечує людську діяльність. Зростання міського населення, підвищення його мобільності й концентрація ділової активності у великих містах підвищують залежність від транспорту і зростання потреб у перевезеннях та високій завантаженості існуючої інфраструктури. Рішення міських транспортних завдань лежить у контексті трьох предметних областей та підтримується Інтелектуальною транспортною системою, яка вирішує такі блоки завдань: **організація** (міська організація в галузі управління транспортом; міське законодавство та нормативи у галузі регулювання транспорту; генеральний план будівництва міста); **технології** (засоби збору інформації про рух і транспортні одиниці; засоби аналізу та прогнозування дорожньої ситуації; засоби інформування та координації учасників руху; засоби динамічного управління режимами регулюючих елементів інфраструктури; засоби оплати паркування та в'їзду в платні зони; засоби планування розвитку й організації транспортної системи); **інфраструктура** (дорожня мережа і розв'язки; регулюючі елементи дорожньої мережі та паркувальні зони; міський громадський транспорт).

Завдяки впровадженню електронної системи управління транспортом (система «Розумний транспорт») у муніципальній владі з'являється можливість **оптимізації дорожнього руху, зменшення заторів і сприяння зміні поведінки учасників** (тобто – забезпечення динамічного й активного життєвого циклу ресурсів та управління технічним обслуговуванням; підвищення надійності транспортних ресурсів за рахунок моніторингу та відстеження за допомогою датчиків); **керування транспортними ресурсами** (застосування аналі-

тичних можливостей, таких як інструмент прогнозування руху, для надання інформації про ситуацію в реальному часі; надання інформації в режимі реального часу через Інтернет, кишенькові комп'ютери, мобільні пристрої тощо; оптимізація маршрутів та надання звітів про роботу в рамках системи для допомоги в управлінні попитом і можливостями); **управління транспортною інформацією** (автоматичний збір плати через GPS, номерні знаки, ретранслятори; впровадження схем плати за затор у русі й за пробіг із динамічними можливостями тарифікації; збір за затор у русі або податок на пробіг транспортних засобів); **інтеграція оплати різних видів транспорту** (створення системи автоматизованого збору плати за проїзд із урахуванням переваг клієнтів, наприклад, через смарт-картки, кредитні карти тощо; створення універсальних/інтегрованих транспортних рахунків для клієнтів, що користуються різними видами транспорту; надання білінгових послуг для клієнтів і перевізників, які користуються різними видами).

Система IBM при цьому може створити й автоматизувати такі муніципальні сервіси в галузі транспорту, як **мультиmodalні перевезення** (єдина смарт-карта для оплати всіх видів транспортних послуг; єдиний обліковий запис користувача транспортних послуг; оптимізація мережі мультиmodalних перевезень; управління транспортної інформацією); **система управління транспортною інформацією** (надання інформації учасникам дорожнього руху в режимі реального часу; система прогнозування трафіку; система управління транспортними активами міста; система візуалізації трафіку); **управління попитом** (оплата проїзду через мости і швидкісними трасами; мережі платних доріг; зменшення заторів за рахунок оплати; ціно- та податкоутворення на основі реального використання; паркування); **рекомендації з розвитку транспорту** (розробка дорожньо-транспортної стратегії та дорожньо-транспортного планування; розробка моделі зрілості дорожньо-транспортної системи; оцінка наявних дорожньо-транспортних активів та оптимізація їхнього використання; розрахунок витрат на реалізацію транспортної стратегії).

Також одним із основних завдань місцевої влади у світі є забезпечення **громадської безпеки**. Система електронного управління у цій сфері («Розумне управління громадською безпекою») полягає в наданні управлінської інформації в реальному часі та підвищенні обізнаності про ситуації, пов'язані з громадською безпекою. Така система дозволяє краще захищати людей, майно та інфраструктуру. Згрупувати завдання у сфері громадської безпеки й описати відповідні модулі електронної системи можна за такими блоками: **управ-**

ління діями у надзвичайних ситуаціях (підтримка управління діями у надзвичайних ситуаціях та планування з охопленням різних юрисдикцій; можливість спільного планування та дії для географічно розподілених груп); *спостереження* (підвищення точності та надійності відомостей про події завдяки їхньому запису на відео; підвищення обізнаності про ситуації за рахунок отримання інформації в реальному часі за допомогою об'єднаних у мережу відеосистем); *ідентифікація, схвалена урядом* (захист від загроз і атак; виконання вимог нових законів про послуги, ідентифікацію та конфіденційність); *інтегровані інтелектуальні функції* (інтелектуальний аналіз структурованих і неструктурованих даних із метою пошуку точок дотику; ідентифікація особи та її мережі за рахунок розширеного аналізу об'єктів; підтримка інтегрованої системи управління поліцейською документацією; центр управління поліцейською інформацією в реальному часі; підвищення якості даних і їхнього своєчасного надання керівникам і працівникам служб швидкого реагування; інтеграція розрізненої інформації з метою її єдиного і точного представлення).

Серед завдань, які постають перед муніципальною владою під час здійснення ними управлінських функцій є також і **управління державною аналітикою та продуктивністю**, по суті, виконання функцій первинних структурних одиниць центральних відомств, які відповідають за провадження державної політики. Виконання цього завдання відкриває можливості для поліпшення обслуговування громадян за рахунок прогнозуючої аналітики та управління продуктивністю і також може бути розділеним на змістово-управлінські блоки оперативних завдань. По-перше, це – **моніторинг та вимірювання продуктивності**, тобто використання наявних ресурсів для надання інформації в системі показників, яка показує статус, тенденції, відносини і взаємозалежності. Цей блок допомагає відповісти на запитання «Як у нас йдуть справи?» По-друге, це – **аналіз і звіт про продуктивність**, які дозволяють глибше відслідковувати тенденції й отримувати деталізований аналіз, аналітику та звіти, які допомагають пояснити причини виникнення тенденції. Допомагає відповісти на запитання «Чому?». По-третє, це – **планування необхідних результатів, тобто** забезпечення динамічної та превентивної прогнозуючої здатності краще планувати майбутні дії щодо запобігання злочинності, вимоги соціального забезпечення, економічного розвитку та прогнозування податкових надходжень. Допомагає відповісти на запитання «Що з цього може вийти?». По-четверте, це – **прогнозування тенден-**

цій і потреб, яке дозволяє отримувати інформацію й за рахунок перебудови ресурсів та бюджетів і виконання сценаріїв «що якщо» виконувати програми та дії згідно з планом. Допомогає відповісти на запитання «Що нам слід робити?».

Теоретичний виклад основних положень і структурно-логічних схем впровадження системи «Розумне місто» буде недостатній для розуміння можливостей електронного муніципального врядування. Тому наведемо декілька прикладів реалізованих проєктів.

Упровадження в *Стокгольмі* інтелектуальної системи оплати проїзду в центрі міста сприяло зменшенню інтенсивності руху на 20%, скороченню викидів на 40% і збільшення щоденного числа пасажирів громадського транспорту на 40 тис. осіб.

Мадрид розробив нову систему швидкого реагування, що збирає дані про виклики екстрених служб і негайно повідомляє відповідні органи, до числа яких входить поліція, служба швидкої медичної допомоги та пожежна служба. Результатом впровадження цієї системи стало зменшення часу реагування на 25%.

Голландське міністерство громадських робіт і управління водопостачанням впровадило першу дистанційну систему постійного моніторингу дамб, які захищають країну від повеней. Даний проєкт здійснює понад 32 мільйони вимірювань для аналізу в реальному часі.

Ірландський морський інститут здійснив національний проєкт дослідження інфраструктури «Розумна бухта Голуей», який включає мережу буїв, кабелів на дні моря та іншу інфраструктуру. Для отримання аналітичних даних у реальному часі використовується інноваційний користувальницький інтерфейс і передові механізми візуалізації даних.

Trafikselskabet Movia: реформована структура уряду Данії для миттєвого розрахунку 48 окремих бюджетів при зміні маршрутів, цін на пальне і пасажиропотоку, надання платникам податків більш якісних послуг (Information, ел. ресурс).

Висока ефективність у вирішенні завдань муніципального управління за допомогою електронних систем управління стала основним чинником бурхливого розвитку електронних технологій у містах ЄС. На сьогодні в ЄС існує декілька програм з розвитку інформаційних технологій в управлінні містами. Наприклад, *CITY PROTOCOL* як глобальна робоча група для всіх країн світу (в тому числі ЄС) створена з метою стійкого екологічного, економічного, соціального розвитку міст на основі ІКТ. Європейська платформа для інтелектуальних міст (*EPIC*) поєднує інновації екосистемних процесів, повністю досліджені й перевірені сервісні додатки електронного уряду і нові технології

хмарних обчислень для створення першої масштабованої та гнучкої паневропейської платформи для інноваційних, орієнтованих на користувачів державних послуг. Лабораторії допоможуть окремим державним адміністраціям використовувати можливості Web 2.0 і майбутні напрями політики для розробки та надання послуг, орієнтованих на громадян і бізнес. Хмарні обчислення частіше допомагають приватному сектору для скорочення витрат, підвищенню ефективності роботи.

Проект *SMARTIP*. Ідея проекту полягає у розробці спектра технологій, орієнтованих на користувачів, особливо тих технологій, що розроблені для розширення можливостей «розумних» громадян, які здатні використати і спільно виробляти інноваційні Інтернет-послуги у рамках нових «розумних» міст. Мета проекту полягає в тому, щоб створити відкриті платформи для спільного виробництва Інтернет-послуг, що орієнтовані на громадян у п'яти містах: Манчестері, Генті, Кельні, Болонї і Оулу.

Проект мережі розумних периферійних міст (*PERIPHERIA*) спрямований на розгортання Інтернет-платформ та інноваційних послуг для заохочення сталого способу життя у «розумних» периферійних містах Європи.

Проект створення розумних міських екосистем та е-послуг (*PEOPLE*) спрямований на прискорення розвитку розумних міст через швидке впровадження та розгортання інноваційних Інтернет-послуг, щоб вирішувати основні проблеми міст (Open Cities, ел. ресурс).

Ініціатива *SMARTCITIES* (Smart citizens, ел. ресурс) орієнтована перш за все на стратегії розвитку міст як розумних регіонів, що взаємодіють зі своїми метрополіями. У рамках цього підходу зростає важливість гнучкої комунікаційної інфраструктури для розвитку людського потенціалу й освіти, отже, економічної стійкості міст та регіонів. У результаті поняття «розумне місто» використовується в багатьох європейських містах: Амстердамі (Amsterdam Smart City) та (Amsterdam Smart City Stories), Відні (City of Vienna Social Media Manual), (Open Government Data in Vienna), Барселоні (Olivella L., 2010), Единбурзі (E-Government City Models, 2010), Ліоні (Lyon, a smart city), Малазі (Malaga Smartcity), Сантандері (SmartSantander), Саутгептені (Southampton Smartcities), Манчестері, Кельні, Болонї, Генті та інших (Open Cities. D2.2.21 New Trends for Smart Cities), (Social Media and Apps, 2012), (My Street Portal, ел. ресурс).

Ось, для прикладу, як розуміють та використовують «Розумне місто» у шотландському Единбурзі (Великобританія). Smart City стосується використання ІКТ для зміни способу організації та надання

міською владою ефективних та дієвих послуг. Smart City зосереджене на п'яти темах: 1) обслуговування клієнтів – клієнти отримують своєчасну та ефективну доставку комплексних послуг новими та існуючими каналами, наприклад, через веб-сайт і контакт-центр; 2) безперервне вдосконалення й ефективна робота – використання ефективних методів роботи, розгортання технології для надання більшої кількості послуг із меншими витратами (прикладом цього є електронні закупівлі); 3) партнерство – Рада ефективно працює зі своїми партнерами по службі, щоб найкраще використовувати ресурси і надавати безконтактні громадські послуги населенню Единбурга; 4) активна громадянська позиція – створення середовища для легкого залучення громадян і впливу на Раду, а також послуги, наприклад портал з планування; 5) максимізація можливостей для всіх – Рада є лідером зі створення електронних можливостей для громадян та громадських організацій.

6.3. Практика створення муніципальної ІКТ-архітектури

Розробка локального порталу для органу влади в цілому збігається з процесом розробки будь-якого веб-сайту. Польські дослідники Б. Лукасік-Маковська й І. Сала визначили 20 етапів (по п'ять у чотирьох стадіях) у процесі створення веб-порталу для місцевих органів влади (ukasik-Makowska, 2011), а саме: 1-5) вибір концепції (тобто ініціатива створення ресурсу; мета сервісу; цільова аудиторія ресурсу; функції та наповнення ресурсу; категорія сервісу); 6-10) проектування (тобто етап з'ясування і налагодження таких складових проекту: виконавці проекту; вибір технології; навчання працівників; категоризація інформації; розробка навігації); 11-15) реалізація (створення компонентів, структури, шаблонів сервісу; редагування інформації; графічне оформлення; тестування прототипу; визначення правил використання); 16-20) підтримка (актуалізація інформації; захищеність інформації; моніторинг інтересів; адміністрація доступу; вдосконалення або перепроектування сервісу).

У рамках проекту *SmartCities* було сформульовано набір рекомендацій щодо використання технологій, а саме щодо спів-дизайну, або Коо-дизайну.

Коо-дизайн (Co-design) описує процес залучення зацікавлених сторін у процес проектування та дизайну. *Діяльність, де користувачі планованої нової системи активно співпрацюють для (а) визначення того, що повинна робити система (постановка завдання), (б) процесу розвитку і (в) визнання результатів.*

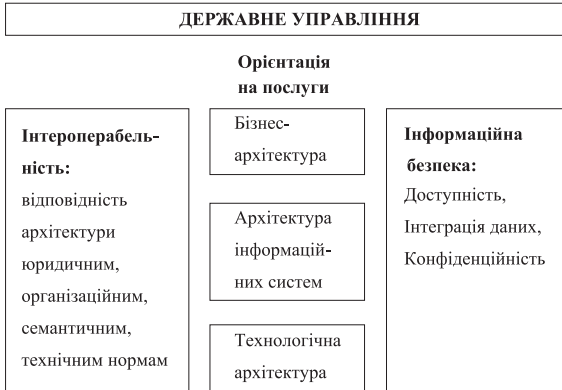
У цьому процесі сегментація клієнтів та розуміння роботи споживачів сприяють утворенню ефективних пріоритетів і цільових груп, наприклад, для початку спільного проектування процесу.

Картування дій споживача може комбінувати методи сегментації клієнтів та розуміння роботи з процесами бізнес-оптимізації. Спосіб враховує досвід обслуговування клієнтів і спрямований на поліпшення проекту. Втім, залучення громадян до процесу проектування створює значні труднощі у зборі ідей і перетворення їх у дії.

Дизайнерське мислення представляє собою корисний спектр методів для об'єднання громадян (як споживачів) і муніципальних службовців (як постачальників), щоб працювати для виявлення проблем, які необхідно вирішити – уникнення бути спійманим у пастку зумовленого «рішення», які ніколи не можуть бути дійсно використані. Є чотири аспекти спільного проектування: 1) участь: коо-дизайн є спільною дією; 2) розвиток: коо-дизайн є процесом розвитку; 3) влада: коо-дизайн зміщує владу в процесі, створюючи основу, яка визначає та підтримує необхідний баланс прав і свобод між учасниками; 4) результати і наміри: діяльність у коо-дизайні ґрунтується на результаті.

Тепер розглянемо детальніше проблематику **створення муніципальної ІКТ-архітектури**. Діяльність е-уряду включає надання громадянам і організаціям відповідних електронних послуг, які поставляються автоматизованими процесами за підтримки інформаційних і комунікаційних технологій. Відповідно, організація, яка надає послуги, повинна мати можливість управляти цими технологіями через підрозділи і посадових осіб, які відповідають за розвиток бізнес-процесів та ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій). Ця галузь управління може бути посилена і зміцнена за допомогою архітектури: бізнес-архітектури, архітектури інформаційних систем, технологічної архітектури.

Поняття і значення архітектури. Мета процесу архітектури полягає в перетворенні вимог клієнта в серію описів, які дозволять іншим реалізувати вимоги замовника в майбутньому (тобто для розуміння процесів і матеріалів, необхідних для побудови). Ця архітектура ІКТ складається з набору формальних описів структурних та поведінкових властивостей інформаційної системи, разом із описом того, як вона може розвиватися й адаптуватися в майбутньому. Проект архітектури ІКТ включає в себе низку послідовних кроків, від визначення вимог до фактичної реалізації кінцевого продукту, наприклад, е-послуг (див. табл. 6.2).



Вдосконалення бізнес-процесів і надання кращих е-послуг. Кожен муніципалітет хоче розвивати свій бізнес, підвищити продуктивність своєї щоденної оперативної роботи і якості наданих нею послуг. Бізнес-процеси – це оперативна діяльність із надання продукції та послуг, з або без «е» (електронна/цифрова підтримка). Кожна організація складається з професійних працівників, які виконують бізнес-операції, використовуючи різні ресурси і з різним рівнем підтримки інформаційних технологій (ІТ).

Е-послуги – це адміністративні процеси, які дозволяють урядам і муніципалітетам надавати через веб-сайти послуги для своїх клієнтів (громадян, відвідувачів, компаній та інших державних установ). Е-послуги дозволяють клієнтам взаємодіяти з муніципалітетами через Інтернет, громадяни можуть задавати запитання, отримувати відповіді та інформацію про урядові постанови, отримувати офіційні урядові документи, файлові додатки, платити податки і рахунки, отримувати платежі та інші електронні послуги, які зазвичай постачаються муніципалітетами.

Уряди приділяють багато уваги електронним послугам як способу підвищення якості надаваних послуг. Відповідно, важливо аналізувати використання ІКТ та ефективність ділових процесів у державних організаціях з метою підвищення якості послуг.

Клієнти. Клієнти відіграють ключову роль у поліпшенні електронних послуг. Вони беруть участь у бізнес-процесі – наприклад, запускаючи процес, коли відправляють онлайн-запити через сайт. Але їхня участь набагато більша. Вони не тільки надсилають запити на обслуговування та отримання інформації, але також виступають як коо-

продюсер і впливають на експлуатаційні характеристики, залежно від їхньої здатності й досвіду.

Відображення бізнес-процесів. При створенні служби важливо спиратися на свої знання бізнес-процесів; ці знання повинні стати основою будь-якого аналізу, (ре)дизайну, тестування, оцінки та запуску нових інформаційних систем.

Планування та виконання. Картування процесів має бути ретельно сплановано. Ви повинні вирішити, як саме збираєтеся виконати дію і виділити необхідні ресурси та відповідний персонал для проекту. Картування включає практичне моделювання, спираючись на роботу команди.

Узгодженість. Опис процесів у Моделі спільних процесів повинен відповідати певним критеріям, зокрема працівники, які беруть участь у розробці описів, повинні бути інформовані про будь-які вимоги процесу. Важливо, щоб працівники мали доступ до стандартів, інструкцій та інструментів створення моделі процесів через Інтернет або Інтранет-організації.

Розглянемо декілька прикладів із практики е-врядування в європейських містах. *Приклад перший: місто Карлштад розробляє Модель спільних процесів.*

Муніципалітет міста Карлштад розробив стандарти ділових процесів. У результаті застосування техніки моделювання або картування було утворено «інтерактивну» карту, яка доступна через муніципальну Інтранет.

Враховуючи, що якість опису процесів впливає на результати і вигоди ініціатив з поліпшення бізнес-процесів, важливо планувати описи процесів. За допомогою загальної методології моделювання опис процесу може бути використаний як основа для обговорення та розробки планів між різними відомствами й адміністраціями.

Чиновники в Карлштаді прагнули ліквідувати розрив, який існував між методами моделювання бізнес-процесів і методами створення IT-процесів або рішень. Муніципальний відділ із технічного обслуговування й управління нерухомістю значною мірою відповідає за управління внутрішніми мережами муніципалітету та IT-інфраструктурою. Відділ визначив численні проблеми проектування, наприклад, відсутність загального процесно-орієнтованого розуміння у працівників, відсутність загальних стандартів, погані характеристики процесів, мінімальне моделювання процесу й підготовка та відсутність відображення методології.

Карлштад розробив «Модель спільних процесів», щоб гарантувати, що кожен відділ використовуватиме спільну мову для опису своїх про-

цесів і забезпечить узгоджену та послідовну розробку електронних послуг по всій організації. Ця модель призначена для підтримки бізнес-проектів, процесу відображення й дає практичні поради, як виконувати різні завдання для успішної реалізації проекту. Метою було створення моделі, яка проста у використанні і яку розуміють працівники, що мають різні навички та досвід. Модель також включає низку інструментів, від простих інструментів для малювання (для «інтерактивних» карт процесів) до більш просунутих інструментів програмування. Деякі відділи використовують ці інструменти для розробки та створення повного циклу електронних послуг і системних архітектур.

Приклад другий: Крістіансанд визначає переваги процесного підходу.

Сім переваг використання карт і описів бізнес-процесів (на основі досвіду муніципалітету Крістіансанда):

1. Вони швидко й чітко показують переваги стандартизації для працівників, залучених у бізнес-процес.
2. Вони є важливим способом розширення можливостей працівників, даючи їм вплив і потенціал для покращення роботи і робочого середовища.
3. Вони забезпечують більшу прозорість для клієнтів, які можуть бачити, як їхні запити і заяви обробляються.
4. Вони поліпшують якість послуг за рахунок стандартизації рутинних і адміністративних завдань.
5. Вони скорочують час, необхідний для нових працівників, щоб зрозуміти, що вони повинні зробити, щоб працювати ефективно.
6. Вони покращують спілкування з клієнтами за рахунок більш глибокого розуміння процесів, пов'язаних із їхніми запитам.
7. Вони збільшують передбачуваність і підвищують рівень розгляду справ та програм.

Модель спільних процесів було розроблено, щоб створити карту «живого» процесу, яка може підтримуватися, оновлюватися й уточнюватися власником моделі процесу на постійній основі, що включає зворотний зв'язок і досвід працівників.

Приклад третій: використання опису процесу в місті Кортрейк. У 2003 році місто Кортрейк запустило ініціативу із картування процесів з використанням набору інструментів опису процесу. Проект був обумовлений метою муніципалітету поліпшити якість своїх послуг та ефективність упровадження в організації. Ідея полягала в тому, щоб створити своєрідний каталог або «базу знань», де перераховані й описані кожен бізнес-процес у муніципалітеті. Але це прагнення не було реалізовано. Кілька працівників використовували готові описи, які

часто були занадто складними або занадто детальними. Однак проєкт не став повним провалом, тому що покращив «процес мислення» працівників, а також виділив низку неефективних або повторюваних процесів, які відразу ж були призначені для спрощення.

Протягом 2009 року розгорнули нову версію інструменту опису процесу. У той же час картування було інтегроване в більшу програму з поліпшення обслуговування клієнтів.

У рамках проєкту *SmartCities* Кортрейк досліджував різні канали, які можна використовувати для надання своїх послуг: веб-сайт, телефон і письмовий стіл. У січні 2008 року в місті запустили новий сайт, на якому клієнти могли отримати доступ до продукту та опис послуг. Ці описи стали одним з основних джерел інформації в Інтернеті про місцеві послуги для громадян міста й використані як основа частих запитань про послуги для нового центрального центру контактів із клієнтами міста Кортрейк.

Водночас, агенти в контакт-центрі й у адміністраціях по місту іноді потребують більш детальної інформації про бізнес-процеси, особливо відповіді на запитання про більш складні послуги. Тому було потрібно об'єднати опис продуктів (послуг) загальнодоступного веб-сайту та внутрішнього опису процесу, що доступний на Інтранеті муніципалітету. Цей зв'язок між продуктом і процесом доступний тільки для працівників, що допомагає їм зрозуміти зв'язки і взаємодії між фронт-і-бекофісом.

Наприклад, на сайті м. Кортрейк є чіткий опис служби видачі паспортів у місті з усією інформацією: що це таке? навіщо це? як її отримати? з ким ви можете зв'язатися? скільки часу займе тримання паспорту? Скільки це буде коштувати? Опис процесу паспортної служби надає працівникам всю інформацію та посилання на різні етапи й послуги, включаючи посилання на програмне забезпечення та чинне законодавство й нормативні акти. Громадяни та працівники мають доступ до інформації, але працівники можуть отримати доступ до більш складної і докладної інформації про фактичну роботу, яку необхідно виконати для отримання паспорта.

Отже, сучасні веб-портали є обов'язковими для сучасного муніципалітету. Вони забезпечують швидкий, зручний доступ до електронних державних послуг для бізнесу та громадян і забезпечують високий рівень задоволеності клієнтів. Е-послуги створюють гнучкість і зручність для замовників, а також підвищують ефективність та продуктивність постачальників послуг. З появою смартфонів громадяни і бізнес отримують доступ до державних послуг у будь-якому місці. Вони використовують ці послуги як довідкову бібліотеку, юридичний порадище, гід тощо.

II / Прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на участь громади

Розділ 7. Оцінка ефективності залучення громади у місцевому розвитку

7.1. Оцінка економічного потенціалу місцевої громади

Поступальність розвитку національної економіки обумовлюється динамічністю становлення ієрархічно нижчих елементів, що входять до її складу. Саме тому на сьогоднішній день розробка та реалізація концепції регіонального розвитку є особливо актуальною та виступає одним із пріоритетних напрямків економічної політики.

Розбалансованість регіонального розвитку України призводить до формування прогресивних у своєму економічному розвитку та депресивних територій. Таким чином, виникає об'єктивна необхідність точ-

ного визначення позиції регіону в економічній системі країни та розробка на її основі унікальної системи заходів, головною метою яких буде забезпечення збалансованості розвитку регіонів України. Одним із найбільш раціональних інструментів градації розвитку територій є оцінка їх економічного потенціалу.

У контексті даного дослідження насамперед варто зауважити, що категорія «потенціал» є міждисциплінарною, тобто використовується не лише в межах економічної науки. Доцільно відмітити, що термінологічно поняття «потенціал» набуло активного розвитку в рамках філософської науки і є результатом генезису діалектичної пари «можливість» та «дійсність». Етимологічно категорія походить від латинського слова «*potentia*» і означає «приховані можливості, силу, здатність» (Бабина, 2011).

Варто зазначити, що активізація уваги науковців до розуміння сутності категорії «потенціал», її компонентів та співвідношення з іншими поняттями в економічній науці відбулося у 1970–80-х роках.

У загальному розумінні потенціал можна охарактеризувати як «сукупність засобів, запасів та джерел, що є у наявності та можуть бути використані для досягнення певної мети, вирішення деякого завдання, а також можливостей окремої особи, суспільства та держави у певній галузі» (Генеза, 2006).

Варто зауважити, що базисом побудови соціально-економічної формації є економічні відносини, основою яких є єдність і взаємодія суб'єктів та об'єктів, які формують систему виробництва. Таким чином, особливої значимості в контексті даного дослідження набуває дослідження змісту економічного потенціалу, виокремлення його структурних елементів, оскільки їх кількісне визначення є основою для прогнозування майбутнього соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів.

Можна відмітити, що найбільш поширеною є позиція науковців щодо ідентифікації економічного потенціалу як єдності ресурсного забезпечення, можливостей створювати та ефективно використовувати наявні ресурси, а також здатності системи засвоювати продуктовані блага й поліпшувати кількісні та якісні показники її функціонування.

Однак, більш об'єктивно та комплексно оцінити зміст поняття «економічний потенціал» можна через призму дослідження його структурних компонентів. У загальному вигляді структуру економічного потенціалу представлено на рис. 7.1.

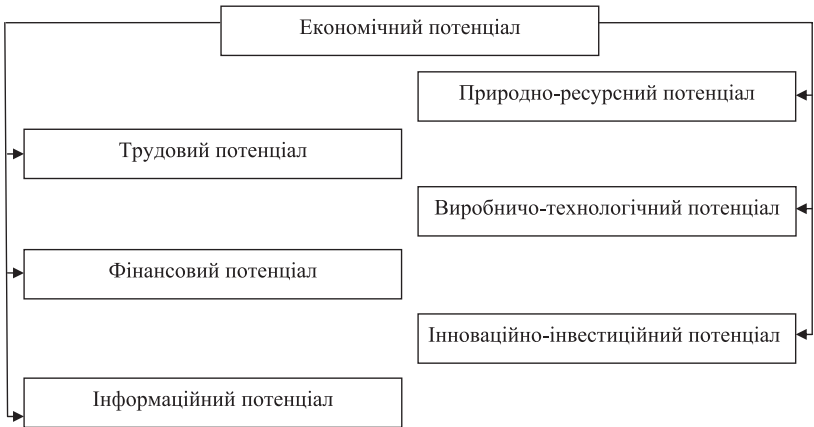


Рисунок 7.1. Структура економічного потенціалу

Необхідно відмітити, що природно-ресурсний потенціал відображає сукупність фактично наявних і таких, що можуть бути мобілізовані, природних ресурсів, які вже використовуються у процесі виробництва економічних благ чи можуть бути залучені в господарський обіг за умови досягнення певного рівня соціально-економічного розвитку.

Трудовий потенціал характеризує кількісні та якісні параметри оцінки трудових ресурсів і динаміку й тенденції їх змін із переходом до нової стадії соціально-економічного розвитку.

Виробничо-технологічний потенціал може бути визначений як сукупність залучених до економічної діяльності засобів виробництва, можливості їх розширення за умови підвищення ефективності й покращення рівня технологічного розвитку.

Інформаційний потенціал – реальні та перспективні інформаційні ресурси, рівень розвитку інформаційних технологій, а також здатність економічної системи щодо повної, своєчасної обробки інформаційного масиву та ефективного використання інформаційних потоків для задоволення потреб соціально-економічного розвитку.

Важливим структурним елементом економічного потенціалу є інноваційно-інвестиційний, оскільки визначає динамічність розвитку системи, включає досягнення прикладної та фундаментальної науки, дослідно-експериментальну базу, нові технології, науково-технічні кадри високої кваліфікації тощо.

Справедливо зауважити, що інтегруючим елементом у системі економічного потенціалу є фінансовий, оскільки фінанси виступають

забезпечувальною компонентною, що обумовлює розвиток, кількісні та якісні характеристики інших складових економічного потенціалу (Мельникова, 2011; Національна, 2011).

На нашу думку, фінансовий потенціал територіальної громади є важливим критерієм визначення мінімально ефективного розміру територіальної спільноти у адміністративному устрої держави.

Таким критерієм, на мій погляд, має бути фінансова самодостатність громад – тобто можливість громади забезпечити певну якість життя своїх мешканців на основі власних фінансових ресурсів.

В США, наприклад, громада утворювалась на основі її можливості фінансувати заклади шкільної освіти для своїх мешканців.

Фінансовий потенціал територіальної громади залежить як від характеристик території, так і від характеристик самої громади: наявності фінансових ресурсів у її членів та готовності їх використовувати для розвитку громади. Крім того фінансовий потенціал залежить від розподілу фінансових ресурсів і повноважень між місцевою і державною владою.

Без вирішення цього основного питання – створення самодостатніх громад на низовому рівні адміністративно-територіального управління не можливо щось суттєво змінити в тенденціях соціально-економічному розвитку сучасних територіальних громад в Україні.

У контексті даного дослідження необхідно відмітити, що попри узагальнений підхід до розумінні сутності та структури економічного потенціалу його оцінка з позиції територіальної громади має свою специфіку, що обумовлено особливостями її ідентифікації.

Так, у відповідності до чинного законодавства, територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (Про місце). Таким чином, можна зробити висновок, що територіальна громада може одночасно виступати як об'єктом, так і суб'єктом управління. Якщо розглядати територіальну громаду як суб'єкт управління, то їй буде притаманний такий елемент економічного потенціалу як трудовий, оскільки трудовий потенціал безпосередньо і передбачає кількісну та якісну оцінку жителів певної території з позиції їх участі у трудових відносинах. У свою чергу, територіальна громада як керуюча система прямо або через виборчі органів місцевого самоврядування може розпоряджатися природними ресурсами, які зосереджені на певній території, а також фінансовими ресурсами, зокрема в частині доходної та видаткової частини місцевих бюджетів, а тому доцільно виділяти її

природно-ресурсний та фінансовий потенціал. Варто зауважити, що виробничо-технологічний потенціал також частково можна розглядати як елемент економічного потенціалу територіальної громади, зокрема у сфері комунальної власності.

Отже, можна підсумувати, що економічний потенціал територіальної громади передбачає оцінку її трудового, природно-ресурсного, фінансового та виробничого потенціалів.

Необхідно відмітити, що у результаті оцінки економічного потенціалу території буде отримано показник, який ілюструватиме рівень використання територіальною громадою свого потенціалу. Основою для розрахунку інтегрального показника економічного потенціалу територіальної громади будуть статистичні показники, за допомогою яких можна охарактеризувати кожен зі структурних елементів потенціалу (табл. 7.1).

Так, у загальному вигляді формулу (Сыров, 2008) для розрахунку економічного потенціалу територіальної громади можна представити наступним чином:

$$F(T)_j = \sqrt[m]{\prod_{i=1}^m \left(\frac{1}{a} \sum_{i=1}^a t_{ij} \right)} \quad (1)$$

де $F(T)_j$ – інтегральне значення економічного потенціалу j -ї територіальної громади;

m – кількість структурних компонентів у складі економічного потенціалу;

a – кількість показників, що використовуються при розрахунку значення потенціалу структурних елементів економічного потенціалу;

t_{ij} – значення i -го індикатора наявності економічного потенціалу j -ї території, що приведені до єдиної розмірності.

Представлені в таб. 7.1 статистичні показники дозволяють нівелювати недоліки, притаманні іншим методикам оцінки економічного потенціалу. По-перше, відібрані показники знайшли своє відображення у вітчизняних статистичних базах та збірниках, тому їх акумуляція буде порівняно простою, а по-друге, приведені індикатори є формалізованими, тому не потрібно застосовувати методіку експертних оцінок, що суттєво підвищує точність отриманих результатів.

Система показників оцінки економічного потенціалу територіальної громади

№ п/п	Структурний елемент економічного потенціалу	Показники, що характеризують складові економічного потенціалу
1	Природно-ресурсний потенціал	сільськогосподарські угіддя, га; заготівля ліквідної деревини, тис. куб. м; залишок балансових запасів твердих корисних копалин, тис. куб. м.; запаси підземних прісних і мінеральних вод, тис. куб. м / добу
2	Трудовий потенціал	чисельність зайнятого населення, тис. осіб; чисельність населення з вищою освітою, тис. осіб; кількість аспірантів та докторантів, осіб; попит на робочу силу, тис. осіб
3	Фінансовий потенціал	обсяг податкових надходжень місцевого бюджету, тис. грн; обсяг неподаткових надходжень місцевого бюджету, тис. грн; видатки місцевого бюджету, тис. грн; обсяг боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування, тис. грн
4	Виробничий потенціал	вартість основних засобів комунальних підприємств, тис. грн; рентабельність комунальних підприємств, %

Однак необхідно відмітити, що представлена вище методика дозволяє оцінити лише ресурсну складову економічного потенціалу територіальної громади, саме тому існує необхідність корегування оцінки ресурсної складової на оцінку нематеріальної компоненти. Таким чином, на наступному етапі доцільно з'ясувати, які територіальна громада має можливості та передумови для розширення його ресурсної бази. Для реалізації зазначеного етапу необхідно оцінити якість прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, стан та розвиток інфраструктурних об'єктів тощо. Тобто фактично, необхідно дослідити усі ті фактори, зміна яких може призвести до розширення чи скорочення рівня забезпеченості фінансовими ресурсами. У процесі дослідження нематеріальної складової кожен із факторів має бути охарактеризований за наступним алгоритмом: сучасний стан – проблеми – шляхи вирі-

шення проблем та перспективи розвитку. Крім того, експертним шляхом необхідно ідентифікувати ті фактори, які мають найбільш важливе значення, тобто здійснити ранжування компонентів іматеріальної складової за пріоритетністю і на основі отриманої інформації передбачати у стратегічних програмах соціально-економічного розвитку території першочергове вирішення проблем пріоритетних складових іматеріальної частини економічного потенціалу територіальної громади.

Варто зазначити, що кінцевим етапом оцінки економічного потенціалу територіально громади має стати формування документу, в якому будуть чітко визначені обсяги ресурсного забезпечення за кожною складовою потенціалу, наведено характеристику кожного з факторів, виділених у рамках іматеріальної складової, та здійснено математично обґрунтований прогноз того, як волатильність цих факторів відобразиться на динаміці обсягу фінансових ресурсів, а також розроблено практичні рекомендації та заходи, реалізація яких дозволить максимально повно використати можливості територіальної громади для збільшення рівня акумуляції ресурсів та підвищити (як наслідок) самодостатності території.

Таким чином, підсумовуючи усе наведене вище, доцільно відмітити, що оцінка економічного потенціалу територіальної громади є актуальним питанням сучасної економічної політики, оскільки імплементація такої практики дозволить контролювати ефективність використання наявних на певній території фінансових ресурсів, а також дозволить у перспективі реалізувати концепцію сталого та збалансованого розвитку регіонів.

7.2. Роль громади в ефективній реалізації кластерної моделі розвитку регіонального промислового виробництва

Цільова трансформація структури промисловості в напрямі випереджального розвитку науково-технічних виробництв та галузей, що працюють на задоволення споживчого попиту населення, підвищення ефективності стратегічного розвитку регіону, динамічного функціонування господарських одиниць, що продукують високоякісну та конкурентоспроможну промислову продукцію, вимагають формування цілісної концепції зазначених змін. Прогресивною в цьому плані є модель кластерного розвитку промислового виробництва, що позитивно апробована в багатьох високо-розвинутих країнах світу (США, Німеччині, Японії) та реалізується за активної участі

місцевих спільнот, які найбільшою мірою зацікавлені в ефективному територіальному розвитку.

Інтелектуальною передумовою появи теорії кластерів, що всебічно розкрита в працях зарубіжних вчених (Porter, 1998; Портер, 2001; Audretson, 1995; Enright, 1993), стала праця А.Маршала «Принципи економічної теорії», що вперше побачила світ у 1980 р. У загальному розумінні кластери (від англ. cluster – група, скупчення) – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємопов'язаних між собою компаній у відповідних галузях, спеціалізованих постачальників, а також причетних до їх діяльності організацій (університети, торгові об'єднання, агентства зі стандартизації), що, конкуруючи між собою, разом із тим проводять спільну роботу (Statt, 1991, С. 21). До складу кластера входить численна група інституцій: підприємства-виробники продукції, університети та науково-дослідні установи, органи стандартизації, торговельні асоціації, фінансові інститути, фірми в супутніх галузях виробництва, постачальники, органи влади центрального та місцевого рівнів. Спільна дія перерахованих учасників кластера дозволяє забезпечувати підприємствам більший зиск, порівняно з тим, який би вони могли отримувати, працюючи відокремлено (ефект синергізму). Кластерна форма співробітництва сприяє більш гнучкому реагуванню фірм на постійні зміни умов для проведення бізнесу на різних рівнях управління, але зі збереженням при цьому переваг спеціалізації. Кластери (фільери) виступають альтернативою галузевому підходу, базуючись на залежності одного сектора економіки (промисловості) від іншого за технологічним рівнем.

Поширюючи ідею кластерного розвитку в напрямку формування збалансованої структури промисловості регіону, сформуємо категорію кластера як індустріального комплексу (групи підприємств, що кооперуються та підтримують одне одного), сформованого на базі територіальної концентрації основного виробництва, мереж спеціалізованих постачальників та споживачів, пов'язаних між собою технологічними ланцюгами. Концептуальна схема промислового кластера подана на рис. 7.2. Кластер іманентно забезпечує можливість ведення конструктивного та ефективного діалогу між спорідненими сферами виробництва, їх постачальниками, інститутами та державними установами, в чому проявляється його головний довгостроковий ефект. Створення кластерів та запровадження кластерної моделі поведінки підприємств є «способом відновлення довіри між урядом і бізнесом та трансформації ізольованих фірм у підприємницьку спільноту» (Прайс, 1999).



Рисунок 7.2. Схема кластера у промисловому виробництві

*Примітка. Складено на основі (Porter, 1998; Портер, 2001).

Кластери, як підтверджує світовий досвід функціонування таких структур (Porter, 1998; Сілін, 2000; Войнаренко, 2000), більш ефективно та раціонально використовують наявний капітал, допомагають підприємствам, що входять до кластеру, економніше витратити ресурси та контролюють цілеспрямованість використання залучених інвестицій, прискорюють спеціалізацію, підвищують якість продукції та зростання обсягів виробництва, поділяють ринок на сегменти, збільшують асортимент продукції та створюють нові фірми, прискорюють впровадження нових технологічних процесів, мінімізують зайві виробничі потужності та оптимально розподіляють прибутки і витрати між членами кластеру (табл. 7.2). Усі конкурентні переваги такої організаційної форми територіально-ієрархічної моделі виробництва з різними рівнями локалізації дають максимальний ефект через мінімізацію видатків у порівнянні з окремо існуючими виробниками, що нерідко не витримують конкуренції на локальних та національних ринках з боку сильніших бізнес-одиниць та згортають діяльність. Членство в кластері для промислових підприємств означає широкий доступ до інформації щодо різних аспектів діяльності; можливості нарощування експорту та вихід на світові ринки; залучення капіталовкладень для покращення якості продукції та посилення конкурентних переваг; доступ до юридичних консультацій щодо реєстрації торгових марок, позиціонування товарів; участь керівного складу бізнес-одиниць в семінарах, що проводяться в зарубіжних країнах, для ознайомлення з особливостями ведення бізнесу.

Конкурентні переваги та соціально-економічна значимість кластерів

Підйом економічно відсталих районів та поява нових урбанізованих територій	Поширення нових технологій та розвиток інноваційного сектора	Ріст зайнятості населення та збільшення попиту на висококваліфіковану робочу силу	Висока економічна ефективність та рентабельність	Стимулювання нового бізнесу
будівництво сучасних науково-виробничих комплексів та ділових центрів; залучення інвестиційних ресурсів (ПІІ); вдосконалення транспортних та комунікаційних зв'язків	реорганізація трудових процесів, створення нових видів матеріалів та продукції; більш швидке розпізнавання тенденцій купівельного попиту; доступ до нових технологій, методів роботи, можливостей здійснення поставок; низькі витрати в експериментуванні; демонстрація та поширення ідей, активний маркетинг та реклама	створення нових робочих місць; зростання заробітної плати; підготовка і перепідготовка кадрів; залучення до підприємницької діяльності вчених; якісна зміна сучасного способу життя	підвищення конкурентоспроможності продукції та швидке економічне зростання; збільшення ефективності використання виробничих площ; доступ до спеціалізованих факторів виробництва, інформації, робочої сили, урядовим організаціям та суспільним благам; стимули та зміна продуктивності; взаємодоповнюваність продукції	оптимальна форма організації виробництва; низький ризик при засуванні нової справи (невисокі бар'єри входу, місцеві споживачі, стійкі контакти, довіра з боку владних та фінансових інститутів); створення стимулів і мотивів для виникнення ділових структур завдяки кращій інформованості про сприятливі можливості

Прикладами всесвітньо відомих об'єднань підприємств, що досягли вражаючих успіхів у певній галузі промисловості, поєднавши переваги співробітництва виробників продукції, досягнень науки та підтримки владних структур окремих територій, є: «Силіконова долина» (Каліфорнія), «Пластикова долина» (м. Тарнов, Польща), Масачусетський мультимедійний кластер, Каліфорнійський кластер із виготовлення вина, італійський взуттєвий кластер, «Даедук» (Південна Корея), «Софія і Гренобль» (Франція), «Лувен» (Бельгія) та інші. Поширенню

кластерів активно сприяють центральні органи влади, забезпечуючи прийняття нормативно-правових актів, що стимулюють створення та розвиток галузевих об'єднань. Так, Закон «Про технополіси» 1983 р. в Японії встановлює максимальні кредитні ставки на їх створення у кілька разів нижчі за звичайні, у США Закон Бейха-Доула дозволяє передавати компаніям і університетам виключні права на використання та комерціалізацію патентів, Закон Стівенсона-Уайдлера посилює роль уряду в розвитку інновацій та започатковує цілеспрямовану передачу результатів технічних розробок із лабораторій у промисловість (Сажин, 1999).

Передумовою виникнення та сутністю кластера є концентрація виробництва, тобто зростання кількості великих підприємств певної галузі регіону та зосередження в них дедалі більшої частини виробничих ресурсів із випереджувальним нарощуванням обсягів виробництва порівняно із середніми показниками. Концентрація є визначальним фактором підвищення рівня економічного розвитку території, вирівнювання умов життя населення громад, доведення їх до єдиного стандарту, досягнення оптимального рівня територіальної концентрації промисловості в регіоні. З метою об'єктивізації управлінських рішень доцільно застосовувати коефіцієнт локалізації, який характеризує рівень територіальної спеціалізації та розвитку певної галузі в економіці регіону порівняно з питомою вагою продукції цієї галузі в економіці країни (Смирницький, 1974). Для виокремлення галузей промисловості, які є пріоритетними з точки зору забезпечення максимального задоволення потреб території при мінімальних затратах ресурсів доцільно застосовувати показник коефіцієнту концентрації:

$$Kl = (V_{sr} / V_r) / (V_{sc} / V_c),$$

де V_{sr} , V_{sc} – обсяг продукції певної галузі в регіональних та національних масштабах, V_r , V_c – загальнорічний обсяг промислового виробництва всіма галузями в регіональній системі та країні.

Цей коефіцієнт шляхом нескладних математичних перетворень може набути вигляду:

$$Kl = P_r / P_c,$$

де P_r – питома вага галузі регіону в промисловому виробництві регіональної системи, P_c – питома вага галузі в промисловому виробництві країни.

Коефіцієнт виробництва промислової продукції регіону на душу населення можна розрахувати за формулою:

$$Kd = P_{sr} / P_{pr},$$

де P_{sr} – питома вага галузі регіону у виробництві продукції відповідною галуззю в національних масштабах, P_{pr} – питома вага населення регіону в загальній чисельності населення країни.

За розмірами коефіцієнтів Kl і Kd можна визначити ступінь спеціалізації галузі конкретного регіону. На основі обчислення показників спеціалізації промисловості доцільно використовувати наступну маргінальну шкалу, яка дозволяє оцінити значущість кожної галузі у сукупному випуску промислової продукції територіальної громади:

- при $0 < Kl$ чи $Kd < 0,5$ галузь вважається нетиповою для даного регіону й такою, чие функціонування не справляє помітного впливу на динаміку промислового виробництва території та обсяги ВВП регіону;
- при $0,5 < Kl$ чи $Kd < 1$ галузь не є пріоритетною для конкретного регіону, але її функціонування задовольняє більшу частину споживчого та інвестиційного попиту в продукції галузевого виробництва;
- при $1 < Kl$ чи $Kd < 3$ галузь вважається галуззю спеціалізації регіону й частина випуску промислової продукції може використовуватись для міжрегіонального обміну в масштабах країни;
- при Kl чи $Kd > 3$ галузь є високоспеціалізованою в межах регіону, а продукція галузі здатна забезпечити потреби споживачів не лише всередині країни, а й за її межами (експортна орієнтація виробництва).

Розрахунок показників виробничої спеціалізації Тернопільської області в розрізі галузей промислового виробництва за пропонованою методикою (табл. 7.3) дає змогу зробити висновок, що енергетична, паливна, металургійна та хімічна промисловість виробляють незначну частину випуску промислової продукції регіону, а спектр продукції базових галузей не задовольняє навіть мінімального попиту всередині області (з електроенергетики $Kl = 0,340$, $Kd = 0,003$, по паливній промисловості $Kl = 0,008$, $Kd = 0,002$, по металургії $Kl = 0,035$, $Kd = 0,007$, по хімічній промисловості $Kl = 0,184$, $Kd = 0,018$); деревообробна і целюлозно-паперова промисловість у межах області не займає домінуючого становища, але її функціонування забезпечує до 2–3% валового випуску промислової продукції регіону ($Kl = 0,555$, $Kd = 0,189$); галузями спеціалізації області є легка ($Kl = 7,933$, $Kd = 2,228$), харчова ($Kl = 3,753$, $Kd = 1,052$) промисловість, машинобудування ($Kl = 1,252$, $Kd = 0,455$) та промисловість будівельних матеріалів ($Kl = 1,151$, $Kd = 0,382$).

Показники спеціалізації Тернопільської області за галузями промислового виробництва

ПОКАЗНИКИ	<i>Kl</i>	<i>Kd</i>
Галузі промисловості:		
- електроенергетика	0,340	0,003
- паливна	0,008	0,002
- чорна металургія	0,035	0,007
- хімічна та нафтохімічна	0,184	0,018
- машинобудування і металообробка	1,252	0,455
- деревообробна і целюлозно-паперова	0,555	0,189
- промисловість будівельних матеріалів	1,151	0,328
- легка	7,933	2,228
- харчова	3,753	1,052
- інші	0,055	0,011

¹Примітка. Розраховано на основі матеріалів Тернопільського обласного управління статистики.

Розраховані коефіцієнти локалізації галузей промисловості Тернопільської області дозволяють виділити перспективні з точки зору підтримки кластерної моделі розвитку сфери виробництва, це – легка, харчова промисловість, машинобудування і металообробка, промисловість будівельних матеріалів. Наявність у регіоні розгалуженої наукової інфраструктури (дослідні організації, університети, інститути підготовки та перенавчання кадрів), наукоємних виробництв із продукування машин, устаткування, апаратів, приладів («Ватра», «Оріон», «Сатурн», «Промінь») також є аргументом на користь створення промислових кластерів. Компактність території Тернопільської області (13824 км²) теж сприяє формуванню кластерів, які повинні мати чітко окреслені межі. Світовий досвід функціонування подібних організаційних структур доводить, що порівняно невелика кількість кластерів забезпечує переважну частину валового продукту в межах певної географічної території, а також у зовнішньоекономічній діяльності.

На рівні Тернопільської області актуальність створення кластерів обумовлена: вичерпанням ресурсів розвитку промисловості, необхідністю реконструкції великих підприємств та створенням на їх основі більш гнучких та динамічних структур, всезростаючою потребою в розвитку технологій, у взаємодії науки і виробництва, у структурній перебудові промислового комплексу регіону.

Аналіз секторів промислового виробництва області дозволяє виділити стратегії розвитку пріоритетних галузей для впровадження кластерної моделі. Так, зважаючи на потужну виробничу базу, емний внутрішній ринок збуту, близьке розташування до сировинних ресурсів для харчової промисловості регіону вигідною до реалізації є стратегія «Виробництво та переробка продуктів харчування для внутрішніх і зовнішніх ринків збуту». Орієнтація на цю стратегію дозволить збільшити обсяги виробництва продукції, покращити її якість, оновити асортимент і розширити ринки збуту. Конкурентні переваги будуть досягатись ефектом масштабу (незначні витрати на одиницю продукції та низькі ціни). Кластерну концепцію розвитку харчової промисловості Тернопільської області могли б реалізовувати промислові одиниці (підприємства цукрової, консервної, хлібопекарної, м'ясомолочної, спиртової галузей), які утворюють «ядро» кластера, а також наукові установи (наприклад, Тернопільський державний технічний університет), фермерські господарства та консультативні центри. Торговельні та посередницькі організації різних форм власності сприятимуть швидкому доведенню продукції до кінцевого споживача.

Швидкий оборот капіталу, наявність спеціалізованих навчальних установ (Тернопільський державний технічний університет, Заліщицький технікум, різноманітні професійно-технічні училища) та кваліфікованого персоналу, розгалужені оптові та роздрібні ринки легкої промисловості області дозволяють реалізовувати стратегію «Виробництво товарів широкого вжитку, конкурентоспроможних на внутрішніх і зовнішніх ринках збуту». Це дозволить залучати інвестиційні ресурси, підвищувати ефективність використання виробничих потужностей галузі, виробляти високоякісну продукцію. Причому, на відміну від харчової галузі, де перспективною є стратегія віолентів (невисокий прибуток на одиницю продукції, значний обсяг реалізації), в легкій промисловості регіону можливо використовувати стратегію комутантів (виробництво ексклюзивних товарів з орієнтацією на нові потреби). У кластер легкої промисловості могли б увійти швейні, трикотажні та галантерейні фабрики, наукові установи, консультативні та інформаційні центри, ательє з пошиття готового одягу, а також торгово-посередницькі організації.

Машинобудівний комплекс Тернопільської області, володіючи потужною виробничою базою, несе значні витрати на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, недостатньо використовує новітні технології, що вимагає в перспективі реалізації стратегії «Виробництво продукції для потреб сільського господарства й товарів народного споживання» на інноваційній основі. Це дозволить вдосконалювати номенклатуру продукції, залучати інвестиції. Бажаною для впровадження у машинобудівну галузь є довгострокова стратегія експлерентів (виробництво продукції на новій технологічній базі з залученням наукових співробітників для розробки прогресивних видів машин, обладнання, пристроїв). Стратегія патентів (орієнтація на вищий рівень достатку) для галузей промисловості регіону на сьогодні є недосяжною, зважаючи на низький рівень доходів громадян та збитковість багатьох секторів економіки.

Основна ідея створення кластерів полягає у взаємній координації роботи, коли різні за функціональними характеристиками суб'єкти реалізують спільну мету, тим самим підвищуючи ефективність власної роботи, прискорюючи досягнення запланованих результатів, упроваджуючи нові технології, сприяючи в отриманні позик, започатковуючи конкурентні засади в розподілі контрактів, формуючи оптимальну структуру виробництва продукції, визначаючи пріоритети напрямків розвитку. Кластер є новим способом структурування виробництва, забезпечення довгострокових можливостей розвитку, встановлення основ державної та регіональної політики. І якщо перші теоретичні погляди на кластери спирались на виключно галузеві комбінації (Porter, 1998), то сьогодні кластери слід розглядати як інноваційно-територіальні об'єднання, що краще за галузі узгоджуються з характером конкуренції та джерелами досягнення конкурентних переваг, охоплюють зовнішньоекономічні зв'язки, взаємовідносини між сферами виробництва, поширення технологій, інформації, маркетингу.

Узагальнюючи окремі публікації та економічну літературу, що стосуються формування міжнародних, національних та локальних кластерів у зарубіжних країнах світу, пропонуємо наступний порядок формування кластерів у промисловому виробництві регіону, де активна роль відводиться центральним та місцевим органам влади.

На першому етапі відбувається формування основних напрямків діяльності майбутнього кластера, що підтримується галузевими міністерствами. При цьому оцінюються можливі загрози кластера та потенційні можливості; розробляється концепція, направлена на посилення конкурентної боротьби, визначення регіонів для розви-

тку наукоємних виробництв; формулюються цілі та завдання розвитку промислового кластера. Другий етап – підготовка програми формування і розвитку кластера, у якій спрямовуючу роль відіграють органи місцевого управління (місцеві державні адміністрації, міські ради). На цьому етапі формується «дерево цілей» промислового розвитку території, розробляються нормативні документи щодо кластерної моделі розвитку, планування та підтримки промислових зон. Третій етап – затвердження програми формування та розвитку кластерів на державному рівні (визначення міри пріоритетності регіону для подібних змін, відповідності програми національній стратегії розвитку та основам регіональної політики, узгоджене бачення майбутнього кластера, при якому всі учасники могли б об'єднатися з метою позитивних змін). Четвертий етап створення кластера на рівні регіону полягає в безпосередній практичній підтримці кластерної концепції розвитку, причому допомога повинна проявлятися не стільки в субсидюванні та пільговому оподаткуванні окремих галузей чи підприємств (державні цільові гарантії, зниження ставки податку на інноваційний прибуток, який отриманий в результаті впровадження у виробництво прогресивних технологій), скільки в інфраструктурному забезпеченні, створенні дослідних розробок, впровадженні інноваційних стипендій, гарантіях під наукові програми, масштабному кредитуванні малого і середнього, а також венчурного бізнесу, прискореній амортизації промислових підприємств (рис. 7.3).

Стабілізація розвитку та досягнення оптимальних структурних пропорцій промислового виробництва Тернопільської області вимагають взаємоузгодженої дії всіх суб'єктів моделі, в якій ядром кластера виступають підприємства, що беруть на себе відповідальність за створення товарів, своєчасне виконання зобов'язань із постачання. Торговельні установи вчасно доводять до кластера обсяги та структуру запитів населення, створюють умови для їх задоволення. Науково-дослідні інститути та університети є генераторами прогресивних ідей щодо ефективного розвитку виробництв на наукоємній основі, отримуючи замовлення від підприємств на НДДКР. На початкових етапах створення кластерів необхідним є розміщення інноваційного державного і регіонального замовлення на підприємствах машинобудівної та легкої промисловості, що спонукатиме бізнес-одиниці продукувати товари IV, V і VI технологічних укладів, виведе економіку Тернопільської області з позицій аутсайдерів у економічному розвитку до групи регіонів «основного масиву». Інноваційне замовлення центральних та регіональних органів влади полягає в механізмі формування складу необхідної державі високотехнологічної продукції з розміщенням відповідних угод

серед підприємств усіх форм власності. Оскільки державне та регіональне замовлення є одним із важливих орієнтирів формування їх виробничої програми й одночасно окреслює зону впливу органів виконавчої влади на формування структури виробничої програми підприємства, то розміщення інноваційного замовлення серед підприємств регіону сприятиме оптимізації їх діяльності, впровадженню високих технологій у виробництво, підвищенню конкурентоспроможності бізнес-одиниць на національному та світових ринках.



Рисунок 7.3. Процедура формування кластерного об'єднання

Роль промислових компаній у створенні кластеру виробників кінцевої продукції та вдосконаленні галузевої і виробничо-вартісної структури промислового виробництва забезпечується прямою та опосередкованою участю. Пряма участь у популяризації ідеї кластерного розвитку для підприємств регіону полягає у співробітництві з урядом щодо розробки законодавчих норм, спрямованих на заохочення інновацій, створенні кластерної торговельної організації, спільного просування експортної продукції. Проте на початкових етапах утворення кластерів інерційність органів виконавчої влади на місцях деякий консерватизм їх роботи заважатиме швидкому налагодженню контакту системи «влада-бізнес» і прямі методи співробітництва будуть ефективно діяти лише після того, як модель формування галузевих кластерів позитивно апробує себе в опосередкованих методах розвитку. До таких можна віднести: підтримку технологічних зв'язків із провайдерами інфраструктурного забезпечення для задоволення специфічних потреб кластера через передачу даних та формування логістичних ланцюгів, спонсорвання спеціалізованих дослідницьких центрів в університетах та інститутах, збір кластерної інформації через торгові об'єднання, спільна розробка спеціальних навчальних планів професійної та технічної підготовки, навчання у вузах (підготовка спеціалістів із маркетингу, комп'ютерних технологій, реклами,

логістики), випуск довідників учасників кластера, проведення торгово-промислових ярмарок.

Центральні та регіональні органи влади покликані сприяти збору та зведенню специфічної для кластера інформації, здійснювати конкретні заходи в сфері освіти (узгодження університетських програм з реальними потребами кластерів), спрощувати законодавчі положення, що впливають на діяльність кластера, виконувати роль замовника для випуску продукції кластеру, спонсорувати незалежних дослідників та сертифікувати продукцію (прямі методи), скликати форуми підприємств, організацій щодо питань кластерного розвитку території, залучати постачальників сировини та матеріалів з інших регіонів, створювати орієнтовані на кластери зони вільної торгівлі, усувати бар'єри для локальної конкуренції, організовувати місцеві департаменти сприяння розвитку кластерів (непрямі методи).

Прогнозуючи результати впровадження кластерів у галузях спеціалізації промисловості Тернопільської області, можна виділити декілька позитивних екстерналій (очікуваних ефектів) від реалізації кластерної моделі. По-перше, залучення наукових установ до співпраці з виробниками дозволить місцевим фірмам покращити дизайн товарів чи створювати повністю нову продукцію. По-друге, форма власності членів кластера є, переважно, приватною, а тому він складатиметься з представників малого та середнього бізнесу, що дозволить посилити конкурентне середовище в регіоні, обмежувати монополізм та стимулювати підприємницьку ініціативу. По-третє, у кластері формуються єдині фінансові відносини, що виражається у фінансовій підтримці бізнес-одиниць через торговельні точки членів кластера. Аналіз напрямків витрачання коштів споживачами, оцінка товарів-конкурентів дозволить виробникам організовувати власні виробництва для задоволення потреб клієнтів. По-четверте, реалізація кластерної моделі позитивно вплине на галузеву (підвищення конкурентоспроможності легкої, харчової промисловості та промисловості будівельних матеріалів), територіальну (більш рівномірний розвиток районів та громад в межах області через залучення їх промислового потенціалу до реалізації кластер-концепції), технологічну (впровадження у виробництво нових технологічних ліній) та секторну структуру (активізація підприємницьких ініціатив та приватної власності) промислового виробництва.

Розвиток малих та середніх підприємств на основі використання концепції кластерів вимагає принципово нових підходів до визначення політики підтримки підприємництва органами влади та їх втручання в його регулювання. Для створення подібного сприятливого середовища

структурної перебудови промисловості Тернопільської області необхідним є впровадження комплексної системи методів формування кластерів. Оцінка концептуальних підходів щодо кластерної моделі промислового розвитку регіонів і практики створення кластерів в європейських країнах (Porter, 1998, 2001; Enright, 1993) дозволяє запропонувати блок заходів, які сприятимуть формуванню галузевих кластерів області й реалізовуватимуться усіма їх учасниками. У таб. 7.4 пропоновані заходи згруповані за функціональною ознакою (законодавчі, економічні, інфраструктурні, гуманітарні). Їх комплексна дія ефективно спрацюватиме на покращення технології випуску кінцевої продукції, сприятиме імпортозаміщенню та експортоорієнтованості виробництва (посилений розвиток легкої та машинобудівної промисловості спричинить «підтягування» інших сфер виробництва).

Таблиця 7.4

Заходи, спрямовані на формування галузевих кластерів

Методи	Заходи
Законодавчі та організаційні	<ul style="list-style-type: none"> • Нові стандарти зародження та функціонування кластерів • Тестування та сертифікація виробленої кластером продукції • Контроль за якістю товарів, що випускають підприємства кластерів • Усунення бар'єрів внутрішньої і зовнішньої конкуренції • Організація відповідних департаментів урядових установ, органів місцевого самоврядування, що займаються проблемами кластерів
Економічні	<ul style="list-style-type: none"> • Зосередження зусиль на залученні внутрішніх і зовнішніх інвестиційних ресурсів в кластер • Сприяння створенню локальних фінансово-промислових груп та інвестиційно-інноваційних фондів • Нарощування темпів експорту продукції з кластерів • Більш глибока обробка продукції, що випускається кластером • Утворення нових зон торгівлі, промислових парків, технопарків
Інфраструктурні	<ul style="list-style-type: none"> • Покращення транспортних та комунікаційних зв'язків регіону, будівництво природозахисних споруд • Підтримка наукових розробок в сфері локальних кластерів та стимулювання зв'язків «наука-бізнес» • Формування освітніх спеціалізованих програм, орієнтованих на обслуговування кластерів, що утворюються (програми підготовки та перепідготовки спеціалістів і фахівців з управління кластером)
Гуманітарні	<ul style="list-style-type: none"> • Популяризація та роз'яснення ідеї кластерного розвитку широкому загалу за допомогою ЗМІ • Подолання негативного впливу глобалізації на локальному рівні (загроза індивідуальним інтересам) • Проведення зустрічей, форумів, нарад та інших організаційних заходів учасниками кластерів

Розвиток ефективно функціонуючих кластерів є одним із головних кроків на шляху до формування ефективної структури промисловості регіону. Недостатня кількість кластерів у транзитних економіках та необізнаність підприємців щодо їх конкурентних переваг не означають, що країни з перехідним типом економіки не здатні до участі в конкурентній боротьбі, проте конкуренція на світових ринках часто пригнічує процеси вдосконалення та підвищення продуктивності виробників промислової продукції. Незважаючи на те, що експорт упродовж деякого періоду може зростати за рахунок низької вартості робочої сили та експлуатації природних ресурсів із залученням імпоротної технології, такий підхід є обмеженим. Для підвищення доходів, зарплат і рівня життя необхідно збільшувати продуктивність та цінність виготовленої продукції. Отже, щоб регіон зміг працювати більш продуктивно для нарощування можливостей та вдосконалення продукції, технологічних процесів і якісного оновлення, кластер повинен із часом зростати і вдосконалюватись. У іншому випадку йому не вдасться протидіяти «природному процесу збільшення локальних витрат, тож інші регіони з більш низькими факторними витратами чи ті, що передбачають для свого розвитку більші субсидії, отримають перевагу в даному виробництві» (Портер, 2001).

Слід зауважити, що перелік запропонованих практичних рекомендацій щодо становлення моделі кластерного розвитку в напрямку формування оптимальної структури промисловості регіону не є межею можливого. Відсутність необхідної інформації для обрахунку ємності галузей промислового виробництва, обмеженість статистичних даних щодо обсягів товаропотоків, які спрямовуються з однієї галузі в іншу, не дозволяють математично довести об'єктивну необхідність та ефективність реалізації кластерної моделі розвитку та формалізувати її, спрогнозувати можливий обсяг продукування товарів підприємствами кластеру, оцінити масштаби «поглинання» промислової продукції складовими кластера та іншими кластер-структурами. За умов підвищення динамічності і варіативності факторів зовнішнього середовища в Україні та її регіонах, питання кластерного розвитку відкриває потенційно невичерпні можливості щодо вдосконалення цього організаційного механізму структурних зрушень у промисловому виробництві.

Таким чином, задля ефективної структурної трансформації промисловості Тернопільської області кластерна концепція регіонального розвитку повинна бути включена в цілісну програму структурної перебудови промислового комплексу, реалізовуватися за допомогою арсеналу владних та ринкових інструментів, забезпечуватися макси-

мальним сприянням із боку органів місцевого самоврядування та наукових установ, представників громади, що в перспективі підвищить продуктивність виробництва, науки й техніки через ефект синергізму на локальному рівні.

7.3. Оцінка рівня спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги

Ідея сталого місцевого розвитку полягає, зокрема, у створенні передумов ресурсної самодостатності громади, коли на основі загальноприйнятих у міжнародній практиці підходів відбувається спільне обговорення громадянами, їх об'єднаннями, підприємницьким середовищем, владою проблем, цілей і програм довгострокового розвитку місцевої спільноти, що призводить до мобілізації достатніх для власного розвитку матеріальних і нематеріальних ресурсів.

В умовах перехідного суспільства, на етапі становлення громад, актуалізується завдання пошуку зовнішніх джерел ресурсного забезпечення, одним із яких може бути міжнародна технічна допомога (далі МТД), яка є на сьогодні одним із найпоширеніших типів зовнішньої підтримки на місцевому рівні в Україні. Загалом МТД визначається як форма міжнародної підтримки, що надається менш розвинутих країнам міжнародними організаціями, окремими урядами, фондами з метою передачі цим країнам ресурсів та знань, необхідних для забезпечення їх розвитку.

Як свідчить міжнародний досвід реалізації технічного співробітництва, існує ціла низка проблем щодо залучення та використання бенефіціарами допомоги. Так, у рамках Програми PHARE – одного з інструментів Європейського Союзу (далі ЄС) на допомогу країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу в ЄС – жодна з країн одержувачів допомоги протягом 1990–2005 років не спромоглася повністю її використати, а ступень використання різними країнами вже виділеної допомоги (коефіцієнт абсорбції) коливалася на рівні від 20,94% до 99,30% (Tomescu, ел. ресурс). В Україні процес залучення та використання МТД також носить суперечливий характер як на національному, так і регіональному, місцевому рівнях, існує ціла низка стратегічних, нормативних та організаційних проблем у цій сфері.

Необхідно підкреслити, що система міжнародного сприяння розвитку, компонентом якої є зовнішня допомога пройшла у своєму розвитку певну еволюцію – від ідеї «ефективності допомоги» (гармонізація та узгодження діяльності донорів) до ідеї «ефективності розвитку» (кон-

центрація на провідній ролі країн-одержувачів допомоги та сприйняття ними програм розвитку в якості власних) (Busan, ел. ресурс). Одним із принципів, на якому базується сучасне технічне співробітництво, є принцип «фокусу на результатах» – допомога повинна мати конкретні довготривалі результати, що сприяють сталому розвитку країн. Реалізація згаданого принципу передбачає покращення управлінських систем у сфері міжнародної допомоги для розвитку.

Оскільки йдеться про сферу управління, необхідно зазначити, що невід’ємним компонентом управлінського циклу є оцінка, яка, з одного боку, завершує цикл реалізації політики, а з іншого – є початком нового циклу. Важливим елементом оцінки у сфері міжнародної співробітництва є оцінка спроможності партнерів-одержувачів до залучення та ефективного використання (абсорбції) допомоги. Особливого значення згадана оцінка набуває на локальному рівні.

Отже, постає *актуальне завдання* наукового осмислення та вироблення методологічних рекомендацій щодо оцінки рівня спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги.

Насамперед необхідно зазначити, що термін «абсорбція міжнародної допомоги» є певною мірою новим для вітчизняного наукового дискурсу, хоча вже використовується в дослідницькій роботі українських недержавних аналітичних центрів.

Натомість вищезгадане поняття застосовується в європейській науці (Voeckhout, ел. ресурс) та врядуванні (A plain language, ел. ресурс), де під спроможністю до абсорбції (*absorption capacity*) здебільшого розуміють здатність країн, установ та різноманітних інституцій до залучення та використання ресурсів Структурних Фондів, які є фінансовими інструментами регіональної політики ЄС, що покликані зменшити диспропорції у розвитку регіонів та країн-членів.

На нашу думку, беручи до уваги полеміку щодо доцільності вживання запозичень із інших мов, варто використовувати слово іншомовного походження «абсорбція» для визначення вищезазначеного поняття у вітчизняному науковому просторі, адже згадане слово має семантичну точність та економічність.

Насамперед необхідно відмітити, що на сьогоднішній день не вироблено сталих підходів до визначення поняття спроможності, нерідко розвиток спроможності трактують у занадто «вузькому» сенсі, розуміючи під цим терміном лише навчання, підвищення кваліфікації людей.

Звернемося до визначень поняття «спроможність» («розвиток спроможності») які є в арсеналі літератури з розвитку (Bateson, 2008).

Програма розвитку Організації об’єднаних націй визначає побудову спроможності або розвиток спроможності як процес, завдяки

якому індивідууми, організації, інституції та суспільства розвивають здібності (індивідуально та колективно) для виконання функцій, вирішення проблем та визначення й досягнення цілей.

Європейський центр розвитку управління політикою дає визначення спроможності як постійно виникаючої комбінації атрибутів, активів, можливостей та відносин, які дозволяють людським системам функціонувати, виживати та самовідновлюватися.

У моделі «Рамки поліпшення організаційної спроможності», що була розроблена за підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку, визначено поняття «спроможність» як вміння суб'єкта (особи, організації, системи) виконувати заплановані функції ефективно та результативно на стійкій основі для досягнення запланованих цілей у рамках власної місії.

Загалом потрібно відмітити, що проблеми визначення спроможності щодо абсорбції міжнародної допомоги на сьогоднішній день недостатньо досліджені. У цьому аспекті можна виділити підхід, який конститує спроможність інституції до абсорбції допомоги через три категорії: фінансова спроможність, спроможність до розробки проєктів, спроможність до впровадження проєктів (Tomescu, ел. ресурс). Важливим є визначення принципів, на яких базується спроможність абсорбції: економія, ефективність, результативність (Šumpríková, ел. ресурс).

Існує визначення адміністративної спроможності до абсорбції допомоги як здібностей та навичок центральної, регіональної та місцевої влади щодо підготовки відповідних планів, програм і проєктів у визначені терміни, налагодження координації між основними партнерами, впровадження діяльності відповідно до адміністративних та вимог звітності, а також здійснення належного фінансування та контролю за умов запобігання порушень (Tatar, 2010).

Варто зазначити, що існує низка підходів до визначення поняття «спроможність місцевої громади» (community capacity).

У вітчизняному науковому дискурсі застосовуються переважно такі поняття як «інституційна спроможність на місцевому рівні», «спроможність громади до сталого та довгострокового розвитку» тощо, при цьому іноді зі спроможністю громади пов'язують лише відповідні характеристики неурядового та приватного секторів. Важливо підкреслити, що натомість – у рамках розуміння громади як цілісного утворення – визначення спроможності громади на інституційному рівні охоплює всі місцеві соціальні структури, до яких зокрема належать органи місцевого самоврядування, різноманітні громадські об'єднання, підприємницькі структури тощо.

У найбільш загальному вигляді спроможність місцевої громади визначають як поєднання відданості спільноті, ресурсів та навичок, які можуть впливати на процес розвитку сильних сторін, вирішення проблем та реалізацію можливостей громади (Maier, 1994). Також існує більш розширене визначення переліку складових, що формують спроможність місцевої громади, зокрема участь та лідерство, навички, ресурси, соціальні та зв'язки між організаціями, відчуття спільності, розуміння історії спільноти, сила спільноти, цінності громади та критичне мислення (Goodman, 1998, С. 260).

Під інституційною спроможністю на рівні громади розуміють, зокрема, професійні знання та навички самоврядних організацій громади, місцевих органів влади та муніципальних установ щодо започаткування та підтримки партнерства, визначення потреб і пріоритетів громади, методів планування, управління та моніторингу в рамках місцевого самоврядування за участю громадськості (Борода, ел. ресурс).

Таким чином, можна стверджувати, що основними чинниками, що впливають на процес формування спроможності місцевої спільноти є: індивідуальні здібності членів громади та їх відданість; спроможність місцевих інституцій; суспільні відносини, що склалися у спільноті.

Стосовно визначення спроможності місцевої громади до абсорбції МТД можна навести приклади, що визначають вищезазначені чинники:

- *індивідуальні здібності членів громади та їх відданість*: наявність у громаді ремісників, професійні здібності яких можуть стати основою для формування нової галузі виробництва, розвиток якої може бути підтримано в рамках проектів МТД; готовність членів громади вкладати власні ресурси в місцевий розвиток;
- *спроможність місцевих інституцій*: наявність у структурі місцевої влади підрозділу, що опікується питаннями залучення МТД; кількість місцевих НУО, які мають досвід реалізації проектів в рамках МТД;
- *суспільні відносини, що склалися у спільноті*: стан міжсекторної (влади, громадськості, бізнесу тощо) співпраці у громаді; відношення членів громади до міжнародної допомоги.

Можна дати визначення поняття «*спроможність місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги*» – це показник, що характеризує потенціал місцевої громади, який формується завдяки поєднанню людського, соціального капіталу та організаційних ресурсів, до залучення та результативного і ефективного використання ресурсів міжнародної допомоги.

Враховуючі вищезазначене, можна виділити такі сфери оцінки спроможності місцевої громади до абсорбції МТД: спроможність інституцій; наявність ідей, проектів для впровадження в рамках МТД; досвід залучення міжнародної допомоги та реалізації проектів на рівні громади (рис. 7.4).

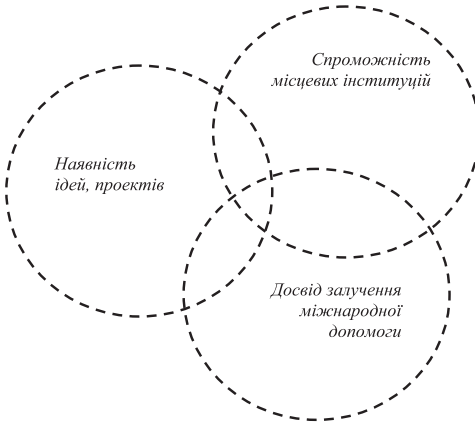


Рисунок 7.4. Сфери оцінки спроможності місцевої громади до абсорбції МТД

Важливим напрямом оцінки спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної допомоги є визначення спроможності місцевих інституцій. Для проведення такої оцінки побудуємо відповідну модель (рис. 7.5), яка включає:

- управлінський цикл, що складається з чотирьох основних етапів (процес абсорбції): розробка стратегії, планування, імплементація, контроль;
- компоненти спроможності інституції: людські ресурси, структури, процедури.

Необхідно зазначити, що визначення спроможності певних інститутів має свої відмінності. Зокрема, для місцевої влади застосовується так званий цикл політики (*policy cycle*), який є видом управлінського циклу та має свої відповідні особливості.

У табл. 7.5 подана матриця визначення спроможності інституцій до абсорбції міжнародної допомоги.

Таким чином, для проведення оцінки спроможності місцевої інституції до абсорбції міжнародної допомоги необхідно дати відповідь, наскільки кожен із відповідних етапів управлінського циклу забезпечено людськими ресурсами, створено відповідні організаційні структури та розроблено процедури управлінської діяльності.

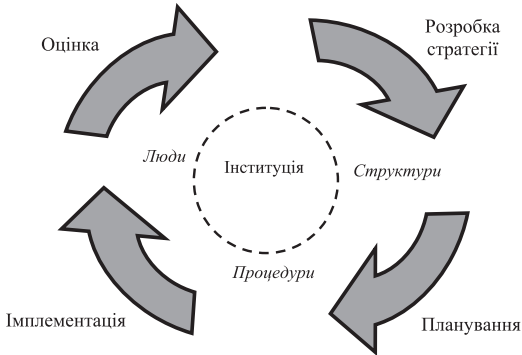


Рисунок 7.5. Модель визначення спроможності інституцій до абсорбції міжнародної допомоги

Таблиця 7.5

Матриця визначення спроможності інституцій до абсорбції міжнародної допомоги

Етапи управлінського циклу	Компоненти інституційної спроможності		
	Людські ресурси	Структури	Процедури
Розробка стратегії			
Планування			
Імплементация			
Контроль			

Зазначимо, що на сьогодні в Україні на місцевому рівні зі всього спектра соціальних інститутів громади потенційними партнерами технічного співробітництва переважно виступають різноманітні неурядові організації (далі НУО) та органи місцевого самоврядування, хоча до потенційного кола одержувачів МТД належать й інші суб'єкти, зокрема підприємницькі організації, освітні установи тощо.

У табл. 7.6 представлена оцінка основних перешкод щодо абсорбції МТД, яка дана представниками НУО під час згаданого опитування в рамках проекту «Підвищення спроможності українських НДО абсорбувати міжнародну підтримку – огляд інституційних недоліків та необхідності втручання», а також оцінка представниками влади зазначених перешкод, яка виявлена під час проведення тематичних короткотермінових семінарів «Підготовка проектів і програм розви-

тку місцевого самоврядування» для представників місцевого самоврядування АР Крим навесні 2013 року.

Зазначимо, в Україні перешкоди щодо отримання грантової допомоги місцевими органами влади в основному збігаються з подібними перешкодами в країнах колишнього Радянського табору, які пройшли процес вступу до ЄС, наприклад у Латвії (Tatar, 2010).

Таблиця 7.6

Визначення представниками неурядових організацій та владних установ основних перешкод щодо абсорбції міжнародної технічної допомоги

Місцеві органи влади	Неурядові організації
Відсутність інформації щодо проектів міжнародної допомоги	Доступ до інформації про грантове фінансування для місцевих НУО ускладнений
Відсутність (недостатній рівень підготовки) працівників органів місцевої влади здатних здійснити підготовку (написання заявки) та імплементацію проектів МТД	Організації з обмеженими ресурсами не можуть дозволити собі утримання постійного штату працівників із зарплатнею, також значним бар'єром є вимога подавати заявку іноземною мовою, що вимагає розвинених навиків використання лексики офіційного та професійного характеру, а також інтерпретації специфічних, залежних від конкретного донора вимог
Необхідність спільного фінансування проектів МТД в тому числі за рахунок місцевого бюджету	«Ускладнені» форми заявок на грант та «обтяжливі» процедури
Занадто високий рівень конкуренції заявок на отримання допомоги	Зростаюча конкуренція за стабільне фінансування від донорів
Необхідність залучення до реалізації проектів представників місцевої громади (НУО, бізнес та інших)	У чиновників існують упередження щодо організацій, які отримують гранти від міжнародних донорів
Непрозорість у прийнятті рішень щодо виділенні коштів МТД	Обмеженні пояснення донорів щодо причин відхилення грантових пропозицій, що ускладнює визначення представниками НУО проблемних аспектів у заявках

Аналіз даних, наведених у табл. 7.6 свідчить про наявність схожих організаційних проблем та високий рівень взаємозалежності інституцій у процесі абсорбції міжнародної допомоги в Україні на місцевому рівні. Наприклад, для представників влади певною про-

блемою є необхідність залучення неурядового сектору до проектів МТД, а представники НУО свідчать щодо упередженого ставлення місцевої влади до організацій, які отримують гранти від міжнародних донорів. Зазначене вимагає розгляду питання залучення МТД на місцевому рівні як справи всієї місцевої громади та пошуку моделей активної взаємодії на місцевому рівні всіх зацікавлених сторін.

Можна виділити три основних етапи проведення оцінки спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги: підготовчий; збір інформації; аналіз отриманих даних та підготовка звіту (рекомендацій). Зупинимося коротко на кожному із зазначених етапів.

У рамках *підготовчого етапу* розробляється програма проведення дослідження з оцінки відповідно до мети, технічного завдання тощо.

На сьогодні можна виділити три основних напрями застосування результатів оцінки спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної допомоги:

- місцеве самоврядування, наприклад оцінка спроможності до абсорбції міжнародної допомоги в рамках процесу планування на місцевому рівні;
- державне управління, наприклад врахування критерію спроможності до абсорбції в рамках проведення комплексної оцінки (визначення рейтингу) результатів соціально-економічного розвитку міст і районів регіону;
- діяльність донорів, наприклад оцінка спроможності до абсорбції в рамках планування проектів МТД на місцевому рівні, в тому числі з підвищення рівня спроможності.

У відповідності до потреб «замовника» дослідження визначається перелік даних, які необхідно зібрати для проведення оцінки спроможності до абсорбції. Наприклад, у рамках дослідження ситуації та потреб, пов'язаних із ревіталізацією міст АР Крим, проведеного на замовлення Проекту ЄС-ПРООН «Підтримка регіонального розвитку Криму» навесні 2013 року, було сформовано таку структуру даних для складання портретів одинадцяти визначених міст Криму:

- загальний опис міста й характеристика його населення;
- економіка міста;
- навколишнє середовище;
- умови життя;
- органи місцевої влади;
- стратегічні цілі розвитку міста.

На *другому етапі* відповідно до поставлених на першому етапі завдань проводиться збір необхідної інформації, для чого формується відповідний інструментарій із використанням таких методів, як аналіз документів, опитування, спостереження. Відповідно до цілей, відведеного часу та ресурсів можуть бути використані як відносно «дешеві» методи (наприклад аналіз документів), так «коштовні» методи (наприклад фокус групи). У рамках вищезгаданого дослідження потенціалу ревіталізації було проведено низку зустрічей експертів із зацікавленими сторонами (представниками влади, бізнесу, громадського сектора) у містах АР Крим. Ці зустрічі стали своєрідною комбінацією методів інтерв'ювання та фокус-групового дослідження, що в поєднанні з методом аналізу документів дало змогу зібрати необхідну інформацію для проведення оцінки.

Заключний етап передбачає застосування релевантної методологічної бази для **аналізу отриманих даних** та узагальнення результатів оцінки у вигляді звіту (рекомендацій). У вищезазначеному дослідженні потенціалу ревіталізації було проведено SWOT-аналіз для кожного з одинадцяти міст та побудована матриця порівняльної оцінки міст за шістьма критеріями: фізичні аспекти; економічні аспекти; культурна спадщина; умови життя; місцева спроможність до ревіталізації; наявність ідей та досвід реалізації проектів ревіталізації.

Зазначений аналіз дав змогу підготувати звіт, у якому на основі вказаних критеріїв визначено п'ять категорій спроможності міст до абсорбції міжнародної технічної допомоги у напрямку ревіталізації. Дослідження дало змогу донорам та представникам місцевих громад обговорити напрями підвищення спроможності міст до абсорбції МТД, сформулювати орієнтири для подальшого співробітництва.

Підсумовуючі викладене, зазначимо, що за умов повноцінної реалізації курсу Української держави на європейську інтеграцію все більшого значення набуватиме питання розвитку міжнародного технічного співробітництва на місцевому рівні. Нами сформовані базові підходи до визначення поняття спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги, описано сфери оцінки такої спроможності, що закладає певне підґрунтя для подальших наукових розвідок та практичної діяльності.

Розділ 8. Центр місцевої активності як суспільний інститут розвитку громади

8.1. Історія створення та функціонування Центрів місцевої активності

Історія виникнення Центрів місцевої активності починається із початку минулого століття, коли з'явилася необхідність розвитку демократії на місцях. Такі Центри виникають у США, Великобританії, Росії.

У США громадські активісти зробили спробу використання шкільних будівель після закінчення навчальних занять у якості місцевих соціальних центрів. Протягом багатьох років шкільні будівлі використовувалися для проведення заходів місцевої громади. На першому етапі ініціатори цього руху використовували школи для адаптації емігрантів до нових умов життя в США, для забезпечення вільного доступу до освіти та організації дозвілля місцевого населення.

Трохи пізніше було визначено нове призначення соціальних центрів – подолання існуючого в той час розшарування між класами, етнічними групами та недовіри, що виникає на цій основі між ними. Завдання полягало вже не лише у проведенні розважальних заходів для дорослих, а й створенні умов для поліпшення всіх сфер життя місцевого співтовариства та встановленні гармонії відносин між різними верствами суспільства й організації співпраці. Як стверджував родоначальник даного руху Роберт Фішер, соціальний центр діє як магніт залучення громадян до вирішення місцевих проблем.

Мері Паркер Фоллетт, яка очолювала рух муніципальної ліги розширеного використання шкільних будівель, назвала соціальні центри установами «для подолання громадянської апатії, досягнення взаєморозуміння між різними групами, а також створення місцевих структур для інтеграції церкви, торгових асоціацій, лож і молодіжних груп».

Слід зазначити, що даний рух викликав велике занепокоєння серед державних службовців і чиновників, які в соціальних центрах бачили альтернативу своїй діяльності. Але, не зважаючи ні на що, новий напрямок розвивався.

Великий внесок у цей процес зробив Едвард Дж. Уорд, місцевий пресвітеріанський міністр, який почав активно пропагувати й спрямовувати національну кампанію. У 1909 р. в університеті штату Вісконсін він організував Вісконсінське бюро громадського та соціального розвитку. Завдяки зусиллям бюро ідея соціальних центрів отримала широке розповсюдження. Так, у 1918 р. громадські центри (пізніша

назва – «соціальні центри») існували у 107 містах, у 1924 р. їх вже налічувалося 230, а в 1930-му лише у Нью-Йорку їх було 500.

Організатор одного з найбільш відомих соціальних центрів у штаті Нью-Йорк Клінтон Чілдс пише, що «грумада організована навколо такого центру для досягнення своїх політичних та соціальних прав та їх вираження; вона може зазирнути у свою власну думку й життя, відкрити для себе свої власні соціальні потреби, а потім подивитися, чи відповідають вони політичній сфері, сфері охорони здоров'я, відпочинку, освіти або промисловості, такі організації є необхідними, якщо демократичне суспільство хоче досягти успіху та вижити».

Початок руху громадських центрів та асоціацій у Великобританії також відноситься до першої третини двадцятого сторіччя. В основі створення центрів лежала ідея про необхідність людям різних соціальних верств зустрічатися, спілкуватися і працювати разом для вирішення актуальних проблем місцевого соціуму. З цією метою створювалася мережа універсальних та всеохоплюючих районних організацій. У розвитку цих організацій брали участь три органи: Національна рада соціального обслуговування, Федерація населених пунктів, а також Асоціація з питань освіти в населених пунктах. У Великобританії з'являються так звані клуби соціального обслуговування. До 1939 року налічувалося близько 2300 таких клубів, за участю близько 250 тисяч членів. Вони надавали безробітним людям можливість працювати й організовуватися разом в інтересах місцевих громад.

У перших законодавчих паперах були наступні визначення громадських центрів та асоціацій: Громадський центр може бути визначений як будівля, яка (1) слугує громаді організованій в асоціацію, яка відповідає за управління будівлею, і (2) створює умови для розвитку рекреаційного, культурного та особистого добробуту членів цієї спільноти, і (3) являє собою місце зустрічі для громадських організацій та інших груп у суспільстві, яким необхідна будівля.

Громадська асоціація може бути визначена як добровільне об'єднання сусідів, демократично організованих у рамках географічної області, які зібралися разом або в якості членів існуючих організацій, або окремих осіб, або в обох якостях, щоб забезпечити для себе та своєї громади послуги, яких вимагає громада. Кількість громадських центрів зростає з 300 у 1947 році до 929 в 1960 році, а число зайнятих повний робочий день, збільшилося з приблизно 60 в 1947 році до 221 в 1956 році. Проте із фінансовими скороченнями після нафтової кризи в 1974 році, зростанням «тетчеризму» в кінці 1970-х – на початку 1980-х рр. та провалом у формулюванні й доведенні внесків громад-

ських об'єднань та центрів для зміцнення місцевого життя і здоров'я відбулося значне скорочення обсягу державної підтримки. Людей, які працювали повний робочий день, замінювали адміністраторами. Години, у які будівлі були відкриті для загального користування, скоротилися через неспроможність платити за утримання, прибирання та ремонт. Підвищена увага була приділена заходам та комерційним установам, які приносили прибуток: весіллям, спортзалам та барам.

Для організації Центрів місцевої активності певне значення мають педагогічні концепції С. Т. Шацького, який розпочав у Росії свою діяльність зі створення в 1905 році клубів для дітей та підлітків. У дитячому клубі надавалися всі можливості вчитися життю й усі головні елементи, які беруть участь у творенні життя. Із 1909 року С. Т. Шацький керував товариством «Дитяча праця і відпочинок», а в 1911 році разом із дружиною створив літню трудову колонію «Бадьоре життя». Після 1917 р. він розгорнув теоретичну і дослідно-експериментальну роботу по створенню школи нового типу. Це був комплекс науково-дослідних установ, дитячих садів, шкіл, позашкільних установ для дітей та культурно-просвітницьких організацій для дорослих, де на основі єдиної дослідницької програми розроблялися й на практиці перевірялися форми та методи виховання в соціальному середовищі. Основоположною позицією в розробці теорії та практики соціально-педагогічної роботи колективами під керівництвом С. Т. Шацького була ідея тісної взаємодії всіх компонентів соціокультурного середовища, співробітництво школи з сім'єю, населенням, громадськими організаціями. Таким чином школа ставала не тільки центром виховання дітей, а й соціокультурним центром свого району.

Ідея співпраці школи з населенням втілюється в суспільно-орієнтованій освіті, історія якої починається з того моменту, коли з'явилися школи, близькі до церкви, церковної громади. Вони ставали центрами соціокультурного життя, що особливо важливо у невеликих населених пунктах, селах, де школа була не тільки освітнім, а й інформаційним та дозвільним центром.

Особливу актуальність дана ідея набула у 30-ті роки минулого сторіччя за часів Великої депресії, коли загострилися економічні та соціальні проблеми, особливо у промислових регіонах. Молоді нічим було зайнятися у позанавчальний час, процвітали безробіття й вандалізм, соціальна апатія. Загальнодержавну проблему, що виникла, необхідно було вирішувати. І початком діяльності в цьому напрямку стало залучення всіх членів співтовариства до процесу суспільно-орієнтованої освіти. Саме в цей час підприємець Чарльз Стюарт Мотт і вчитель фізкультури зі школи Хедлі м. Флінта Френк Менлі прийшли до думки,

що школа може бути корисна жителям спільноти, вирішуючи їхні проблеми, і навпаки. Це й послугувало початком руху суспільно-орієнтованої освіти, принципи якого реалізуються в освітніх системах різних країн світу майже вісімдесят років і активно просуваються та підтримуються Фондом Мотта. У його основу лягло розуміння того, що будівлі шкіл, при необхідності, можна використовувати 24 години на добу, підвищуючи віддачу витрачених на них коштів, приносячи користь для кожного члена суспільства.

Концепція суспільно-орієнтованої освіти в даний час інтенсивно втілюється в практику так званих громадсько-активних шкіл (ГАШ) у посткомуністичних країнах: Росії, Україні, Чехії, Польщі, Румунії.

Громадсько-активна школа, усвідомлюючи свій величезний потенціал, бере активну участь у вирішенні проблем місцевого соціуму, вона формує активну громадянську позицію, налагоджує партнерські відносини з навколишнім соціумом, а головне вона є об'єднуючим початком, де не лише вчителі, діти та їхні батьки, а й місцеві жителі, представники комерційних і державних структур, громадські організації працюють разом для вирішення проблем, які стоять перед місцевим співтовариством.

Багато сучасних шкіл України також проходять шлях від соціальної активності учнів до створення громадсько-активної школи. Ось, наприклад, як бачить майбутнє завуч з виховної роботи ОАШ № 27 (м. Одеса): «Школа зможе використати свої ресурси більш ефективно в інтересах усіх людей, що проживають у її мікрорайоні. Перетворюючись на центр мікрорайону (центр культури й освіти), школа зможе одержувати реальну допомогу й сприяння від місцевого співтовариства, комерційних структур, влади. Це співробітництво стане взаємовигідним. Школа ще ширше відкриє свої двері для громади, а громада, у свою чергу, отримає можливість одержувати від школи необхідні їй послуги, а також брати участь у розвитку освітнього процесу. Навколо школи почнеться процес самоорганізації та розвитку місцевих співтовариств, здатних самостійно вирішувати не лише завдання освіти, а й інші соціальні проблеми» (Мацкул, 2002, с. 30). Як бачимо, Центри, створені при загальноосвітніх школах, планують свою роботу на основі співробітництва з різними групами місцевого співтовариства й у такий спосіб прискорюють процес розвитку місцевої громади.

Іншою сучасною моделлю інтеграційної структури для розвитку місцевих громад є польські Центри активності локальної (ЦАЛ) та українські Центри місцевої активності. І в Польщі, і в Україні подібні центри створюються при місцевих державних установах культури (районні будинки культури, бібліотеки). І це не випадково, адже міс-

цеві установи культури у відповідності до своєї місії формують, розвивають і задовольняють соціальні, творчі, національно-культурні потреби місцевої громади. Найбільш актуальні проблеми, що виникають в місцевому співтоваристві (молодь, жінки, сім'я, захист навколишнього середовища, розвиток сільського господарства, мистецтво) у тій або іншій формі (об'єднання по інтересах, клуби дозвілля, літературно-музичні вітальні, клуби ерудитів і т. п.), реалізуються в діяльності установ культури. Іноді представники відповідного напрямку НДО, а також члени місцевої громади використовують потенціал установ культури (приміщення, устаткування, кадри) для проведення заходів, що є частиною вирішення певної проблеми місцевого соціуму. На цих заходах закладаються основи для налагодження між людьми відносин довіри, єдності, без яких неможлива спільна діяльність членів громади в інтересах процвітання й добробуту кожного. Зв'язок між працівниками культури та членами місцевої громади двосторонній, тому що й установи культури одержують від місцевого співтовариства підтримку в зміцненні матеріально-технічної бази, кадрового й інформаційного потенціалу. Однак така взаємодія, як правило, носить стихійний, неорганізований, отже й некерований характер. Як показав досвід Польщі й України, цілеспрямованість, системність взаємовигідного обміну ресурсами між членами громади, з одного боку, і установами культури, з іншого, значно активізують процеси місцевих соціальних ініціатив.

У Польщі Варшавський ресурсний центр «BORIS» створив дворічну школу аніматорів, куди на конкурсній основі приймали працівників установ культури. Аніматор – це людина, яка живе на території громади, має бажання, знання й уміння, а також особистий практичний досвід у питаннях розвитку громади. Основне призначення цієї людини – створювати членам громади сприятливі умови для просування їхніх ініціатив. Аніматори допомагають громаді зробити процес її розвитку більш продуктивним: надають технічну, організаційну, фінансову підтримку й діляться тими знаннями, уміннями та навичками, яких бракує громаді.

Розвиток ЦАЛів багато в чому виявився можливим завдяки фінансовій підтримці, яку спочатку надав Варшавський Центр філантропії. Поступово Центри навчилися вирішувати соціальні проблеми, використовуючи в основному місцеві ресурси. У громадах створюються комунальні фонди, кошти яких ідуть на реалізацію громадських ініціатив місцевого співтовариства. Примітно, що кожен член громади, починаючи від дитини й закінчуючи мером, бере безпосередню участь у зборі коштів для поповнення фонду. Так, мер містечка може брати

участь у благодійному спектаклі. Під час великодніх свят продаються яйця, розфарбовані різними людьми: це й звичайні городяни, й імениті члени громади, творча продукція яких користується величезним попитом і оцінюється недешево. Фінансовий збір, проведений під час подібних заходів, є одним із джерел поповнення комунального фонду.

Одним із перших польських ЦАЛів став клуб «Сурма», який працює в районі «Полювання» Варшави, де проживає близько 90 000 чоловік. Клуб реалізує програми, спрямовані на мешканців різного віку і соціальних категорій. Так, програма «Перший крок» адресована мамам із маленькими дітьми, які на базі Клубу зустрічаються, спілкуються, діляться досвідом, з ними працює психолог.

Інша цікава програма – курси комп'ютерної грамотності для літніх людей. Їх навчання ініціював і проводить один з жителів району. На курси ходять люди старше 70 років. Клуб «Сурма» допоміг поширити інформацію про курси серед мешканців та надає приміщення для занять. Волонтери клубу багато працюють із дітьми. Наприклад, у рамках проекту «Зачарована ковдра» молоді добровольці розповідають дітям від 3 до 6 років казки, займаються з ними малюванням, моделюванням, аплікацією й так далі.

У рамках іншого творчого гуртка «Стара шафа – нові ідеї» волонтери та співробітники Клубу допомагають мешканцям району поповнити свій гардероб, переробляючи й оновлюючи старі речі.

Клуб орієнтований переважно на жителів конкретного мікрорайону, в якому проживають 3000 жителів. Однак Клубом реалізовані партнерські проекти, спрямовані на всіх жителів району. Так, у 2001 році створена Коаліція на користь району, яка об'єднала понад 30 організацій – школи, поліцію, будинки культури, бібліотеки, громадські організації й т. д. Одне з основних досягнень коаліції – створення путівника по організаціям району, які можуть стати корисними сім'ям і батькам (довідник шкіл, поліклінік, ясел і т. д.). Примітно, що автори довідника спочатку його підготували до друку, а потім звернулися до глави району з проханням профінансувати видання тиражу. Главі нічого не залишалося робити, як погодитися. Тепер коаліція готує аналогічний путівник по району для літніх людей.

Інший цікавий проект коаліції називається «Відкрита школа». Назва говорить сама за себе – школи залишаються відкритими після занять для учнів та їх батьків, які переважно займаються спортом і фізкультурою в шкільних спортзалах.

У рамках проекту «Соціальний адвокат» створено пункт цивільної інформації для людей, що потрапили у важку життєву ситуацію. Юрист-волонтер консультує їх по телефону.

Клубом також реалізується безліч творчих програм та проектів – це і активізація жителів за допомогою мистецтва, і видання газет і журналів, де публікується творчість жителів району, і проведення конкурсів дитячих малюнків і т. д.

Центри місцевої активності при будинках культури з'являються і в Україні в контексті пошуку шляхів відродження місцевих спільнот, механізмів становлення громадянського суспільства як свого роду ресурсні центри їх розвитку. Центр місцевої активності об'єднує активних, творчих людей, які орієнтовані на ідеали громадянського суспільства, на демократизацію всіх сфер соціального життя, на перетворення клубів, розташованих у малих містах і селах, на просвітницькі та культурні центри місцевих громад. Основна ідея Центру місцевої активності полягає в тому, що будинок культури не може існувати окремо від потреб жителів населених пунктів, саме клуб може стати ініціатором розвитку цієї спільноти.

Праобразами Центрів місцевої активності в Україні є інформаційно-консультативні пункти (ІКП) при закладах культури, які виникли 1999 року в умовах величезного бюджетного дефіциту і вкрай недостатнього фінансування культури й були орієнтовані на пошук та залучення позабюджетних коштів і додаткових ресурсів, необхідних для їх виживання. При цьому ініціатива створення ІКП належить громадським організаціям.

На початку 1998 року група представників окремих НДО міста Кіровограда зіткнулася з проблемою інформаційної ізоляваності третього сектору регіону від процесів, що відбувалися в інших частинах України. Це мало наслідком повільні темпи розвитку НДО на фоні великих міст і Західної України. Дуже обмежена кількість організацій, підтриманих міжнародними фондами, мали гарні стартові умови, але при цьому були «закритими» для інших організацій. Так, НДО, розташовані в малих містах і районних центрах, фактично були виключені з регіонального й місцевого інформаційного простору, що приводило до нестійкості їхнього існування. Ініціатором позитивних змін у цьому напрямку став Кіровоградській ресурсний центр – Центр підтримки творчих ініціатив (ЦПТІ). Для підвищення життєздатності НДО Кіровоградської області Центр обрав заклади культури і на їх базі розробив модель інформаційно-методичної мережі.

Для того, щоб відповідати вимогам часу стрімкої зміни нашого суспільства організації були змушені шукати нові форми роботи, все частіше стали лунати слова демократія, відкритість, громадські ініціативи. Такі стрімкі зміни торкнулися і сфери культури, в першу чергу

будинків культури та бібліотек, розташованих у районних центрах. В основу інноваційних змін було покладено дві ідеї: ідея єдиного соціокультурного простору територіальної громади і соціального партнерства. Побудова моделі центру громадської активності при установі культури спиралася на переконання в тому, що клуб не може існувати окремо від соціокультурного простору свого регіону, від потреб жителів оточуючої клуб спільноти, саме заклад культури може стати ініціатором розвитку цієї спільноти. Центр місцевої активності дозволяє організувати дозвілля мешканців місцевої громади й одночасно створити навколо себе громадянське суспільство.

Соціальне партнерство включає в себе тісніше співробітництво не лише з найближчим співтовариством, а й з владою, бізнесом, різними державними структурами, громадськими організаціями і т. д. Воно, з одного боку, оптимізує роль будинку культури як культурно-дозвіллевого інституту, підвищує його значущість у житті місцевого співтовариства, а з іншого – дозволяє спиратися на підтримку конструктивних громадських та державних сил, які зацікавлені у підвищенні якості різноманітних аспектів життя своєї громади.

Саме ці концепції дозволили по-новому подивитися на функції районних установ культури, які стали полем активної взаємодії держави, бізнесу та суспільства. Продуктивна діяльність, притаманна інформаційно-консультативним пунктам при будинках культури була спрямована на перетворення місцевого населення в місцеве співтовариство. Переосмислення будинком культури своїх завдань, ролі та статусу в мікрорайоні, розвиток технологій по взаємодії з НДО і співтовариством дозволило йому вийти на новий рівень, стати центром співтовариства, об'єднуючим началом для вирішення не лише своїх проблем, а й проблем всієї спільноти й тим самим мінімізувати наслідки кризи в місцевих спільнотах

Основним структурним елементом інформаційно-методичної мережі був регіональний ресурсний центр (ЦПТІ), розташований у Кіровограді, ця інституція відіграла координуючу й інтегруючу роль в інформаційному забезпеченні процесу соціального розвитку територіальних громад регіону. На місцях, тобто в малих містах і районних центрах, на базі будинків культури (БК) створювалися інформаційно-консультативні пункти (ІКП), що були представницькою структурою ЦПТІ й поєднували місцеві недержавні організації, ініціативні групи, надаючи їм різнопланову інформаційну та консультативну допомогу. Визначити місце інформаційно-консультативного пункту в функціональній структурі ресурсного центру для НДО дозволяє наступна схема (Азарова, 1999, С. 7).

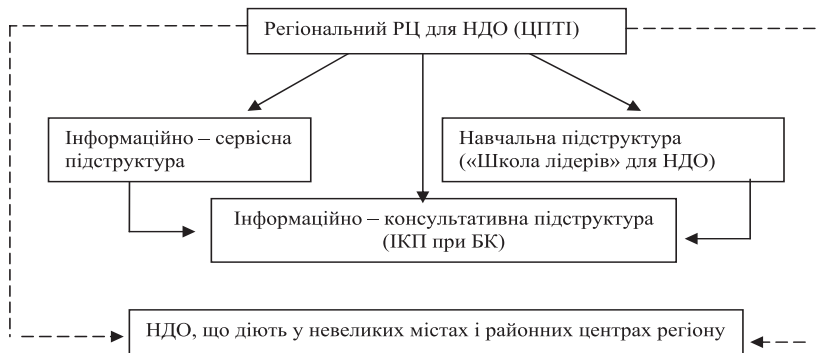


Рисунок 8.1. Схема структури ресурсного центру для НДО

Таким чином, центри місцевої активності мають давню історію, проте ідея інтеграції місцевого співтовариства на базі клубів, шкіл та інших структурних утворень місцевої громади не втратила своєї актуальності й сьогодні. При пошуку сучасних форм і методів роботи центру важливо спиратися на попередній досвід, на те позитивне, що накопичено на всіх етапах розвитку ідеї залучення громадян до вирішення проблем місцевого соціуму

8.2. Центр місцевої активності, його задачі та функції

Центр місцевої активності – це установа культури, яка ставить за мету не просто надання послуг у сфері дозвілля, а й розвиток спільноти, залучення жителів до вирішення соціальних та інших проблем, що стоять як перед клубом, так і спільнотою. Будинок культури, який став центром місцевої активності, є для жителів територіальної громади, її організацій та установ активним партнером у вирішенні місцевих проблем. Це клуб, який прагне стати не лише культурно-дозвілєвим закладом, а й цивільним, громадським ресурсним центром мікрорайону, селища, села.

Модель Центру місцевої активності надає можливість клубу й місцевій громаді стати активними учасниками у справах усього населення територіальної громади. На базі будинку культури, розташованого в невеликому місті, селі, активізується участь жителів у конкретних справах щодо поліпшення їхнього життя. При цьому важливо відзначити, що запропонована модель дозволяє клубу стати суспільно-активним без шкоди для його основних функцій як установи, що створює умови для творчості та впливає на суспільство за допомогою художньої діяльності.

Актуальність функціонування Центру місцевої активності посилюється у світлі результатів досліджень, які свідчать про те, що соціокультурні процеси, які відбуваються в сучасних суспільствах, характеризуються синдромом «втрати ідентичності». У зв'язку з цим виникає питання про необхідність створення нової системи соціальних зв'язків і відносин. Відповіддю на це питання стала ідея Центру місцевої активності, яка орієнтує працівників будинків культури на формування відповідних соціальних зв'язків за місцем проживання. Акцент у діяльності Центру ставиться на створенні «вузла контактів» на певній території як факторі формування всередині територіальної громади нових соціальних зв'язків. Об'єднання людей, до якого спонукає Центр місцевої активності дає можливість не лише ідентифікуватися з місцевим співтовариством, досягти поставлених завдань, а й переконатися у своїх можливостях та силі. Адже досить часто перешкодою для участі людей у житті місцевого співтовариства є їхній власний чи чужий невдалий досвід. І хоча б мінімальний успіх на цьому поприщі допомагає подолати переконаність людей у своїй непотрібності і некомпетентності в даному питанні, що в свою чергу зміцнює віру в себе та власні сили, формує вміння взаємодіяти з іншими людьми при досягненні своїх цілей і вирішенні своїх проблем. Центр місцевої активності має набагато більший доступ до офіційних управлінських структур і менше шансів залишитися не почутим або проігнорованими. Центри місцевої активності наводять мости між публічною сферою та органами влади. Вони бачать себе помічниками формальних інститутів влади. Їх завдання – «подолати безсилля роз'єднаних індивідів, створюючи зв'язки між людьми» (Лазоренко, 1996).

З урахуванням вище сформульованих завдань у діяльності Центру місцевої активності виділяються два взаємозалежних напрямки: культурно-творчий та соціальний. Центр місцевої активності дозволяє однаково успішно і в нерозривній єдності ефективно вирішувати соціальні та культурні проблеми. Культурно-мистецька складова Центру місцевої активності дозволяє залучати місцеве населення до культурних традицій України, кращих вітчизняних і світових культурних зразків, популяризувати творчість професійних і самодіяльних авторів, що отримали визнання, сприяти у надбанні знань, умінь і навичок у різних видах художньої творчості, розвивати творчі здібності населення. Соціальна складова спрямована на створення умов для стимулювання та реалізації ініціатив громадян щодо вирішення актуальних проблем різних сфер соціального життя, на перетворення Будинку культури в найважливіший ресурс функціонування та розвитку місцевих спільнот.

Таким чином, Центри місцевої активності на базі закладів культури є реальним механізмом об'єднання активних, творчих людей, які орієнтовані на ідеали громадянського суспільства, на демократизацію всіх сфер соціального життя місцевої громади, на перетворення клубів на просвітницькі та культурні центри.

Одне з головних завдань Центру місцевої активності – допомогти кожному, хто бажає знайти ефективну соціальну компетентність, озброїти здатністю активно й успішно жити у своєму співтоваристві.

У найзагальнішому вигляді будинок культури, який став Центром місцевої активності – це клуб, який:

- виробляє у місцевих жителів систему цінностей громадянського суспільства, навички жити в умовах вільної самоврядної громади, сприяє укоріненню демократичного устрою в житті спільноти, в оточуючому будинок культури соціальному просторі;
- забезпечує підвищення рівня культури населення, включає людей у різноманітні соціальні практики, суспільно-корисну діяльність, використовує ресурси співтовариства для підвищення ефективності роботи клубу, а ресурси будинку культури для розвитку, консолідації та національного самоусвідомлення спільноти;
- перетворює естетичну спрямованість культури на активну силу демократичних реформ, а взаємодію окремих громадян, спільноти, органів влади, бізнес-структур, різних організацій та установ на рушійну силу соціально-культурного інституту відкритого типу.

Модель Центру місцевої активності забезпечує перетворення будинків культури зсередини, яке є проявом їх природного зростання, а також інтеграцію клубу та спільноти, у результаті чого формується цілісний соціально-культурний простір місцевої громади.

Центр місцевої активності на базі закладів культури виконує наступні функції:

- ефективне використання ресурсів громади в інтересах всіх людей;
- різноманітні культурно-дозвілєві послуги для всіх жителів місцевої громади, а також послуги, пов'язані з вирішенням інших нагальних соціальних проблем місцевої громади;
- інформаційно-консультативна підтримка місцевих ініціатив;
- взаємовигідна активна співпраця між клубом і співтовариством, місцевою владою, громадськими організаціями та ініціативними групами;

- залучення громадян до місцевої самоорганізації й до громадянського самоврядування.

Основні функціональні напрямки діяльності Центру місцевої активності представляють собою найважливіші умови як корінного перетворення стилю клубної роботи, так і підтримки клубом громадянських ініціатив в усіх сферах соціального життя.

Центр місцевої активності сприяє розробці та реалізації проєктів, спрямованих на вирішення найбільш актуальних проблем місцевої громади, і залучає додаткові ресурси з коштів спільноти (мешканці села, інвестиції бізнесу, участь у конкурсах, в тому числі в рамках пріоритетних національних проєктів). Розробка й реалізація проєктів підвищує соціальну та громадянську активність, актуалізує громадянську позицію учасників.

Кожен Центр громадської активності розвивається своїм шляхом, що обумовлено гнучкістю його структури, яка визначається ентузіазмом людей, усвідомленням своєї соціальної ролі, а також актуальними потребами місцевого співтовариства. Незважаючи на всі відмінності, Центри місцевої активності мають спільні стратегії діяльності.

Керівництво та лідерство. Гарне керівництво і лідерство – запорука інституційного та функціонально розвитку Центру. При хорошому керівництві місія узгоджена з партнерами для того, щоб кожен розумів, куди рухається співтовариство, а працівники будинку культури знають свої обов'язки і мають підтримку для ефективної роботи. Керівник використовує свою владу і вплив на благо суспільства, відповідально ставиться до покладених на нього обов'язків по створенню соціокультурного середовища. Лідер віддає свій час, сили та енергію, використовує всі наявні в його розпорядженні ресурси для поліпшення життя людей і розвитку територіальної громади.

Розвиток спільноти. Усі Центри місцевої активності залучені в розвиток територіальної громади. Вони є активними носіями позитивних змін і розвитку місцевих спільнот. Вони допомагають членам місцевої громади в отриманні необхідних знань та навичок для вирішення існуючих місцевих проблеми та задоволення актуальних потреб.

Послуги. Центр місцевої активності – головний ресурс місцевої громади, він пропонує широкий спектр послуг. Надані послуги визначаються насамперед актуальними потребами місцевої громади у сфері естетичної культури. Крім цього, центри надають громадянам інформацію про позитивний досвід вирішення соціальних проблем в інших регіонах і за кордоном, а також консультують ініціативних громадян та членів громадських організацій із питань менеджменту, фандрейзингу, стратегічного планування та соціальних технологій для розвитку місце-

вого співтовариства. Важливим напрямом діяльності центрів місцевої активності є надання приміщень для інших організацій і можливості іншим установам та організаціям надавати послуги на базі будинків культури. Вони активно підтримують і просувають ці послуги.

Партнерські відносини. Центри місцевої активності встановлюють міцні партнерські стосунки з іншими професіоналами та організаціями спільноти. Таке партнерство дозволяє різним установам працювати разом, надаючи більш якісні послуги й підтримуючи один одного. Для партнерських відносин важливо знати, хто за що відповідає, спільно залучати й ділитися ресурсами, обмінюватися інформацією. Це допомагає центрам створити сприятливі умови для розвитку місцевої громади.

Формування соціального капіталу. Центри місцевої активності надають усім представникам місцевого співтовариства доступ не тільки до культурних цінностей, а й інших послуг, незалежно від статі, віросповідання, соціального стану, рівня доходу, фізичних можливостей. Центри ламають стереотипи, надаючи можливість кожному отримати доступ до культури, знань та інших ресурсів. Таким чином, Центри громадської активності сприяють єднанню спільноти, допомагаючи конфліктуючим групам дізнатися більше один про одного, зміцнюючи їх довіру і прагнення співіснувати мирно. Це дуже важливо для створення сприятливого соціального середовища, в якому у громадян немає стереотипів або негативних образів.

Поширення участі у вирішенні місцевих проблем. Центр місцевої активності створює умови для активної добровільної участі громадян у житті місцевої громади і з цією метою використовує різноманітні методи: особисті контакти (сім'я, друзі, знайомі), проводить інформаційні заходи про волонтерський рух, використовує засоби масової інформації для інтерв'ю з волонтерами і т. д.

Таким чином, Центр місцевої активності на базі закладів культури є реальним механізмом об'єднання активних, творчих людей, які орієнтовані на ідеали громадянського суспільства, на демократизацію всіх сфер соціального життя місцевої громади, на перетворення клубів на просвітницькі та культурні центри спільнот.

8.3. Центр місцевої активності і соціокультурне середовище громади

Потреба територіальних громад у корінних перетвореннях зумовила необхідність пошуку нових шляхів і підходів до вирішення всієї сукупності соціальних і культурних проблем. Інноваційний пошук

концепцій розвитку установ культури, розташованих у малих містах і сільській місцевості, в даний час стає актуальним. Це обумовлено, по-перше, прискоренням змін в соціокультурному середовищі села, районного центру, по-друге, зростаючою потребою сучасного соціуму цих територіальних утворень у якісних соціальних послугах. Значимість даної проблеми обумовлена також загостреним протиріччям між зростаючою сьогодні функцією районного будинку культури як центру збереження, розвитку та споживання результатів творчості місцевим соціумом, а також недостатньо адекватною його адаптацією до сучасних соціально-економічних, культурних, ідеологічних умов українського та європейського суспільства взагалі й територіальної громади зокрема. Для вирішення даного протиріччя необхідна цілеспрямована інтеграція всіх сил суспільства, необхідна економічна, соціально-політична, духовно-інформаційна взаємодія всіх елементів навколишнього соціокультурного середовища, бо саме в цьому просторі жителі місцевої громади себе формують, розвивають, вдосконалюють, виявляють свою діяльну сутність, відображаючи себе у світі й світ у собі. Коли установа культури повністю інтегрується у виробниче, соціальне, культурне життя села чи невеликого міста, вона стає важливим фактором цього середовища, духовною складовою його соціального життя. Ось чому розвиток територіальної громади за допомогою Центрів місцевої активності не можна раціонально зрозуміти тільки «зсередини» діяльності цього структурного утворення (будинку культури). Тут потрібно враховувати особливості середовища розвитку в широкому сенсі цього слова.

Багато дослідників при вивченні соціокультурного середовища тієї чи іншої установи застосовують теорію систем, підкреслюючи при цьому, що людина розглядається як складна, відкрита, саморозвинена система. У загальнонауковій методології системного підходу виділяється теорія «синергетики» (Афанасьєв, 1973; Парсонс, 1968; Василькова, 1999; Моисєєв, 2001; Чернавський, 2004). На відміну від традиційних наукових напрямків, що розглядають в основному жорстко детерміновані явища, що реалізуються в замкнених системах, синергетика робить акцент на вивчення систем відкритого типу, основними принципами існування яких є самоорганізація та саморегуляція. Ці системи здійснюють постійну, активну взаємодію з навколишнім середовищем. Іншою особливістю саморегулюючих систем є можливість гнучкої та недетермінованої ієрархії структурних елементів, що передбачає інформаційно-енергетичну відкритість і активність системи за рахунок постійної взаємодії з іншою системою або зовнішнім середовищем.

Дослідження показують, що розвиток членів територіальної громади багато в чому залежить від того, вплив яких систем (відкритих чи закритих) переважає в їхньому досвіді. Впливи тих чи інших систем будуть формувати й відповідний індивідуально-психологічний склад людини, який, у свою чергу, з певного моменту починає впливати на самостійні вибори його зовнішніх зв'язків і відносин, причому умовою найбільш успішного розвитку індивіда є забезпечення відкритої взаємодії (діалогу) його в навколишньому середовищі.

Системний аналіз проблем взаємодії середовища й діяльності установ культури дозволяє розглядати різні інтервали часу (від коротких до тривалих), протягом яких відбувалися зміни у світосприйнятті членів місцевої громади. Такі зміни можуть бути безпосередньо пов'язані зі структурними перетвореннями в житті суспільства, зародженням і розвитком нових тенденцій у культурі, мистецтві, професійній, громадській і творчій діяльності. Вони формують середовище як відкриту систему.

Соціокультурне середовище – це складна структура соціальних, матеріальних і духовних умов, у яких реалізується діяльність людини.

Середовище будинку культури є істотною умовою естетичного та культурного розвитку особистості членів територіальної громади; у той же час під впливом діяльності людини естетичне й культурне середовище зазнає змін. Ось чому необхідно розглядати проблему взаємин людини і середовища в рамках місцевого співтовариства.

Культурно-естетичне (художнє) середовище, у якому функціонує і яке створює будинок культури, є перш за все підсистемою соціокультурного середовища, сукупності історично сформованих факторів, обставин, ситуацій, тобто цілісністю спеціально організованих культурних умов розвитку особистості.

Розглядаючи соціокультурне середовище в широкому сенсі слова, Ю. Кулюткін і С. Тарасов (Кулюткін, 2004) виділяють у його структурі кілька взаємопов'язаних рівнів. До глобального – автори відносять загальносвітові тенденції розвитку культури, економіки, політики, освіти, глобально-інформаційної мережі та ін. До регіонального рівня (країни, великі регіони) – освітню політику, культуру, систему освіти, життєдіяльність відповідно до соціальних і національних норм, звичаїв і традицій, засобів масової комунікації та ін. До локального рівня – установи культури, освіти (їх мікрокультура, мікроклімат), а також найближче оточення й сім'ю.

Багато дослідників під соціокультурним середовищем розуміють систему ключових факторів, що визначають розвиток людини. А саме: природне середовище, суспільно-політичний лад, засоби масо-

вої інформації, школа, заклади культури, люди, які впливають на культурні й освітні процеси, а також випадкові події.

Концепція соціокультурного середовища може стати одним із теоретичних і практичних орієнтирів у виборі альтернативних шляхів розвитку районного будинку культури і територіальної громади.

Будинок культури, розташований у невеликому місті чи селі, завжди усвідомлював життєву потребу в налагодженні контактів між клубом і місцевою громадою і по можливості зміцнював цей зв'язок на основі принципу співробітництва. Практика показує, що встановлення співпраці – процес багатоскладовий, тривалий і залежить від багатьох факторів. Однак проблеми виникають уже на етапі теоретичного осмислення – при обґрунтуванні концептуальних основ створення соціокультурного середовища.

Аналіз сучасних наукових досліджень дозволяє стверджувати, що на сьогодні серед вчених відсутнє єдине розуміння парадигми соціокультурного середовища, що пояснюється, очевидно, багатомірністю, поліфункціональністю та варіативністю соціуму, що оточує будинок культури.

Можна виділити декілька підходів до обґрунтування феномена соціокультурного середовища.

Одні автори під соціокультурним середовищем розуміють доцільно організоване середовище, що оточує окрему людину або велику кількість людей (Тарасов, 2003). Слід зазначити, що даний підхід не враховує того, що людина є суб'єктом діяльності, а соціокультурне середовище являє собою результат її творчої та інтеграційної діяльності. Для того, щоб склалося доцільно організоване середовище, необхідно визначити основні його компоненти, зв'язки між ними, а також включити в ці зв'язки діяльність самих людей. Тільки в такому випадку соціокультурне середовище місцевої громади може стати суттєвим чинником її розвитку. При такому розумінні структурною одиницею соціокультурного середовища є культурна або інша установа, а основним механізмом створення цього простору стає взаємодія колективів, які керуються єдиними завданнями, принципами та підходами до розвитку місцевої громади.

Інші дослідники розглядають соціокультурне середовище як частину середовища будь-якого закладу, в якій панує певний сформований тип життя (Савко, 2002). Тоді взаємодія всіх учасників визначається найчастіше моделлю ідеального способу життя. Цей підхід недооцінює, по-перше, суб'єктну роль самих членів даного структурного об'єднання, а по-друге, взаємодію самої установи з іншими компонентами місцевого середовища.

Плідним для Центрів місцевої активності, на наш погляд, є третій підхід, згідно з яким середовище постає як динамічна мережа взаємопов'язаних культурних, освітніх та інших соціальних подій, створюваних зусиллями соціальних суб'єктів різного рівня (колективних та індивідуальних), яка виступає інтегрованою умовою особистісного розвитку як окремого члена місцевої громади, так і її цілісності (Гурьянова, 2000). У цьому випадку механізмом створення соціокультурного простору стає співіснування членів громади, в якому ключовим технологічним моментом служить їхня спільна діяльність.

Виникаючи як новації, яскраві, емоційно насичені справи стають значущими як для всієї громади, так і для окремого її члена. Члени громади усвідомлюють цінність, значимість повсякденного життя, стають активними учасниками повсякденних подій. При цьому сприйняття події здійснюється через спосіб спільного буття, що реалізується на основі діалогу, який базується на загальних цінностях і в результаті якого досягається спільна мета, відкритість учасників, встановлюється рівноправність їх відносин, виникає готовність взаємозбагачення та зближення учасників для вирішення завдань спільної діяльності. Як бачимо, цей підхід орієнтується на співпрацю, взаємодію та активну дієву позицію всіх суб'єктів.

Отже, незважаючи на те, що у філософських, соціологічних, культурологічних теоріях не склалося на сьогодні однозначного розуміння феномену соціокультурного середовища, найбільш прийнятним для будинків культури, розташованих у невеликих містах і села є підхід, у якому виділяються інтеграційні процеси, взаємозв'язки і взаємодії структурних компонентів різного рівня організації соціуму, в результаті чого створюється специфічний комплекс соціальних, культурних, соціально-педагогічних умов розвитку місцевої громади.

Залежно від рівня організації виділяються наступні структурні одиниці соціокультурного простору:

- зовнішній соціокультурний простір як певна частина єдиного соціокультурного простору;
- соціокультурний простір певного культурного, освітнього, професійного співтовариства (установи);
- соціокультурний простір малих груп і т. п.

Зовнішній соціокультурний простір будинку культури представлений соціокультурними інститутами місцевої громади. Філософія під таким інститутом розуміє елемент соціальної структури, історичні форми організації та врегулювання суспільного життя. До соціокультурних інститутів належать численні установи та організації, за допомогою яких здійснюється накопичення та передача культурного

досвіду, освоєння культурних форм суспільного життя, набуття культурологічних знань.

Терміном «соціально-культурний інститут» позначаються:

- сім'я;
- державні і комунальні структури;
- виробничі об'єднання і підприємства;
- недержавні громадські організації;
- заклади системи освіти;
- засоби масової інформації;
- спеціальні заклади соціально-культурного профілю: театри, музеї, бібліотеки і т. ін. (Дуликов, 2003, С. 108).

Соціально-культурний інститут об'єднує людей для спільної діяльності задля задоволення соціально-культурних потреб людини або вирішення конкретних соціально-культурних завдань.

Інтегруючими механізмами комплексу умов розвитку соціокультурного простору є співпраця, спільна діяльність, взаємодія за умови активної позиції всіх суб'єктів соціальної, культурної та виховної діяльності.

Таким чином, соціокультурне середовище може бути охарактеризоване як сукупність соціальних, культурних, а також спеціально організованих в установі культури умов, активна взаємодія яких призводить до вирішення найбільш актуальних проблем місцевого соціуму.

Для будинку культури, розташованого в невеликому місті чи сільській місцевості, актуальним є найближчий соціокультурний простір. При цьому необхідно розрізняти емпіричне сприйняття соціокультурного регіону як механічної сукупності виховних та культурних установ і цілісний соціокультурний аналіз оточення будинку культури з точки зору особливостей культури, менталітету, мовних, етнічних і соціальних відносин тощо. Для соціокультурного простору сільської установи культури мають значення народні та національні традиції в галузі педагогіки, медицини, культури, які склалися в певному населеному пункті, культурний і освітній рівень населення, тип поселення (селище, село), історична основа його створення, це є чинники, які впливають на процес становлення людини (Колодій, 2003).

Таким чином, соціокультурний простір сільського регіону – це характеристика комплексу соціальних, культурних, соціально-педагогічних умов розвитку особистості, які склалися на певній території в результаті історичного, соціально-економічного та культурного розвитку. «Сільське середовище характеризується змішанням різної культури, відсутністю жорсткої форматизованої структури, перева-

гою неформальних, нерегламентованих соціальних відносин, широким діапазоном і різноманітністю форм спілкування, складною багаторівневою системою контактів» (Колодій, 2003, С. 104).

У сучасних соціологічних і філософських дослідженнях до визначення природи соціального є декілька підходів: інтерактивний, структурно-функціональний, ментально-трансцендентальний, діяльнісний та інші.

Інтерактивний – припускає, що зв'язки в соціокультурному просторі здійснюються завдяки спільним діям індивідів, включених у загальну систему діяльності.

З позицій структурно-функціонального підходу соціокультурне оточення сільського будинку культури необхідно розглядати як цілісну сукупність виробничих, соціальних, освітніх, культурних, громадських закладів та утворень територіальної громади, які взаємодіють між собою і таким чином здійснюють певний вплив на життєдіяльність місцевої громади.

Ментально-трансцендентальний підхід розуміння соціокультурного середовища поставив етнічну проблематику, а також розглядає абсолютні або вищі цінності, нормативи, зразки як основу соціальних явищ і процесів.

Якщо говорити про соціокультурне середовище самого будинку культури, то можна виділити наступні компоненти:

Архітектурно-естетична організація життєвого простору будинку культури та його символічний простір: архітектура будинку, дизайн інтер'єрів, просторова структура глядацького залу, рекреацій, кабінетів, приміщень для гурткових занять; різні символи – герб, гімн, традиції та ін.

Змістовно-методичний компонент: змістовна сфера (концепції естетичного та художнього навчання і виховання, програми гурткової роботи та художніх колективів, сценарії проведення свят та інших заходів; репертуар художніх колективів); форми і методи роботи (гурткова, студійна, концертна діяльність).

Комунікаційно-організаційний компонент: особливості суб'єктів соціокультурного середовища (розподіл статусів і ролей, статеві вікові і національні особливості учасників та керівників гуртків, художніх колективів, їх цінності, установки, стереотипи і т.п.); комунікаційна сфера (стиль спілкування суб'єктів соціокультурного середовища); організаційні умови (особливості управлінської культури, наявність творчих об'єднань, ініціативних груп та ін.).

Сьогодні перед будинками культури постає завдання цілеспрямованої організації соціокультурного простору територіальної громади,

де особливе значення мають: діагностування, проектування і продукування результату її розвитку. Якщо говорити коротко, то в основі діагностування лежить набір дій, що дозволяє судити в цілому про середовище та його складові. Проектування – це, по суті, моделювання простору та прогнозування можливостей середовища. Продукування висловлює технологію формування та розвитку особистості через середовище, що перетворюється діями суб'єкта на засіб активізації творчості, посилення впливу результатів творчості на місцевий соціум.

Таким чином, перспективним напрямом вдосконалення будинків культури є концепція соціокультурного середовища, яка орієнтується на організацію інтеграційних процесів, взаємозв'язків і взаємодії структурних компонентів різного рівня організації соціуму, в результаті чого створюється специфічний комплекс соціальних, культурних, соціально-педагогічних умов розвитку місцевої громади.

8.4. Соціальне партнерство як механізм створення Центрив місцевої активності

У сучасних умовах партнерські стосунки між різними соціально-економічними об'єднаннями є одним із шляхів підвищення ефективності їх діяльності.

Партнерство – це взаємовигідні відносини між двома або більше організаціями, кожна з яких при цьому зберігає свою незалежність і самостійність.

Соціальне партнерство не може бути введене законом, а значить, міцність створюваної системи залежить від добровільної згоди всіх сторін дотримуватися ряду принципів:

1. Принцип суб'єктності: всі сторони є суб'єктами відносин, які добровільно об'єдналися в ім'я спільної мети.
2. Принцип балансу інтересів: кожна сторона в рівній мірі зацікавлена в іншій, незважаючи на можливі розбіжності в одержуваних і відданих благах (матеріальних, соціальних, символічних і т. д.).
3. Принцип інституційної участі: партнерство створюється не між особистостями, а між організаціями, відповідно, особистий фактор повинен відходити на другий план.

Спочатку термін «соціальне партнерство» розглядався виключно для характеристики соціальної спрямованості ринкової економіки, її соціалізації в рамках створення інститутів і механізмів узгодження інтересів основних учасників виробничого процесу: роботодавців і працівників. Відносини соціального партнерства мають колективний

характер, у їх основі лежить колективний інтерес сторін. Колективний характер соціального партнерства виявляється в трьох аспектах: у колективному інтересі всіх суб'єктів у сфері застосування найманої праці; в колективних відносинах у цій сфері; в колективній структурі сторін соціального партнерства (Социальное, 1998).

Стрижнем соціального партнерства є принцип співробітництва між роботодавцями та найманими працівниками, який реалізується у формах проведення переговорів, укладання колективних договорів та колективних угод, узгодження проектів нормативно-правових актів, консультацій при прийнятті рішень соціальними партнерами на всіх рівнях.

У системі соціального партнерства інтереси роботодавців представляються, як правило, спілками підприємців, а інтереси працівників – профспілками. У більшості держав сучасного світу виділяється і третій учасник соціального партнерства – держава, яка є гарантом прийнятих угод. Розвиток системи соціального партнерства дозволяє уникати конфронтації та погодити інтереси працівників і роботодавців на основі співробітництва, компромісу, що призводить до соціального консенсусу. Таким чином, соціальне партнерство є дієвим інструментом поєднання економічної ефективності та соціальної справедливості.

В останні роки все частіше стали говорити про *міжсекторне партнерство*, яке може бути осмислено в аспекті теорії груп. Виділяються великі, середні та малі соціальні групи. До великих груп можна віднести сукупності людей, що існують в масштабах всього суспільства: соціальні верстви, професійні групи (металурги, шахтарі, вчителі, медики), етнічні спільноти (нації та народності), вікові групи (молодь, пенсіонери). До середніх соціальних груп відносяться виробничі об'єднання працівників підприємств, територіальні спільноти (мешканці одного села, міста, району та ін.). До різноманітних малих груп належать такі групи, як сім'я, дружні компанії, сусідські спільноти, громадські об'єднання (НДО). Для малих груп характерні безпосередні контакти їх учасників один із одним.

Особливістю соціальних груп у країнах із розвинутою економікою в даний час є їх мобільність, відкритість переходу з однієї соціальної групи до іншої. Зближення рівня культури та освіти різних соціально-професійних груп призводить до формування загальних соціокультурних потреб і тим самим створює умови для поступової інтеграції соціальних груп, систем їх цінностей, їх поведінки і мотивації.

У даний час на території пострадянського простору, в тому числі й на Україні, оформилися три сектори, характерні для будь-якого демо-

кратичного суспільства: державний, комерційний та некомерційний. Кожен із секторів має свою місію, сфери діяльності, технології роботи, організаційні структури, системи управління, ресурсну базу, нормативну базу і різні сфери використання продукції та ринки товарів і послуг.

Описуючи особливості та відмінності цих трьох секторів, Якимець акцентує увагу на таких компонентах, як форма власності, місія і технологія роботи (Якимець, 2000, С. 184–186).

Для державного (першого) сектора характерні державна, муніципальна та змішані форми власності. Місія полягає у захисті прав громадян, забезпеченні безпеки країни, створенні правової бази, формуванні доходної частини бюджету певного рівня та розподілі доходів між територіями і сферами життя, розвитку системи освіти, охорони здоров'я і т. п. Технології роботи першого сектора відрізняються специфікою діяльності гілок влади: виконавчої (адміністративної), законодавчої та судової, а також характером функціонування державних і муніципальних установ.

Таким чином, державні структури й організації виконують різні функції: розвиток законодавства; затвердження законності та правопорядку; регулювання соціальних конфліктів; забезпечення узгодженості інтересів і потреб індивідів і соціальних груп; контроль за освітою, охороною здоров'я і сферою культури; забезпечення екологічної безпеки; захист інтересів держави у всіх сферах міжнародних відносин.

Для комерційного сектору (бізнесу) характерні приватна та акціонерні форми власності. Сфера бізнесу (виробництво, торгівля, послуги) створює матеріальну базу суспільства. Місія полягає в максимальному отриманні прибутку на основі надання товарів і послуг в конкурентній боротьбі з іншими учасниками внутрішнього та зовнішнього ринків для задоволення або формування попиту на них. Цей бізнес-сектор характеризує широкий спектр застосовуваних технологій роботи в сфері тієї ділової активності, яка є профільною для тієї чи іншої фірми.

Для третього сектору основною формою власності є суспільна, місія полягає в лобюванні громадських інтересів, надання соціальних послуг цільовим групам, громадської експертизи та ін. Технології роботи різноманітні і залежать від профілю діяльності НДО і його взаємин з цільовою групою.

Однак, лише залишаючись у своїй ніші, сектор не може вирішувати всіх задач. Тому починають вибудовуватися різні лінії поведінки у рамках соціального партнерства.

Актуальність використання соціального партнерства пов'язана з потребами сучасного українського суспільства у період становлення демократичного ладу. Перехідний етап нашої країни характеризується наявністю конфліктів і посиленням соціальної несправедливості. У зв'язку з цим необхідні механізми, які були б здатні коригувати подібний стан речей, апелюючи до конструктивної природи конфлікту. Становлення соціального партнерства в цивілізованому ринковому суспільстві базується на принципі згоди, а не протистояння, і є для сучасної України актуальною проблемою.

Таким механізмом може стати взаємодія різних сил на громадській арені, що реалізується в рамках партнерських відносин між владою, бізнесом та громадянами при формуванні суспільства, заснованого на демократичних цінностях, свободах та правах. Відсутність важливих механізмів соціальної взаємодії, їх декларативність або непрацездатність ведуть до того, що багато програм соціальних реформ залишаються в кращому випадку добрими побажаннями. На жаль, останнім часом через відсутність дієвих механізмів все більше посилюється тенденція до розбалансування підсистем зароджуваного українського громадянського суспільства.

Вивчення цих механізмів, створення науково-обґрунтованої бази для їх грамотного конструювання та акуратного вилетіння у тканину реальної соціальної політики, а також розробка концептуальної бази для формування моделей і методів міжсекторної взаємодії стало гострою необхідністю теперішнього моменту соціально-економічних перетворень у країні.

Найбільш повне обґрунтування концепції міжсекторного соціального партнерства та його різнобічний аналіз представлені в монографії В. М. Якимця (Якимец, 2001). У даній роботі вперше систематично описані засади, принципи та механізми міжсекторного соціального партнерства, що визначається як «конструктивна взаємодія організацій із двох або трьох секторів (держава, бізнес, некомерційний сектор) при вирішенні соціальних проблем, що забезпечує синергетичний ефект від «складання» різних ресурсів та «вигідне» кожній із сторін та населенню» (Якимец, 2001, С. 89). Автором були введені і вивчені такі поняття, як міжсекторне соціальне партнерство, простір міжсекторного соціального партнерства, механізми міжсекторного соціального партнерства, поля міжсекторного соціального партнерства. У роботі також запропонована і охарактеризована типологія механізмів міжсекторного соціального партнерства, які знайшли своє застосування в регіонах, включаючи, конкурсні, соціально-технологічні, організаційно-структурні, процедурні та комплексні.

В. Н. Якимець представив детальне вивчення трьох типів механізмів соціального партнерства: конкурсні, організаційні та процедурні (Якимець, 2002).

Конкурсні механізми передбачають взаємодію влади (грантодавця) лише з тими суб'єктами, які виграли конкурс. Даний механізм покликаний орієнтувати фінансові потоки туди, де найбільш чітко позначені цілі проекту, етапи та способи його реалізації, наявний досвід. Грантодавець чітко визначає правила гри і не допускає передчасного припинення роботи. Також необхідною умовою конкурсу є незалежна неупереджена експертиза проектів. Грантоотримувач, у свою чергу, зобов'язується реалізувати заявлені цілі та дотримуватися фінансової дисципліни. При цьому спрацьовують всі переваги проектного управління. У цю групу входять механізми соціального замовлення, соціального гранту, тендеру, конкурсу на отримання кредиту, конкурсу соціальних проектів, громадських ініціатив, авторських варіативних програм і т. д.

Організаційні механізми будуються на тому, що влада спільно з НДО та бізнесом утворює нову організаційну структуру (як правило, юридична особа), якій делегується частина функцій по вирішенню соціально значущих завдань. Прикладами організаційних механізмів соціального партнерства є громадська палата при губернаторі, всілякі центри громадських об'єднань, об'єднання соціального партнерства, палати соціального бізнесу і т. д.

Процедурні механізми встановлюють правила співпраці, необхідні для вирішення спільних завдань партнерів. Ці процедури формуються в ході спільного обговорення й потім через широку інформаційну підтримку стають загальнозначущими способами руху до мети. Прикладами процедурних механізмів є громадські слухання, форуми громадян, круглі столи та конференції, координаційні ради, підписання угод, екологічні експертизи, ярмарки соціальних проектів, телефон довіри, інтерактивне спілкування з регіональними та муніципальними лідерами за допомогою технічних засобів, голосування з питань розвитку міста через ЗМІ й т. д.

Багато механізмів соціального партнерства є *комбінованими*: діяльність може починатися з конкурсу, за результатами якого будуть реалізовані процедури обговорення проблем і підписання угод, що, в свою чергу, спричинить за собою створення державно-приватних партнерств.

Значення соціального партнерства полягає в тому, що в суспільстві затверджуються цивілізовані форми взаємовідносин між різними соціальними групами та інститутами. Знижується рівень соціальної

напруженості, зростає довіра до влади і задоволеність її діяльністю. На зміну стихійним індивідуальним акціям приходить планомірна спільна робота, яка постійно вдосконалюється. Спілкування різних соціальних груп дозволяє виявляти проблеми суспільства на ранніх стадіях їх виникнення. Учасники соціального партнерства як стихійно, так і цілеспрямовано підвищують свій освітній рівень, стають розповсюджувачами сучасних управлінських технологій. Побічним позитивним ефектом розвиненого соціального партнерства є створення нових робочих місць і збільшення частки осіб, які працюють у громадському секторі.

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що установа культури буде успішно розвиватися в тому випадку, коли встановить партнерські стосунки з організаціями третього сектору, державою та бізнесом.

Партнерські відносини установи культури з організаціями третього сектору утворюються на основі подібності їх мотиваційно-цільових установок і цінностей.

До загальних моментів в цьому аспекті можна віднести наступне:

1) Тісне зіткнення в реалізації кінцевої мети діяльності, а саме: сприяти формуванню якісно нового, більш гуманістичного й культурного способу життя; цивілізовані перетворення в усіх сферах суспільного життя, досягнення морально-естетичної консолідації духу народу, підвищення його ініціативи, творчості та самовираження.

2) Близькість ціннісних орієнтацій, які в свою чергу призводять до спільності більш приватних цілей (завдань), які постають перед суб'єктами партнерських відносин (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Цінності та завдання для закладів культури та НДО

Тип цінності	Категорія цінності	Завдання для закладів культури та НДО
Соціальні	Доброзичливі дружні стосунки, основані на спільності інтересів, відсутність конфліктів	Соціальна відповідальність відносно результатів діяльності. Сприятлива атмосфера
Економічні	Корисність. Практичність. Накопичення матеріального та духовного багатства	Отримання прибутку, який буде використовуватися для саморозвитку. Збільшення кількості суспільно активних громадян, бажаючих бути реальними учасниками побудови відкритого суспільства та встановлення демократичних цінностей

Естетичні	Естетична гармонія, форма та симетрія	Формування широких естетичних потреб: морально-естетичне ставлення до широкого кола явищ: мистецтва, природи, суспільства, праці; вміння знаходити прекрасне не лише в мистецтві, але і в оточуючому житті, у стосунках між людьми; вміння привносити елементи прекрасного у стосунках між людьми, оточуючу обстановку
Теоретичні	Істина. Знання. Мислення	Оволодіння актуальними знаннями для вирішення професійних завдань, задоволення своїх інтересів, а також формування творчого мислення

3. Спільність мотиваційних спонукань членів НДО і клубних працівників, для яких значними є не лише економічні, власницькі мотиви, а й престиж, творчість, альтруїзм.

4. Подібність змістовного компонента діяльності установ культури та НДО. Заклади культури та НДО виконують одну й ту саму функцію: задовольняють, формують та розвивають соціальні, національно-культурні інтереси населення. Ось чому найбільш представлені напрями діяльності громадських організацій (робота з молоддю, жінками, людьми похилого віку й родиною, захист навколишнього середовища, розвиток сільського господарства, просвітницька діяльність, мистецтво тощо) у тій чи іншій формі (об'єднання за інтересами, клуби дозвілля, літературно-музичні вітальні, клуби ерудитів і т. п.) реалізуються в діяльності установ культури.

Іноді представники відповідного напрямку НДО використовують потенціал закладів культури для реалізації своїх програмних цілей або, навпаки, надають їм свої послуги.

Недержавні, некомерційні громадські організації та об'єднання, що належать до третього сектору відіграють важливу роль для оптимального функціонування життєдіяльності суспільства. По відношенню до держави третій сектор може виконувати як опозиційну, так і творчу функцію. Перша функція по відношенню до держави спрямована на розлад державних планів і програм, які негативно впливають на демо-

кратичні перетворення. Форми опозиційного відношення можуть бути різними: організація акцій протесту, використання судів для перегляду офіційних рішень, використання засобів масової інформації та неофіційних каналів зв'язку для формування громадської думки.

При встановленні партнерських відносин на перший план виступає творча функція, коли організації третього сектору розвивають власні програми в напрямку розширення послуг для різних верств населення. При виконанні творчої функції недержавні організації по відношенню до державних структур займають позицію співдиректора тих державних служб, які надають населенню послуги.

Відомо, що вирішення проблем, пов'язаних із організацією повсякденного життя громадян можливе лише на місцевому рівні. З центру не розгледіти чи вивозиться сміття з наших дворів, чи є місце для занять спортом наших дітей і чи можемо вчасно отримати медичну допомогу. Для вирішення цих та багатьох інших проблем необхідний високий ступінь залученості громадян до системи управління на місцевому рівні. Форми такої участі відомі. Це:

- вибори органів місцевого самоврядування;
- громадський контроль за діяльністю виконавчих органів;
- участь в обговоренні проектів найбільш важливих рішень місцевого рівня, зокрема бюджету;
- внесення пропозицій до програм соціально-економічного розвитку;
- безпосередня участь у заходах щодо соціально-економічного розвитку території місцевої громади.

Ці форми участі громадян у вирішенні місцевих соціальних проблем закріплені законодавчо. Проте досвід показує, що громадяни місцевої громади не використовують такі можливості повною мірою і що практична реалізація прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні можлива лише через громадські об'єднання й некомерційні недержавні організації (НДО) інших типів.

Недержавні некомерційні організації, що працюють на місцевому рівні, це:

1. НДО, що надають послуги у сфері освіти, культури, медицини та спорту.
2. Об'єднання за інтересами, що працюють при районних бібліотеках і будинках культури тощо.
3. Сусідські громади і комітети територіального громадського самоврядування.

Недержавні некомерційні організації, що працюють за місцем проживання, відрізняє високий ступінь взаємної довіри їх учасників,

люди в них знають один одного, а результати їх діяльності – на очах у громадян місцевої громади.

Незважаючи на свою різнопрофільність, саме НДО, що працюють на території невеликого міста чи села, реально можуть представляти інтереси населення. НДО мають необхідний мобілізаційний потенціал, що дозволяє залучити місцевих жителів до вирішення конкретних проблем із покращення якості життя, формування дружнього соціального середовища.

В Україні чимало прикладів того, як дитячі й підліткові клуби не лише надають можливості для додаткової освіти хлопцям та дівчатам, а є й ініціаторами екологічних акцій, у яких беруть участь і діти, і дорослі. Неформальні клуби спілкування, які об'єднують в основному людей середнього і старшого покоління, залучають до своїх лав молодь, прищеплюючи їм інтерес до вітчизняної культури. Вуличні комітети організують жителів на благоустрій прибудинкової території, влаштовують свята своєї вулиці. Громадські організації допомагають у вирішенні питань медичного обслуговування людей похилого віку, залучають підприємців, чиї фірми базуються на території міста, села, до участі у благоустрої, підтримці загальноосвітніх шкіл, надання конкретної та адресної допомоги найбільш незахищеним групам населення. При цьому успіх цієї діяльності забезпечується співпрацею, з одного боку, з органами місцевої влади, а з іншого – НДО, які працюють на цій же території. Досвід показує, що об'єднання матеріальних ресурсів, наявних у розпорядженні місцевої громади, і ентузіазму, професійної майстерності організацій, що надають послуги у соціальній сфері, є ефективним шляхом підвищення якості життя громадян. Взнявши на себе вирішення конкретних питань (організація дозвілля дітей, озеленення території, очищення ставка, надання допомоги соціально незахищеним громадянам тощо), громадські об'єднання стають реальними учасниками процесу самоврядування. За допомогою членства або участі в роботі НДО жителі місцевої громади виявляються залученими до самостійного вирішення соціально значущих проблем. Досвід спільних дій, самостійне рішення нехай навіть не дуже складних питань скорочують розрив між населенням та органами місцевої влади. Недержавні громадські організації, які беруть участь у вирішенні соціально значущих проблем місцевих громад, що представляють інтереси певних груп населення, здатні стати містком між жителями та органами місцевої влади. Однак для того, щоб це партнерство склалося, необхідно, з одного боку, розуміння місцевою владою того, що НДО є реальними учасниками соціально економічного розвитку району. З іншого боку – лідери громадських організа-

цій також мають усвідомити цю свою місію, навчитися співпрацювати один із одним, відчути колективну відповідальність за успішність розвитку територіального утворення.

Для того, щоб виникала і встановлювалася взаємна довіра між лідерами недержавних некомерційних організацій, що працюють на одній території, довіра між НДО та органами місцевого самоврядування і, звичайно ж, довіра населення до діяльності громадських об'єднань, необхідно застосовувати спеціальні соціальні технології, які можна назвати технологіями соціального партнерства. Назвемо деякі з них:

- освітні семінари для лідерів НДО та державних службовців, які сприяють формуванню нових уявлень про роль НДО в суспільстві;
- вечори «Спасибі вам!», учасниками яких є місцева влада, члени територіальних суспільних об'єднань та їх благоотримувачів, службовці державних установ та представники місцевого бізнесу;
- підготовка та видання книги нарисів про діяльність найбільш ефективних НДО, що працюють на території району, їх взаємини з владою;
- формування територіальних та профільних об'єднань НДО;
- фестивалі і виставки досягнень НДО, що працюють на території місцевої громади;
- територіальні конкурси соціально-значущих проєктів і програм НДО. Як показує практика, застосування цих технологій сприяє встановленню довіри, розвитку змістовних контактів влади і представників громадянського суспільства, формуванню соціального партнерства.

Разом із тим, ряд проблем, тісно пов'язаних із розширенням ролі НДО в житті місцевої громади та їх участю в процесі місцевого самоврядування, вимагає свого рішення.

1. Найбільш актуальною проблемою на сьогодні є проблема приміщень. У гонитві за позабюджетними коштами виконавча влада прагне максимізувати надходження від оренди нежитлових приміщень, що є в її розпорядженні. При цьому НДО, які не мають у своєму розпорядженні коштів для оренди необхідних їм площ на комерційних умовах, виявляються витісненими бізнес-структурами. От і виявляються, наприклад, дитячі клуби в підвалах і напівпідвалах, що не відповідають санітарним нормам. Та й то, як правило, на пташиних правах, у повній залежності від настрою районного начальства.

Необхідно на місцевому рівні створити можливості пріоритетного використання приміщень закладів культури громадськими організаціями, які виконують соціально значимі програми.

2. На жаль, поки що на місцевому рівні не стала звичною і тим більше обов'язковою практика участі громадських об'єднань у формуванні програм соціально-економічного розвитку районів. Як правило, влада лише знайомить, інформує громадськість про прийняті програми. Визнання описаної вище ролі НДО вимагає нормативного закріплення участі недержавних громадських організацій, розташованих на території громади, у плануванні її соціально-економічного розвитку.

3. У більшості розвинених країн світу відбувається так звана приватизація соціальної сфери. Суть цього процесу в тому, що органи влади доручають безпосереднє надання послуг, гарантованих державою, некомерційним організаціям, виділяючи для цього відповідні суми бюджетних коштів і зберігаючи за собою право контролю за їх витрачанням. У нас же на сьогодні відсутнє правове забезпечення передачі частини повноважень органів місцевого самоврядування щодо соціальної підтримки населення найбільш ефективним НДО. Тут є над чим працювати законодавцю. З іншого боку, в деяких містах України прийняті нормативно-правові документи про соціальне замовлення, які дозволяють органам територіального управління вже сьогодні шукати прийнятні форми конструктивного співробітництва з НДО.

Думається, що поступове, але енергійне вирішення перерахованих проблем буде сприяти розвитку недержавних некомерційних організацій, підвищить ефективність роботи органів місцевого самоврядування в Україні, а отже, поліпшить якість життя членів місцевої громади.

Розділ 9. Стан соціальної сфери території як фактор місцевого розвитку

9.1. Механізми впливу громади на розвиток системи охорони здоров'я на регіональному рівні

Детермінанти здоров'я мають складний характер і пов'язані з факторами, які діють як на індивідуальному рівні, так і на рівні всього суспільства. Індивідуальні відмінності в стані здоров'я є певною мірою генетично обумовленими. Інші детермінанти зосереджені на рівні місцевої громади та соціуму, в якому живуть і працюють люди. Таким чином, стиль життя громади (наприклад, прийняті соціальні норми) формує схильності у харчуванні кожної окремої людини.

В умовах обмежених фінансових, людських та інших ресурсів здоров'я як фундаментальний товар є одним із варіантів розподілу ресурсів держави, тому процес його створення має бути ефективним. Талліннська хартія стимулювала діалог країн за такими стратегічними питаннями як важливість інвестування у системи охорони здоров'я, їх реформування та підтримка основних функцій. Експерти ВООЗ у співпраці з представниками сфери охорони здоров'я Європейського регіону закликають до запровадження державних програм щодо покращення здоров'я населення та доступності послуг з охорони здоров'я (Таллінська, 2008).

У Європейському плані дій з укріплення потенціалу і послуг сектору охорони здоров'я виділені десять горизонтальних основних оперативних функцій, серед них – укріплення здоров'я, включаючи вплив на соціальні детермінанти (4-та оперативна функція охорони здоров'я), та потреба в інформаційно-роз'яснювальній діяльності (адвокації), комунікації й соціальній мобілізації в інтересах здоров'я (9-та оперативна функція охорони здоров'я) (Європейський, 2012).

Соціальні детермінанти здоров'я є соціальними, економічними, політичними, екологічними та культурними чинники, що формують здоров'я всередині країни та в регіоні (Предварительный, 2011).

Тобто процеси і стратегії, які впливають на здоров'я окремих людей, включають не тільки ті, які відносяться безпосередньо до охорони здоров'я, а й соціальні, фіскальні (податково-бюджетні), торговельні та екологічні стратегії держави. На кожному рівні управління та практичної діяльності вищевказані стратегії здійснюються в рамках систем, які займаються питаннями освіти, сім'ї, соціального забезпечення, охорони здоров'я, оподаткування, трудового ринку,

просторового планування, транспорту, боротьбою із злочинністю та громадською безпекою. Прийняті стратегії реалізуються на всіх рівнях як у рамках формальних державних секторів, так і через громадські рухи (Предварительный, 2011).

Заходи на місцевому рівні – це ключ до поліпшення соціальних детермінант здоров'я. Але вони часто обмежуються національними, глобальними економічними структурами і такими факторами, як сформований характер взаємовідносин різних органів влади, і тому є недовірними у більшості випадків.

Відповідно, необхідною умовою забезпечення достатнього рівня узгодженості, масштабності та інтенсивності дій, здатних вирівняти проблему соціального градієнта здоров'я, є узгоджений, багаторівневий підхід у процесі розробки, здійснення та оцінки політики у сфері охорони здоров'я з залученням усіх зацікавлених верств громади.

Недостатні можливості у рамках організацій і систем, що знижують ефективність прикладених зусиль, часто обумовлені такими чинниками: брак матеріальних ресурсів, що збільшується в періоди економічних спадів; відсутність відповідних повноважень; певний стиль стратегічного управління, що склався під впливом історичних і культурних особливостей тієї чи іншої країни.

Країни Європейського регіону суттєво відрізняються за характером і ступенем використання міжсекторальних механізмів для вирішення проблем охорони здоров'я у суспільстві. У більшості офіційних документів і стратегій з питань охорони здоров'я вказується на важливість роботи з іншими секторами, а в багатьох із них – на існування різного роду груп, комітетів з міжсекторального або спільного планування у галузі охорони здоров'я (Предварительный, 2011).

Ця варіабельність застосування та ефективності міжсекторальної взаємодії відображає дефіцит знань і людських ресурсів, а також фрагментацію інституціональних механізмів у охороні здоров'я, які мають вирішальне значення для ефективної організації профілактики захворюваності та надання медичної допомоги у суспільстві.

І хоча базова інфраструктура для надання послуг охорони здоров'я на національному, регіональному та місцевому рівнях існує в усіх країнах, відмінність полягає у розподілі відповідальності між рівнями даної інфраструктури.

Ключовими параметрами здійснення основних оперативних функцій охорони здоров'я для різних інституціональних моделей в масштабах Європейського регіону ВООЗ є оперативний облік потреб, запитів населення та реагування, результативність, ефективність, стійкість, інтеграція, фінансування.

Децентралізовані державні структури можуть оперативніше реагувати на очікування людей щодо політики у сфері охорони здоров'я, оскільки на місцевому рівні служби у більшості випадків краще інформовані про потреби населення.

Разом із тим, централізовані державні структури мають потенціал застосування стратегічного, загальнодержавного підходу й реагування на основні виклики, ризики у сфері охорони здоров'я. Для забезпечення стійкості необхідні довгострокове фінансування й підтримка організаційних структур сектору охорони здоров'я, що можливе лише за державної підтримки. Важливе значення має також діапазон організацій, що забезпечують виконання основних оперативних функцій охорони здоров'я, масштаб і характер їх внеску. Наприклад, це можуть бути неурядові організації, добровільні організації, асоціації охорони здоров'я громади та органи (центри) із розробки політики.

Сфера охорони здоров'я є областю і продуктом взаємодії суб'єктів (організацій та груп), які представляють різні рівні соціальної організації, займають певні позиції у соціальній структурі суспільства, керуються певними соціальними стратегіями, володіють неоднаковими ресурсами впливу на систему охорони здоров'я.

На стійкість інституціональних моделей у галузі охорони громадського здоров'я впливають також партнерства та коаліції у даній сфері, так як і узгодження організаційних стратегій.

Під «інституціональними моделями» у сфері охорони здоров'я розуміють організацію, фінансування, управління виконання основних оперативних функцій охорони здоров'я. Це поняття охоплює і державний, і приватний сектор, різні рівні управління та учасників як у рамках системи охорони здоров'я, так і поза нею (Предварительный, 2012).

Виділяють три ключові аспекти інституціональних моделей у секторі охорони здоров'я: характер організації послуг і заходів громадської охорони здоров'я, діючі механізми фінансування заходів охорони здоров'я і структури управління охороною здоров'я у суспільстві.

Тобто, оскільки середовище, що оточує людину, – це набір правил, норм, конвенцій і способів поведінки, які створюються нею і визначають структуру відношень між людьми, а переконання та інститути мають значення лише у якості безперервної реакції на різних рівнях невизначеності (Норт, 2010), то основне призначення інститутів та інституціональних моделей у сфері охорони здоров'я – це намагання структурувати навколишнє середовище для того, щоб зробити його більш передбачуваним у процесах забезпечення населення медичною допомогою.

Громадське здоров'я є особливою формою відтворення соціуму. Медико-соціальний статус індивідів і груп є фактором стратифікації громади.

Медико-соціальний статус – якісно визначена позиція індивідів і груп у системі нерівності, що обумовлена соціально суттєвими відмінностями у показниках їх здоров'я (Медик, 2012).

Здоров'я окремих соціальних груп і населення в конкретному суспільстві є важливим об'єктом суспільної думки, яка є передумовою цілепокладання у сфері соціальної політики. Соціальні практики у сфері охорони здоров'я визначаються культурним простором суспільства і, відповідно, здоров'я виступає як соціальний інститут.

Здоров'я як соціальний інститут суспільства включає сукупність формальних і неформальних практик у галузі охорони здоров'я населення, а також соціально-типових нормативних комплексів поведінки індивідів і груп у цій сфері.

Динаміка індивідуального, групового і суспільного здоров'я є обставиною, що детермінує зміст процесів соціалізації і соціально-культурної ідентифікації, а також певні конкретні соціальні статуси об'єктів.

Виходячи з концепції соціального інституту, ефективне управління системою охорони здоров'я досягається приведенням управлінської діяльності (її структури і способів прийняття рішень) у відповідність до завдань і суспільних функцій охорони здоров'я, а також комплексу його об'єктивних зв'язків з іншими підсистемами суспільства.

Соціальні потреби громадян у сфері охорони здоров'я потенційно є основою соціальної стратегії держави, яка, у свою чергу, трансформується в соціальні очікування й реалізується через соціальне замовлення і провідне замовлення суспільства щодо охорони здоров'я.

Соціальним очікуванням у сфері охорони здоров'я належить системоутворююча роль у взаємодіях і поведінці груп або організацій у сфері охорони здоров'я. Соціальні очікування є основою процесів інституціоналізації, а також механізмів соціальної діяльності. Зміст соціальних очікувань складає суб'єктивну основу мотивації та соціальної взаємодії суб'єктів у сфері охорони здоров'я. Соціальні очікування щодо здоров'я є передумовою відповідного соціального замовлення. У соціальному замовленні формулюється у прямій чи опосередкованій формі потреби груп або організацій щодо здоров'я (Медик, 2012).

Соціальні очікування можуть бути ідентифіковані опитуваннями суспільства; експертними оцінками щодо суттєвих напрямків і проблем розвитку охорони здоров'я – як вираження соціального замовлення. Не всі соціальні замовлення набувають статусу завдань у

сфері охорони здоров'я. Внутрішню структуру провідного замовлення визначає рівень розвитку системи охорони здоров'я.

Провідне замовлення, на виконання якого розробляється кожна чергова реформа охорони здоров'я, має певну циклічність і змінюється, як правило, один раз на 15–20 років.

Так, сьогодні у Сумській області розроблена й діє стратегія соціально-економічного розвитку на період до 2015 року «Нова Сумщина – 2015», де велике значення приділене реформуванню системи охорони здоров'я області з метою покращення якості та доступності медичних послуг на регіональному рівні (Стратегія, 2010).

Аналіз досвіду реформування медичної галузі у пілотних регіонах України виявив низьку обізнаність та відсутність розуміння громадою нових «правил гри» у медичній сфері, що й викликає стагнаційну ситуацію з перетвореннями. Для забезпечення розуміння «які мають бути дії» у тій чи іншій ситуації медичного обслуговування і «правильного» сприйняття процесів реформування необхідним є реалізація підготовчого (інформаційно-мотиваційного) етапу реформи, що буде ініціювати її ефективне й більш «гладке» проведення.

Аналіз досвіду здійснення реформ охорони здоров'я в різних країнах вказує на сім факторів, що відіграють центральну роль у здійсненні перетворень: політична воля і керівництво; часові рамки; фінансова підтримка; стратегічні союзи; управління процесом; підтримка громадськості; технічна інфраструктура і потенціал (Слабкий, 2012).

Окрім умов і характеру процесу реформ, ключовими визначальними факторами їх здійснення є чотири групи учасників даного перетворення: населення, медичні робітники, політичні діячі та чиновники, а також зацікавлені групи (Салтман, 2000).

Широка підтримка реформи може бути ефективним каталізатором змін, як і її відсутність може бути істотною перешкодою.

Оскільки в Україні прийняття рішень як на державному, так і місцевому рівнях знаходяться під впливом медичних працівників, на що вказують спеціалісти в галузі соціальної медицини та експерти з інших країн, то важливим позитивним фактором є наявність медичних працівників у прихильниках реформи охорони здоров'я, формування їх мотивації до перетворень (Слабкий, 2012).

МОЗ України розроблений План заходів щодо інформаційної підтримки реформування системи охорони здоров'я у рамках Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», який передбачає забезпечення широкого висвітлення у засобах масової інформації етапності, результатів та ризиків реформування охорони здоров'я,

зокрема, проведення прес-клубів, круглих столів, гарячих телефонних ліній із реформування, створення відповідних розділів на веб-сайтах обласних управлінь охорони здоров'я тощо (План, 2010). На сайті МОЗ України функціонує окремий розділ – «Реформа медичного обслуговування».

Але формальне декларування інформаційної підтримки реформування системи охорони здоров'я за останні два роки не призвело до зростання обізнаності громади у питаннях перетворень медичної сфери та спричинило неприйняття і навіть протидію реформі більшістю населення країни.

Так, про нерозуміння суті медичної реформи організаторами охорони здоров'я свідчать результати соціологічного опитування, проведеного в Сумському регіоні у 2012 р.: вплив реформи охорони здоров'я в Україні на якість медичної допомоги не змогли оцінити 50% опитаних, що свідчить або про низьку інформаційну обізнаність організаторів охорони здоров'я, або про неприйняття змін у системі медичного обслуговування в цілому (Сміянов, 2012). Таким чином, системна роз'яснювальна робота у громаді щодо процесів реформування, яка є фактором ефективного проведення реформи, має бути посилена.

Інформаційні заходи мають бути направлені на усвідомлення основного змісту реформи системи охорони здоров'я України, а саме:

розмежування медичної допомоги за рівнями надання;

покращення якості та доступності медичної допомоги;

пріоритетний розвиток первинної медичної допомоги на засадах сімейної медицини та екстреної медичної допомоги (створення комплексної системи первинної медико-санітарної допомоги, орієнтованої на обслуговування на сімейному рівні, що підтримується гнучкою і чутливою лікарняною системою (стаціонар);

підвищення ефективності управління шляхом упровадження системи мотивації для медичних працівників та покращення умов їх праці;

створення умов для розширення самостійності постачальників медичних послуг – закладів охорони здоров'я.

Відповідно, інформаційна кампанія щодо підвищення обізнаності про реформування медичної галузі в Сумському регіоні із застосуванням механізмів оберненого зв'язку з громадою, на нашу думку, включає такі етапи:

Вивчення громадської та експертної думки щодо нагальних питань, які необхідно висвітлити для розуміння громадськістю процесів реформування галузі охорони здоров'я: а) основних факторів забезпечення якості медичного обслуговування; б) основних ефективних

каналів комунікацій у розрізі підвищення поінформованості громади (створення пакету анкет для опитування громади, інтерв'ю експертів, серія фокус-груп з тематики дослідження: якість і доступність медичних послуг (оцінка організаторами охорони здоров'я); задоволеність пацієнтів (оцінка представниками громади); мотивація медичного персоналу (оцінка лікарями та інтернами); опитування громади в основних районних центрах та у м. Суми.

Створення інформаційного середовища, сприятливого для прийняття реформи галузі, шляхом проведення інформаційної кампанії з питань реформування галузі охорони здоров'я з використанням широкого спектру каналів комунікації: виступи експертів охорони здоров'я з питань реформування медичної галузі у регіональних теле- та радіо- ефірах; прес-конференції з питань реформування медицини для місцевих мас-медіа тощо.

Розробка та апробація типового базового семінару з питань реформування галузі охорони здоров'я для медичних працівників та студентів Медичного інституту.

Аналіз досвіду реалізації підготовчого (інформаційно-мотиваційного) етапу реформування медичної галузі у пілотних регіонах та його корегування.

Напрацювання рекомендацій із удосконалення регіональної політики щодо реформування медичної сфери та підвищення якості медичного обслуговування.

Короткотривалими наслідками такої інформаційно-просвітницької кампанії щодо підвищення обізнаності населення та медичних працівників у процесах реформування галузі охорони здоров'я є:

визначення можливостей ефективного впливу на громадську думку щодо провадження реформи;

створення типового конспекту базового семінару, використання якого дозволяє підвищити поінформованість медичних працівників щодо змін у медичній сфері та сформувати мотивацію для їх адекватного прийняття;

підвищення обізнаності громадськості та медичних працівників щодо цілей та очікуваних результатів реформування медичної галузі в регіоні;

надання рекомендації для МОЗ України з удосконалення державної політики щодо реформування медичної сфери та підвищення якості медичного обслуговування.

Довготривалими наслідками інформаційної кампанії для підвищення обізнаності щодо реформування медичної галузі в Сумському регіоні є:

- покращення ефективності управлінських процесів реформування медичної сфери на регіональному рівні;
- напрацювання у створенні комунікаційної платформи процесу реформування галузі охорони здоров'я у Сумському регіоні на основі механізмів оберненого зв'язку з громадою;
- можливість використання іншими регіонами України напрацьованого досвіду з підвищення поінформованості громади та ефективності проведення реформування медичної галузі;
- зростання зацікавленості медичних фахівців у процесах реформування медичної галузі;
- впровадження сучасних нових підходів до організації медичного обслуговування на регіональному рівні для підвищення якості медичної допомоги.

Таким чином, для сприйняття процесів реформування охорони здоров'я населенням та медичними працівниками необхідним є детальне розроблення на регіональному рівні підготовчого (інформаційно-мотиваційного) етапу реформи, що буде ініціювати її ефективне проведення.

У цілому розвиток системи охорони здоров'я визначають: структури стратегічного управління і їх потенціал; процеси:

- а) міжсекторальне співробітництво;
- б) маломасштабні проекти та ініціативи;

3) інструменти. Існує 396 інструментів для охорони здоров'я і 300 інструментів для стратегічного керівництва. Юридично обов'язкові інструменти в основному зосереджені у сфері захисту здоров'я, укріплення здоров'я і стратегічного керівництва. Фактичних даних про ефективність цих інструментів сьогодні недостатньо. Проте оцінки таких втручань, як «best buys» («кращі покупки») ВООЗ для неінфекційних захворювань, є переконливим доказом того, що вони працюють. «Best buys» є набором інструментів і методів, які значно впливають на здоров'я людей, високорентабельні і реально відчутні. Наприклад, у сфері шкідливого споживання алкоголю втручання типу «краща покупка» включають підвищення оподаткування, обмежений доступ до роздрібного продажу алкоголю і заборона на рекламу алкоголю (Dias, 2012).

У середньому тільки 3% бюджетів сектору охорони здоров'я витрачається на профілактику, хоча збільшення подібних витрат є економічно ефективним способом покращення здоров'я. Так, профілактика, якщо вона здійснюється у формі впливу на фактори ризику, сприяє зниженню смертності від ішемічної хвороби серця на 50–74%, у той

час як медичні втручання знижують смертність від серцево-судинних захворювань на 23–47% (Ford, 2007).

Тому, також одним із механізмів впливу громади на розвиток сектору охорони здоров'я є формування соціальної норми у суспільстві: необхідності профілактики захворюваності шляхом ведення здорового способу життя. Таким чином буде створюватися соціальне замовлення на профілактичні програми як основи «здоров'я зберігаючого» суспільства.

9.2. Соціальна та економічна інфраструктура й громадська діяльність підприємства

Інфраструктура (від лат. *infra* – нижче, під, *structure* – будова, розміщення) – це сукупність структурних частин будь-якого об'єкта, які мають підпорядкований (допоміжний) характер і забезпечують необхідні умови для ефективного функціонування об'єкта в цілому.

В економічній літературі термін “інфраструктура” з'явився наприкінці 40-х рр. ХХ ст. для визначення сукупностей галузей і підгалузей національної економіки, а також виробництв і видів діяльності, що надають виробничі послуги матеріальному виробництву. Інфраструктура поділяється на дві групи: виробничу (економічну) і невиробничу (соціальну).

Виробнича (економічна) інфраструктура – мережа шосейних доріг, каналів, мостів, портів, аеродромів; всі види транспорту (автомобільний, залізничний, водний, авіаційний); всі види зв'язку, енергопостачання, об'єкти санітарно-технічного обслуговування.

Виробничій інфраструктурі властивий ряд особливостей:

- її продукція не має речової форми (різного виду послуги), а тому не здатна зберігатися і накопичуватися;
- ефект функціонування інфраструктури проявляється за її межами, тобто у галузях, що обслуговуються;
- рівень розвитку інфраструктури визначається потребами основного виробництва.

Невиробнича (соціальна) інфраструктура – сукупність об'єктів житлового та комунального господарства, підприємства побутового обслуговування, водопостачання, енергетичне господарство об'єктів соціального призначення, підприємства торгівлі, заклади освіти (загальної і професійної), охорони здоров'я, об'єкти рекреації. Галузі соціальної інфраструктури не виробляють продукції, але вони створюють сприятливі умови для її виробництва.

Соціальна інфраструктура (від лат. *socialis* – громадський) – це система об'єктів невиробничої сфери, організацій, установ, суб'єктів підприємництва, які забезпечують сприятливі умови життєдіяльності людей у поєдні виробництва та в побуті.

Об'єкти соціальної інфраструктури за призначенням поділяються на *соціально-побутові* (житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, заклади торгівлі та громадського харчування, пасажирський транспорт, різні види зв'язку), *соціально-культурні* (культура та мистецтво, охорона здоров'я, рекреації, фізична культура та спорт).

Поняття «соціальна інфраструктура» поєдніє такі спільні поняття, як «соціальна сфера», «соціальне забезпечення» та «соціальне планування».

Соціальна сфера – це сукупність галузей, організацій, підприємств, які безпосередньо пов'язані та визначають спосіб і рівень життя людей, їх добробут, рівень споживання (освіта, культура, охорона здоров'я, рекреації, соціальне забезпечення, фізична культура, громадське харчування, пасажирський транспорт, різні види зв'язку).

Соціальне забезпечення – це система державних і суспільних заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення суспільства у похилому віці, в разі передчасної втрати чи значного обмеження працездатності внаслідок хвороби, каліцтва, поранення, втрати годувальника (пенсії людям похилого віку, інвалідам, працевлаштування інвалідів, їх професійно-технічне навчання, утримання за рахунок держави в будинках-інтернатах для сиріт та інвалідів, забезпечення інвалідів ортопедичними засобами, надання путівок в оздоровчі заклади, допомога багатодітним сім'ям і самотнім матерям).

Соціальне планування – це процес науково обґрунтованого визначення параметрів відповідності структури соціальних відносин потребам розвитку виробництва та перерозподілу продуктивних сил. Головними об'єктами соціального планування є суспільство загалом, кожна з підсистем суспільних відносин (економічної власності). У територіальному і функціональному аспектах – **розвиток сфери матеріального виробництва, освіти, науки, охорони здоров'я, рекреації, довкілля.**

Соціальна інфраструктура має свої особливості розвитку й використання та залежить від:

- стану розселення (щільність, територіальний розподіл);
- переважання форм власності й форм господарювання у певній місцевості;
- організації праці, її оплати;

- впливу стратегічно важливих підприємств, а також підприємств, які є базовими для населеного пункту, де вони розташовані.

За цільовим призначенням, джерелами формування, територіальним розміщенням усі об'єкти і служби соціальної інфраструктури поділяють на дві групи.

До *першої групи* відносяться об'єкти, створені за рахунок коштів підприємств, розташовані у виробничих підрозділах і спрямовані на поліпшення умов праці, дотримання норм з охорони праці, організацію відпочинку працівників, зайнятих в процесі виробництва. До цієї групи належать наступні об'єкти соціальної інфраструктури:

1. Побутові приміщення.
2. Пункти громадського харчування в підрозділах (буфети, кухні, їдальні).
3. Об'єкти охорони здоров'я, культури і відпочинку (профілакторії, лікарські кабінети, читальні зали та ін.).

4. Пункти протипожежної безпеки.

Другу групу складають об'єкти соціальної інфраструктури, які розташовані на території населених пунктів, в яких розміщені підприємства, призначені для задоволення комунально-побутових потреб населення і створені, як правило, за рахунок державного бюджету та коштів великих підприємств. До цієї групи належать наступні об'єкти соціальної інфраструктури:

1. Навчальні заклади та установи підвищення кваліфікації персоналу (вищі навчальні заклади, технікуми, професійно-технічні училища).

2. Медичні установи (поліклініки, амбулаторії, лікарні, медичні пункти, аптеки).

3. Оздоровчі заклади (профілакторії, бази відпочинку, санаторії, туристичні бази).

4. Заклади громадського харчування (буфети, кафе, їдальні).

5. Заклади культури та фізичного виховання (будинки культури, бібліотеки, театри, кінотеатри, музеї, культурні установи, спортивні школи, стадіони, спортивні майданчики, плавальні басейни).

6. Заклади дитячого виховання (дошкільні дитячі заклади, загальноосвітні школи).

7. Відомчий житловий фонд (житлові будинки, гуртожитки, готелі).

8. Установи для надання побутових послуг персоналу (торгівельні заклади, перукарні, ремонтні майстерні).

9. Пасажирський транспорт.

10. Різні види зв'язку та інформаційні служби.

Соціально-економічне призначення соціальної інфраструктури – створити оптимальні умови життя і трудової діяльності працівників та членів їх сімей, що сприятиме відтворенню населення, регулюванню міграційних процесів та підвищуватиме ефективність виробництва.

До основних груп показників, що характеризують рівень розвитку соціальної інфраструктури належать:

- група вартісних показників (вартість основних засобів соціальної інфраструктури, витрати на їх експлуатацію, вартість наданих послуг);
- натуральні (рівень забезпечення житлом населення, торговельна й інша площа будинків, довжина мереж комунікацій, їх пропускна здатність, стан доріг тощо);
- трудові (чисельність робітників та службовців, рівень професійної підготовки, пропорційність різних вікових груп населення тощо);
- якісні (інженерно-технічний стан об'єктів, санітарно-технічне інженерне устаткування, рівень зносу будинків тощо).

Соціальні потреби працівників підприємства охоплюють широке коло питань: рівень заробітної плати, поліпшення умов праці та охорони здоров'я, побут працівників і членів їх сімей, соціально-культурне обслуговування.

Оплата праці – сукупність отриманої винагороди за кількість та якість праці з урахуванням умов і результатів виробництва, стимулювання, рівня кваліфікації працівників, продуктивності праці, якості продукції, раціональне використання та економію усіх видів ресурсів.

Рівень забезпеченості закладами охорони здоров'я характеризують показники: чисельність, склад установ охорони здоров'я, чисельність лікарів, ліжок в лікарнях.

Рівень забезпеченості закладами культури характеризують показники: кількість театрів, кінотеатрів, бібліотек, музеїв, будинків культури, культових установ.

Рівень забезпеченості закладами соціально-побутового обслуговування населення, характеризуються наявністю та ефективністю діяльності об'єктів житлового і комунального господарства, пропускною здатністю пасажирського транспорту, різних видів зв'язку, ступенем газифікації, тепло- і водопостачання, каналізації, озеленення, санітарним станом.

Показники поліпшення житлових умов характеризуються чисельністю осіб, що отримали житлову площу, побудували собі власні будинки чи розширили свою житлову площу в раніше побудованих будинках.

Діяльність підприємства орієнтована, перш за все, на отримання виробничих та фінансових результатів. Але вона здійснюється за участю людей і впливає на рівень життя людей: тих, які безпосередньо працюють; тих, які користуються продукцією чи послугами; тих, які живуть поруч з місцем діяльності підприємства.

У процесі оцінки зовнішнього соціального впливу підприємства досліджується:

- наявність у регіоні працездатного населення необхідної кваліфікації для задоволення потреб підприємств;
- культурні, демографічні, національні, соціальні, професійні й економічні (за доходами) особливості життя населення в зоні впливу підприємства;
- відповідність соціальної політики підприємства місцевому культурному і професійному рівню населення, його здатність забезпечувати позитивні зрушення в рівні життя і професійному статусі населення регіону;
- позитивний інтерес до місцевого населення, місцевих органів влади, громадських організацій і управління інших підприємств, що працюють у регіоні;
- існуючий рівень профспілкового руху в регіоні, його організаційні форми в підприємстві, можливий вплив колективу на процес управління підприємством;
- вплив підприємства на навколишнє природне середовище, суспільна думка з цього приводу.

Внутрішнім соціальним середовищем підприємства є персонал, його професійна структура, співвідношення виробничого й інженерно-технічного персоналу, кількість робочих місць, рівень оплати праці, заходи нематеріального заохочення, організація взаємодії керівництва і персоналу, ділові якості управлінського персоналу тощо.

Механізм забезпечення соціально-культурних потреб персоналу підприємства реалізується в наступному:

перерозподіл прибутку (формування фонду забезпечення соціально-культурних заходів, здійснення капіталовкладень у невиробничу сферу);

створення належних умов та рівень оплати праці персоналу;

забезпечення ефективного функціонування житлово-комунального господарства.

До соціального середовища підприємства відносять технічні аспекти людського чинника:

- ступінь ергономічності виробничих санітарно-гігієнічних зон, кліматичні та інші умови праці тощо;

- режим роботи;
- система правил охорони праці;
- фінансування соціально-культурних заходів.

Складовою частиною планування діяльності підприємства є розробка *плану соціального розвитку підприємства*. Даний план повинен передбачати обґрунтовану фінансово- та матеріальнозабезпечену систему заходів, спрямованих на вдосконалення соціально-культурного обслуговування, поліпшення умов праці й побуту всіх категорій працівників. Обов'язковим є визначення переліку заходів з поліпшення санітарно-гігієнічних умов праці (зниження рівня шуму, вібрацій, запиленості та загазованості повітря тощо), підвищення рівня безпеки праці, що запобігає виробничому травматизму і професійним захворюванням, а також поліпшення житлових і побутових умов працівників підприємства, зміцнення матеріально-технічної бази об'єктів соціальної інфраструктури. Як правило, дана система заходів охоплює лише внутрішнє середовище підприємства.

Соціально прийнятною стратегією підприємства варто вважати таку стратегію, яка не суперечить інтересам персоналу, сприяє додатковому якісному задоволенню соціально-культурних потреб населення регіону.

Соціально-культурний розвиток підприємства має свої кількісні обмеження у формі фінансових ресурсів, яке підприємство може витратити на зазначені цілі. Кризовий стан більшості підприємств у перехідний період призвів до практики відмови підприємств від утримання об'єктів соціальної сфери, зменшення їх кількості, продажу, передачі на баланс місцевих органів влади або занепаду і руйнування. Ця проблема залишається невирішеною і донині.

При плануванні розвитку соціальної інфраструктури має забезпечуватися оптимум та збалансованість між необхідністю соціально-культурних заходів, першочерговістю заходів технічного вдосконалення та обмеженістю фінансових ресурсів підприємства.

Таким чином, через соціальну інфраструктуру реалізується соціальна діяльність підприємства, яка складається з організації соціально-економічних умов для забезпечення продуктивної праці персоналу та соціального впливу підприємства на зовнішнє середовище.

9.3. Удосконалення місцевої соціальної інфраструктури за участі підприємств як фактор розвитку людського капіталу

Питання регіонального розвитку та участі в ньому представників місцевої громади набуло актуальності в кінці ХХ ст. Відтоді бажаним

вважається розвиток економіки на основі комплексної взаємодії різних суб'єктів економічних відносин з обов'язковим урахуванням інтересів і потреб розвитку людини. Актуальною проблемою сучасної вітчизняної економіки залишається недостатня спрямованість на розвиток людини, яка є потужною продуктивною силою суспільства. Частка людського капіталу в національному багатстві України упродовж 2000–2012 рр. не зросла, а навпаки зменшилася. Значне відставання нашої держави за цим показником від інших країн підтверджує табл. 9.1 (Бобух, 2011).

Таблиця 9.1

Структура капіталу в національному багатстві країн світу, %

	Людський капітал	Природний капітал	Фізичний капітал
У світі	66%	20%	14%
У США	76%	5%	19%
У Західній Європі	77%	3%	20%
У Японії	80%	8%	12%
У країнах СНД	50%	38%	12%
В Україні	48%	22%	30%

Трудові ресурси підприємств є одним з основних елементів виробничого процесу поряд із засобами та предметами праці. В умовах удосконалення техніки та технології організації виробництва необхідним є й постійне покращання якості кадрових ресурсів із ціллю підвищення дієздатності та продуктивності останніх, що залежить від рівня кваліфікації, отриманих практичних навичок, стану здоров'я, культурного рівня тощо. Крім вищої продуктивності праці, для працівників зі значним людським капіталом характерна й вища готовність до генерування нових ідей для удосконалення роботи підприємства, що важливо в умовах інноваційної спрямованості української економіки. До факторів людського розвитку на місцевому рівні відноситься сукупність показників, які мають різний за своєю силою вплив. Важлива роль у становленні та розвитку людського потенціалу відводиться підприємствам. За умов наявності об'єктів соціальної сфери в підпорядкуванні компанія може суттєво нівелювати цією складовою людського потенціалу, вкладаючи кошти у її розвиток, тим самим сприяючи формуванню конкурентоспроможного персоналу.

Зазначимо, що соціальна діяльність українських підприємств сьогодні більшою мірою спрямована на формування лояльності до них споживачів. Натомість незначна увага приділяється розвитку та підтримці об'єктів соціальної сфери. За 21 рік після розпаду СРСР втрачено до 50% об'єктів соціальної сфери, що були в підпорядкуванні вітчизняних підприємств. Закрито більше 48% санаторіїв-профілакторіїв, 32% дитячих оздоровчих таборів, 39% палаців культури тощо (Телетов, 2013). Склалася ситуація, коли, з одного боку, сучасна інфраструктура міста мало відповідає вимогам жителів, а більше вимогам власників підприємств, з іншого – власники підприємств нею просто не займаються.

Останніми роками більше уваги приділялося розвитку комп'ютерних комунікацій та мережі торгових точок. Усі наукові та технічні досягнення були спрямовані на підвищення конкурентоспроможності підприємств, але не суспільства в цілому. У практиці вітчизняного господарювання склалася думка про визначальну роль маркетингу та інноваційної діяльності в досягненні успіху сучасними компаніями. З цим не можна погодитися, так як вкладені грошові кошти в маркетингові заходи, розроблення інноваційної продукції мають швидкий термін окупності та є виправданими. Проте в довгостроковій перспективі врахування інтересів лише однієї сторони (у даному випадку підприємств) не призводить до підвищення добробуту суспільства в цілому, тому на сьогодні має зростати популярність інших напрямів у взаємовідносинах між суб'єктами господарювання та громадою. Одним із останніх та динамічних напрямів у розвинених країнах є корпоративна соціальна відповідальність, у рамках якої підприємство у свідомості і своїх споживачів, і суспільства в цілому репрезентує себе як компанію, що активно просуває соціальні проекти.

Незважаючи на позитивні приклади впровадження соціальної відповідальності (соціальні інвестиції та соціальні програми різної спрямованості) (Шевчук, 2012), у зв'язку з приватизацією більшості містоутворюючих підприємств (після гучних приватизаційних процесів над ВАТ «Криворізький залізорудний комбінат», ВАТ «Укртелеком», ВАТ «Макіївський коксохімічний завод» тощо у 2013 р. приватизовано підприємство «Миколаївзовніштранс», виставлено на продаж акції ВАТ «Сумхімпром» і це не одиничні випадки) позбавляються статусу державних й так звані об'єкти групи Ж – соціальна інфраструктура.

Процес приватизації підприємств здебільшого викликає негативну реакцію з боку суспільства. Пов'язані з ним структурні та організаційні зміни мають зазвичай негативні соціальні наслідки в регіонах,

що проявляються як у скороченні працюючих, зменшенні надходжень до бюджету, так і закономірно у відмові від фінансування об'єктів соціального значення. Тобто з ціллю наповнити бюджет за рахунок розпродажу державної власності, щоб вирішити одну проблему, уряд тим самим створює низку інших проблем, виникнення яких не проаховується.

Так, уже на початкових етапах приватизації починаючи з 1998 року в Україні приватизовано 856 об'єктів соціально-культурного призначення (Пасхавер та ін., 2003). Нові власники колишніх державних підприємств не мають на меті утримувати надто витратну на їх погляд соціальну інфраструктуру, що належить тому чи іншому суб'єкту господарювання. Дійсно, несприятливою є статистика діяльності сучасних підприємств, рис. 9.1 (Офіційний, 2013).

Як видно з рис. 9.1, частка збиткових підприємств у їхній загальній кількості в певні роки досягала 40% і більше. Ще гірше становище промислових підприємств, де частка збиткових компаній, за офіційними даними, останніми роками почала зростати з покращеного показника 2007 року в 33,4% до 41,1% у 2012 році.

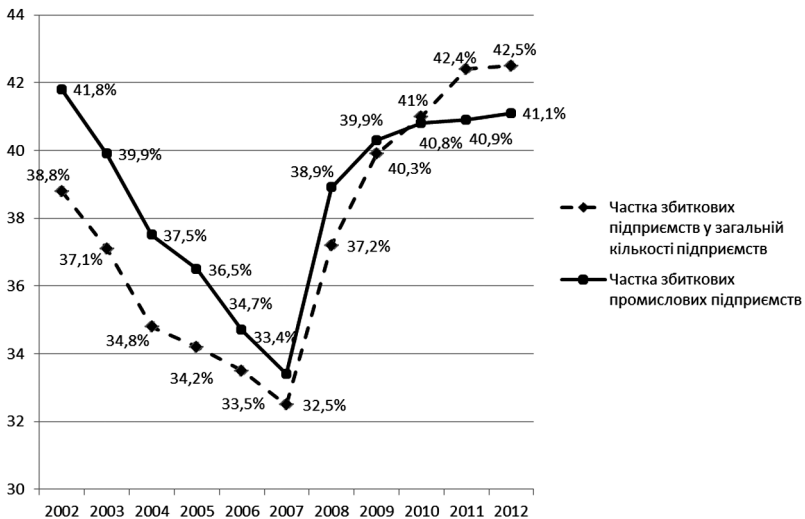


Рисунок 9.1. Частка збиткових підприємств в Україні, 2002-2012 рр.

Крім цього, існує сукупність інших причин того, чому в теперішніх умовах підприємства приділяють недостатньо уваги розвитку власної інфраструктури соціального призначення. Вони узагальнені в табл. 9.2.

Причини недостатньої уваги сучасних підприємств до розвитку соціальної інфраструктури

Причини	
Об'єктивні	Суб'єктивні
<ol style="list-style-type: none"> 1) Висока ризикованість соціальних інвестицій. 2) Соціальні витрати призводять до зниження економічних показників у близькій перспективі. 3) Відсутність єдиної методики розрахунку ефективності соціальних інвестицій. 4) Збитковість промислової галузі. 5) Відсутність в Україні укоріненіх традицій соціальної відповідальності підприємництва. 6) Відсутність зборку держави законодавчо встановлених рамок, що регулюють соціальну діяльність. 7) Відсутність чітких процедур, якими можна керуватися при виборі напрямів соціальної активності. 8) Відсутність податкових преференцій з боку держави для компаній, що проводять активну соціальну політику. 9) Відсутність належної громадської експертизи соціальних і культурних проектів та програм. 10) Відсутність реально діючої системи соціально-відповідального бізнесу. 11) Нерозвиненість соціальної звітності як стимулу для підприємств у впровадженні заходів щодо розвитку соціальної сфери. 12) Обмеженість застосування зарубіжного досвіду у вирішенні питань соціальної відповідальності, зокрема залучення до роботи зарубіжних компаній. 13) Відсутність державних і недержавних організацій, які б могли допомогти в здійсненні програм соціального характеру. 14) Відсутність або слабкість суспільного інтересу до розвитку соціальних об'єктів 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Прагнення власників та керівників підприємств до реалізації принципу найменших витрат. 2) Хибне припущення про те, що витрати на соціальні заходи зменшують прибуток і неефективно впливають на збільшення доходу підприємства. 3) Поширення примусового характеру проведення соціальної політики, що формує негативне до неї відношення. 4) Існування суттєвих розбіжностей між розумінням пріоритетних напрямів соціально відповідального бізнесу з боку суспільства та з боку бізнесу. 5) Відсутність функціональних підрозділів з управління розвитком соціальної сфери підприємства. 6) Відсутність чіткого контролю упровадження програм соціальної відповідальності на підприємстві. 7) Навіть за наявності бажання у власників брати участь у соціальних проектах, незнання з боку менеджменту компанії, як їх реалізувати. 8) Небажання власників підприємств слідувати принципам соціальної відповідальності. 9) Відсутність вільних засобів для соціальних інвестицій. 10) Недостатність фахівців, які можуть розробити соціальну стратегію підприємства. 11) Кризовий стан підприємств, що спонукає економити на соціальних витратах. 12) Недостатність досліджень у межах підприємства та невизначеність тих напрямів соціалізації бізнесу, які можуть забезпечити максимальну віддачу

Примітно, що причиною відмови від вкладення соціальних інвестицій відсутність державних та недержавних організацій, які б могли допомогти, вважають більшість підприємств зв'язку та фінансового сектору. Основною перешкодою у впровадженні соціальної політики юридичні та консалтингові, ресторани та готельні, туристичні підприємства називають відсутність суспільного інтересу.

Брак коштів стає головною перешкодою для підприємств транспорту, податковий тиск – для підприємств торгівлі, брак інформації та власного досвіду щодо впровадження соціальної відповідальності – для підприємств, що виробляють споживчі товари. Основною ж перешкодою в підвищенні зацікавленості промислових підприємств до розвитку соціальної інфраструктури є недосконалість нормативно-правової бази в цій сфері для половини опитаних власників компаній (Зінченко, 2010).

Цікаво, що середні підприємства частіше, ніж малі й великі, основним стимулом розглядають пільгове оподаткування. Для малих підприємств важливим є дослідження та застосування у власній соціальній діяльності позитивних практик упровадження соціальної відповідальності в світі. Для великих компаній найважливішим є визнання з боку влади і громади.

Лише третина компаній здійснює соціальні інвестиції в розвиток громади, трохи більше підприємств надає різноманітну допомогу регіону, де розташовані їх підприємства. Серед видів допомоги місцевій громаді найпоширенішими є благоустрій територій та програми зі створення робочих місць. У 2012 році зменшилася кількість підприємств, які надають грошову допомогу владі для вирішення проблем регіону, майже вдвічі зменшилася частка компаній, які сприяють реалізації екологічних проєктів та виступають спонсорами спортивних і культурних заходів. Лідерами у впровадженні програм надання допомоги регіону, де знаходиться підприємство, є великі приватні компанії (Зінченко, 2010). Таким підприємствам у результаті роздержавлення та приватизації у спадок залишилася розвинена соціальна інфраструктура (дитячі садочки, будинки відпочинку тощо). Вони майже не використовувалися за соціальним призначенням і були розпродані або приватизовані. Тому така допомога є своєрідним «соціальним відкупом».

Будь-який об'єкт соціальної інфраструктури, який стає центром місцевої активності є не лише установою, а насамперед спільністю, здатною на основі спільних цінностей перетворити сформоване соціокультурне середовище, поліпшити умови проживання своїх громадян, тим самим змінюючи якість життя на краще. Прикладів таких об'єктів

і підприємств, що фінансували їх побудову та розвиток у ХХ ст., безліч. Так, у 50-ті роки ХХ ст. в м. Суми поблизу заводу ім. М. В. Фрунзе були збудовані стадіон, будинок культури, власний клуб. Тоді ж були сформовані найсильніші команди майстрів з російського хокею, хокею з шайбою, футболу, які неодноразово ставали призерами й чемпіонами першості Сумської області, України та СРСР. Олімпійським чемпіоном зі спортивної ходьби став слюсар ремонтно-механічного цеху Голубничий В. С., з греблі – модельник – Шапаренко О. М. Вирішення складних задач як на виробництві, так і поза ним допомагали ділові, творчі й довірливі відносини між дирекцією заводу та громадськими організаціями. Так було, коли будувалися житлові будинки, зводилися корпуси в піонерському таборі, створювалася матеріальна база охорони здоров'я. Багатотисячний колектив комсомольської організації підприємства брав активну участь у будівництві міського стадіону «Спартак» (Черняк, 2007).

Розвиток соціальної сфери підприємств у 50–80 роки не можна уявити без впливу суб'єктів господарювання на інфраструктуру регіону. Наприклад, перші будинки для працівників ПТ «Сумхімпром» почали з'являтися в кінці 40-х – на початку 50-х років ХХ століття. Згодом з'явилося так зване Хіммістечко, після чого за грошові кошти того ж «Хімпromу» в одному з мікрорайонів міста Суми почали будувати багатоповерхівки для заселення в них сімей його працівників. Підприємством збудовано 2550 квартир у 27 житлових будинках і 1076 квартир у будинках для малосімейних – ціле місто в обласному центрі. Весь комплекс однієї з міських лікарень був збудований на кошти даного підприємства. Крім того, до переліку об'єктів інфраструктури, що збудовані хіміками для міста, відносяться міське пожежне депо, лабораторний і навчальний корпуси колишнього філіалу ХПІ (зараз – Сумського державного університету), АТС на 1000 номерів тощо. Піклуючись про власні кадри, «Сумхімпром» збудував для міста професійно-технічне училище (Осташевський, 2004).

Підсумовуючи, зазначимо, що актуальність реалізації політики сучасних підприємств, спрямованої на розвиток місцевої соціальної інфраструктури як фактору розвитку людського капіталу, обумовлена:

- підвищенням конкуренції на ринку праці, що спричинена появою компаній із іноземним капіталом, які пропонують своїм працівникам соціальні програми більш привабливі в порівнянні з вітчизняними. Стає очевидним, що конкурувати на ринку праці можна не лише за рівнем заробітної плати, а й за складом соціальних пакетів;

- тим, що грошова мотивація за природою є «безмежною». Працівник швидко звикає до вищого рівня оплати праці – у середньому через півроку. Той рівень оплати заробітної плати, який раніше мотивував на високу віддачу в роботі, стає звичним і втрачає мотивуючу силу. Усе більшого значення набуває орієнтована на особистість соціальна політика;
- загрозою дефіциту робочої сили, проблемою залучення кваліфікованого персоналу. Перед підприємством постає задача пошуку нових механізмів підвищення заінтересованості потенційних працівників у роботі в компанії та закріплення цих співробітників;
- необхідністю створення «свого місця на ринку». Необхідність інтенсифікації внутрішньофірмових відносин, визначення своїх відмітних характеристик, серед яких і формування особливого стилю корпоративної етики. Основним аргументом при обґрунтуванні доцільності вкладання коштів у підтримку соціальної інфраструктури є те, що підприємства, які пропонують своїм співробітникам різні пільги, прийнято вважати більш надійними та стабільними.

Отже, компанії в теперішній час опинилися перед вибором, чи пропонувати високу заробітну плату, яка б компенсувала працівникам відсутність соціальних пільг, чи брати участь у соціальних програмах для своїх співробітників на прикладі радянських підприємств, де вони традиційно надавалися.

Таким чином, підприємствам, що зберегли хоча б мінімум соціальних пільг і деякі об'єкти соціальної інфраструктури, у майбутньому недоцільно відмовлятися від набутого в роки планової економіки, що показують сучасні тенденції у сфері управління людським капіталом.

9.4. Соціально-відповідальний бізнес як фактор розвитку місцевої громади

У сучасному бізнес-середовищі все частіше обговорюються питання сталого функціонування суспільства. Це пов'язано, перш за все, із глобалізаційними процесами в світі, погіршенням стану оточуючого середовища, правовою незахищеністю вітчизняного суспільства, а також зменшенням соціальної функції держави. Усе зазначене спонукає суб'єктів господарювання до переосмислення багатьох економічних категорій, процесів, підходів до ведення бізнесу та, як наслідок, до розширення спектру діяльності, переорієнтування вектору стратегії розвитку компанії. Усе це обумовлює актуалізацію проблеми забез-

печення сталого розвитку громад у місцях функціонування суб'єктів господарювання, вирішити яку покликана концепція корпоративної соціальної відповідальності (КСВ).

Як стверджує класик концепції соціально-відповідального ведення бізнесу Керролл А., сутність її полягає в сукупності економічних, правових, етичних та дискреційних очікувань суспільства від бізнес-структур у конкретний період часу (Carroll, 1979). Отже, у сучасних умовах бізнес тісно пов'язаний із добробутом суспільства, а його успішне функціонування повністю залежить від нього.

Практики зарубіжних компаній доводять дієздатність механізму соціальної відповідальності. Наприклад, у США участь бізнесу в житті суспільства відбувається через численні корпоративні фонди, метою функціонування яких є вирішення різноманітних соціальних питань за рахунок бізнесу. Виходячи з того, що бізнес бере на себе деякі функції держави в контексті підтримки та розвитку суспільства, у США налагоджено механізм заохочення у вигляді податкових пільг.

Європейський підхід засновано на концепції сталого розвитку суспільства, де провідну роль займають некомерційні організації. Метою їх діяльності є сприяння поширенню відповідальності бізнес-структур перед суспільством, мобілізація та перерозподіл коштів у сфери та проекти, що найбільше цього потребують, а також нагляд за дотриманням суб'єктами господарювання встановлених стандартів та норм соціально-відповідального ведення бізнесу.

Щодо українських реалій, варто зазначити про відсутність правового регулювання даного питання, а також низький рівень суспільних ініціатив з приводу впровадження бізнесом принципів КСВ. Важливо підкреслити, що поширення концепції КСВ у світі відбулося лише за рахунок появи вимог та претензій громади до конкретних суб'єктів господарювання, зокрема до наслідків їх діяльності. Поява прецедентів надала поштовх до започаткування дискусій у наукових колах з приводу доцільності та масштабу участі бізнесу в житті суспільства та рівні його відповідальності за наслідки діяльності, що тривають до сьогодні.

Дослідження вітчизняних вчених у даному напрямку є досить фрагментарними, а практика впровадження концепції КСВ майже відсутня. Не дивлячись на створення мережі Глобального договору ООН в Україні (2006 р.), КСВ як нове поняття, що приходить у пострадянські країни, зазнає досить часто невірною тлумачення, а бізнес-організації впроваджують лише деякі (вигідні конкретному бізнесу) компоненти концепції.

На нашу думку, серед основних проблем, які є перепонами на шляху активного впровадження концепції КСВ в Україні, є:

- низька поінформованість суспільства та, як наслідок, відсутність суспільних ініціатив щодо впровадження КСВ;
- недосконале розуміння сутності КСВ і, як наслідок, відсутність збалансованої системи її показників, що дає можливість оптимізувати управління ризиками та налагодити систему внутрішньокорпоративного менеджменту;
- фрагментарний підхід до впровадження концепції КСВ;
- стан економіки країни;
- низький рівень (частіше відсутність) співробітництва бізнесу та органів місцевої влади;
- небажання публікувати складатині фінансові (соціальні) звіти;
- відсутність законодавчих норм та правил в сфері КСВ, термінологічна невизначеність;
- правовий нігілізм;
- нестабільність політичної ситуації в країні;
- пострадянська система соціального захисту;
- відсутність конструктивного діалогу між бізнесом та суспільством.

Поряд із цим, в Україні вже є перші ластівки соціально-відповідального ведення бізнесу. Протягом п'яти років всеукраїнський рейтинговий журнал «Гвардія» публікує рейтинг соціально-відповідальних компаній України (рис. 9.2).

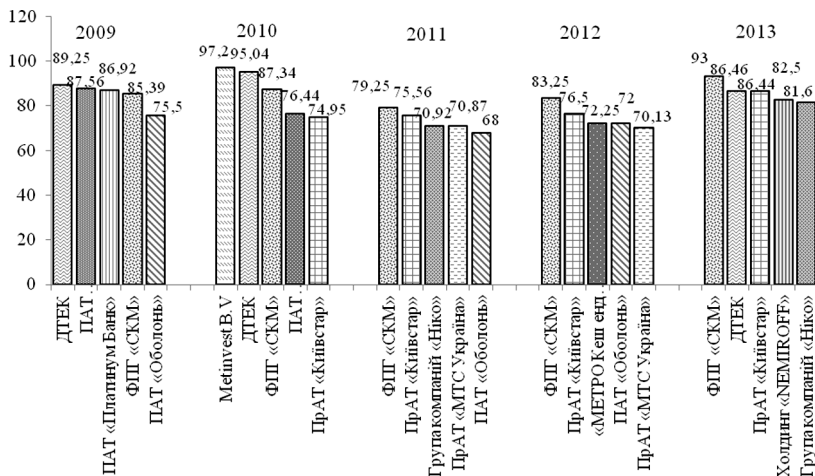


Рисунок 9.2. Рейтинг першої п'ятірки соціально-відповідальних компаній в Україні за період 2009–2013 рр., бали (складено автором на основі (Гвардія, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

Представлений на рис. 9.2 рейтинг побудований на відкритості та активності компаній у сфері КСВ. Процесуальний підхід рейтингування складався із аналізу заповнених респондентами (суб'єктами господарювання) анкет, публічних соціальних звітів, а також незалежних оцінок експертів, що входять до складу експертної ради. Журналом «Гвардія» було розроблено власну методологію, яка передбачає використання інтегрованого методу й системного аналізу рівня розкриття інформації та діяльності компанії в напрямку КСВ. Як наслідок, формується рейтинг на базі підсумкових бальних показників (рис. 9.2). Ключовими блоками аналізу інформації в контексті концепції КСВ є:

- соціальний звіт як інструмент діалогу з суспільством;
- системність в управлінні КСВ;
- відкритість та взаємодія із зацікавленими сторонами;
- відкритість та системність діяльності за основними напрямками КСВ (розвиток персоналу, охорона праці та здоров'я, охорона оточуючого середовища та ресурсозбереження, підтримка добросовісної ділової практики та етичної поведінки, удосконалення продукту та відносин зі споживачами, розвиток місцевих громад, благодійність та меценатство).

Як видно з рис. 9.2, лідерами соціально-відповідального ведення бізнесу є Група «ДТЕК» (2013 р.), Група «МЕТІНВЕСТ» (2012 р.), фінансово-промислова група «Систем Кепітел Менеджмент» (2009–2011 рр.). Варто зауважити, що ФПГ «СКМ» має істотну участь у статутному капіталі Груп «ДТЕК» та «МЕТІНВЕСТ» (більше 50% акцій), що безпосередньо впливає на стратегію розвитку та діяльності компаній, які входять до її складу. Таким чином, розглянемо підхід ФПГ «СКМ» до реалізації концепції КСВ, зокрема напрям розвитку місцевих громад.

ФПГ «СКМ» є територіально розгалуженою, особливо на сході країни, де й зосереджено більшість соціальних проектів з розвитку регіонів присутності. Розглянемо проекти ФПГ «СКМ» на прикладі Донецької області у 2012 р. (табл. 9.3).

Проекти ФПГ «СКМ» в напрямку розвитку місцевої громади в Донецькій обл. у 2012 р.

Регіон присутності	2012
Донецька обл.	
Авдіївка	Підтримка трамвайно-транспортного управління (оновлення контактної мережі – капіталовкладення 476 тис. грн); Інвестиції у спортивні об'єкти, дитячі ігрові майданчики (капіталовкладення 1 млн грн)
Макіївка	Реконструкція Палацу культури (капіталовкладення 160 тис. грн); Нове футбольне поле (капіталовкладення 3,8 млн грн) Акція «Збираємо дітей до школи» (капіталовкладення 208 тис. грн)
Єнакієво	Придбання двох сучасних трамваїв (капіталовкладення 9 млн грн); Відкриття освітнього центру для дітей (капіталовкладення 50 тис. грн); Ремонт томографа у лікарні (капіталовкладення 200 тис. грн) Придбання нового спеціалізованого обладнання для Єнакіївського металургійного технікуму (капіталовкладення 55 тис. грн); Придбання нових меблів для школи (капіталовкладення 10 тис. грн); Відкриття аква-містечка «Лімпомпо» (капіталовкладення 50 тис. грн) Акція «Збираємо дітей до школи» (капіталовкладення 208 тис. грн)
Харцизьк	Ремонт офісу та фасаду будівлі міської організації інвалідів «Іскра» (капіталовкладення 120 тис. грн); Відкриття дитячих майданчиків (капіталовкладення 430 тис. грн); Подаровано місту нові зупинки (капіталовкладення 400 тис. грн); Відкриття «Парку поколінь» (капіталовкладення 600 тис. грн); Інвестиції у підготовку учбових закладів до навчального року (1,2 млн грн) Ремонт міських доріг (капіталовкладення 300 тис. грн); Облаштування території дитячого дошкільного закладу «Казка» (капіталовкладення 105 тис. грн)

Регіон присутності	2012
Курахове	Відкриття міні-футбольного поля (капіталовкладення 720 тис. грн) Відкриття блоку функціональної діагностики (капіталовкладення 1,5 млн грн)
Маріуполь	Відкриття дитячого ігрового комплексу в парку ім. Лепорського (капіталовкладення 250 тис. грн) Будівництво дитячого ігрового комплексу (капіталовкладення 250 тис. грн) Інвестиції в учбові заклади в межах проекту «Школа-внз-комбінат» (капіталовкладення 600 тис. грн); Ремонт доріг (капіталовкладення 800 тис. грн); Проведення ремонтних робіт у травматологічному та хірургічному відділеннях (капіталовкладення 600 тис. грн); Ремонт трамвайного полотна (300 тис. грн)
Комсомольське	Будівництво нової свердловини питної води (капіталовкладення 1 млн грн); Інвестиції у реконструкцію шкіл (250 тис. грн)
Горлівка	Подаровано музичні інструменти багатопрофільному ліцею «Мрія» та школі мистецтв №1
Моспіно	Створення 25 додаткових місць у дитячому дошкільному закладі (капіталовкладення 165 тис. грн)
Донецьк	Спонсорство п'ятої відкритої національної серії перегонів; Забезпечення паливом пересувної криміналістичної лабораторії Донецької міської прокуратури; Інвестиції у підготовку до Євро 2012 (капіталовкладення 19,5 млн грн)
Добропілля	Ремонт будівлі загальноосвітньої школи №7 (капіталовкладення 150 тис. грн); Ремонт дороги (капіталовкладення 2,9 млн грн); Ремонт центральної міської лікарні (капіталовкладення 1 млн грн)

Варто зазначити, що більшість представлених в таблиці проєктів підтримки міст реалізується в межах спільного проєкту Групи «ДТЕК» та Групи «МЕТІНВЕСТ» під назвою «Місто – твоїми руками». Сутність даного проєкту полягає в організації конкурсу серед суспільних організацій, муніципальних установ та місцевих мешканців. Метою проєкту є активізація місцевої громади та підтримка реалізації актуальних проєктів, спрямованих на підвищення якості

та рівня комфорту соціального середовища регіонів присутності. Основні напрями проекту:

- сучасні освітні технології;
- сучасні інфраструктурні рішення;
- впровадження енергозберігаючих технологій;
- волонтерська діяльність місцевої громади, спрямована на рішення соціальних проблем міста;
- масовий спорт та культурний розвиток.

Підсумовуючи, зазначимо, що практика КСВ у ФПГ «СКМ» є однією з найбільш успішних та відповідає найкращим практикам зарубіжних країн. Регіони, у яких функціонує компанія, є проблемними й наявність таких проектів, як «Місто – твоїми руками», «Сучасна освіта», «Мережа регіональних шкіл майбутнього», «Місто спорту», «Розвиток дитячо-юнацького футболу», «Здорове середовище – діло кожного», «Енергоефективність в комунальному секторі», дозволяє налагодити діалог з місцевими громадами та виявити проблемні питання, які потребують невідкладного вирішення.

Розкритий вище підхід до КСВ демонструє вирішальну роль великих компаній у забезпеченні сталого розвитку суспільства, проте в Україні функціонує багато суб'єктів господарювання, які не об'єднані в холдинги або групи. Позицію більшості таких компаній у напрямку підтримки місцевих громад можна охарактеризувати як «корпоративний егоїзм» (Friedman, 1970), сутність якого полягає у відмові брати на себе соціальні функції держави. Завдання бізнесу – вчасно та в повному обсязі сплачувати податки, які держава повинна розумно витратити на вирішення соціальних проблем. Отже, прихильники зазначеного підходу повністю виключають із кола своїх обов'язків відповідальність перед суспільством. Поряд із цим варто зазначити, що на сьогоднішній день більшість компаній розуміють, що їх успіх залежить від добробуту суспільства, тому фрагментарно впроваджують принципи соціально-відповідального ведення бізнесу.

Таким чином, у сучасному бізнес-середовищі актуалізується питання залучення владою до співпраці невеликих компаній (що не входять до складу холдингів та груп) у контексті розвитку місцевих громад та забезпечення добробуту міста. Зрозумілим є факт наявності значно меншої кількості «вільних» фінансових ресурсів у таких компаній у порівнянні з холдингами, проте запровадження принципів соціально-відповідального ведення бізнесу обов'язково надасть їм ряд конкурентних переваг. На рис. 9.3. розкрито переваги, які отримують суб'єкти господарювання від впровадження принципів соціально-відповідального ведення бізнесу.



Рисунок 9.3. Переваги застосування концепції корпоративної соціальної відповідальності суб'єктами господарювання в Україні

Варто зазначити, що представлені на рис. 9.3 переваги, які надає КСВ, є орієнтовними та узагальненими для всіх суб'єктів господарювання. Важливо враховувати специфіку та сферу діяльності компанії, коло зацікавлених сторін, а також стан регіону, в якому функціонує підприємство.

Як відомо, сьогодні взаємозв'язок громади та влади у контексті спільного планування розвитку місцевості є обмеженим. Відсутність конструктивного діалогу між владою та громадою призвела до зростання соціальної напруженості, зокрема невіршеними залишаються багато гострих питань (наприклад, житлово-комунального характеру). Виходячи з обмеженості державного фінансування, роль місцевої влади у покращенні добробуту суспільства, на нашу думку, полягає у виявленні суб'єктів господарювання, які спроможні та готові сприяти розвитку міста, а також у пропагуванні принципів соціально-відповідального ведення бізнесу.

Підсумовуючи, зауважимо, що концепція корпоративної соціальної відповідальності може стати рушійною силою на шляху покращення добробуту нації, стану оточуючого середовища та сприяння сталому розвитку суспільства. Соціально-відповідальний бізнес в

сучасній Україні лише зароджується, проте досвід великих компаній (холдингів) у даному напрямі є прикладом добросовісної практики функціонування. На нашу думку, ініціаторами концепції корпоративної соціальної відповідальності повинні бути не лише влада, а й безпосередньо місцева громада, яка найкраще володіє інформацією щодо наявних проблем у місті, що потребують нагального вирішення та сфер соціального життя, які потребують розвитку.

Розділ 10. Механізми залучення громади до інноваційних процесів у малих містах

10.1. Громада малого міста в контексті інноваційного розвитку

Для формування суспільства знань та побудови відповідної економічної діяльності потрібна мобілізація зусиль всіх суспільних структур, залучення до процесу навчання всіх прошарків суспільства, визнання виняткової ролі освіти та науки не лише для розвитку високотехнологічних галузей економіки, а й традиційного господарювання та повсякденного життя населення.

Ми вважаємо, що аспект інноваційного розвитку відіграє подвійну роль і на відміну від традиційного підходу, що використовується досить часто при розвитку територій, коли формуються конкурентні переваги традиційного характеру (наприклад, для туристів), дозволяє одночасно як підвищити якість життя населення, так і створити умови розвитку громади та відповідної території. Метою даної роботи є аналіз особливостей залучення громади малих міст до інноваційного розвитку на основі аналізу світової практики та методичних рекомендацій щодо реалізації політики в умовах України.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки» (Постанова, 2010) відзначається, що малі міста становлять 75% загальної кількості міст, значна частина з них є адміністративними центрами районів. В Україні станом на 1 січня 2010 р. нараховується 366 малих міст, у яких проживає 6,4 млн. осіб, що становить майже 14% населення країни (більш як 20% міського населення). При цьому проблемами соціально-економічного розвитку малих міст визнаються низький рівень розвитку містоутворювальної бази, ринку праці та інфраструктури, відсутність джерел формування їх фінансових ресурсів. Погіршується спроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування малих міст щодо реалізації власних можливостей та делегованих повноважень, що зумовлює низький рівень надання відповідних соціальних та адміністративних послуг населенню.

Ситуацію ускладнює й те, що у спадок від радянської економіки Україна одержала велику кількість так званих мономістечок, життя яких повністю визначає робота одного або в найкращому разі кількох підприємств. Сьогодні зі всіх 459 українських міст таких приблизно 120, проживає там понад 2,5 млн. осіб.

У результаті цього постає завдання саморозвитку малого міста, що припускає пошук та активізацію внутрішніх джерел розвитку, насамперед – активізацію передусім людського капіталу, тому як інший капітал у муніципальних органів влади на сьогодні практично відсутній. Практика європейських країн свідчить про доволі високу ефективність реалізації локальних ініціатив розвитку території (Котлер, 2005).

Залежність конкурентних переваг від локальних умов певної території аналізував і апологет концепції конкурентоздатності М. Портер, який зазначає, що конкурентна перевага створюється та утримується в тісному зв'язку з місцевими умовами, тобто у кожній території існує величезна множина невиявлених, нереалізованих, ендегенних можливостей. Активізація цього специфічного регіонального потенціалу повинна стати основою розвитку.

Зростаючий інтерес економістів до концепції розвитку малих міст базується на великій кількості переконливих фактів, що найважливіші складові інноваційного процесу (генерування інновацій, трансфер технологій та ін.), є локалізованими географічно й тим самим висувають локальний аспект на передній план. М. Портер відзначав, що стійкі конкурентні переваги фірм на глобальному рівні найчастіше забезпечуються їх сильними позиціями «на місцях»: концентрацією високоспеціалізованих виробництв, персоналу, інституціональних структур, постачальників і т. д. в окремо взятих регіонах.

В умовах сьогодення, коли економічна й політична система на місцевому рівні практично повністю вичерпала свій потенціал, застаріла та потребує відновлення, виникає необхідність у новій системі управління. Історично склалося, що «розвиток території» та «управління територією» взаємозалежні. Розвиток території напряму залежить від управління територією, але управляти можна по-різному, тож різним буде й характер розвитку.

Криза економіки показала нагальну потребу змін системи регулювання у напрямі створення системи суспільно-державного партнерства. Відтак завданням управління розвитком території є формування та підтримка механізму самоорганізації суспільства, що запускається в дію людьми, працює за допомогою людей та дозволяє одержати конкретний результат розвитку території з врахуванням специфіки місцевих інтересів.

Економічні, соціологічні, політологічні дослідження показують, що громади, засновані на довірі та співробітництві, сприяють реалізації людського потенціалу. Все ширше в економічній літературі відзначається той факт, що соціальні зв'язки та довіра відіграють важливу роль

у підтримці економічного розвитку. Фактор соціального капіталу розглядається окремими авторами в якості необхідного «зонтичного» терміну для таких аспектів життя суспільства, що, незважаючи на складність виміру та включення у формальні моделі, розглядаються як найважливіші детермінанти довготермінового економічного успіху (Temple, 2001). Усвідомлення того, що «соціум має значення», змушує економістів враховувати цей фактор навіть при побудові теоретичних гіпотез. На думку Р. Пантема, «Соціальний капітал, втілений у нормах і мережах суспільної участі, є попередньою умовою економічного процвітання, так само як і ефективне самоврядування». З економічної точки зору важливо, що капітал соціальних зв'язків як особливий ресурс доповнює та здатний заміщати інші економічні ресурси і в такий спосіб веде до зниження як виробничих, так і трансакційних витрат. Соціальні цілі є значно ширшими, ніж стійке економічне зростання, тому що, по-перше, важливим є розвиток сукупного, не лише економічного добробуту, а по-друге, аналіз варіантів політичних рішень повинен у якості факторів також включати довгостроковий вплив на економічні, екологічні та соціальні тенденції. (Галиуллин, 2009).

Одним із головних аспектів розвитку є розробка механізмів суспільного вибору пріоритетів інноваційного процесу та їх реалізації, а також створення інструментів широкої інформаційної підтримки та популяризації інноваційних розробок для створення історій успіху.

Найбільш ефективним інструментом розвитку місцевих співтовариств стає залучення людей у спільну діяльність, спрямовану на досягнення суспільного блага або користі для всіх учасників.

Головними завданнями, які ставлять перед собою практики розвитку місцевих спільнот, є нарощення здібностей населення (capacity building) та наділення населення владою (community empowerment), перетворення місцевих жителів із суб'єктів впливу в суб'єкти дії, розвиток партисипативної демократії і залучення жителів до розвитку території (enhanced participation).

Підхід «розвиток, орієнтований на громаду» передбачає в першу чергу саме те, що визначення пріоритетів розвитку території, планування та реалізація заходів проводиться спільно – за участю місцевої громади та влади.

У світовій практиці діяльність із розвитку місцевих співтовариств із однієї сторони передбачає об'єднання людей, які проживають на одній території, і продукування у них почуття приналежності до певної соціальної групи, що характеризується загальними інтересами. З іншого боку, діяльність із розвитку місцевих громад передбачає діяль-

ність із розвитку господарської інфраструктури (створення робочих місць, розвиток системи охорони здоров'я, освіти і т. д.) для підвищення якості життя.

Виходячи з цього, головними завданнями, що ставлять перед собою всі практики розвитку місцевих громад, є:

- нарощення здібностей населення (людський капітал);
- наділення населення владою – перетворення місцевих жителів із суб'єктів впливу на суб'єктів дії;
- продукування відносин довіри, солідарності, партнерства, взаємної поваги на локальному рівні, зміцнення готовності людей до співпраці, формування у мешканців почуття приналежності, усвідомлення спільності інтересів та генерування соціальних зв'язків.

Зазначені аспекти формують основи та передумови саме для інноваційного розвитку території громади, зокрема впровадження соціально-орієнтованих інновацій (що відображають орієнтацію економіки, техніки і технологій на розвиток людського капіталу, підвищення ролі інтелектуальної складової соціуму), що виступає ефективним інструментом її збереження та розвитку.

Пріоритетність інновацій визначають переваги міст і регіонів – наявність кадрів, що підтримують основні та суміжні види діяльності (експертне консультування, використання венчурного капіталу або фінансових ресурсів корпорацій), культурної та політичної орієнтації на виробництво високоякісних продуктів і послуг, першокласної інфраструктури, високого рівня комфорту для життєдіяльності.

Щодо малих міст, то їх значення зростає при переході від індустріального до постіндустріального суспільства, завдяки ключовій ролі наступних факторів, що сприяють явищу руралізації: спрощення переміщення, спілкування та обміну інформацією на більших відстанях, ріст кількості спеціальностей, що дозволяють працювати віддалено, а також поява нових можливостей одержувати утворення дистанційно (smart education).

На початку XXI ст. розвиток малих міст набуває нового значення, однак ця проблема є досить актуальною для багатьох країн уже досить довго. Наприклад, ще в 40-ві рр. XX ст. у Великобританії розроблений план будівництва «нових міст», які були б позбавлені екологічних і соціальних проблем «старих». Цю ідею підхопили в багатьох країнах. Уже в 1970-х рр., теж починаючи зі США, в індустріальних країнах явно проявився процес контрурбанізації, що виразився у зворотному припливі населення з великих міст у малі міста глибинки.

У результаті сьогодні в Європі, і не лише в Західній, мережа малих міст містить у собі сучасні виробничі й туристичні центри. У США на території держави розосереджені університетські кампуси. Герман Саймон (Саймон, 2005), відомий німецький учений, у праці «Приховані чемпіони» відзначає, що сільські регіони й малі міста стали домом для компаній світового масштабу – лідерів на вузькоспеціалізованих ринках: переважна більшість «прихованих чемпіонів», які є інноваційними лідерами, працює саме в маленьких містах.

Г. Вебер (Weber, 2002) відзначає, аналізуючи зв'язок глобалізації та розвитку сільської місцевості, серед багатьох регіонально-економічних впливів глобалізації на сільку місцевість – аутсорсингу, розвитку туризму, інтеграції аграрних ринків у світову торгівлю, занепаду рівня локального постачання сіл і малих міст товарами і послугами, що функція інновацій, зокрема розвиток інноваційних центрів, є досить проблемним аспектом.

Незважаючи на це, розвинені інноваційні економіки мають в основі в соновному локальні інновації. Зокрема в ЄС відсоток науково-технологічних парків, що функціонують у малих містах, наближається до 53%. У Центральній Європі така цифра навіть ще вище, що логічно, оскільки це регіон із великою міською щільністю. Однак у Східній Європі більшість наукових парків розташовані у великих містах, хоча в цій зоні щільність міст менша.

10.2. Аналіз світового досвіду залучення місцевого співтовариства до локальних інновацій

У розвинених країнах виявлення зв'язку між формуванням (і/або зміцненням) місцевих співтовариств, здатністю людей до самоорганізації та якістю їхнього життя стало важливою ідейною основою для поширення в другій половині ХХ століття проблематики розвитку місцевих співтовариств. Таким чином, встановлення подвійної кореляції – між рівнем розвитку місцевого співтовариства і здатністю людей до самоорганізації на локальному рівні, а також між здатністю людей до самоорганізації на локальному рівні та їхній якості життя – лягла в основу відродження громади.

Наприклад, у Канаді з прийняттям національної інноваційної програми можна говорити про поглиблення процесу регіоналізації науки, оскільки один із основних напрямків інноваційної діяльності полягає в розвитку науково-технічного потенціалу окремих канадських співтовариств і поселень (community level) (Соколов, 2005). Так, у провінції Альберта в 1999 р. створено Міністерство інновацій

і науки, що об'єднало понад десяток різних підрозділів у державних відомствах провінції та ініціювало ряд програм із підтримки інноваційної діяльності в провінції. Також важливо, що сфера освіти в Канаді стосується компетенції провінційної влади, на федеральному рівні навіть немає міністерства освіти, а інноваційна програма Канади приймалася в рамках широкого суспільного обговорення завдань та механізмів, її реалізація заснована на залученні потенціалу широких кіл населення зі всіх регіонів країни. Уряд країни, приймаючи програму створення інноваційного суспільства, виходив з того, що до інноваційного процесу повинні бути залучені всі сектори економіки та суспільство, які в тісній взаємодії та за фінансової й інформаційної підтримки держави можуть забезпечити вирішення поставлених «інноваційних» завдань.

Дослідження 2012 року підтверджує висновки «Global Innovation Barometer» про те, що компанії виходять за рамки традиційної, закритої моделі інноваційності, працюючи в новій системі понять і поглядів. Вона дозволяє розвивати співробітництво між декількома партнерами, використати творчі ресурси середніх і малих підприємств та приватних осіб і тим самим створювати рішення, що задовольняють потреби локальних ринків. Бізнес-лідери в усьому світі вважають, що найбільш значимі інновації в XXI ст. будуть націлені не просто на одержання прибутку, а на розвиток суспільства й на те, щоб відповідати загальнолюдським потребам.

Усе частіше джерелами нових уявлень про те, у яких напрямках варто розвивати публічну політику, стають саме громадяни (Innovation, 2011). Так, муніципальна влада Бостона (США) розробили спеціальний додаток для iPhone, що забезпечив корисний двосторонній канал зв'язку для обміну інформацією з городянами. Реалізація таких значних проєктів, як Reboot Britain, підтвердила, використання Інтернету для так званого краудсорсінгу (передачі певних функцій невизначеному колу осіб) з метою розширення повноважень громадян та органів управління стає реальністю. У європейських країнах, особливо у Великобританії, існує також безліч прикладів того, що залучення громадян до публічної політики на місцевому рівні сприяє реалізації таких проєктів, як askbristol.com або «Відкрите місто» у Бірмінгемі. Іншим відомим прикладом може служити участь громадян району Берлін-Ліхтенберг у бюджетному плануванні.

Наведені факти обумовлюють ведення відкритого, постійного, заснованого на творчих і конкурентних принципах діалогу бізнесу, наукових кіл та громади, що дозволяє обмінюватися ідеями та технологічними рішеннями, спрямованими на більш точне визначення

потреб суспільства з метою використання колективного інтелекту для створення інноваційних послуг.

Розробка поняття інноваційного розвитку стосовно муніципального управління проводиться більшою мірою саме в рамках економічної науки. При визначенні інноваційного розвитку міста слід зазначити наявність якісних змін різних сфер життєдіяльності суспільства на основі розробки, створення та ефективного використання інновацій (економічних, соціальних, інституціональних та екологічних), спрямованих на зростання суспільного добробуту й підвищення якості життя населення міста.

Успішний досвід свідчить, що до участі в розвитку місцевих співтовариств залучаються також представники некомерційного сектора. Широке поширення одержали різноманітні НУО, діяльність яких спрямована на розвиток місцевих співтовариств – Корпорації місцевих співтовариств (Community Development Corporation), що займаються, у тому числі, наданням допомоги місцевій владі в розробці й реалізації програм розвитку місцевих співтовариств. Досить розповсюдженими стали також фонди місцевих співтовариств (Community Development Funds), благодійні організації, що працюють у рамках певної території та займаються збором засобів і виділенням грантів на проекти, що сприяють розвитку місцевого співтовариства. Участь у розвитку місцевих співтовариств стали також приймати і представники комерційного сектора. Так, у США поширення набули Фінансові інститути розвитку місцевих співтовариств (Community Development Financial Institutions) – вид приватних фінансових інститутів, що спеціалізуються на видачі кредитів на локальному рівні в рамках розвитку місцевого співтовариства (Кроль, 2011).

Професор Жан Бруно стверджує, що історія не урбанізованих територій Квебека (Канада) ілюструє креативність і винахідливість жителів (теза «малі міста – великі ідеї» – «small towns – big ideas») (Бруно, 2012; Will, 2008).

Напрямки інноваційного розвитку малих міст варто виділяти, виходячи з критерію провідної спрямованості економіки міста відповідно до його положення в системі розселення та критерію наявності специфічних місцевих умов. На основі цього варто виділити наступні два типи малих міст із певними особливостями стратегій розвитку:

1) малі міста розміщені у приміській зоні більших міст. Пріоритетним напрямком їхнього розвитку може стати стратегія супутника, що включає розширення мережі комунальних підприємств, розвиток виробництв, пов'язаних із більшим містом, що є центром системи

розселення, розвиток малого перспективного, у т. ч. інноваційного, підприємництва для забезпечення міста сільгосппродукцією, формування осередків житла або дачних районів;

2) малі міста – центри районної системи розселення за межами приміської зони великих міст. «Локомотивами» стратегічного розвитку таких міст може стати функція регіонального центра надання соціальних послуг (торговельного, культурного, медичного, комунального, управлінського, навчальних, маркетингу і менеджменту по збиранню, переробці і збуту сільгосппродукції).

Інновації в неурбанізованих регіонах можна класифікувати за трьома аспектами сталого розвитку й потенційними конкурентними перевагами:

- 1) продуктивне та стале використання природного середовища;
- 2) управління економічним розвитком;
- 3) структурування соціальної організації.

Усі ці інновації можна охарактеризувати як соціальні, що передбачають створення та впровадження нових інституціональних механізмів для рішення проблеми, надання послуги або використання нової можливості.

Головною їх ідеєю є принципи, що озвучені Марко Бегічем, колишнім мером Анкориджу та нинішнім сенатором від Аляски, який відзначив, що коли він був мером, то витрачав 50% часу на спілкування саме з представниками бізнесу. Головна його порада – мерам варто співпрацювати з підприємцями, що працюють на території громади, знайомитися з їх бізнесом та будувати атмосферу взаємної довіри, що дозволить адміністраціям вступити у взаємодію із приватним сектором при впровадженні інновацій та зробити громади, на території яких розміщені підприємства, конкурентоздатними та орієнтованим на ріст (Atkinson, 2012). При цьому головне – переконати виробничі підприємства на території громади задуматися над питаннями якості продукції або ефективності виробничих та операційних процесів і почати шукати інноваційні рішення цих питань.

Взаємодію з бізнесом варто організовувати за допомогою карти місцевих цінностей (Белоголовов, 2010), що являє собою бінарний ресурс, який може спрацювати при об'єднанні знань про територію та місцеве співтовариство («Слухати Землю») та місцевих жителів («Слухати Людей»). Карта складається з метою підвищення економічної, соціальної й культурної капіталізації території та місцевого співтовариства і повинна відображати оцінку ситуації на території, на думку місцевого населення й адміністрації, та стати основою для стратегії саморозвитку на основі міжсекторної взаємодії (узгодженні інтер-

есів з іншими рівнями влади та бізнесом). Для створення такої карти необхідно сформулювати пріоритети (на основі оцінки існуючої ситуації з урахуванням нових загроз та можливостей), основні напрями та показники розвитку, що дозволить виявити реальних суб'єктів інтересів та зробити адекватну оцінку ризиків втрат і вигід для них від інвестиційних проектів.

Важливе виявлення пріоритетів розвитку має враховувати:

1. Попередження ризиків втрати цінностей від інноваційно-інвестиційних проектів за рахунок забезпечення збалансованості трьох типів ефективності (бюджетної, комерційної та суспільної).

2. Збереження існуючих цінностей з підвищенням їхньої капіталізації (соціальних, культурних та економічних) і виявленням можливостей розвитку їх потенціалу на інноваційних засадах.

3. Стимування впливу потенційно неадекватного для території виробництва з втратою капіталізації цінностей (наприклад, будівництво автодороги або заводу без врахування інтересів місцевих співтовариств).

Результати «Global Innovation Barometer» (2012) показують наявність «парадоксу партнерства», за якого 86% керівників вважають, що партнерство – важливий компонент нової моделі інновацій, і лише 21% думають, що взаємодія з партнерами в щоденній практиці є найважливішим пріоритетом у забезпеченні успішного впровадження інновацій.

Щодо конкретних прикладів вищенаведених інновацій, то у сфері сталого використання природного середовища можна віднести такі ініціативи місцевих громад Канади:

- колективне управління приватними лісами (OGC): забезпечує більш ефективне управління та підвищення продуктивності лісів. Ці ініціативи також відповідають за лісовідновлення для створення нових робочих місць у неурбанізованих населених пунктах, залежних від лісів;
- заповідник Дюшенє: організує управління жителями великою частиною державних земель для відпочинку, туризму та охорони природи зі створенням при цьому робочих місць;
- агроекологічні сільськогосподарські клуби: 50 фермерів об'єдналися та найняли агронома для впровадження оптимальної практики охорони ґрунтів і природних ресурсів.

До заходів у сфері управління економічним розвитком малих міст відносяться:

- caisses populaires відіграють важливу роль в історії неурбанізованих регіонів Квебека, ці кредитні союзи продовжують віді-

гравати основну роль в економічному розвитку неурбанізованого сектору та економіки Квебека;

- кооперативи місцевого розвитку (JAL): нова форма кооперативу, у якому беруть участь усі громадяни одного або декількох населених пунктів для того, щоб колективні підприємства розвивали діяльність, що поліпшує місцеві соціально-економічні умови;
- SER (корпорація із заготівлі ресурсів): створена після соціального протистояння в 1970-х рр. у неурбанізованих регіонах, щоб забезпечити населенню неурбанізованих населених пунктів, яке проживає біля великих суспільних лісів Квебека, доступ до лісових ресурсів, головним чином за допомогою роботи задля відновлення суспільних лісів;
- агентства місцевого розвитку, створені федеральним агентством розвитку (відомим в інших провінціях як Корпорація подальшого розвитку населених пунктів), управління в яких передано місцевим зацікавленим сторонам, що надають технічну й фінансову підтримку недавно створеним малим підприємствам;
- центр місцевого розвитку (CLD): місцевий орган державної влади створює стимули до місцевого економічного розвитку та сприяє йому. Засоби надаються як центральним урядом, так і місцевими органами влади;
- фонди місцевого розвитку: разом із CLD і муніципалітетами ці місцеві інвестиційні фонди допомагали фінансувати нещодавно створені малі підприємства.

Структурування соціальної організації передбачає:

- медичні кооперативи: солідарний кооператив, керуючий медичним центром у малому населеному пункті для залучення лікарів;
- державно-приватне партнерство з надання послуг на місцевому рівні – механізми, що, як правило, використовуються для надання суспільних послуг, однак інноваційною є можливість створення державно-приватних партнерств у вітчизняних умовах;
- доступ до Інтернету як суспільної послуги: місцевий орган державної влади пропонує високошвидкісний Інтернет (широкополосний доступ) у віддалених неурбанізованих регіонах з використанням технології WiMax;
- консультаційні «круглі столи» стосовно виробництва сільськогосподарської продукції: конкретні зацікавлені сторони

поєднують зусилля для організації НДДКР та впровадження їх результатів із метою розширення можливостей виробництва, переробки і збуту нової харчової продукції;

- багаторівневі початкові школи для збереження школи;
- міжмуниципальні угоди з надання послуг: новий інституціональний механізм, у рамках якого муніципальні органи влади не урбанізованих регіонів спільними зусиллями організують надання послуг (наприклад, протипожежні заходи або видалення відходів).

10.3. Напрями активізації участі громади в процесах територіального розвитку на інноваційних засадах

Сьогодні основні питання розвитку на місцевому рівні залишаються невирішеними, зокрема громада не повністю розуміє, що саме являє собою сталий розвиток, яким чином кожен окремий громадянин може сприяти його досягненню і як роботодавці можуть організувати корпоративний рух у рамках своїх організацій на благо суспільства. У зв'язку із цим, необхідно сформувати культуру участі та залучити всіх зацікавлених осіб до участі у вирішенні даних питань (принцип «мобільних» інтелектів). І хоча вони можуть не усвідомлювати шляхи рішень усіх проблем, що постають перед ними, вони принаймні здатні продемонструвати відданість справі та своє прагнення, метою якого є досягнення блага на місцевому рівні.

Інноваційний розвиток вимагає нової стратегії роботи з населенням, де головним принципом повинен стати саме територіальний принцип, відповідно до якого *територія розглядається як джерело ресурсів, як джерело проблем, як місце, де ці проблеми повинні бути вирішені та вирішуються за участю населення*. Прийняття принципу територіальності дозволить збільшити число учасників процесу за рахунок залучення різних структур, професійних і соціальних груп, які живуть і діють на цій території. Усе це забезпечить процес становлення місцевого співтовариства, а ініціативи громади будуть виконувати функцію стимулювання соціально-економічних та екологічних інновацій для території в цілому.

Чим простіше та локальніше проект, тим зрозуміліший він для жителів і тим помітнішим буде результат. Це – ключ до успіху будь-якого проекту, але особливо проектів, спрямованих на соціальні зміни та розвиток на локальному рівні. Якщо проект заснований на пріоритетній для громади проблемі; якщо діяльність в рамках проекту базується на залученні населення до вирішення такої проблеми власними силами;

якщо результат відчутний та значимий для жителів – це гарний проект. Таким може стати і благоустрій території, і підтримка родин, що мають маленьких дітей, і створення сервісів для туристів тощо. Це можуть бути невеликі проекти соціального підприємництва, а можуть бути й амбіційні ідеї створення столиці або батьківщини чогось, когось близького для багатьох явища, що зберігає місцевий колорит. У кожному разі, повинна бути названа конкретна проблема та запропоновано її адекватне локальне рішення (Вайнер, 2011).

Перехід до розвитку регіональних систем повинен урахувати наступні положення (Шалмуєв, 2006):

1. Основою розвитку має бути комплексний підхід, тобто розгляд всіх сфер життєдіяльності міста як системи взаємозалежних компонентів.

2. Стратегія розвитку значною мірою визначається величиною та особливостями початкових потенціалів території.

3. Однією з основних проблем стійкого розвитку варто вважати визначення зон стійкості, що дозволить визначити перспективні напрямки розвитку та сконцентрувати на них зусилля, виходячи з доцільності використання того або іншого ресурсу, а також шляхів його використання.

4. Базовим принципом механізму розробки та реалізації програми розвитку є принцип «балансу інтересів», що дозволяє забезпечити дотримання інтересів підприємств та організацій різних форм власності, суб'єктів управління різного ієрархічного рівня та населення. У теорії та на практиці давно відома неможливість стихійного узгодження інтересів.

Найбільш успішними ініціативами інноваційного розвитку територій є ті, що об'єднують зусилля влади, бізнесу та громади, а також ті, що є найбільш ефективними з точки зору комунікацій між усіма зацікавленими у розвитку агентами (табл. 10.1).

При цьому суспільна участь – постійний процес взаємодії між установою (організацією), відповідальними за прийняття рішень і громадськістю, на чий інтереси діють наслідки планованих рішень. Механізм такої взаємодії щонайменше включає:

- 1) заходи, що сприяють повному розумінню з боку громадськості процедури прийняття рішень владою та механізмів для вивчення проблем;

- 2) поінформованість громадськості про статус і стадію реалізації певної ініціативи (проекту, плану, програми або політики, її перевірки та оцінки), а також про можливість одержання інформації та коментарів до неї та про інші види участі;

Форми участі громади в розвитку території (Участие, 2012)

Форма участі	Сутність	Приклад
<i>Вимоги за законом</i>	доступ до інформації	наприклад, Директива ЄС 90/313 щодо права на отримання інформації про навколишнє середовище
<i>Надання інформації</i>	система інформування громадськості	розробка інформаційного повідомлення та вибір каналів інформування
<i>Збір інформації</i>	вибір форми участі	інформаційні центри, аудит інтересів, розширені зустрічі, наради, конференції, анкетування тощо
<i>Спільна робота</i>	об'єднання в мережу	стимулює роботу в співробітництві та комунікації
	тематичні групи	інструмент для проектів, що включають складні питання та багато стейкхолдерів
	складання карти території громади	залучення місцевих жителів до опису та складання карт навколишнього середовища на їх ділянці
	багатокомпонентний аналіз	часто застосовується як альтернатива аналізу витрат-переваг
<i>Спільне прийняття рішень</i>	партнерство	допомагає прийти до консенсусу; накладає обов'язку стосовно проекту та процесу із самого початку
	консенсус	процес участі, при якому стейкхолдери працюють разом для досягнення результатів, від яких виграють усі
	«круглі столи»	зустрічі зацікавлених груп проекту
	«журі громадян»	один зі шляхів залучення поінформованих громадян до винесення рішень з питань суспільної політики
<i>Надання повноважень</i>	нарощення можливостей	посилення організаційних можливостей; надання інформації і тренінги для стейкхолдерів
	делегування	надання повноважень через меморандум про взаєморозуміння, урегулювання за законом або бюджетний контроль, із вказівку делегованих повноважень та обов'язків
	місцеві ініціативи (знизу вгору)	часто створюються НУО або місцеві групи активістів
	референдум	найвищий рівень участі

3) моніторинг думок громади про цілі й завдання проекту, найбільш ефективні шляхи використання наявних ресурсів; альтернативні стратегії розвитку та одержання іншої інформації, пов'язаної з прийняттям стратегічних рішень.

У випадку проектного підходу участь громади у процесі прийняття значимих рішень можна розділити на чотири етапи (Участие, 2011):

1. Інформування громадськості про намічувану діяльність (проекти, стратегії, ініціативах) на стадії аналізу проблемного поля та оцінки потреб.

2. Визначення думок різних груп інтересів із приводу реалізації проекту на основі наданої їм повної інформації щодо проекту та результатів досліджень (протоколи суспільних слухань, збір підписів, анкетування з питань, що стосуються даного проекту, протоколи зборів, звернення, резолюції тощо).

3. Організація та проведення суспільної експертизи.

4. Моніторинг реалізації проекту.

У процесі самоорганізації відбувається зв'язок структурних рівнів різного масштабу у вигляді кооперації частин системи з виникненням нової якості, що забезпечує синергетичний ефект, що може бути як негативним, так і позитивним. Інакше кажучи, якщо взаємодія учасників системи не буде ефективною, спрямованою на підвищення її стійкості, то можемо одержати резонансний ефект по її руйнуванню. Величина як позитивного, так і негативного синергетичного ефектів взаємодії елементів системи значно більше, ніж сума ефектів, що діють незалежно (Никонова, 2011).

Один із підходів до подолання проблем залучення громади до процесів розвитку розроблено Київською обласною дорадчою службою (Місцевий, 2003). Його ідея полягає в розробці та реалізації комплексних програм соціально економічного розвитку сільських територіальних громад, у підготовці яких саме громада приймає найбільш активну участь. Комплексна програма являє собою детально викладений документ з відповідними географічними, економічними та соціальними характеристиками окремої сільської ради та визначає сукупність завдань та поетапних послідовних заходів, націлених на реалізацію стратегії розвитку цієї громади, а також потрібні засоби, терміни виконання, витрати та відповідальних виконавців.

Для того, щоб суспільство підтримувало інновації необхідно почати спільну довгострокову програму взаємодії інститутів розвитку, PR організацій і мас-медіа. Програма повинна бути динамічною та ґрунтуватися на таких базових принципах:

- відкритості та доступності до можливостей інститутів розвитку;
- залучення навчальних закладів і науково-дослідних організацій;
- кластеризації регіонів залежно від потенціалів наукової спеціалізації;
- статусності й підтримки навчальних закладів середньої освіти;
- регулярного зворотного зв'язку та контролю реалізації проєктів.

Першим кроком у цьому напрямі потенційно може стати створення в містах (зокрема у проблемних мономістах) агентств місцевого розвитку, завдання яких полягає у розвитку бізнес-середовища в регіонах, та залучення інвестицій. Такі агентства, створені за участі Співтовариства Соціально Відповідальний Бізнес, уже працюють у містах Бурштин, Добротвор і Ладижин. Разом із міською владою вони розробляють інвестиційні паспорти міст і видають міні-гранти на проєкти соціальної сфери, енергозбереження або інфраструктуру, готуються навчати активне населення, як зареєструвати свій бізнес, і вже працюють над залученням інвестицій у міста. Наприклад, програма «Місто своїми руками» дає можливість городянам або громадським організаціям одержати до 95% фінансування на реалізацію значимого для жителів міста проєкту (Ковалевская, 2013).

Зазначені ініціативи підходять під дію теорії галузевого поширення інновацій Т. Хегерстранда, що робить ставку на ефект «впливу найближчого сусіда» та знайшла широке застосування в сільському господарстві країн Західної Європи. Фахівці вважають, що вона багато в чому ще може знайти застосування для розуміння діапазону сприйняття інновацій у тому числі і на локальному рівні. Дана теорія враховує закономірність «зародження – вплив на найближчого сусіда» та широко використовується у сучасних технологіях сприйняття населенням інновацій і просуванні нових споживчих товарів та послуг. Її застосування до місцевого розвитку передбачає розширення підтримки інновацій та включення до їх впровадження по мірі усвідомлення їх фактичного та потенційного ефекту. В 70-х рр. XX ст. в роботах Торнквіста і Претак про промислові інновації показано, що інновації виходили з великих міських центрів провідних країн та ієрархічно впливали по ланцюжку до дрібних міст. Однак цей процес часто блокувався або гальмувався в менш розвинених країнах і регіонах (Хемилтон, 2009).

У результаті сьогодні головне завдання громади – створити «моду» на інновації. Незважаючи на те, що держава має відігравати свою важливу роль в інноваційній системі, саме суспільство повинно праг-

нути до інноваційної діяльності та реалізувати алгоритми інноваційної поведінки, тобто сприяти створенню інноваційних продуктів і послуг, і лише тоді це стане трендом.

У США накопичений коштовний досвід партнерства влади та громадського суспільства при рішенні стратегічних завдань розвитку, що й буде використано при реалізації «Інноваційної ініціативи». Згідно з нею окремі штати відповідають за два напрямки стимулювання економічного розвитку:

- активне партнерство з центральним урядом у підготовці умов для економічного росту на території;
- визначення конкурентних переваг території та формування на їх основі політики місцевого інноваційного розвитку.

Зазначені ініціативи доцільно реалізовувати при виборі не менше двох і не більше трьох пріоритетів розвитку території, що дозволить уникнути концентрації виробництва на даній території з подальшим зменшенням стійкості локальної соціально-економічної системи. Також диверсифікація пріоритетів дозволить забезпечити умови для інноваційності, що багато в чому є наслідком зіткнення людей, які володіють різними знаннями і досвідом, оскільки саме протилежний підхід породжує групове мислення, відтворення старих ідей, стереотипів і підходів.

Найбільш зручно розвиток пріоритетів на окремій території можна реалізувати у формі кластерів. Взагалі кластерна політика являє собою систему державних і суспільних заходів та механізмів підтримки кластерів і кластерних ініціатив, що забезпечують підвищення конкурентоздатності регіонів, підприємств, що входять у кластер, розвиток інститутів, що стимулюють формування кластерів, а також забезпечують впровадження інновацій.

Реалізація проектів зі створення на території малого муніципального утворення кластеру дозволяє:

- забезпечити інноваційний розвиток малих виробничих підприємств на території малого муніципального утворення, а також у прилеглих депресивних сільських районах;
- забезпечити ефективний розвиток кооперації всередині кластеру та спеціалізації виробничої діяльності господарюючих суб'єктів;
- забезпечити повноцінне виробниче завантаження господарюючих об'єктів у кластері (на виділеній промисловій площадці);
- забезпечити створення нових високооплачуваних робочих місць і забезпечити високий соціальний ефект від діяльності кластера (промислової площадки) у цілому.

Відповідно до теорії конкурентоздатності М. Портера, найбільш конкурентоздатні в міжнародних масштабах фірми однієї галузі звичайно сконцентровані в одному регіоні, що пов'язано з хвильовою природою інновацій, які поширюються найбільш конкурентоздатними компаніями та включають постачальників, споживачів і конкурентів даних компаній.

Зважаючи на це, останнім часом усе більше штатів США почали розробляти спеціалізовані програми, що спрямовані на приведення систем освіти в коледжах у відповідність до стратегій економічного розвитку діючих на їх території кластерів (наприклад, Алабама, Коннектикут, Північна Кароліна, Південна Кароліна, Вашингтон і Вісконсін).

Важливим напрямом розвитку також має бути співпраця з інститутами розвитку як на національному, так і міжнародному рівні. Це, насамперед, гранти міжнародних організацій для реалізації локальних проектів за пріоритетними напрямками (наприклад, енергозбереження).

Зокрема Програма розвитку ООН пропонує сьогодні ініціативним групам селян, таким як неформальні об'єднання фермерів, власників особистих селянських господарств, членів існуючих обслуговуючих кооперативів і т. п., можливість пройти відповідне навчання та взяти участь у конкурсі на одержання технічної і фінансової допомоги для створення заготівельно-збутового кооперативу. Дана ініціатива реалізувалась Програмою розвитку та інтеграції Криму ПРООН в Україні разом з районними державними адміністраціями й районними радами.

Незважаючи на негативні загальні тренди, в Україні вже є цілий ряд прикладів ініціатив, що здатні стати локомотивами розвитку.

Одним із таких є рух креативних міст – Creative City (на основі праці Чарльза Лендрі «Творче місто: путівник для міських інноваторів»: місто стає найважливішим простором громадського та інтелектуального ресурсу регіону) (<http://creativecommons.org.ua>), ідеєю якого є те, що «для того щоб вижити в конкурентному середовищі глобальної економічної системи міста повинні змінитися та винайти свою ідентичність заново». У межах проекту на конференції «Інтегрований розвиток старої частини Львова як успішний інструмент сталого міста» було підписано Львівську декларацію намірів, у якій усі учасники відзначили потребу розвитку українських міст і готовність співпрацювати для їх розвитку.

Прикладом системного підходу до державно-суспільного партнерства є проект «Територія майбутнього», що почав реалізовуватися в

Херсонській області за ініціативи обласної державної адміністрації в 2013 році.

Для залучення максимальної кількості територій у рамках проекту пропонується реалізація чотирьох «хвиль» (табл. 10.2).

У результаті об'єднання зусиль влади, бізнесу та населення будуть створені плани розвитку територій, які поєднують у собі стратегічне бачення, унікальність та економічні стимули. Проект спрямований на розвиток села, району та окремого міста.

Першим етапом є залучення населених пунктів-волонтерів, які першими зголосяться розвиватися за унікальною інноваційною схемою. Строк реалізації проекту – до 2015 року. Розробники відзначають, що:

1) реалізація проекту являє приклад практичного втілення в життя головної тенденції 2013 року – «спільного створення цінностей» (тільки об'єднання зусиль допомагає вирішувати складні проблеми);

2) у рамках проекту починає використовуватися дієвий механізм народного самоврядування: активізація участі громадськості, підвищення якості роботи влади, формування усвідомлення, що територія району, міста, села – це територія, успіх розвитку якої залежить від консолідації зусиль жителів і влади;

3) у рамках проекту відбувається управління ініціативами та виховання громадської самосвідомості. Влада створює умови, щоб громада виробила навички проектного мислення.

У рамках реалізації в царині державно-приватного партнерства та проекту «Територія майбутнього» Великолепетихський район одним із перших надав своє бачення подальшого соціально-економічного розвитку своїх територій.

Пріоритетним для району був і залишається проект відновлення зрошення й технічного водопостачання, бо аграрна сфера – це основне джерело добробуту населення, і реалізація проекту дозволить окремим населеним пунктам, вулицям, незважаючи на далеке їх розташування, одержувати воду, необхідну для нормального життя та роботи.

У районі введений проект, що дозволяє здійснювати забір води із Дніпра. Результат – відновлення зрошувальних систем і здешевлення ціни на воду для користувачів. Проект передбачає зрошення 507 присадибних ділянок, тобто 73,4 га землі. Вартість такого масштабного будівництва майже 2 млн грн. Частину фінансування проекту погодилося взяти на себе населення. Будівництво системи майже завершено. Довжина такого водогону досягає майже 10 тис. метрів. Для району відновлення зрошувальних систем – це економічний порятунок. Рубанівський зрошувальний канал колись охоплював 6,5 тис. га земель, а тепер працює лише на половину.

Механізм проекту «Територія майбутнього» (Проект, 2013)

Хвиля	Перелік заходів	Основні результати
Перша «Пілотні території-добровольці»	Визначення «пілотних сільських» для відпрацювання алгоритму впровадження проекту. Концентрація зусиль обласної і районних державних адміністрацій, представників громадських організацій для вироблення алгоритму визначення «точок економічного росту», стратегічних конкурентних переваг території (тренінги, суспільні збори, координація з місцевими товаровиробниками, активізація громади, розробка проєктів та їх спільна реалізація)	Вироблення покрокового механізму реалізації проєкту у кожному селі
Друга «Пілотні райони»	Визначення районів, у які входять «пілотні села». Проведення серед сіл, що не приєдналися до проєкту, інформаційної роботи щодо перспектив проєкту. Приєднання максимальної кількості сіл району до проєкту. Вироблення механізму реалізації проєкту в районі	Вироблення покрокового механізму реалізації проєкту в кожному районі
Третя «Інформування»	На базі «пілотних сільських територій» розробляються тренінгові програми для кожної території, що долучається до проєкту (залучення позабюджетних засобів, активізація громадськості тощо). Здійснення освітньо-просвітницьких програм (тренінгів)	Постійно діюча інформаційна кампанія через об'єднання зусиль влади, громадських організацій і вищих навчальних закладів регіону
Четверта «Комплексна реалізація»	Визначення послідовності залучення до проєкту сіл, селищ і районів. Проведення класифікації напрямків розвитку районів (виробнича, курортно-рекреаційна та ін.). Упровадження покрокового механізму реалізації проєкту у більшості сіл, селищ і районів області	Створення самодостатніх територій області (село, район, місто), що забезпечать стійкий розвиток і високий рівень якості життя. Кожна сільська й селищна рада буде мати програму соціально-економічного розвитку території (з унікальними, конкурентоздатними «точками» економічного росту). Більшість сільських і селищних рад буде мати успішний досвід реалізації соціально значимого проєкту і досвід участі громади в створенні стратегії розвитку

Сьогодні на місцевому рівні джерелом високих доходів стає не лише рента від використання природних ресурсів, а й виробництво нових ідей, технологій та впровадження інновацій. У результаті постає завдання підтримки децентралізації та місцевого розвитку, що дозволять створювати на місцевому рівні суспільно-державно-приватні партнерства як необхідну умову місцевої інноваційної системи. Варто підкреслити, що необхідно підтримувати не лише науково-технічні інновації на підприємствах, а й соціальні, що відкривають нові способи виробництва товарів, надання послуг і підвищення якості життя.

Потенційними сферами участі громади у впровадженні інновацій у малих містах можуть бути:

1) формування сприятливого господарського клімату та розвиток багатопрофільної економіки (розвиток існуючого економічного потенціалу міста, розвиток нових галузей, розвиток малого бізнесу, сфера формування споживчого ринку, система міжбюджетних відносин та управління муніципальними фінансами);

2) розвиток міської інфраструктури (розвиток житлового господарства та системи послуг, удосконалення інфраструктури розвитку міста, поліпшення стан навколишнього середовища);

3) формування сучасної системи стратегічного планування.

Участь громадськості підвищує легітимність рішень та передбачає, що ухвалені рішення є прийнятними і що можна покращити їх якість – через розширення можливостей для висловлення думок з метою ухвалення кращого варіанта за допомогою фасилітації місцевими експертами. Це також дає можливість залучення традиційно маргіналізованих груп до процесу управління, призводить до підвищеної інформованості про ухвалені рішення та можливі результати. Загалом участь у процесах розвитку надає людям почуття розширення власних можливостей.

І насамкінець, будь-яке фінансування із будь-якого джерела може бути отримане та використане найбільш ефективно не сторонніми організаціями, а самими жителями поселень, які об'єдналися в некомерційні або комерційні організації, що здатні пропонувати інвестиційні проекти та готові реалізовувати замовлення й соціальні програми на своїй території.

Розділ 11. Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації як напрям ефективного використання спільних ресурсів сільських громад в Україні

11.1. Об'єктивні передумови переходу до обслуговуючої кооперації в сільській місцевості

Упродовж останніх років аграрний сектор України розвивався шляхом укрупнення виробництва, створення великих агрохолдингів. Зростає чисельність компаній, які господарюють на десятках, а то й сотнях тисяч гектарів, займаються інтенсивним веденням землеробства, відмовляючись від малоприбуткових напрямів діяльності. Це призводить до вивільнення робочої сили. До того ж, із кожним роком погіршується стан соціальної інфраструктури, яка не фінансується в достатньому обсязі. Вказані процеси зумовлюють зменшення робочих місць, міграції сільського населення у великі міста, далеке та близьке зарубіжжя. Порівняно з 1990 роком чисельність жителів сільської місцевості зменшилася на 2,7 млн. осіб, або 16% і становить 14,3 мільйони (Офіційний, 2013). Сільські населені пункти поступово обезлюднюють і припиняють своє існування, смертність у них на третину перевищує цей показник у міських поселеннях. За останнє десятиліття щороку припиняє своє існування до 20 населених пунктів. Чисельність об'єктів соціального призначення в сільській місцевості постійно зменшується. Майже не проводяться роботи з будівництва доріг із твердим покриттям, об'єктів інженерного облаштування, житла, об'єктів комунально-побутового та соціально-культурного призначення.

Проте, сільські території розглядаються не лише як місце проживання близько третини населення України, а також як невід'ємна частина аграрного сектору країни. За офіційною статистикою, лише господарствами населення виробляється молока 78% , м'яса – 43%, яєць – 39%, картоплі – 98%. Крім того в них утримується понад 77% корів, свиней – 55%, птиці – 50% (Офіційний, 2013). Це значні обсяги у загальнодержавному виробництві, які не залучаються до економічного обороту.

У 2012 році за ініціативи Міністерства аграрної політики та продовольства України в державі запроваджується проект «Рідне село», який передбачає підвищення якості життя сільського населення через зміцнення сільської економіки, налагодження соціальної інфраструк-

тури, покращення довкілля. Основним принципом державної ініціативи є перенесення акценту бюджетної підтримки на малого та середнього сільськогосподарського виробника. Цей сегмент виробників є основним гарантом продовольчої безпеки країни і головним роботодавцем на селі. Великотоварне сільськогосподарське виробництво в Україні уже сформувалося. Його головним завданням є нарощення експортного потенціалу, що наразі й відбувається. Великі аграрні формування застосовують потужну техніку, новітні технології та мають мотивацію до динамічного розвитку. Разом із тим, середні та дрібні господарства за цих умов намагаються просто вижити. Тому ініціативою Мінагрополітики «Рідне село» підтверджується пріоритетність державної підтримки малого та середнього аграрного виробництва.

Одним із засобів покращення економічної ситуації в сільській місцевості є розвиток кооперації. Кооперативних рух серед дрібних та середніх товаровиробників – один із дієвих європейських інструментів сталого сільського розвитку. До того ж, 2012 рік відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН проголошено Міжнародним роком кооперативів. Тому ініційований державою проект прийнятий у контексті розвитку світового кооперативного руху.

Незважаючи на те, що в господарствах населення виробляється вагома частка сільськогосподарської продукції, у селах і донині відсутня належна заготівельно-збутова мережа. Існуючі заготівельні пункти переробних підприємств не відповідають потребам сьогодення, оскільки не забезпечують умов формування товарних обсягів якісної продукції та сприятливих закупівельних цін. Через систему кооперації дрібний виробник зможе отримувати державну підтримку, зокрема у вигляді цінового регулювання, виробничих дотацій, а також доступу до кредитних ресурсів.

В Україні знаходиться 11,5 тисяч сільських громад. Площа присадибних ділянок жителів сіл становить 3,5 млн га, що є вагомим підґрунтям для розвитку кооперації. Уряд має наміри допомогти кожній громаді в економічному обґрунтуванні тих напрямів діяльності, які вони оберуть: переробка сільськогосподарської продукції, сільський (зелений) туризм, розвиток легкої промисловості тощо. Проте сільська громада має самостійно усвідомити свою роль та само організуватися, не відкидаючи активність економічно зацікавлених селян та підтримуючи ініціативи сільського чи селищного голови. (Ладика, 2013)

Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація сприяє:

- підвищенню ефективності сільськогосподарського виробництва завдяки оптимізації витрат товаровиробників на придбання засобів виробництва, проведення окремих технологіч-

них операцій, здійснення маркетингових досліджень, а також збільшення прибутку від реалізації продукції;

- розширенню доступу сільськогосподарських товаровиробників, особливо особистих селянських та фермерських господарств, до агросервісних послуг;
- удосконаленню для сільськогосподарських товаровиробників процесу реалізації продукції, більш ефективному використанню каналів збуту, досягненню міцних позицій на ринку, адаптації до ринкових умов;
- створенню додаткових робочих місць у сільській місцевості, поліпшенню соціального захисту сільського населення, підвищенню рівня життя на селі.

До того ж, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи відіграють важливу роль у розвитку сільської місцевості, а саме (Маслак, 2009):

1. Ведуть до стабільного процвітання сільськогосподарських товаровиробників. Завдяки збільшенню прибутку, отриманого за рахунок кооперативу, у виробників з'являється як мотивація, так і необхідні засоби для розвитку виробництва. Забезпечення матеріально-технічними ресурсами і надання послуг кооперативів сприяє зростанню продуктивності в аграрному секторі. Завдяки послугам, які надають обслуговуючі кооперативи, сільськогосподарські товаровиробники можуть реалізовувати вироблену ними продукцію за більш вигідними цінами і знижувати витрати на виробництво. У міру того, як кооператив посилює свої позиції на ринку, члени кооперативів будуть отримувати все більше переваг.

2. Забезпечують зростання продуктивності праці. У процесі реструктуризації сільськогосподарських підприємств створення сільськогосподарських кооперативів робить можливим підтримання цілого комплексу виробничої інфраструктури і робить його доступним для всіх новостворених сільськогосподарських підприємств. Обслуговуючий кооператив може надавати дрібним власникам послуги, яких вони потребують, стати з'єднувальною ланкою між ними та ринковою економікою, що дозволяє значно підвищувати продуктивність праці й отримувати стабільний дохід. Кооперативи допомагають виробникам сільськогосподарської продукції протистояти комерційним структурам, які є посередниками в ланцюгу виробництва та збуту сільськогосподарської продукції.

3. Сприяють плавному та ефективному протіканню процесу реструктуризації сільськогосподарського сектору. На відміну від переробних підприємств, які часто працюють не на повну потуж-

ність, кооперативи можуть покладатися на своїх членів, які одночасно є їх клієнтами і власниками. Члени кооперативу не лише беруть зобов'язання з постачання виробленої ними продукції в кооператив, вони зацікавлені в цьому. Тому кооператив може спрогнозувати обсяг діяльності та задіяти своє обладнання на повну потужність.

4. Ведуть до оптимального використання виробничих потужностей. Завдяки послугам зі зберігання та переробки продукції, сільськогосподарські товаровиробники мають можливість реалізувати продукцію на стабільних умовах. Кооператив може виступити на ринок з більш вигідною пропозицією, ніж кожен окремих виробник, що врівноважує сили між виробниками, переробниками та закупівельниками, які донедавна посідали домінуючі позиції. Кооператив – це система, яка з'єднує сільськогосподарських виробників із ринком і дозволяє їм адаптуватися до його вимог.

5. Забезпечують зайнятість, соціальну захищеність та інтеграцію селян. Для неможливих об'єднання в кооперативи є можливість забезпечити себе роботою, отримувати стабільний заробіток, задовольнити свої потреби в навчанні, розвитку соціального капіталу в тій місцевості, де проживають. На міжнародному рівні сільськогосподарські кооперативи також визначаються як елемент самопомогі, особливо в часи агресивних методів формування ринкової економіки, коли селяни часто залишаються незахищеними. Жодна організаційно-правова форма виробників, приватних структур не зацікавлена настільки, як кооперативи, сприяти розвитку соціального капіталу на тих територіях, де розвивається ця структура.

6. Сприяють розвитку сфери послуг на селі. У світі особливого значення набувають сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, ощадні каси, спілки взаємодопомоги. У сільській місцевості немає розвиненої сфери банківських, касових послуг. Тільки кооперативні структури можуть вирішити цю проблему.

7. Сприяють процесу екологізації сільськогосподарського виробництва та сталого розвитку сільських територій. Кооперативи у своїй діяльності здатні ефективно вирішувати питання пов'язані із формуванням позитивного екологічного іміджу цих підприємств, високих стандартів якості та безпечності продукції та підвищенням рівня обізнаності населення шляхом розвитку органічного виробництва, сприяння щодо доступу до новітніх екологічно безпечних та ресурсозберігаючих технологій, полегшення процесу сертифікації виробників (в тому числі екологічної), забезпечення доступу до фінансування, наприклад для зменшення хімізації виробництва та вирішення вже існуючих проблем.

Статистика кооперативного руху свідчить про значні перепади у створенні таких суб'єктів господарювання. Упродовж 2005–2009 рр. в Україні практично зупинився процес створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, а в окремих регіонах вони взагалі припинили свою діяльність. Так, кількість зареєстрованих кооперативів зменшилася з максимального показника 1127 (2005 р.) до історичного мінімуму – 645 (2010 р.).

У 2011 р. (станом на 1 січня 2012 р.) зареєстровано вже 920 кооперативів (рис. 11.1).

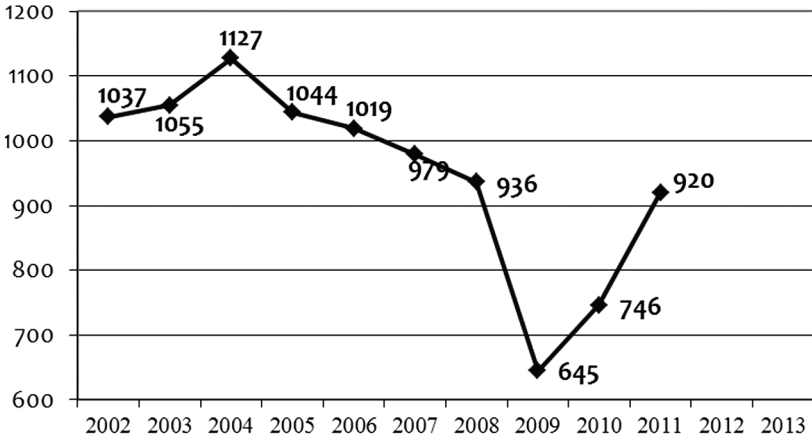


Рисунок 11.1. Динаміка кількості сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів в Україні

Найбільше сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів створено у Вінницькій, Львівській, Рівненській, Волинській, Кіровоградській, Хмельницькій та ряді інших областей.

Наразі часто ототожнюється поняття сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів і колгоспів, які створювалися за часів колективізації 20-30-х років та на початку 90-х років минулого століття. Хоча, і колгосп, і кооператив передбачають пайові внески для формування статутного фонду господарського суб'єкта, що реєструється в установленому законом порядку, як юридична особа, останній має властиву лише йому специфіку.

Особливістю обслуговуючого кооперативу є те, що він не втручається в діяльність своїх членів, які самостійно займаються виробництвом сільськогосподарської продукції, а тільки сприяє їм у здійсненні такої діяльності. Це добровільне об'єднання дрібних виробників

товарної продукції, основною метою якого є не отримання прибутку, а допомога своїм членам.

11.2. Особливості створення та функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів

Законодавчою основою створення, функціонування та припинення діяльності сільськогосподарських кооперативів є Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» (Про сільськогосподарську, 1997), нова редакція якого ухвалена 20 листопада 2012 року. Також діяльність сільськогосподарських кооперативів базується на нормах Конституції України, Цивільного, Господарського, Податкового і Земельного кодексів України, інших нормативно-правових актів.

Базовим для всіх видів кооперації є Закон України «Про кооперацію» (Про кооперацію, 2003) від 10 липня 2003 року, яким визначені правові, організаційні, економічні та соціальні основи функціонування кооперації в Україні. За цим законодавчим актом: кооперація – система кооперативних організацій, створених з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб своїх членів; кооперативна організація – кооператив або кооперативне об'єднання; кооператив – юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування.

Метою кооперації є задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативних організацій на основі поєднання їх особистих та колективних інтересів, поділу між ними ризиків, витрат і доходів, розвитку їх самоорганізації, самоуправління та самоконтролю.

Основними завданнями кооперації є:

- підвищення життєвого рівня членів кооперативів, захист їх майнових інтересів і соціальних прав;
- створення системи економічної і соціальної самопомоги населення та суб'єктів господарювання;
- залучення у виробництво товарів, робіт, послуг, додаткових трудових ресурсів, підвищення трудової і соціальної активності населення;
- створення й розвиток інфраструктури, необхідної для провадження господарської та іншої діяльності кооперативів із метою зростання матеріального добробуту їх членів та задоволення потреб у товарах і послугах;

- сприяння сталому розвитку та становленню засад демократичного суспільства.
- Кооперація базується на таких основних принципах:
- добровільності вступу та безперешкодного виходу з кооперативної організації;
- соціальної справедливості, взаємодопомоги та співробітництва;
- рівного права голосу під час прийняття рішень (один член кооперативу – один голос);
- вільного вибору напрямів і видів діяльності;
- демократичного контролю за діяльністю кооперативних організацій та їх посадових осіб з боку членів кооперативних організацій;
- безпосередньої участі членів кооперативної організації в її діяльності.

Згідно зі ст. 6. закону кооператив є первинною ланкою системи кооперації, він створюється внаслідок об'єднання фізичних та/або юридичних осіб на основі членства для спільної господарської та іншої діяльності з метою поліпшення свого економічного стану.

Відповідно до завдань та характеру діяльності кооперативи поділяються на такі типи: виробничі, обслуговуючі та споживчі. За напрямками діяльності кооперативи можуть бути сільськогосподарськими, житлово-будівельними, садово-городніми, гаражними, торговельно-закупівельними, транспортними, освітніми, туристичними, медичними тощо.

Сільськогосподарський кооператив утворюється фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції.

Виробники сільськогосподарської продукції – юридичні особи всіх організаційно-правових форм господарювання та їх відокремлені підрозділи, фізичні особи (фізичні особи-підприємці, домогосподарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин.

Чинники, що спонукають виробників сільськогосподарської продукції до кооперування:

- вигода від участі у великих за обсягом господарських операціях, створення конкуренції комерційним посередницьким фірмам та уникнення конкуренції між собою, використання професійного менеджменту;

- можливість отримувати прибуток не тільки від виробництва, а й від подальших стадій руху виробленої ними продукції в межах маркетингового ланцюжка певного товару (виробництво – збирання та зберігання – переробка – транспортування – оптова торгівля – роздрібна торгівля – споживання);
- вихід на вигідні ринки збуту, постачання і послуг, у тому числі міжнародні;
- переваги від координації дій, розподілу ризику і отримання ринкової вигоди, тобто забезпечення контролю ситуації на ринку.

Кооператив є юридичною особою, має самостійний баланс, розрахунковий та інші рахунки в установах банків, печатку із своїм найменуванням. Законом передбачена можливість існування кооперативного об'єднання та визначено порядок його створення.

Кооперативне об'єднання – спілка, ліга, асоціація, альянс та інші форми добровільного об'єднання кооперативів за видами діяльності чи територіальною ознакою з метою створення сприятливих умов для діяльності кооперативів, що входять до його складу, та їх членів. Членом кооперативного об'єднання також може стати інше кооперативне об'єднання.

Зазначається, що кооперативні об'єднання створюються та діють із місцевим (сільським, селищним, міським, районним, обласним, республіканським в Автономній Республіці Крим) або загальнодержавним статусом і є некомерційними організаціями.

Члени кооперативного об'єднання будь-якого рівня – кооперативи, кооперативні об'єднання – зберігають статус юридичної особи.

Закон встановлює основні засади взаємовідносин між державою і кооперативними організаціями. Так, згідно зі ст. 37 закону держава гарантує додержання прав і законних інтересів кооперативних організацій та їх членів, максимально сприяє розвитку і зміцненню їх господарської самостійності, а також сприяє підготовці висококваліфікованих кадрів для системи кооперації, розвитку мережі кооперативної освіти, проведенню наукових досліджень з питань кооперації.

Кооперативні організації взаємодіють з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в питаннях виробництва продукції та надання послуг з метою зниження рівня безробіття, розв'язання інших економічних і соціальних проблем.

Власність кооперативних організацій є недоторканною, перебуває під захистом держави і охороняється законом. Забороняється використання майна кооперативних організацій на цілі, не пов'язані з їх статутною діяльністю.

Держава не відповідає за зобов'язаннями кооперативних організацій, а кооперативні організації не відповідають за зобов'язаннями держави.

Законом забороняється втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фінансово-господарську та іншу діяльність кооперативних організацій, крім випадків, безпосередньо передбачених законом.

У ст. 37 зазначається також, що збитки, завдані кооперативній організації внаслідок виконання рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, а також внаслідок невиконання чи неналежного виконання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування передбачених законодавством обов'язків щодо цієї організації, підлягають відшкодуванню у встановленому порядку. Спори з питань відшкодування збитків вирішуються в судовому порядку.

Контроль за діяльністю кооперативних організацій здійснюють відповідні органи державної влади в межах своєї компетенції, встановленої законом.

Законом були внесені зміни й доповнення до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» із метою приведення в повну відповідність його норм до норм Закону України «Про кооперацію» та врегулювання наявних розбіжностей з нормами діючих законодавчих актів. Фактично, Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» був викладений у новій редакції (замість 38 статей він тепер містить 16).

Закон також корелює з новою редакцією ст. 52 Господарського кодексу України, якою сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи (СОК) були віднесені до суб'єктів, які здійснюють некомерційне господарювання, а також ст. 86 Цивільного кодексу України, якою СОК були віднесені до непідприємницьких товариств.

Також в законі викладені основні поняття (ст. 1), що унеможлиблює подвійне трактування окремих дефініцій. Зокрема:

- сільськогосподарська кооперація – система сільськогосподарських кооперативів, їх об'єднань, утворених з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативів;
- сільськогосподарський кооператив – юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції, що добровільно об'єдналися на основі членства для провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою,

зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва й матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування;

- сільськогосподарський обслуговуючий кооператив – сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції для організації обслуговування, спрямованого на зменшення витрат та/або збільшення доходів членів цього кооперативу під час провадження ними сільськогосподарської діяльності та на захист їхніх економічних інтересів;
- участь у господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу – збут через такий кооператив сировини, продукції її переробки, закупівля засобів виробництва, користування технологічними послугами кооперативу в обсязі та порядку, передбачених його статутом та/або правилами внутрішньогосподарської діяльності.

Закон визначає (ст. 3), що за цілями, завданнями та характером діяльності кооперативи поділяються на виробничі та обслуговуючі. Якщо сільськогосподарські виробничі кооперативи провадять господарську діяльність, основною метою якої є отримання прибутку, та реалізують свою продукцію за цінами, що встановлюються самостійно на договірних засадах з покупцем, і є суб'єктами підприємницької діяльності, то обслуговуючі – спрямовують свою діяльність на обслуговування своїх членів – виробників сільськогосподарської продукції, не маючи на меті одержання прибутку, і є неприбутковими організаціями.

Неприбутковість діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів визначається з огляду на такі ознаки:

кооператив надає послуги тільки своїм членам;

члени кооперативу несуть відповідальність за зобов'язаннями, взятими перед кооперативом щодо їх участі в господарській діяльності кооперативу;

послуги надаються з метою зменшення витрат та/або збільшення доходів членів кооперативу.

Термін «неприбутковість» (на відміну від терміна «безприбутковість», який означає, що суб'єкт господарювання ставить собі як основну мету отримання прибутків, однак через об'єктивно-суб'єктивні фактори не може їх отримати) не означає відмови від

отримання прибутку, чи швидше доходу, оскільки кооперативи мають бути не лише рентабельними, а й конкурентоздатними в умовах ринкової економіки.

В обслуговуючих кооперативах прибуток є не самоціллю, а способом досягнення іншої мети – задоволення потреб насамперед членів кооперативу шляхом надання їм послуг у найефективніший спосіб. Неприбутковість СОК стосується не ефективності його роботи, а розподілу коштів, які в некооперативних організаціях вважаються прибутком. Решта ознак підприємства, таких як участь у процесах обміну, використання найманої праці та її економічне заохочення, в кооперативах є незмінними.

Залежно від виду діяльності сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі та ін.

Обслуговуючі кооперативи можуть надавати такі види послуг:

- переробні – переробка сільськогосподарської сировини, що виробляється членами таких кооперативів (виробництво хлібобулочних, макаронних виробів, овочевих, плодово-ягідних, м'ясних, молочних, рибних продуктів, виробів і напівфабрикатів з льону, луб'яних культур, лісо- і пиломатеріалів тощо);
- заготівельно-збутові – заготівля, зберігання, передпродажна обробка та продаж продукції, виробленої членами таких кооперативів, надання їм маркетингових послуг.
- постачальницькі – закупівля та постачання членам таких кооперативів засобів виробництва, матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки, виготовлення сировини, матеріалів та постачання їх членам кооперативу.

У разі поєднання кількох видів діяльності утворюються багатофункціональні кооперативи.

Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи надають своїм членам й інші послуги, зокрема технологічні, транспортні, меліоративні, ремонтні, будівельні, із ветеринарного обслуговування тварин і племінної роботи, бухгалтерського обліку й аудиту, науково-консультативного обслуговування.

Практика свідчить, що в сучасних економічних умовах найбільш життєздатними є багатофункціональні обслуговуючі кооперативи, оскільки диверсифікація ділової активності знижує підприємницький ризик таких кооперативів. Експерти вважають, що українському аграрному товаровиробнику необхідна досконала мережа багатогалузевих кооперативів. Згодом можлива спе-

ціалізація СОК за певними напрямками діяльності чи за певними видами послуг.

Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не є власниками сільськогосподарської продукції, що вироблена, вирощена, відгодована, виловлена або зібрана (заготовлена) його членами – виробниками сільськогосподарської продукції. Власниками сільськогосподарської продукції, яка заготовлюється, переробляється, постачається, збувається (продається) таким кооперативом, є його члени. Обслуговуючі кооперативи можуть на добровільних засадах утворювати об'єднання, які є неприбутковими і провадять свою діяльність на тих самих засадах, що й окремі СОК.

За рішенням загальних зборів сільськогосподарський обслуговуючий кооператив може бути реорганізовано лише в інший кооператив, а кооперативне об'єднання – в інше кооперативне об'єднання. В обслуговуючих кооперативах об'єднується тільки частина власності товаровиробників, необхідна для повноцінної роботи кожного такого кооперативу, шляхом передання йому грошового або натурального (у вартісній оцінці) внеску на основі вироблених принципів, зафіксованих в установчій угоді про створення кооперативу.

Особливістю обслуговуючого кооперативу є те, що він:

- належить сільськогосподарським товаровиробникам – своїм членам і водночас клієнтам та управляється ними на демократичних засадах;
- надає своїм членам ті послуги, які необхідні для їх власних колективних, фермерських чи особистих підсобних господарств;
- не ставить за мету отримання прибутку для себе, а передбачає збільшення прибутковості господарювання своїх членів.

Специфічною й найхарактернішою рисою кооперативу є те, що його члени поєднують в одній особі співвласника (засновника) кооперативного підприємства та його клієнта. Це має важливе стимулююче значення, сприяє орієнтації інтересів учасників кооперативного підприємства насамперед на пошук економічної вигоди у групових діях. Для члена кооперативу як власника достатньо, щоб доходи кооперативу могли покрити витрати за послуги, на які він очікує як клієнт.

Прийняття нової редакції Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» має суттєво покращити законодавчі податкові, фінансово-кредитні, економічні умови діяльності кооперативів та їх членів, позитивно вплине на цінові коливання на продовольчому ринку, створить умови для функціонування прозорої мережі заготівлі

та збуту сільськогосподарської продукції, що сприятиме зростанню обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, сприятиме забезпеченню продовольчої безпеки країни. Крім того, зазначені умови сприятимуть економічному розвитку дрібних виробників сільськогосподарської продукції, стимулюванню їх до об'єднання в кооперативи, створять сприятливе економічне середовище для формування на їх основі середніх виробників сільськогосподарської продукції – фермерів та позитивно вплинуть на соціальний розвиток сільських територій.

Підзаконними нормативними актами є Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2002 р. № 1858 «Про затвердження Програми розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на 2003–2004 роки»; постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 557 «Про затвердження державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року» (втратила чинність внаслідок укрупнення державних цільових програм та діє в рамках Програми розвитку українського села на період до 2015 р.); наказ Міністерства аграрної політики України від 26 червня 2003 р. №191 «Про затвердження примірних статутів сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу», який може використовуватись, але з урахуванням змін у чинному законодавстві та поточної ситуації.

Правовідносини у сфері сільськогосподарської кооперації, у тому числі обслуговуючої, в Україні регулюються загальним, галузевим та спеціальним законодавством, а також рядом підзаконних актів Кабінету Міністрів України та Міністерства аграрної політики та продовольства України, що в цілому створює достатнє правове поле для діяльності сільськогосподарських кооперативів.

Прийнятий в 1997 році Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» відродив історичну ідею кооперативного руху на селі, зробив її більш юридично повноцінною, що дало змогу різним типам і видам цих кооперативів, зокрема обслуговуючим, успішно розвиватися поряд з іншими аграрними структурами.

Сучасне законодавство України у сфері кооперації характеризується безсистемністю, недосконалістю галузевих законів, суперечливістю в регулюванні кооперативних відносин, багаторівневістю нормативно-правових актів, неузгодженістю термінології та норм, що суттєво гальмує розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, знижує її ефективність. Прийняття нової редакції Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» покликано значною мірою вирішити вищезазначені проблеми.

11.3. Світовий досвід реалізації інтересів громади через створення обслуговуючих кооперативів

Розвиток кооперативного руху та підтримка його з боку держави є необхідною передумовою відродження українського села. І світовий досвід підтверджує, що саме завдяки об'єднанню в кооперативи дрібно- та середньотоварні виробники можуть підвищити конкурентоспроможність своєї продукції. Тому інтерес селян до таких об'єднань поступово зростає. (Присяжнюк, 2013)

Проблеми з розвитком сільських територій, зосередженням основного виробництва сільськогосподарської продукції у дрібних виробників та відсутністю ефективних каналів збуту спостерігалися декілька десятків років тому в країнах Європейського Союзу. Проте наразі для європейських країн характерний сталий економічний розвиток сільської місцевості.

Зокрема, через систему кооперативів Європейського Союзу, що належать сільськогосподарським виробникам, у Скандинавії реалізується 80% товарної продукції, в Нідерландах – 65%, Німеччині, Іспанії, Франції – 50–52%. Так, частка молока, яка продається через сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи становить від 65% у Бельгії, до 100% – у Норвегії та Швеції; частка кооперативних продажів овочів і фруктів становить від 32% у Німеччині до 80% у Нідерландах; свинини – від 15% в Італії, до 96% – у Данії; зерна – від 20% у Великобританії, до 70% – у Франції. Крім цього, частка кооперативного постачання виробничих ресурсів у Європі досягає 50%. Зокрема, через кооперативи постачається до 65% мінеральних добрив у Скандинавії, Франції та Німеччині; до 55% насіння – в Ірландії, 73% – у Франції; до 40% техніки та обладнання у Скандинавії, 36% – у Німеччині. До того ж, кооперативними переробними підприємствами країн ЄС виробляється 45–50% продуктів харчування. Так, у Скандинавії кооперативи переробляють до 90% молока; у Швеції, Нідерландах та Франції – до 60% зерна; у Данії, Бельгії, Нідерландах, Франції, Німеччині – 53% овочів та фруктів. Для порівняння у США кооперативи здійснюють переробку 80 % молока, забезпечують виробництво 51% цукру, займаються постачанням 44% пального тощо. Загалом у світі нараховується близько 700 мільйонів кооперативів, у тому числі на частку сільськогосподарських об'єднань припадає 42 відсотки. (Цимбал, 2010).

Умовно обслуговуючі кооперативи Європи можна поділити на декілька груп. Найбільш чисельною є група кооперативів, які займаються заготівлею, переробкою та збутом оптом та в роздріб сільськогосподарської продукції. До другої групи належать кооперативні

утворення, що створені з метою закупівлі засобів виробництва з наступним постачанням у селянські господарства, що їх утворили.

Основними вигодами членів кооперативів у світі є вищі ціни реалізації продукції, можливість самостійного експорту продукції, тривале зберігання продукції, здешевлення витрат на придбання виробничих ресурсів, наявність професійного менеджменту й маркетингу. У свою чергу від розвитку кооперації виграє й суспільство. Збереження фермерського типу господарювання забезпечує зайнятість населення та зростання добробуту сільських сімей. Таким чином у Франції, враховуючи міграцію сільських жителів, із 38 тисяч сільських поселень не зникло жодного, а в кооперативах зайнято 0,5 млн осіб. До того ж, під впливом кооперативів формується здорове конкурентне середовище, яке стримує зростання споживчих цін.

Загалом передумовами розвитку світової кооперації стали:

- економічні: перетворення капіталістичного устрою в домінуючий у економіці європейських країн і США; промислова революція; бурхливе зростання виробництва машин, торгівлі, міст, збільшення робітничого класу, виникнення нових середніх міських прошарків – основної соціальної бази майбутніх кооперативів;
- соціальні: тяжке матеріальне становище осіб найманої праці, і великий прошарок малозабезпеченого міського й сільського населення в 40–50 рр. XIX століття;
- політичні: прийняття буржуазною державою конституції з правами й свободами людини (право на створення організацій, свобода слова, зборів, виборче право тощо);
- фінансові: формування національних кредитно-банківських систем, які спростили, здешевили і прискорили надання кредиту;
- правові: широкий розвиток акціонерних компаній і прийняття законів, які регулюють їхню діяльність, що дає змогу кооператорам реєструвати свої організації як акціонерні товариства;
- ідеологічні: просвітницька й практична діяльність основоположників окремих видів кооперативів: споживчих – Роберта Оуена і Уільяма Кінга;

виробничих – Філіпа Буше та Луї Блана; кредитних – Шульце-Деліча та Фердінанда Райфайзена.

Друга половина XIX ст. – початок XX ст. стали періодом зародження кооперації та світового кооперативного руху. Саме на цей час у Європі сформувалася соціальна база кооперації, прийняті перші кооперативні законодавчі акти, що сприяло масовій появі різних видів

кооперативів. Важливу роль у процесі зародження та розвитку кооперативного руху відіграли ідеологи кооперації, які обґрунтували роль і значення кооперації, створили її організаційно-правові засади, надали кооперативному рухові організований характер на національному та міжнародному рівнях. Саме в цей час кооперативи довели свою ефективність та дієвість, стали життєздатною альтернативою приватному капіталу.

Упродовж свого історичного розвитку міжнародний кооперативний рух повною мірою відчував зміни у світовій політичній та економічній системах. Кожна із знакових подій XX ст. – Перша та Друга світові війни, революції та національно-визвольна боротьба, крах колоніальної системи, холодна війна, європейські інтеграційні процеси та крах соціалістичної системи – мали серйозний вплив на стан і розвиток кооперативного руху у світі. Періоди піднесення в розвитку світової кооперації (зародження кооперації, 50–80-ті рр. XX ст.) чергувалися з періодами її кризи та навіть занепаду (період між двома світовими війнами).

З 90-х рр. XX ст. міжнародний кооперативний рух розвивається в нових політичних, економічних та ідеологічних умовах: ринкова модель економіки стала домінуючою, що створило однакові умови для діяльності та розвитку кооперації, зникло ідеологічне протистояння між організаціями-членами МКА, що було характерним для Альянсу з часів створення СРСР та світової системи соціалізму. Міжнародний кооперативний альянс, як незалежна неурядова організація, що об'єднує кооперативи з усього світу, є вартовим кооперативних цінностей та принципів, обстоює інтереси та захищає добробут кооперативів, зміцнює їх спроможність та здійснює моніторинг діяльності, поширює передовий досвід і ноу-хау кооперативного руху.

Міжнародний кооперативний альянс був створений у серпні 1895 року в Лондоні. З 1982 р. штаб-квартира МКА розташована в Женеві (Швейцарія). Юридичний статус МКА як корпоративного органу регулюється положеннями Цивільного кодексу Швейцарії. Офіційними мовами МКА є англійська, французька, німецька, російська та іспанська. Рішення щодо ступеня використання кожної мови приймає правління.

Членами МКА є міжнародні та національні кооперативні організації з усіх секторів економіки, включаючи сільське господарство, банківський сектор, рибацтво, охорону здоров'я, житлове будівництво, промисловість, страхування і туризм.

Міжнародний кооперативний альянс об'єднує кооперативні організації всього світу, представляє їх інтереси та слугує їм. МКА стоїть

на сторожі цінностей та принципів кооперативного руху, характерної для нього вартісно-орієнтованої економічної моделі, яка надає індивідам і громадам інструмент самопомоги та впливає на їх розвиток. Альянс захищає інтереси кооперативів, поширює кращий досвід та ноу-хау, сприяє розбудові їх спроможності, здійснює моніторинг діяльності та поступу кооперативних організацій.

МКА діє на підставі Статуту, прийнятого Генеральною Асамблеєю 6 червня 2008 р. (набув чинності 1 січня 2009 р.), зі змінами, внесеними Генеральною Асамблеєю 20 листопада 2009 р.

Цілями МКА є: 1) сприяння світовому кооперативному руху, що базується на принципах взаємодопомоги та демократії; 2) підтримка та захист кооперативних цінностей та принципів; 3) сприяння розвитку економічних та інших взаємовигідних стосунків між організаціями-членами; 4) сприяння міжнародному миру і безпеці шляхом підтримки сталого людського розвитку, економічного і соціального прогресу народів; 5) сприяння досягненню рівності між жінками і чоловіками у процесі прийняття рішень та іншій діяльності в межах кооперативного руху.

МКА організований на глобальному, регіональному, секторальному та тематичному рівнях, він структурно складається:

- з центральної штаб-квартири;
- чотирьох регіонів (Африка, Америка, Азія, Європа);
- глобальних та секторальних організацій;
- тематичних комітетів.
- МКА намагається досягти своїх цілей на всіх вищезазначених рівнях:
- слугуючи форумом для обміну досвідом та джерелом інформації про розвиток кооперативного руху, відповідні дослідження і статистику;
- координуючи дії, спрямовані на сприяння розвитку кооперативного руху;
- налагоджуючи співробітництво з глобальними та регіональними інституціями, зокрема з організаціями ООН, іншими урядовими і неурядовими міжнародними та національними організаціями, які переслідують важливі для кооперативного руху цілі;
- будь-якими іншими доречними способами.

Визначення кооперативу (ст. 6 Статуту МКА). Кооператив є самоврядною асоціацією осіб, які добровільно об'єдналися з метою задоволення своїх спільних економічних, соціальних і культурних потреб та прагнень шляхом створення підприємства, яке перебуває в їх спільній

власності та демократично контролюється ними.

Кооперативи засновані на цінностях самопомоги, особистої відповідальності, демократії, рівноправ'я, рівності та солідарності. Відповідно до традицій засновників кооперативного руху, члени кооперативів обстоюють такі етичні цінності, як чесність, відкритість, відповідальність перед суспільством і турбота про інших людей.

«Декларація кооперативних принципів» прийнята у вересні 1995 р. в Манчестері на Міжнародному конгресі МКА, присвяченому столітньому ювілею Альянсу. До тексту Декларації включили оновлений перелік основоположних принципів, покликаних слугувати настановою для кооперативних організацій усіх країн світу на початку XXI ст.

Принципи кооперації є керівними настановами, за допомогою яких кооперативи втілюють свої цінності в практику:

1. Добровільне та відкрите членство. Кооперативи є добровільними організаціями, відкритими для всіх людей, які здатні скористатися їх послугами та готові взяти на себе обов'язки членства, без гендерної, соціальної, расової, політичної та релігійної дискримінації;

2. Демократичний контроль із боку членів. Кооперативи є демократичними організаціями контрольованими своїми членами, які беруть активну участь у формуванні їх політики та прийнятті рішень. Жінки і чоловіки, які є обраними представниками, підзвітні членам кооперативів. Члени первинних кооперативів мають рівні права під час голосування (один член – один голос). Діяльність кооперативів інших рівнів також організована на демократичних засадах.

3. Участь членів кооперативу в економічній діяльності. Члени кооперативів беруть справедливу участь у формуванні основного капіталу своїх кооперативів та демократичному контролю за ним. Щонайменше частина цього капіталу є, зазвичай, спільною власністю кооперативу. Члени кооперативу, як правило, отримують номінальні або мінімальні виплати по своїм пайовим внескам, що є умовою їх членства. Кооператори скеровують прибуток на досягнення однієї або всіх зазначених цілей: розвиток власного кооперативу, іноді шляхом створення неподільних фондів; виплати членам кооперативу пропорційно їх участі у господарській діяльності кооперативу; підтримку інших заходів, схвалених членами кооперативу.

4. Самоврядність та незалежність. Кооперативи є автономними організаціями самопомоги, контрольованими своїми членами. Кооперативи укладають угоди з іншими організаціями, у тому числі урядовими, або залучають капітал із зовнішніх джерел лише за умови демократичного контролю з боку своїх членів та збереження кооперативної автономії.

5. Освіта, підготовка та інформація. Кооперативи здійснюють навчання та підготовку своїх членів, виборних представників, менеджерів та працівників, з тим щоб вони могли зробити якомога вагоміший внесок у розвиток своїх кооперативів. Вони інформують громадськість – особливо молодь та лідерів, що формують громадську думку, – щодо сутності та переваги кооперації.

6. Співробітництво між кооперативами. Найефективніше кооперативи слугують своїм членам та зміцнюють кооперативний рух за допомогою співпраці на рівні місцевих, національних, регіональних та міжнародних структур.

7. Турбота про громаду. Кооперативи працюють задля сталого розвитку громад на основі схваленої їх членами політики.

Аналізуючи кооперативний рух в окремих країнах Європи, можемо привести приклад сусідньої Польщі.

На розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації та всього агропромислового комплексу в цій країні значний вплив здійснили саме зовнішньоекономічні чинники. Головним каталізатором став вступ до ЄС та подальше відкриття (лібералізація) аграрних ринків. Використовуючи дешеві польські ресурси для виробництва сільськогосподарської продукції (особливо м'яса птиці), іноземні інвестори будують великі фабрики з виробництва бройлерів. При цьому зернове господарство, яке є сировинною базою, в країні не розвивається, оскільки інвестори використовують імпортований комбікорм.

Проте, вказані явища не зупинили розвиток обслуговуючої кооперації в сільській місцевості. Враховуючи, що кількість кооперативів у різних адміністративних регіонах (воєводствах) суттєво відрізняється, якість товарів і послуг не відрізняється від інших організаційно-правових форм. Крім того, ключовою є роль обслуговуючої кооперації у розвитку сільських територій. Кооперативи законодавчо отримали право залучати до свого менеджменту найманих працівників, які отримали контролюючі функції в соціально-економічній сфері. До компетенції вказаних працівників належить розгляд звернень членів кооперативу та вирішення питань розвитку соціальної інфраструктури території, на якій розміщена громада.

Слід відмітити, що в Польщі часто під кооперативним рухом розуміють ринкові організації фермерів – «групи сільськогосподарських виробників» як вертикально організовані добровільні організації, основною метою яких є спільний продаж продукції учасників. Така спільна реалізація виробленої продукції покращує ринкові пропозиції членів групи, хоча й може призвести до збільшення ціни. Крім того, це дозволяє фермерам підвищити кількість та якість виробле-

ної продукції, знизити транзакційні витрати, перерозподілити прибуток, який раніше отримували посередники, обмінюватися передовим досвідом господарювання та знаннями. При цьому членство в таких групах виробників не передбачає змін у правах власності на засоби та предмети праці фермерів, у колективній власності знаходиться лише прибуток, одержаний від спеціальної діяльності. (Досвід, 2011)

Одним із головних нормативних документів Польщі, що регулює діяльність сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, є Закон про сільськогосподарську групу виробників та їх відносин. [Ustawa, 2000]. Він визначає групи сільськогосподарських виробників як організації, утворені сільськогосподарськими виробниками, метою діяльності яких, окрім виробничо-комерційних функцій, є захист навколишнього природного середовища. При цьому групи виробників мають право утримувати союзи виробників.

Крім того, вказаний документ передбачає державну підтримку діяльності організованих громадських (підприємницьких) утворень. Підтримка може бути реалізована в таких формах (Досвід, 2011):

- пільгові умови отримання інвестиційних кредитів;
- гарантії кредиту від Агентства з реструктуризації та модернізації сільського господарства;
- звільнення від оподаткування робіт з модернізації засобів, які знаходяться у володінні групи понад 5 років, із моменту їх реєстрації в місцевих органах влади;
- надання субсидій (допомоги) в обсягах понад 5% від вартості річного обороту в перший та другий роки, а потім 4%, 3% та 2% в наступні роки для груп з річним оборотом нижче 1 млн. євро, та 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5% та 1% від річного обороту для груп з оборотом більшим 1 млн. євро. При цьому розмір субсидій на одну групу не може бути більшим, ніж 1 млн. євро у перший та другий роки, 80000 євро у третій рік, 60000 євро в четвертий рік, та 50000 у п'ятий рік. Спочатку субсидії можна було витратити лише на адміністративні цілі, але пізніше цю норму виключили із законодавства.

Слід відзначити, що лише близько 7 % сільськогосподарських груп виробників виконують умови щодо отримання субсидій згідно вказаного нормативно-правового акту.

Разом із тим, вказаний закон не визначає особливостей організаційно-правової форми для таких груп виробників. Отже, такі об'єднання можуть мати неформальний характер або зареєстровану форму економічного чи соціального підприємництва відповідно до чинного законодавства Польщі. Разом із тим кількість об'єднань

постійно зростає, оскільки це сприяє розвитку кооперативного руху. Об'єднання груп виробників мають різну організаційно-правову форму господарювання, проте, зокрема, виробники свинини надають перевагу кооперативам.

Запровадження у Польщі політики щодо кооперативів виявилось позитивним стимулом для фермерів щодо підвищення їх конкурентоспроможності на ринках агропродовольчої продукції. Таке заохочення часто є необхідним, особливо в країнах з перехідною економікою, (зокрема і в Україні), у яких ідея кооперації чи кооперативів була створена помилками в управлінні, які мали місце в агропромисловому секторі. Важливо, що законодавчі акти стосовно груп виробників не нав'язують фермерам якусь особливу юридичну форму господарської діяльності.

Розділ 12. Земельні ресурси сільських територіальних громад: механізм формування та ефективність використання

12.1. Сутність земельних ресурсів членів сільської громади та земель, що перебувають у їх спільній власності

У період проведення реформ у політичній, соціальній та економічній сферах суспільного життя одним з найважливіших напрямів є удосконалення земельних відносин. Вказані перетворення мають супроводжуватися якісно новими підходами до залучення у господарський оборот, використання та відтворення земельних ресурсів. Закріплена у ч. 2 ст. 14 Основного закону держави доктрина гарантування права власності на землю передбачає перебудову економічного механізму господарювання із використанням переважно ринкових важелів (Конституція, 1996). Вказана обставина суттєво впливає на соціально-економічне становище як окремих територіальних громад, адміністративних одиниць, так і країни в цілому.

Необхідність активізації місцевого розвитку обумовлює потребу в розробці нових методів управління земельними ресурсами територіальних громад та їх членів, передусім, у сільській місцевості та пошуку шляхів більш раціонального їх використання. Водночас використання природних ресурсів у цілому та землекористування зокрема має здійснюватися з безумовним дотриманням принципу наукової обґрунтованості, забезпечення процесів відтворення та здійснення заходів з охорони навколишнього середовища.

Земля визначається чинним законодавством як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави (Земельний, 2001). Її продуктивна частина – ґрунтовий покрив є невід'ємною складовою не лише екосистеми планети, а й продуктивних сил суспільства.

В контексті місцевого розвитку сільських територій одним із вирішальних чинників виробництва є земельні ресурси, що складаються із земель запасу, якими розпоряджаються сільські, селищні ради, а також із розпайованих земель, що належать на правах власності колишнім членам колективних та державних сільськогосподарських підприємств. Розпайовані землі використовуються членами громади для ведення особистого селянського господарства, або консолідовані та передані в оренду сільськогосподарським підприємствам.

Сучасні зростаючі вимоги до використання людиною природних ресурсів у цілому, та залучення їх у виробничі процеси зокрема, спрямовують розвиток як галузей економіки, так і територіальних утворень, не на тимчасове зростання фінансових результатів діяльності, а на задоволення потреб споживачів у довготерміновому періоді. Як зазначає В. В. Писаренко, орієнтація на сьогоднішні потреби споживачів не може в повній мірі забезпечувати конкурентоздатність підприємства, оскільки ці потреби в майбутньому можуть змінюватися (Писаренко, 2008). У контексті місцевого розвитку це можливо здійснити лише за умови дотримання громадою політики сталого землекористування, збереження властивостей продуктивної частини землі.

Елементи природи, які прямо чи опосередковано використовуються у виробничій діяльності окремого члена сільської громади, сільськогосподарського підприємства, групи підприємств у межах певної адміністративної одиниці, регіону чи держави в цілому у своїй сукупності становлять природно-ресурсний потенціал відповідного рівня локалізації.

У сучасних умовах дискусійним залишається твердження щодо вищого рівня ефективності виробництва, і відповідно, більш ширшого економічного підґрунтя для місцевого розвитку на основі великотоварного виробництва, як у більшості розвинених країн світу. Так, упродовж 2008 – 2012 рр. в Україні, спостерігається випередження щорічного приросту обсягів виробництва продукції сільськогосподарськими підприємствами порівняно з господарствами населення на 1694,2 млн. грн. (рис. 12.1).

Одночасно простежується стійка тенденція до збільшення щорічного приросту площі сільськогосподарських угідь у користуванні громадян порівняно з аналогічним показником у сільськогосподарських підприємствах на 182,68 тис. га (рис. 12.2).

При цьому слід відзначити чітку залежність обсягів виробництва продукції населенням від розміру землі у користуванні. Найменші значення виробленої продукції та площі сільськогосподарських угідь у користуванні (відповідно 100 112,8 млн. грн. та 15 584,5 тис. га) спостерігалось у 2008 р., найбільше (відповідно 112 642,6 млн. грн. та 15 984,0 тис. га) – у 2011 р. Це пояснюється значно звуженими можливостями щодо регулювання інших виробничих чинників (робочої сили, виробничого та фінансового капіталу) у даній категорії господарств.

Поняття “використання земельних ресурсів” нами розглядається як виконання ними певних функцій. На всіх виробничо-технологічних рівнях вони є просторовим базисом для розміщення виробничих потужностей, а в галузі сільського господарства, зокрема, в рослинництві – також й основним засобом та предметом праці.

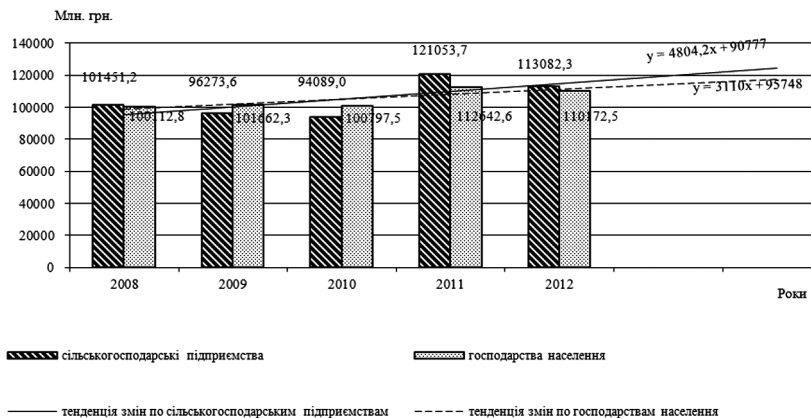


Рисунок 12.1. Динаміка виробництва валової продукції сільського господарства у сільськогосподарських підприємствах та господарствах населення України, млн. грн. (у постійних цінах 2010 р.)

Джерело: (Сільське, 2013; Сільське, 2012), розрахунки автора

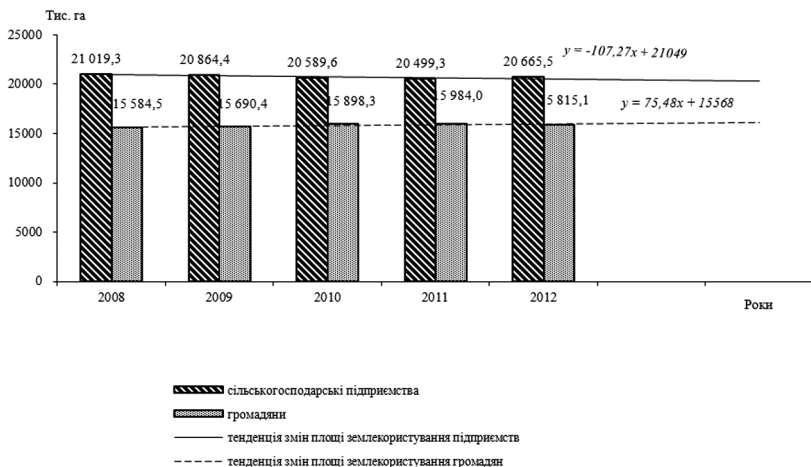


Рисунок 12.2. Динаміка площі сільськогосподарських угідь у розрізі категорій землекористувачів, тис. га (на кінець року)

Джерело: (Сільське, 2013; Сільське, 2012), розрахунки автора

Для членів сільської громади, що здійснюють землекористування з метою виробництва сільськогосподарської продукції, земля, крім операційного просторового базису, у процесі створення сприятливих умов для росту рослин із залученням інших засобів праці, виступає також як предмет праці. Разом з цим, у результаті зміни лімітуючих фізичних та хімічних параметрів ґрунту, людина використовує землю також і як засіб праці, що має здатність генерувати урожай.

Крім того, земельні ресурси у разі відповідного нормативно-правового забезпечення мають важливе значення як майно під заставу. Необхідною складовою механізму іпотечного кредитування за розглянутою схемою є оцінка отриманого фінансового ефекту. З цією метою нами пропонується досліджувати зміну чистого прибутку власників земельних ділянок за рахунок залучення кредитних ресурсів під заставу земель сільськогосподарського призначення за формулою:

$$\Delta \text{ЧП}_{in} = \text{ГО}_з \cdot K_{\text{фл}} \cdot \frac{(P_a - I_{in})}{100} \cdot \frac{(1 - C_n)}{100}, \quad (1)$$

де $\Delta \text{ЧП}_{in}$ – приріст (зниження) суми чистого прибутку за рахунок залучення кредиту під заставу земель сільськогосподарського призначення, грн.;

$\text{ГО}_з$ – ринкова вартість земель сільськогосподарського призначення – заставної бази, грн.;

$K_{\text{фл}}$ – коефіцієнт фінансового лівериджу;

P_a – рівень рентабельності активів, %;

I_{in} – відсоткова ставка іпотечного кредиту, %;

C_n – ставка оподаткування, %.

Головною причиною незадовільних умов кредитування сільського господарства, і, відповідно, уповільненого розвитку сільських територій, є досить високий ступінь ризику ведення агробізнесу, його залежність від численних неконтрольованих чинників (погодні умови, рівень волатильності цін на сільськогосподарську продукцію тощо). Заставна база на даний час продовжує формуватися за рахунок майбутнього врожаю (звідси й домінування короткострокових кредитів, термін погашення яких не перевищує тривалості операційного циклу), будівель, споруд, машин і обладнання, що мають значний ступінь зносу та не можуть розглядатися як ліквідне забезпечення кредитів.

Перманентне ставлення до землі як до майже безоплатного ресурсу з огляду на неспівмірність існуючих розмірів орендної плати та отриманих вигод від землекористування, неврахування її вартості у балансовій вартості активів, недоліки здійснення земельно-када-

стрових робіт, а також тривалі правові обмеження фактично виключають дану складову потенціалу сільськогосподарських підприємств з господарського обліку та позбавляють їх можливості використовувати землю в якості кредитного забезпечення.

На відміну від усіх інших елементів потенціалу місцевого розвитку, які у процесі виробництва зазнають фізичного та морального зносу, а після досягнення критичних величин втрати якісних властивостей стають непридатними для подальшого використання, землю при умові забезпечення відтворювальних процесів можливо використовувати як засіб виробництва без строкових обмежень.

Оскільки в Україні тривалий час діє мораторій на здійснення операцій з купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, правові основи для функціонування повноцінного ринку землі на даний час відсутні, як відсутня й належна інфраструктура такого ринку. Водночас, зважаючи на певний дисбаланс у земельно-ресурсному забезпеченні сільськогосподарських підприємств в окремих територіальних одиницях, та неспроможність певної частини власників земельних ділянок самостійно їх обробляти, можливо зробити висновок про необхідність функціонування ринку земель в Україні. Господарський оборот і використання земельних ресурсів нами пропонується розглядати за наступною моделлю (рис. 12.3.).

На протигагу традиційним поглядам щодо землекористування, згідно яких регулюванню має підлягати не лише спосіб використання наявних земельних ділянок (система обробітку, удобрення, сівозміни тощо), нами наголошується на необхідності приведення кількісних параметрів цих ресурсів у відповідність до інших складових виробничого потенціалу бізнес-одиниці (особистого селянського господарства члена територіальної громади, сільськогосподарського підприємства тощо) за умови наявності відповідного фінансового забезпечення та сприятливої ринкової кон'юнктури.

Із розвитком земельного ринку, збільшенням обсягу інвестицій в сільське господарство перед вказаними бізнес-одиницями певної сільської територіальної громади постає необхідність обґрунтування шляхів залучення земельних ресурсів. Величина попиту на земельні ресурси сільськогосподарського призначення є похідною від попиту на продукцію галузі. Шляхом застосування маржинального аналізу можливо визначати оптимальний розмір власних земельних площ порівняно із обсягом орендованих земель за формулою:

$$L_p = \frac{FC_l}{R_l - VC_l}, \quad (2)$$

де L_p – розмір власних земельних площ, за якого досягається безбитковість діяльності господарського формування певної громади, га;
 FC_l – постійні витрати на земельні ресурси (без урахування суми орендної плати за землю), грн.;

R_l – обсяг платежів за оренду одиниці (гектара) земельної площі, грн.;

VC_l – питомі змінні витрати, пов'язані з господарським використанням одиниці (гектара) земельної площі, грн.

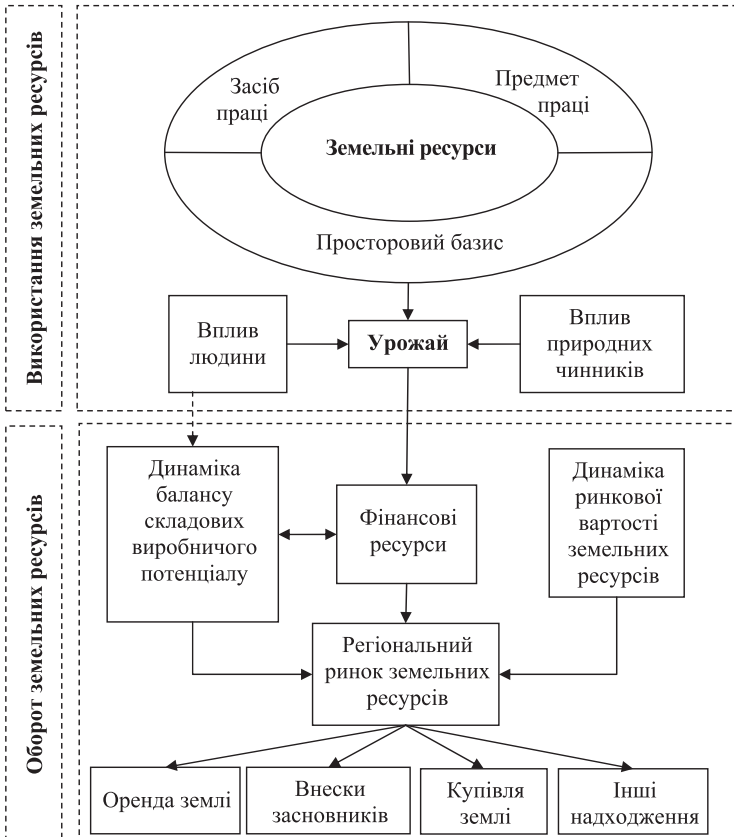


Рисунок 12.3. Модель господарського обороту і використання земельних ресурсів

Джерело: авторська розробка

Земля як специфічний об'єкт ринкової пропозиції на макрорівні характеризується абсолютною нееластичністю, оскільки запропонувати на продаж земельних ділянок більше, ніж створено природою, неможливо. Проте, для забезпечення розвитку в сільській місцевості, окремі бізнес-одиниці, в яких залучення у господарське використання додаткових земельних ресурсів визначено як необхідний захід підвищення ефективності діяльності, стикаються з локальним (регіональним, місцевим) ринком землі, на якому гіпотетично можлива одночасна поява великої кількості членів громади, що пропонують землю у продаж, строкове користування тощо. Нами встановлено, що особливостями пропозиції на регіональному ринку землі на даний час є:

- необхідність розглядати як потенційних контрагентів лише власників тих земельних ділянок, територіальне розміщення яких не суперечить плану землеустрою господарства;
- неможливість обрати ті земельні ділянки в межах поля, що мають високі якісні характеристики, оскільки, по-перше, у більшості випадків власником пропонується одразу вся земельна ділянка, по-друге, парцеляція виробництва негативно відображається на кінцевих результатах господарської діяльності;
- потреба у здійсненні комплексного залучення додаткових земельних ділянок з переважно великою кількістю колишніх членів колгоспів і радгоспів, які стали власниками земельних ділянок у результаті проведення земельної реформи;
- пропозиція землі виникає тоді, коли у власників земельних ділянок відсутня можливість у здійсненні самостійного господарського використання цих ділянок.

Визначення площі землекористування господарського формування членів громади чи їх об'єднання, за якого є доцільним купівля землі, зображено на рис. 12.4.

Нами встановлено, що сукупні витрати, пов'язані з господарським використанням земельних ресурсів сільськогосподарського призначення (лінія *ТС*) практично співпадають з обсягом витрат на виробництво продукції рослинництва: для підтримання хімічного складу ґрунту – внесення добрив, для досягнення необхідних параметрів фізичного складу – проведення агротехнічних робіт, меліоративні заходи тощо. Від розміру даних витрат прямо залежать результати виробничої діяльності.

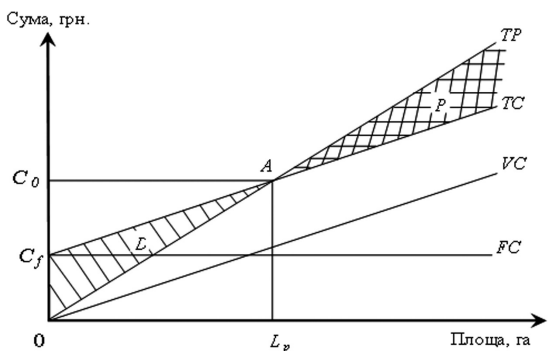


Рисунок 12.4. Площа землекористування, за якого є доцільним купівля землі

Джерело: авторська розробка

Відповідним чином здійснюється й розподіл змінних витрат на утримання земельних масивів (лінія VC), що може бути співвіднесений до аналогічних витрат у рослинництві. Водночас, постійні витрати бізнес-одиниці на земельні ресурси як засіб праці (лінія FC) на рівні C_f , крім відповідних витрат по рослинництву, включають також земельний податок. Також з метою підтримання та поліпшення якісних параметрів ґрунтового покриву наявних земельних площ (їх розширеного відтворення), господарство також несе постійні витрати на меліорацію земель та здійснення ґрунтозахисних заходів.

До розміру земельних площ господарства L_p , за якого буде отримано валову продукцію (лінія TP), вартість якої (C_0) компенсуватиме сукупні витрати, здійснені щодо земельних ресурсів (точка A), діяльність підприємства знаходитиметься у зоні збитковості (середовище D). Окупність інвестицій у земельні ресурси шляхом її придбання у власність досягатиметься за умови, коли площа земель у господарському використанні перевищуватиме значення L_p .

Вказана залежність буде справедливою за умови відсутності упродовж розрахункового періоду суттєвих цінових коливань на землю та сільськогосподарську продукцію; за однакового розміру постійних операційних витрат за будь-якого рівня урожайності сільськогосподарських культур (коли зміни обсягу валової продукції здійснюються, головним чином, за рахунок погодно-кліматичних чинників), а також при наявності пропорційної взаємозалежності між обсягами валової продукції та змінних витрат.

12.2. Інструменти підвищення ефективності використання та особливості відтворення земельних ресурсів сільських територіальних громад

У поєднанні з іншими чинниками виробництва (трудові ресурси, основні засоби, оборотний капітал тощо) земельні ресурси як операційний актив є основним та незамінним елементом потенціалу місцевого розвитку сільських територій. Тому раціональне землекористування має розглядатися через призму ефективності використання наявного земельно-ресурсного потенціалу, тобто здатності земель, що перебувають у користуванні господарюючих суб'єктів забезпечувати у довготерміновому періоді отримання сталих врожаїв за існуючих внутрішніх і зовнішніх обмежень з урахуванням динаміки їх відтворення.

До зазначених обмежень належать ендогенні (внутрішні) та екзогенні (зовнішні) чинники. Ендогенні чинники визначають ступінь раціональності поєднання земельних ресурсів особистого селянського господарства, сільськогосподарського підприємства чи іншої бізнес-одиниці з іншими засобами виробництва (рис. 12.5). До них належать шість груп чинників: організаційно-управлінські, економічні, соціальні, технічні, технологічні та природні особливості діяльності.

Перманентний процес використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення за будь-яких обставин підпорядковується законам природи та об'єктивним принципам взаємодії природних утворень, до яких належить продуктивний шар землі – ґрунт. Вказані принципи і закони взаємозалежать як від внутрішніх параметрів земельної ділянки (якісні показники, рельєф, конфігурація), так і від методів впливу, та детермінують обґрунтування необхідного переліку засобів та пристроїв, способи виконання операцій, поєднаних у технології, що застосовуються.

Організаційно-управлінські чинники включають систему господарювання та менеджменту, внутрішню структуру підприємства, а також рівень концентрації виробництва і дотримання термінів виконання сільськогосподарських робіт, що впливає на кінцеві результати господарювання і, відповідно, на ефективність використання земельних ресурсів.

Група технічних чинників характеризує ступінь та якість матеріально-технічного забезпечення, укомплектованість техніки, а також ефективність ремонтного обслуговування і здійснює прямий вплив на дотримання науково обґрунтованих термінів виконання сільськогосподарських робіт, їх якість та ресурсоощадність.

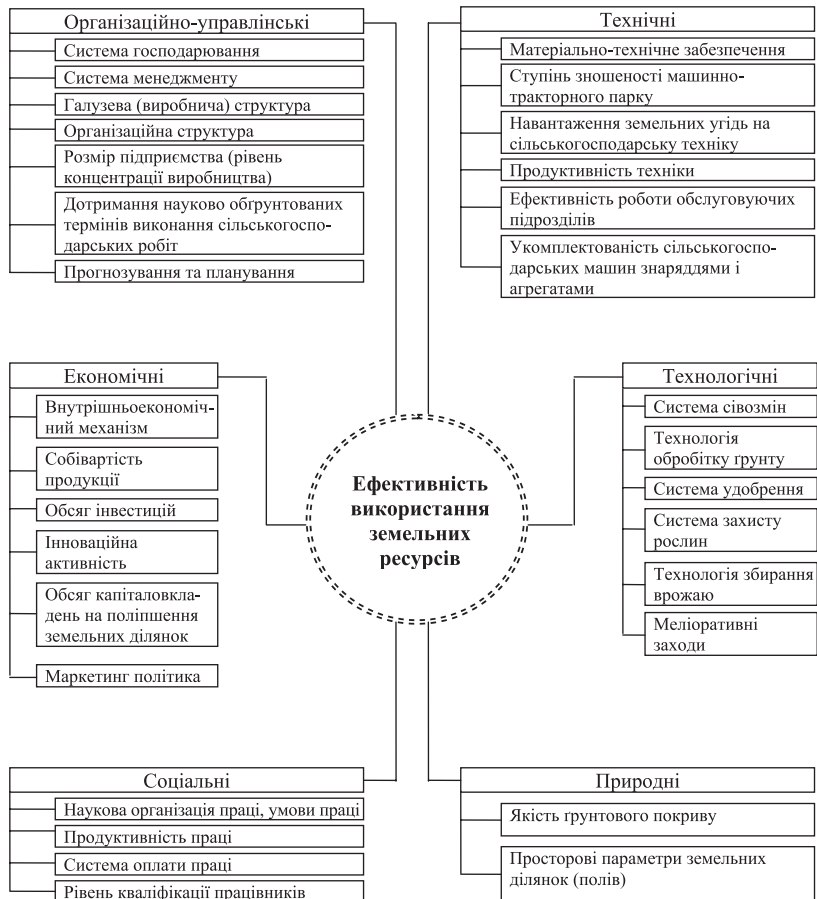


Рисунок 12.5. Ендогенні чинники, що впливають на рівень ефективності використання земельних ресурсів

Джерело: авторська розробка

До технологічних чинників ефективного використання земельних ресурсів господарств належать застосування системи сівозмін, технологія обробітку ґрунту, система удобрення, захист рослин, технологія збирання врожаю, а також меліоративно-зрошувальні заходи.

Природні чинники є об'єктивно обумовленими, і здійснюють значний вплив на ефективність використання земельних ресурсів. Ендогенні природні чинники включають якість ґрунтового покриву та просторові параметри розміщення земельних ділянок, що впливає на організацію землеустрою та транспортні витрати.

Ендогенні соціальні чинники використання земельних ресурсів включають якість витраченої на обробіток наявних земельних масивів живої праці та рівень ефективності організації праці.

Економічні чинники впливають на внутрішньогосподарські відносини між членами особистого селянського господарства, між підрозділами підприємства, на обсяг капіталовкладень у поліпшення земельних ділянок, на напрями інноваційної діяльності, а також методи обліку та калькуляції собівартості продукції та ефективність збутової політики виробленої продукції.

Екзогенні чинники впливають на ефективність використання земельних ресурсів сільської громади та господарств опосередковано, оскільки визначають загальні результати їх діяльності упродовж певного періоду. Регулювання вказаної групи чинників шляхом впливу з боку сільськогосподарських формувань суттєво ускладнено або унеможливлено. До них належать ринкові, політико-правові, зовнішньоекономічні, соціально-економічні, техніко-технологічні чинники та ґрунтово-кліматичні параметри (рис. 12.6). Екзогенні чинники також визначають можливості задоволення потреб окремих членів сільської громади та господарських формувань у земельних ресурсах.

У процесі виробничої діяльності людиною у результаті здійснення якісних перетворень землі, а саме її ґрунтового шару, створюється сукупність нових властивостей ґрунту. Тобто, фактично використовується ефективна родючість, що є сукупністю природної та штучної видів родючості, результативність поєднання яких залежить від конкретних значень інших чинників урожайності.

Власниками земельних ділянок та працівниками сільськогосподарських підприємств при виконанні технологічних операцій здійснюється систематичний вплив на підтримання властивостей ґрунтового покриву (просте відтворення) та/або його поліпшення (розширене відтворення). Тому можна стверджувати про уречевлення праці в землі як чинника виробництва. Крім впливу на хімічні, фізичні, мікробіологічні параметри ґрунтового покриву, що визначають рівень родючості, також здійснюються заходи із зниження транспортних витрат шляхом розширення виробничої та обслуговуючої інфраструктури, протиерозійні заходи (будівництво відповідних об'єктів та систем, зміна рельєфу тощо). Разом із застосуванням ринкових важелів та інструментів державного управління, передусім відповідного нормативно-правового забезпечення, земля набуває статусу повноцінного товару, що має свою вартість. При цьому у процесі виробництва частина цієї вартості переноситься на вироблену сільськогосподарську продукцію, і має бути відшкодована



Рисунок 12.6. Екзогенні чинники, що впливають на рівень ефективності використання земельних ресурсів

Джерело: авторська розробка

Ефективна родючість як інтегрована властивість ґрунту є неподільною. Здійснити розподіл властивостей ґрунту на природні та штучно створені практично неможливо. Тому й встановити, яка частка загальної вартості конкретної земельної ділянки може бути віднесена до вартості, доданої у результаті господарської діяльності людини, також неможливо. Враховуючи викладене, визначення ціни землі при укладенні цивільно-правових угод (експертна грошова оцінка), згідно ст. 19 Закону України “Про оцінку земель” від 11 грудня 2003 р.

№ 1378-IV, проводиться на основі капіталізації чистого операційного або рентного доходу з корегуванням на величину витрат на земельні поліпшення та дані, отримані при зіставленні цін продажу подібних земельних ділянок.

Ринкову вартість конкретної земельної ділянки, віднесеної до категорії земель сільськогосподарського призначення, нами пропонується визначати з урахуванням наступних груп чинників:

1) чинники, що характеризують здатність ґрунтового покриву земельної ділянки (поля) продукувати певний обсяг урожаю. До них, перш за все, відносяться показники, що характеризують якість ґрунту: його фізичний, хімічний склад, фізико-хімічні властивості, параметри мікробіологічної активності, рівень залягання ґрунтових і підґрунтових вод, а також ступінь еродованості та засміченості насінням бур'янів, активності шкідників, наявність протиерозійних об'єктів та меліоративних систем. Окремо слід визначити вплив кліматичних чинників;

2) чинники, що характеризують ступінь придатності земельної ділянки до залучення у господарське використання та обробітку: місцерозташування земельної ділянки, її рельєф, розмір та конфігурація. У сучасних умовах господарювання обов'язковим є визначення культуртехнічного стану угідь та їх відповідність існуючому напрямку використання (необхідності трансформації угідь);

3) чинники, що характеризують вплив держави на ринок земель та їх використання: фіскальна політика (розмір та порядок сплати податків і зборів), заходи економічного стимулювання сільгоспвиробників (дотації, субвенції, пільги тощо), заходи примусу (можливі наслідки контрольних приписів у результаті природоохоронних, антимонопольних заходів), внесення відомостей про ділянку до державного земельного кадастру, розвиток та регулювання ринкової інфраструктури;

4) чинники, що впливають на кон'юнктуру ринку землі: обсяги попиту та пропозиції, ціни на землю, рівень інфляції, попит на сільськогосподарську продукцію, ціни на вказану продукцію та ступінь їх волатильності, а також спосіб відчуження (шляхом прямої купівлі-продажу, на аукціоні тощо), що впливає на розмір трансакційних витрат;

5) правовий режим використання земельної ділянки (наявність обтяжень і обмежень).

Вказані чинники здійснюють нелінійний динамічний вплив на ефективність використання конкретної земельної ділянки у сільськогосподарському виробництві, а, отже, – на загальну вартість земель-

них ресурсів та визначають вибір способу залучення їх у господарське користування.

Кінцевий результат господарювання залежить від комплексного впливу природних й антропогенного чинників, у тому числі від системи сільськогосподарського землекористування, що застосовується.

На землю як засіб і предмет сільськогосподарського виробництва одночасно здійснюють множинний, іноді різнонаправлений, вплив дві групи факторів: природні і антропогенні. Продуктивний шар земельної ділянки сільськогосподарського призначення (ґрунт) як об'єкт природного походження генерує біомасу сільськогосподарських культур, зокрема, її корисну для людини частину – урожай, під впливом генних властивостей рослин, які вирощуються, погодно-кліматичного стану зовнішнього середовища (вологості, температури, атмосферного тиску тощо), активності живих організмів. Безпосередню участь в генеруванні врожаю у процесі виробництва здійснює людина шляхом локальної (у межах певної земельної ділянки, зони) корекції впливу природної компоненти. Людина використовує сорти і гібриди сільськогосподарських культур з заданими параметрами урожайності і виробничими характеристиками, здійснює передпосівну обробку насіння, агротехнічні і меліоративні заходи, застосовуючи добрива, а також засоби захисту рослин.

На стані ґрунту також суттєво позначається глобальний антропогенний вплив, який характеризується прогресуючими зсувами (як позитивними – застосування досягнень науково-технічного прогресу, так і негативними – порушенням екологічної рівноваги) практично у всіх елементах виробничих агросистем.

Неоднозначність та багатоваріантність (як сприятлива, так і несприятлива) поєднання вказаних багатоелементних груп чинників, що важко піддається кількісному виміру, нами пропонується виражати через функцію урожайності сільськогосподарських культур (Y) :

$$Y = k \cdot \frac{(s \cdot S_y + S_h)'}{l} = k \cdot \frac{\sum_{t=0}^T (y_{st} + h_t)}{l}, \quad (3)$$

де Y – урожайність сільськогосподарських культур, ц/га;

S_y – обсяг біомаси, отриманий за рахунок впливу природних чинників, ц;

S_h – обсяг біомаси, отриманий за рахунок антропогенного впливу, ц;

k – коефіцієнт виходу основної продукції з отриманої біомаси;

s – коефіцієнт синергії природних чинників;

y_{st} – приріст біомаси вирощуваної культури в перерахунку на суху речовину, що забезпечений взаємодією природних чинників з s -ним коефіцієнтом синергії в t -му періоді часу;

h_t – приріст біомаси в перерахунку на суху речовину за рахунок здійснення витрат живої й уречевленої праці в t -ий період часу;

l – розмір земельної площі, га;

T – час збирання врожаю ($0 < t < T$).

Відповідно до класичних поглядів, об'єктивним показником ефективності використання землі є розмір прибутку з одиниці площі. Дж. Алікс-Гарсія приймає до уваги розмір прибутку як різницю функції продуктивності (Q) і вартісної (витратної) функції (c), а саме:

$$P = pQ(\tau T, L, K) - c(w, \tau T, L, K), \quad (4)$$

де P – прибуток;

p – ціни на вироблену продукцію (“вихід”);

w – ціни на ресурси («вхід»);

T – «внесок» ресурсу землі;

τ – рівень якості землі в обробітку;

L – «внесок» праці;

K – «внесок» капіталу (Дж. Алікс-Гарсія, 2012).

Враховуючи суттєвий вплив структурного дисбалансу між I-ю, III-ю (забезпеченням і переробкою) та II-ю сферами агропромислового комплексу (безпосередньо сільським господарством), і подальшу невідповідність вартісного вираження ресурсів на “вході” та прибутку від реалізації на «виході», що спостерігається практично в усіх країнах пострадянського простору, нами при розрахунку ефективності в першу чергу приймається до уваги показник землевіддачі – відношення вартості всієї виробленої сільськогосподарської продукції до вартості земельної ділянки, що використовується. При цьому передбачається, що цінність становить як товарна частина виробленої біомаси сільськогосподарських культур, так і побічна продукція, що використовується в інших галузях, крім рослинництва, або у якості добрив.

На ефективність землекористування у сільському господарстві суттєвий вплив має циклічний характер її використання, що необхідно враховувати при плануванні бізнес-процесів у господарствах (рис. 12.7).

Більшість сільськогосподарських культур у процесі росту проходять стадію системного росту і стадію росту продукту. Так, Дітером

Шпааром визначаються стадія системного росту, у процесі якого формуються, диференціюються й редукуються органи урожайності, та стадія росту продукту, у процесі якої відбувається виробництво й накопичення запасних речовин.

Остання стадія характеризується поступовим зменшенням приросту біомаси і закінчується рівнем Y_T в розрахунку на одиницю посівної площі, що припадає на час збору врожаю T , або нульовим значенням, якщо збиральні роботи не проводилися і приріст біомаси закінчився у зв'язку із закінченням вегетаційного періоду у значенні S . При проведенні посівних робіт описаний процес повторюється у наступному операційному циклі ЦО₂.

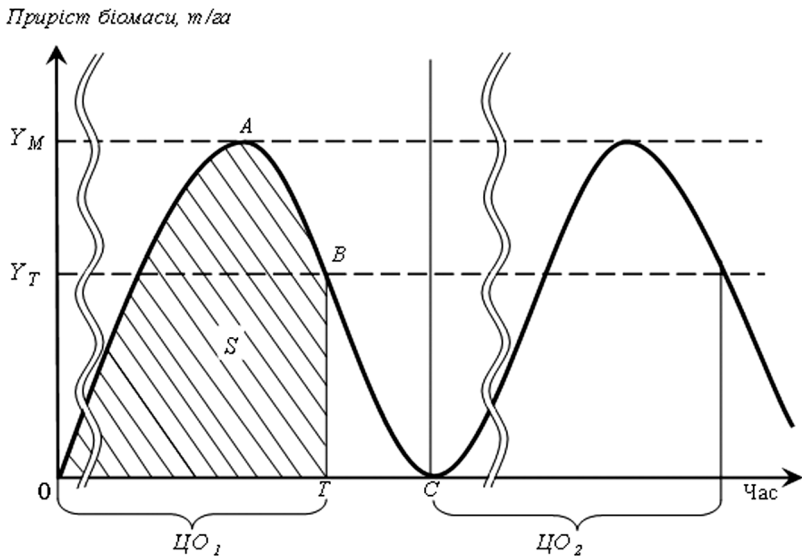


Рисунок 12.7. Циклічність використання землі у сільськогосподарських формуваннях (на прикладі виробництва озимих культур)

Джерело: авторська розробка

Зміна приростів біомаси за час t , починаючи з нульового значення (сівби), можливо відобразити за допомогою функції:

$$y = \frac{s \cdot Sy + Sh}{l}, \quad (5)$$

де Sy – обсяг біомаси, отриманий за рахунок природних чинників;
 Sh – обсяг біомаси, отриманий за рахунок антропогенного впливу;

s – коефіцієнт синергії природних чинників;

l – розмір посівної площі.

Розрив даної кривої відповідає зимовому періоду, оскільки у строк домінування низьких температур приросту біомаси сільськогосподарських культур не відбувається. Точка Y_M – екстремум даної функції – відповідає максимальному рівню приросту біомаси у розрахунку на одиницю площі протягом операційного циклу.

Кількість виробленої продукції (накопиченої біомаси) (S) у розрахунку на одиницю землі можливо виразити як суму приростів біомаси (в перерахунку на суху речовину), отриманих у певний період. За умови, що заданий період відповідає тривалості операційного циклу (CO), накопичена біомаса (площа фігури $oABT$) дорівнює:

$$S = \int (y_s + h) dt. \quad (6)$$

Якщо період, що досліджується, дорівнює строку вегетації (площа фігури $oABC$), то:

$$S = \int (y_s + h) dt, \quad (7)$$

де T – час збиральних робіт;

y_s – приріст біомаси культури, що вирощується, в перерахунку на суху речовину, який забезпечений взаємодією природних чинників з s -ним коефіцієнтом синергії;

h – приріст біомаси в перерахунку на суху речовину у результаті здійснення витрат живої й уречевленої праці;

C – час закінчення вегетації;

t – часове значення.

Отже, кінцевий результат господарювання членів сільської громади та господарських формувань залежить від комплексного впливу природних й антропогенного чинників, у тому числі від системи сільськогосподарського землекористування, що застосовується. При цьому ступінь раціональності використання землі повинен розглядатися крізь призму повноти забезпечення стійких показників урожайності (продукування біомаси сільськогосподарських культур) у довготерміновому періоді за існуючих внутрішніх і зовнішніх обмежень з урахуванням динаміки відтворення земельних ресурсів.

12.3. Стратегічні аспекти розвитку сталого землекористування як чинника місцевого розвитку

Земля порівняно з іншими видами природних ресурсів, які використовуються як актив у процесі місцевого розвитку, має особливе

значення, оскільки практично всі соціально-економічні процеси залежать від характеру земельних відносин. Як зазначено в Державній цільовій програмі сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року: “Соціальне благополуччя і здоров’я народу України нерозривно пов’язане з землею. Земельні ресурси є первинним фактором виробництва, фундаментом економіки” (Державна, 2010).

Кінцеві результати господарської діяльності членів сільських громад носить ймовірнісний характер та не може бути точно прогнозованим. Крім флуктуаційних процесів в економіці, невизначеність стану операційних систем як домашніх (особистих підсобних) господарств, так і виробничих (фермерських, інших сільськогосподарських) підприємств, регіональних агропромислових комплексів та інтегрованих структур пов’язано зі специфікою використання землі як виробничого чинника.

Ґрунтовий покрив формує врожай сільськогосподарських культур під впливом одночасної множинної, іноді різнонаправленої, взаємодії груп чинників. До останніх належать генні властивості сільськогосподарських культур, погодно-кліматичні стани зовнішнього середовища (вологість, температура, атмосферний тиск тощо), активність живих організмів. Тому вплив людини на предмет праці у цьому випадку не є вирішальним.

Водночас в останні роки саме антропогенний вплив становить суттєву небезпеку для природно-ресурсного забезпечення місцевого розвитку сільських територій. Недотримання науково обґрунтованих сівозмін, відсутність системного відтворення ґрунтової родючості призводять до знищення агросоціоекологічних систем. Внутрішньовиробничі дестабілізуючі чинники наразі набули загальнонаціонального значення та визначаються як основні ризики сучасної та майбутньої еколого-економічної стабільності.

Елементи природи, які прямо чи опосередковано використовуються у виробничій діяльності окремих членів сільської територіальної громади, їх виробничих об’єднань (сільськогосподарських підприємств та агроформувань) у межах певної адміністративної одиниці, регіону, чи держави в цілому у своїй сукупності становлять природно-ресурсний потенціал відповідного рівня локалізації. Ступінь раціональності землекористування повинен розглядатися через призму ефективності використання здатності земель, що перебувають у користуванні сільськогосподарського підприємства (об’єднання, галузі) забезпечувати у довготерміновому періоді отримання сталих врожаїв за існуючих внутрішніх і зовнішніх обмежень з урахуванням динаміки їх відтворення.

Стратегічним пріоритетом є побудова такої моделі використання наявних земельних ресурсів громади та її окремих членів, за якої б підтримувався екологічний баланс та забезпечувалася рівновага між фінансовими та соціальними інтересами. У даному аспекті раціональна система землекористування має бути врівноважена за напрямками: «ресурси на вході» – «продукція на виході» – «компенсаторний вплив».

При здійсненні виробничих операцій ґрунт як природне утворення зазнає змін біотичного впливу, фізичного, хімічного складу тощо, які відстежити навіть у межах одного поля практично неможливо. Проте загальний показник урівноваженості системи землекористування, тобто баланс ресурсів, результатів та підтримка екологічної стабільності з метою досягнення сталого місцевого розвитку повинен бути предметом постійного моніторингу.

Рівновага землекористування “стійкого” типу (позиція А рис. 12.8) передбачає спосіб використання земельних ресурсів членів сільської громади, за якого параметри дотримання балансу витрат та отриманих благ піддаються саморегуляції. Середньозважений вплив F_i на продуктивність системи з боку i -го чинника (природного, антропогенного впливу) має направленість до збереження продуктивних властивостей землі ($\sum F_i = 0$).

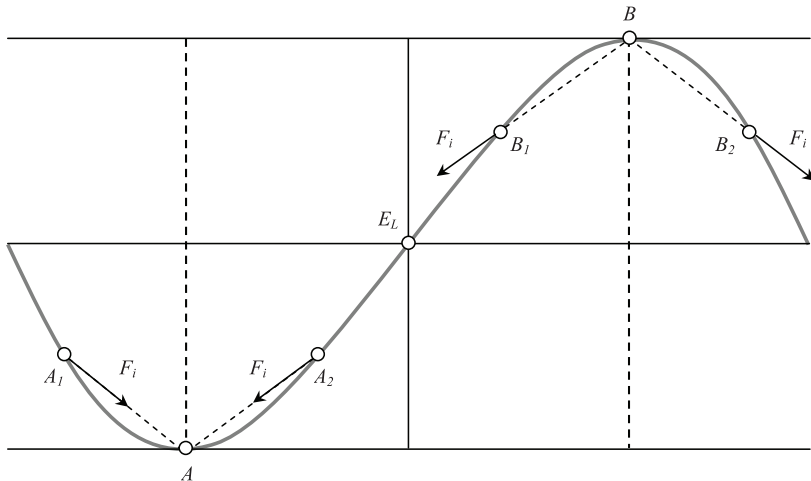


Рисунок 12.8. Ступінь стратегічної урівноваженості системи землекористування сільської громади

Джерело: авторська розробка

При рівновазі “нестійкого” типу (позиція B) при відхиленні параметрів системи від значень, що забезпечують відтворення показників родючості (позиції B_1, B_2) на початку операційної діяльності, діють сили F_b , які прагнуть збільшити це відхилення. Зміна вектору дії та характеру коливань чинників продуктивності залежить від порогу рівноваги E_L , який визначається, у першу чергу, ступенем екологічної безпечності (наприклад, значенням ерозійної небезпеки) діючої системи землекористування. При цьому відбуваються незворотні зміни в конфігурації взаємного впливу чинників продуктивності. Позбавлення рівноваги хоча б в одному напрямі призводить до розбалансування системи “ресурси”–“результати”–“компенсація” у цілому.

При цьому ступінь раціональності використання землі членами громади повинен розглядатися крізь призму повноти забезпечення стійких показників урожайності (продукування біомаси сільськогосподарських культур) у довготерміновому періоді за існуючих внутрішніх і зовнішніх обмежень з урахуванням динаміки відтворення земельних ресурсів.

У підвищенні ефективності використання земельних ресурсів зацікавлені різні групи суб’єктів: по-перше, власне господарства; по-друге – державні органи та органи місцевого самоврядування; по-третє, коло господарюючих суб’єктів, що є контрагентами у земельних відносинах з даними підприємствами.

Будь-яке господарство-землекористувач прямо зацікавлені у збільшенні позитивних фінансових результатів діяльності у кожному операційному циклі, тобто в отриманні максимальної валової продукції та прибутку з одиниці земельної площі землі, що використовується. Водночас, за умови можливості довготривалого користування визначеною земельною ділянкою, власник господарства прагне поліпшувати якісні параметри ґрунтового покриву, що впливають на рівень родючості, а, отже – й на забезпечення стабільного підвищення рівня урожайності та грошових надходжень від реалізації продукції.

Державні органи та органи місцевого самоврядування зацікавлені у зборі максимальної суми податків і зборів для наповнення бюджетів відповідних рівнів, що також можливо досягти шляхом економічно ефективного використання наявних земельних ресурсів та інтенсифікацією сільськогосподарського виробництва. З іншого боку, земля є головним багатством держави, і остання повинна забезпечувати раціональне, екологічно безпечне землекористування для збереження як кількісних, так і якісних характеристик земельних масивів для підвищення економічної ефективності аграрного сектору національної економіки, гарантування продовольчої безпеки країни у майбутньому.

Контрагенти господарств у сфері земельних відносин мають свої специфічні інтереси щодо реалізації можливих шляхів підвищення ефективності використання земель. Так, орендодавці земельних часток (паїв), акціонери, інвестори при виборі партнера орієнтуються не лише на отримання максимальної суми орендних платежів, дивідендів тощо, а й у забезпеченні господарством виконання своїх зобов'язань щодо виплат та підтримання наданих земельних активів у належному (тобто не гіршому за початковий) стані.

Інтереси практично всіх учасників земельних відносин збігаються до прагматичних поглядів щодо якнайповнішого задоволення їх матеріальних потреб (шляхом вибору та застосування найефективнішого з економічної та технологічної точок зору способу використання наявних земельних ресурсів) у якомога тривалішому часовому періоді (тобто із застосуванням обмежень в екологічному аспекті та необхідністю здійснення природоохоронних та ґрунтозахисних заходів).

Землекористувач за ресурсним підходом може розглядатися як набір поєднаних між собою чинників виробництва. Шпичак О. М. зазначає, що опис процесу створення вартості з позиції виробника базується на положеннях трудової теорії вартості (Шпичак, 2012). Тому процес створення вартості членами сільської громади нами розглядається відповідно до чотирифакторної концепції (за рахунок чинників землі, трудових ресурсів, виробничого та фінансового капіталу, інформаційних ресурсів). Виробництво у сільськогосподарських підприємствах як процес впливу на ресурси і перетворення їх якісних характеристик можливо представити у вигляді комплексу $\{J; Ca; L; If\}$ комбінацій виробничих чинників (рис. 12.9).

Згідно досліджень Репіної І. М., ресурси у виробничому процесі проходять п'ять етапів: ідентифікації, активації, продукування, консолідації та визнання (Репіна, 2012). При цьому науковець аргументує необхідність виділення етапу активації ресурсів у процесі їх трансформації наявністю проблем їх відбору та комбінації, інвестиційного забезпечення, обліку та зміни форми власності.

Водночас зазначимо, що нормативно встановлене визначення сутності активів передбачає їх ідентифікацію як ресурсів, вже контрольованих господарюючим суб'єктом у результаті минулих подій, використання яких, як очікується, призведе до отримання економічних вигод у майбутньому (Національне, 2013). Тому господарська діяльність членів сільської громади може визначатися як комбінація та використання належних їм ресурсів з метою продукування товарів (послуг) з певними корисними властивостями.

Стан синергічного поєднання живої праці (J), земельних ресурсів (L), основних засобів, матеріалів, фінансових засобів (виробничого та фінансового капіталу) (Ca), інформаційних ресурсів (If) членів громади характеризується значенням відповідних параметрів (x_i, y_j, z_k) – i -м значенням часового періоду X , j -м значенням ступеня участі у створенні валової продукції (продукування біомаси сільськогосподарських культур) (Y), та k -м значенням показника стійкості розвитку виробничої системи (Z). Об'єднання значень складових комплексу $\{J; Ca; L; If\}$ графічно є фігурою, що знаходиться у площині перетину вісі часу X станом на контрольну дату.

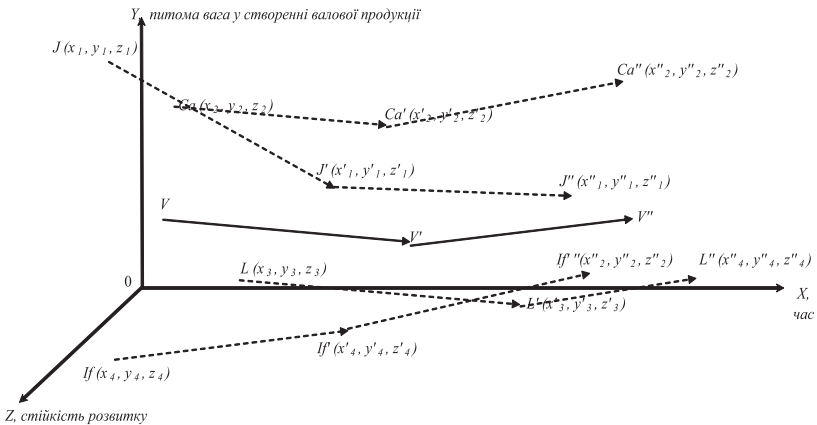


Рисунок 12.9. Комплекс стратегічного ресурсного забезпечення господарської діяльності членів сільської громади

Джерело: авторська розробка

Вектор зміни координат центра інерції $\vec{\Delta V}$ комплексу виражає динаміку ресурсного забезпечення місцевого розвитку в цілому. Характеристики (x_i, y_j, z_k) окремого ресурсу i , відповідно, центру інерції всього виробничого комплексу, визначаються обсягом валової продукції членів сільської територіальної громади у розрахунку на одиницю відповідного ресурсу (показниками землевіддачі, продуктивності праці, фондівіддачі) під час операційних циклів, що досліджуються, з корегуванням на статистичний показник стійкості направленої зміни рівнів відповідних рядів динаміки.

Питому вагу ресурсу у створенні валової продукції (тобто питому вагу ресурсу у виробничій собівартості продукції) можливо розрахувати шляхом застосування витратного підходу.

Вектор центра інерції комплексу $\Delta \bar{V}$ є індикативним параметром пропорційності розподілу виробничих чинників стосовно абсолютно немобільних та незамінних земельних ресурсів. У залежності від ступеня відповідності кількісно-якісних характеристик k окремого ресурсу n_i до кількості наявних земельних угідь господарства Σl , є можливими наступні ситуації :

1) нестача певного ресурсу, $kn_i < \Sigma l$ (що пов'язано з надмірною інтенсивністю праці, підвищеним зносом обладнання, несвоєчасним фінансуванням тощо);

2) конгруентність (баланс), $kn_i \cong \Sigma l$ (своєчасне проходження виробничих процесів з заданими параметрами якості);

3) надлишок ресурсу, що порівнюється, $kn_i > \Sigma l$ (зниження розміру прибутку з одиниці земельної площі).

У даному аспекті випадки нераціонального використання земельних ресурсів можуть виникати тоді, коли операційна система не забезпечує бізнес-одиниці окремим ресурсом, значення за яким є критичними.

Розрахунок динаміки трансформації (перетворення) центра інерції господарського комплексу, який інтегрує основні параметри ресурсного забезпечення стійкого землекористування членів сільської громади та місцевих господарських формувань, дозволяє своєчасно вживати заходів реагування на відхилення конфігурації ресурсозабезпечення від базових параметрів.

З метою запобігання зниження природно-ресурсного, зокрема, земельно-ресурсного потенціалу місцевого розвитку, необхідним є забезпечення врівноваженої системи землекористування та своєчасне запобігання виникненню ризиків втрати ґрунтової родючості. Ідентифікація таких ризиків є стратегічно необхідною передумовою успішного господарської діяльності сільської громади.

Загальний системоутворюючий чинник щодо раціонального землезабезпечення у даному аспекті – **необхідність приведення кількісно-якісних параметрів земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств у відповідність до показників забезпеченості іншими видами ресурсів, а також підтримка такого співвідношення у динаміці (матеріальна основа системи).**

Вказана вимога забезпечення параметричного порогу системи землезабезпечення стосовно сільськогосподарських угідь має такий аналітичний вигляд:

$$P_j(Q_{min}) \leq \sum_{i=1}^n P_{Aij} \leq P_j(Q_{max}) \quad (8)$$

де P_{Aij} – площа земель сільськогосподарського призначення i -го виду (рілля, сіножаті, пасовища тощо) у j -му періоді;

n – кількість видів земель сільськогосподарського призначення у користуванні особистих селянських господарств членів громади чи підприємств, де вони працевлаштовані;

$P_j(Q_{min})$ – прогнозний розмір площі земель сільськогосподарського призначення з мінімальним обсягом виробництва продукції, що забезпечує виконання виробничої програми в j -му періоді при незмінних параметрах інших видів ресурсів;

$P_j(Q_{max})$ – прогнозний розмір площі земель сільськогосподарського призначення з максимальним обсягом виробництва продукції в j -му періоді при незмінних параметрах інших видів ресурсів.

Синергетичний ефект проявляється у результаті взаємодії системи землезабезпечення з іншими системами ресурсопостачання при умові обов'язкової наявності зворотного впливу на вказані системи залежно від результативності господарювання в цілому.

Успішний розвиток сільських територій в умовах політичної нестабільності та ринкової невизначеності можливо забезпечити лише за умови налагодженої системи землезабезпечення, адже земельні ресурси становлять головний засіб виробництва у сільському господарстві. Вказана система має бути інтегрованою у загальну систему ресурсозабезпечення господарств.

У цілому стратегія гарантування ефективності та сталості землекористування має передбачати досягнення господарствами такого стану за варіантами впливу екзогенних та ендегенних умов і чинників, за яких зберігається спроможність забезпечувати стійкий, стабільний економічний розвиток як окремих бізнес-одиниць, так й інтегрованих сільськогосподарських формувань у складі територіальних та загальнодержавних економічних систем. При цьому ефективність системи землекористування залежить від включення в діючу бізнес-модель елементів механізму сталого використання земельних ресурсів та ступеня їх відповідності поставленим завданням.

Розділ 13. Теоретичні і прикладні аспекти державного управління збереженням біорізноманіття

13.1. Аналіз теорій управління збереженням біорізноманіття

Біологічне різноманіття (біорізноманіття) – різноманіття життя в усіх його проявах. Також під цим терміном розуміють різноманіття на трьох рівнях організації: генетичне різноманіття (різноманітність генів та їх варіантів – алелей), видове різноманіття (багатоманітність видів у екосистемах) і, нарешті, різноманіття самих екосистем, тобто екосистем не. Тому термін біорізноманіття можна розтлумачити як варіабельність живих організмів із усіх джерел, включаючи серед іншого наземні, морські та інші водні екосистеми й екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття охоплює різноманіття у межах виду, між видами та різноманіття екосистем.

Основні наукові концепції біорізноманіття сформовані лише в середині ХХ століття, що пов'язано з розвитком кількісних методів у біології. До сьогодні походження терміну «біорізноманіття» породжує суперечки. На думку російських науковців Лебедевої Н. В., Дроздова Н. Н., Кривоуцького Д. А. (Лебедева, 1999), словосполучення «біологічне різноманіття» уперше застосував Г. Бейтс (Бейтс, 1958). За протилежним твердженням Адрианова А. В. (Адрианов, 2004) термін «biodiversity» уперше введений В. Розеном у 1886 році на національному форумі «Стратегія США відносно біологічного різноманіття», причому «неологізм з'явився як скорочений варіант від поняття «біологічне різноманіття», що спочатку використовувався лише для опису числа видів».

У роботах Р. Уїттекера (Whittaker, 1972) запропоновано організацію рівнів екосистемного різноманіття й досліджені залежності біорізноманіття від факторів навколишнього середовища. Відповідно ним виділено: альфа-різноманіття (різноманіття всередині угруповання), бета-різноманіття (різноманіття між угрупованнями), гамма-різноманіття (різноманіття надценотичної системи за градієнтами середовища).

У процесі наукових трансформацій ідеї ці розвинуті й утілилися у різноманітних класифікаціях (География и мониторинг, 2002). Проте все типологічне багатоманіття зводиться до двох типів різноманіття – інвентаризаційного, тобто різноманіття усередині біосистеми, і диференціюючого, тобто між біосистемами. Інвентаризаційне різноманіття зазвичай оцінюють за допомогою унарних індексів (наприклад,

мір (індексів) різноманіття), а диференціююче – з допомогою n -арних (часто бінарних) коефіцієнтів.

Величина біорізноманіття як усередині виду, так і в межах усієї біосфери визнана в біології одним із головних показників життєздатності (виживаємості) виду й екосистеми в цілому та отримала назву «принцип біологічного різноманіття». Дійсно, при великому одноманітні характеристики особин всередині одного виду (від людини до рослин і мікробів) будь-яка суттєва зміна зовнішніх умов (погода, епідемія, зміна кормів і т. д.) позначиться більш критично на здатності до виживання даного виду, ніж у тому випадку, коли вид має більшу ступінь біологічного різноманіття. Те саме (на іншому рівні) відноситься й до багатства (біорізноманіття) видів у біосфері в цілому (Дорогунцов, 2001).

Історія людства накопичила цілу низку прикладів негативних наслідків брутального і спрощеного розуміння будь-яких біологічних видів, сімейств і навіть екосистем. Зокрема осушення боліт призвело не лише до збільшення площі сільськогосподарських угідь, а й до загибелі рослинного і тваринного світу, характерного для даної території, а також до зростання собівартості вирощуваної сільськогосподарської продукції, збільшення кількості внесення добрив та отрутохімікатів, порушення екологічного балансу території.

Отже, біорізноманіття є ключовим поняттям у природоохоронному дискурсі. Це визначення стало офіційним із законодавчим затвердженням, увійшло до конвенції ООН із питань біорізноманіття, прийняту більшістю держав світу.

Реальні загрози біорізноманіттю усвідомлено в 70-х роках завдяки діяльності вчених «Римського клубу», які здійснили прогноз глобального впливу економічного розвитку, насамперед промислово розвинених країн, на екологічний стан навколишнього середовища. У 1992 році в Ріо-де-Жанейро відбулася Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку. Одним із основних доробків конференції стало прийняття Декларації з навколишнього середовища і розвитку та підписання Конвенції про біорізноманіття. У 1995 році в Софії прийнято Всеєвропейську стратегію збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, яка фактично є механізмом упровадження конвенції на Європейському континенті. Одним із засобів впровадження стратегії є формування Всеєвропейської екомережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природними або частково зміненими ландшафтами.

Збереження біорізноманіття є однією із ключових складових стратегії сталого розвитку, екологічної політики держав світу та ЄС. У Кон-

венції про біорізноманіття термін «біологічне різноманіття» визначається як різноманітність живих організмів із усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми й екологічні комплекси, частиною, яких вони є. Це поняття також включає різноманітність у рамках виду, між видами й різноманітність екосистем. Цілями конвенції є збереження біорізноманіття, стале використання його компонентів і спільне одержання на справедливій і рівній основі вигод, пов'язаних із використанням генетичних ресурсів і шляхом належної передачі відповідних технологій з урахуванням усіх прав на такі ресурси і технології, а також належного фінансування (ст. 1). На Всесвітньому самміті з невиснажливого розвитку (Йоханезбург, 2002 р.) проблема збереження та невиснажливого використання біорізноманіття і впровадження екосистемного підходу до збереження природи була включена до п'яти пріоритетних проблем людства (інші – вода, енергія, здоров'я та атмосфера).

Біорізноманіття, крім його самодостатньої цінності, забезпечує функціонування екосистем, у тому числі підтримує кругообіг та очистку природних вод, збереження ґрунтів і стабільність клімату, а також забезпечує населення продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості, формує безпечне для життя та здоров'я довкілля.

У 1994 році Україна ратифікувала Конвенцію про біорізноманіття. Тим самим взяла на себе зобов'язання щодо збереження біорізноманіття, яке становить абсолютну цінність не лише для українського народу, а й для Європи та всього світу.

У науковій літературі на захист збереження біорізноманіття висловлюються такі основні положення:

1. З точки зору споживача елементи біорізноманіття є природними коморами, які вже сьогодні приносять видиму користь для людини або можуть стати корисними в майбутньому;

2. Біорізноманіття має як господарське, так і наукове значення (наприклад, у пошуку нових лікарських препаратів або способів лікування);

3. Вибір на користь збереження біорізноманіття – етичний вибір. Адже людство у цілому – це частина екологічної системи планети, відтак має бережливо ставитися до біосфери (у сутності, людство залежне від неї);

4. Значущість біорізноманіття можна також характеризувати в естетичному, сутнісному та етичному плані. Природа оспівана в піснях, прославлена художниками, поетами, музикантами усього світу, вона є одвічною і несприйдешньою цінністю для людини.

З метою пошуку шляхів удосконалення організаційно-економічного механізму збереження біорізноманіття – як необхідної умови забезпечення здоров'я нації та основи зростання національної економіки – визначимося із змістом поняття «організаційні засади». Розробка заходів щодо підвищення ефективності збереження біорізноманіття України та її регіонів потребує розгляду історичних особливостей виникнення і становлення теорій збереження біорізноманіття та регіонального розвитку, що пройшли різні етапи вдосконалення і дозволяють з'ясувати, наскільки сформована теоретична база відповідає напрямам підвищення ефективності збереження біорізноманіття та економічному змісту поняття «організаційні засади» на сучасному етапі розвитку.

Дослідженню історичного розвитку теорій, спрямованих на роз'яснення закономірностей зміни біорізноманіття, присвячена низка праць відомого біолога-теоретика Брайана МакГілла (McGill, 2010).

У даному дослідженні проведено аналіз синтезу теорій управління і збереження біорізноманіття, що наведені в табл. 13.1.

Серед основних теорій збереження біорізноманіття особливе місце належить теорії континуумів, нейтральності, метапопуляцій, фрактальна теорія, агрегованого пуассонівського розподілу та теорія максимізація ентропії. Варто зауважити, що зазначені теорії збереження біорізноманіття мають екологічний, але не управлінський характер. Проте побудова ефективної системи збереження біорізноманіття неможлива без управлінської складової. Усе це сформулювало тему, предмет та об'єкт даного наукового дослідження.

З точки зору управління збереження біорізноманіття, найбільш перспективною бачиться теорія сталого розвитку. Дана теорія поєднує у собі орієнтири на збереження природних комплексів з метою забезпечення середовища існування людини, підтримання її здоров'я, рівня добробуту та розвитку творчих здібностей особистості. Розвивати дану теорію варто на основі кращого міжнародного досвіду. Зокрема, на основі сформованих чотирьох основних підходів: підходу з позицій виділення різних шкіл в управлінні, процесного підходу, системного та ситуаційного. Концепція стійкого розвитку з'явилася у результаті об'єднання трьох основних точок зору: економічної, соціальної, екологічної. У основу положень сталості розвитку покладено такі принципи, як обмеженість впливу людини на біосферу до рівня можливостей її стабільного відтворення, інакше постає вибір між зростанням народонаселення та рівнем споживання на душу населення; підтримання запасів біологічного багатства, біологічного

різноманіття й відтворювальних ресурсів; використання невідтворювальних природних ресурсів темпами, які не перевищують часу створення заміни їх за рахунок відтворювальних; рівномірний розподіл доходів і витрат при ресурсоспоживанні та управлінні охороною навколишнього середовища; розвиток і впровадження технологій, що збільшують обсяги виробництва продукції на одиницю спожитого ресурсу; використання економічних механізмів, що спонукають виробників враховувати екологічні витрати прийнятих ними рішень; використання міждисциплінарних підходів при прийнятті рішень.

13.2. Сталий розвиток біорізноманіття як умова забезпечення життєдіяльності суспільства

Модель сталого розвитку розглядається світовим співтовариством як така стратегія, що покликана забезпечувати оптимальне економічне зростання при збереженні (а в перспективі й покращанні) природного середовища життєдіяльності людини, створювати умови для задоволення раціональних і розумних потреб особистості. У цьому контексті поняття «економіка» і «екологія» трактуються як органічно взаємопов'язані. Мова йде про необхідність радикальної переорієнтації традиційних принципів економічного розвитку, про перенесення акцентів з переважаючих кількісних параметрів росту на його якісні характеристики з урахуванням біосферних критеріїв (Дорогунцов, 2001; Дорошенко, 1994; Драгач, 2005; Завгородня, 2000).

Сталий розвиток (англ. sustainable development; франц. development durable; нім. nachhaltige entwicklung) – процес змін, у якому експлуатація природних ресурсів, спрямування інвестицій, орієнтація науково-технічного розвитку, розвиток особистості й інституціональні зміни узгоджені один із одним і закріплюють нинішній та майбутній потенціал для задоволення людських потреб і прагнень.

У основі положень про сталість розвитку лежать такі принципи (Дорошенко, 1994):

- обмеженість впливу людини на біосферу до рівня можливостей її стабільного відтворення, інакше постає вибір між ростом народонаселення й рівнем споживання на душу населення.
- підтримання запасів біологічного багатства, біологічного різноманіття і відтворювальних ресурсів.
- використання не відтворювальних природних ресурсів темпами, які не перевищують часу створення заміни їх за рахунок відтворювальних.

Теорії	Представники	Трактування збереження біорізноманіття	
Теорія континуума (continuum theory)	Уїттекер Р.Х.	Здатність рослинності існувати у вигляді неперервного покриву	
Теорія нейтральності (neutral theory)	Кроу Дж. Ф., Робертсон А., Кімура М., Кінг Д., Джукс Т., Хабл С.	Нейтральна теорія молекулярної еволюції. Більшість мутацій на молекулярному рівні носить нейтральний відносно природного відбору характер.	
Теорія метапопуляцій (metapopulation)	Левінс Р., Крітцер Д., Сейл П., Гантер Ф., Мітчел П.	Метапопуляція складається з підпопуляцій, які заселяють ізольовані плями середовища, між якими можуть мігрувати окремі особини. Плями (фрагменти) мають забезпечувати достатні умови для мешкання і розмноження	
Фрактальна теорія (fractal)	Престон Ф., Розензвейг Б., Глізон Х.,	Визначення співвідношення типу види-площа на основі фрактальних закономірностей	

	Принципи збереження біорізноманіття	Чинники збереження біорізноманіття	Інструменти збереження біорізноманіття
	Неперервність рослинного покриву. Поступовий перехід рослинних угруповань одне в одне при поступовій зміні умов зовнішнього середовища.	<i>Просторовий континуум</i> – поступова зміна складу і властивостей рослинного покриву у просторі. <i>Горизонтальний континуум</i> – плавний перехід одних угруповань у інші при зміні умов середовища. <i>Вертикальний континуум</i> – поступовий перехід одних ярусів фітоценозу у інші. <i>Тимчасовий континуум</i> – поступова зміна складу і властивостей рослинного покриву в часі (при сезонних і багаторічних коливаннях, сукцесії і еволюції рослинності). <i>Синтаксономічний континуум</i> – відображає наявність перехідних (проміжних) угруповань між їх типами (синтаксонами).	Ступінь неперервності визначають <i>сильні едифікатори</i> (ліси); <i>слабкі едифікатори</i> (луки, степи).
	Внутрішньовидова мінливість.	Мутації на молекулярному рівні.	Випадкові дрейфи мутантних алелей, що є нейтральними або майже нейтральними.
	Принцип регіональної міграції видів	Охорона видів повинна здійснюватися з урахуванням особливостей ландшафту	Зменшення ізоляованості і фрагментації місць існування
	Фрактал – нерегулярна, самоподібна структура. Взаємодії між населеною територією і кількістю різновидів у межах цієї території	Географічне розташування, ландшафт, розмір території	Генералізація зображення ландшафту, фрактал

Теорії	Представники	Трактування збереження біорізноманіття	
Теорія агрегованого пуассонівського розподілу (clustered poisson)	Плоткін Дж., Мюллер-Ландау Х., Морлон Х., Кхуйонг Г., Кондіт Р.	Опис просторо-вої структури угруповання на ос-нові точкового процесу, коли по площі розподіля-ються «материн-ські» точки, нав-коло яких деяким чином розміщу-ються «дочірні» точки	
		Для такої моделі наведено емпіричну відпо-відність при ува-жному підборі необхідних пара-метрів, а також наве-дено можли-вість побудови адекватної теорії β-різноманіття	
Теорія максимізації ентропії (MaxEnt)	Маргалєф Р., МакАртур Р., Харте Д., Грін Д., Пуейо С., Зілліо Т., МакГілл Б.	Біорізноманіття трактують як кількість інформації, що припадає на одну особину і полягає у розподілі за видами, особинами або енергією по трофічних ланцюгах	

- рівномірний розподіл доходів і витрат при ресурсоспоживанні та управлінні охороною навколишнього середовища.
- розвиток і впровадження технологій, що збільшують обсяги виробництва продукції на одиницю спожитого ресурсу.
- використання економічних механізмів, що спонукають виробників враховувати екологічні витрати прийнятих ними рішень.
- використання міждисциплінарних підходів при прийнятті рішень.

Насправді у науковій літературі виникає багато суперечок щодо тлумачення терміну «sustainable development» (Дорошенко, 1994; Драгач, 2005; Завгородня, 2000; Пегов, 1998). Дійсно, визначення терміну «сталий розвиток» означає просто стійкий постійний розвиток. Водночас у європейських мовах переклад цього сполучення подається таким чином: sustainable – підтримуючий, development – розвиток, розроблення, створення, освоєння, формування, будівництво, подія, удосконалення, зростання, розширення, розгортання, еволюція,

Принципи збереження біорізноманіття	Чинники збереження біорізноманіття	Інструменти збереження біорізноманіття
Стохастичні моделі розміщення об'єктів у просторі. Пуассонівський розподіл	Кількість (інтенсивність) материнських точок, параметри вірогідності розподілу (чисельності) дочірніх точок навколо материнської, відстань	Розмір, відстань та кількість розміщення об'єктів
На основі деякого мінімального набору припущень виводяться форми розподілу відносно великої чисельності видів. Проникнення у біологію методів теорії інформації, а також загальносистемних формальних теорій	Ентропія – міра структурованості складних систем	Інформація, енергія, природні умови

покращення і так далі. Переклад з німецької мови *nachhaltige* – стійкий, *entwicklung* – розвиток, прояв, конструкція, розгортання, зміна, модернізація, проектування. Схоже тлумачення має переклад із французької мови: *development* – розвиток, *durable* – міцний, довготривалий, надійний, довговічний. Проте в даному контексті цей переклад повинен мати більш вузький зміст. Це – розвиток «триваючий» («самодостатній»), тобто такий, що не суперечить подальшому існуванню людини й розвитку її у попередньому напрямку.

Стійкий розвиток моделі використання ресурсів, що спрямована на задоволення потреб людини при збереженні навколишнього середовища для того, щоб ці потреби можуть бути виконані не лише для теперішнього, а й для майбутніх поколінь. Всесвітня комісія оточуючого середовища й розвитку (WCED, Комісія Брундтланд) запропонувала цей термін, що став найбільш цитованим визначенням стійкого розвитку, тобто «задоволення потреб нинішнього покоління, без збитку для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби». Починаючи із 1970 р., термін «стійкість» використовувався

для опису економіки у «рівновазі з основними екологічними системами підтримки». Екологи вказують на «межі зростання» і пропонують як альтернативу «стійкий стан економіки» з метою вирішення екологічних проблем.

Теорія та практика показали, що екологічна складова є невід'ємною частиною людського розвитку. У основі діяльності Міжнародної комісії оточуючого середовища й розвитку та її закличного доповіді «Наше спільне майбутнє» була покладена нова триєдина концепція сталого (еколого-соціально-економічного) розвитку. Усвітній саміт ООН стійкого розвитку (міжурядовий, неурядовий і науковий форум) у 2002 році підтвердив підтримання світовою спільнотою ідеї стійкого розвитку для довготривалого задоволення основних людських потреб при збереженні систем життєзабезпечення планети Земля. Концепція стійкого розвитку багато в чому перекикається з концепцією ноосфери, висунутої академіком Вернадським В. І. у середині ХХ століття.

Фактично мова може йти не про негайне припинення економічного зростання узагалі, а про припинення, на першому етапі, нераціонального зростання використання ресурсів навколишнього середовища. Останнє важко здійснити у світі зростаючої конкуренції та збільшення таких теперішніх показників успішної економічної діяльності як продуктивність і прибуток. У той же час перехід до «інформаційного суспільства» – економіки нематеріальних потоків фінансів, інформації, зображень, повідомлень, інтелектуальної власності – призводить до так званої «дематеріалізації» господарської діяльності: уже зараз обсяги фінансових угод перевищують обсяги торгівлі товарами у 7 разів. Нову економіку рухають не лише дефіцит матеріальних (і природних) ресурсів, а й усе більший ступінь різноманітності ресурсів інформації та знань. Питома енергоємність господарської діяльності продовжує знизуватися, хоча загальне енергоспоживання поки що зростає.

Значна кількість міжнародних організацій системи ООН включили у свою діяльність істотну екологічну складову, орієнтовану на перехід до стійкого розвитку. Експерти Всесвітнього банку визначили стійкий розвиток як процес управління сукупністю (портфелем) активів, спрямований на збереження й розширення можливостей, наявних у людей. Активи у даному випадку включають не лише традиційно підраховуваний фізичний капітал, а й природний і людський капітал. Розвиток, щоб бути стійким, повинен забезпечувати зростання – або у крайньому випадку не зменшення – у часі усіх цих активів (і не лише економічне зростання). Для раціонального управління економікою країни застосовується та ж логіка, що використовується для раціонального управління приватною власністю.

Відповідно до наведеного визначення стійкого розвитку основним показником стійкості, розробленим Всесвітнім банком, є «істинні темпи (норми) збереження» або «істинні норми інвестицій» у країні.

Прийняті зараз підходи до зміни накопичення багатства не враховують виснаження й деградацію природних ресурсів, таких як ліси і нафтові родовища, з одного боку, а з іншого – інвестиції у людей – один із найцінніших активів будь-якої країни. При переході до обчислення дійсних темпів заощаджень (інвестицій) цей недолік виправляється коректуванням обчислювальних традиційними методами темпів заощаджень: у бік зменшення – шляхом оцінки виснаження природних ресурсів і збитку від забруднення навколишнього середовища (втрата природного капіталу), і в бік збільшення – шляхом урахування зростання людського капіталу (насамперед через інвестиції у освіту й базове медичне обслуговування).

Концепція стійкого розвитку з'явилася у результаті об'єднання трьох основних точок зору: економічної, соціальної, екологічної (рис.13.1). Наведемо коротку характеристику кожної складової окремо.

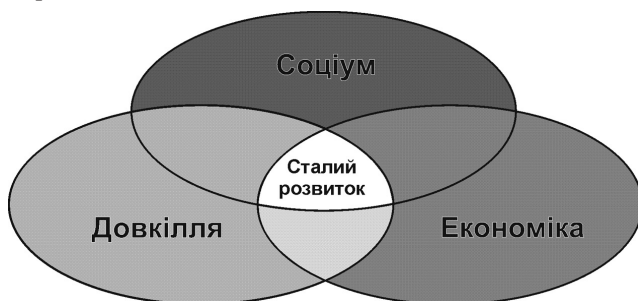


Рисунок 13.1. Триєдиність концепції сталого розвитку

Економічна складова. Економічний підхід до концепції стійкості розвитку ґрунтується на теорії максимального потоку сукупного доходу Хікса-Ліндала, який може бути створений за умови збереження сукупного капіталу, з допомогою якого і виробляється цей дохід. Ця концепція має на увазі оптимальне використання обмежених ресурсів і використання екологічних – природо-, енерго- і матеріалозберігаючих технологій, включаючи добуток і перероблення сировини, створення екологічно прийнятної продукції, мінімізацію, перероблення та знищення відходів. Однак при вирішенні питань про те, який капітал повинен зберігатися (наприклад, фізичний, природний чи людський) і якою мірою різні види капіталу взаємозамінюються, а також при

вартісній оцінці цих активів, особливо екологічних ресурсів, виникають проблеми правильної інтерпретації й обліку. З'явилися два види стійкості – слабка, коли йдеться про не зменшуваному у часі природному й виробничому капіталі, і сильна – коли має не зменшуватися природний капітал (причому частина прибутку від продажу невідновлювальних ресурсів повинна спрямовуватися на збільшення цінності відновлюваного природного капіталу).

Соціальна складова. Соціальна складова стійкості розвитку орієнтована на людину і спрямована на збереження стабільності соціальних і культурних систем, у тому числі, на скорочення кількості руйнівних конфліктів між людьми. Важливим аспектом цього підходу є справедливе розподілення благ. Бажано також збереження культурного капіталу і багатоманіття в глобальних масштабах, а також більш повне використання практики стійкого розвитку, що наявна у невідоміючих культурах. Для досягнення стійкості розвитку, сучасному суспільству прийдеться створити більш ефективну систему прийняття рішень, що враховує історичний досвід. Важливе досягнення справедливості не лише всередині покоління, а й між поколіннями. У рамках концепції людського розвитку людина є не об'єктом, а суб'єктом розвитку. Спираючись на розширення варіантів вибору людини як головної цінності, концепція стійкого розвитку має на увазі, що людина повинна брати участь у процесах, які формують сферу її життєдіяльності, сприяти прийняттю й реалізації рішень, контролювати їх виконання.

Екологічна складова. З екологічної точки зору, стійкий розвиток повинен забезпечувати цілісність біологічних і фізичних природних систем. Особливе значення має життєздатність екосистем, від яких залежить глобальна стабільність усєї біосфери. Більше того, поняття «природних» систем і ареалів існування можна розуміти широко, включаючи у них створене людиною середовище, таке як, наприклад, міста. Основна увага приділяється збереженню здатностей до самовідновлення й динамічної адаптації таких систем до змін, а не збереження їх у деякому «ідеальному» статичному стані. Деградація природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища і втрата біологічного різноманіття скорочують здатність екологічних систем до самовідновлення.

На сьогодні завданням надзвичайної складності є узгодження цих трьох різних точок зору і забезпечення конкретних заходів, що є засобом досягнення сталого розвитку, оскільки ці три його елементи повинні розглядатися збалансовано. Важливі також і механізми взаємодії цих трьох концепцій. Економічний і соціальний елементи,

що взаємодіють один із одним, породжують такі нові завдання, як досягнення справедливості всередині одного покоління (наприклад, розподілу доходів) і надання цілеспрямованої допомоги бідним верствам населення. Механізм взаємодії економічного та екологічного елементів породив нові ідеї відносно вартісної оцінки й інтерналізації (урахування в економічній звітності підприємств) зовнішніх впливів на навколишнє середовище. Врешті-решт, зв'язок соціального й екологічного елементів викликав цікавість до таких питань, як рівність усередині покоління та між ними, включаючи дотримання прав майбутніх поколінь і участі населення у процесі прийняття рішень.

Важливим питанням у реалізації концепції стійкого розвитку – особливо у зв'язку із тим, що вона часто розглядається як еволюціонуюча – стало виявлення його практичних індикаторів вимірювання. У цьому напрямі зараз працюють як міжнародні організації, так і наукові осередки. Виходячи із вищевказаної тріади, такі індикатори можуть пов'язувати усі три компоненти й відображати екологічні, економічні та соціальні (включаючи психологічні, наприклад, сприйняття стійкого розвитку) аспекти. Такі індикатори більш детально розглянуто у третьому параграфі даного розділу.

Поява концепції сталого розвитку підірвала фундаментальну основу традиційної економіки – необмежене економічне зростання. У одному із основних документів Конференції ООН оточуючого середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) «Повістка дня на XXI ст.», у розділі 4, присвяченому змінам у характері виробництва й споживання, прослідковується думка, що потрібно йти далі концепції сталого розвитку, коли говориться, що деякі економісти «піддають сумніву традиційні поняття економічного зростання», і пропонуються пошуки «схем споживання і виробництва, які відповідають суттєвим потребам людства».

Традиційна економіка стверджує, що максимізація прибутку і задоволення споживачів у ринковій системі сумісні з максимізацією благополуччя людей і що недоліки ринка можна виправити державною політикою. Остання у свою чергу стверджує, що короткострокова максимізація прибутку й задоволення окремих споживачів у кінцевому підсумку призведе до виснаження природних і соціальних ресурсів, які є основою благополуччя населення та умовою виживання біологічних видів.

Розвиток економічної науки призвів до усе більшого урахування природного фактора. З однієї сторони, більшість традиційних природних ресурсів стали дефіцитними. Причому це стосується не лише не відтворювальних ресурсів – передусім ресурсів екосистем (екосис-

темним «товарам» і «послугам») і біорізноманіття. Одне із визначень стійкості розвитку – це невиснажливий розвиток у довгостроковому плані з урахуванням потреб майбутніх поколінь. Оскільки основою життєдіяльності людини є природа, її виснаження й деградація при існуючих економічних відносинах негативно позначаються на соціальних відносинах, структурах виробництва і споживання. З іншого боку, виявилось, що багато відтворювальних природних благ не мають гідної цінності, що є джерелом їх виснаження і деградації. Тому відбувся перехід до екологічної економіки й економіки стійкого розвитку. У той же час взаємодія соціальних і екологічних факторів призвела до розгляду ще одного фактора виробництва – соціального капіталу.

У період безпрецедентного зростання міст і систем розселення стала зрозумілою нагальна потреба людства у розробленні та втіленні принципів сталого розвитку в галузі містобудування й територіального планування. Відповідна концепція отримала назву «стійкий розвиток територій», що має на меті забезпечення при здійсненні містобудівної діяльності безпеки і сприятливих умов життєдіяльності людини, обмеження негативного впливу господарської чи іншої діяльності на навколишнє середовище й забезпечення охорони та раціонального використання природних ресурсів у інтересах теперішнього й майбутнього поколінь.

На сьогодні не існує єдиних критеріїв, за якими можна віднести ті чи інші засоби до витрат на збереження біорізноманіття й біологічних ресурсів. Фактично будь-які витрати, спрямовані на охорону природи і стійкий розвиток країни та регіонів, можуть бути віднесені до таких витрат. За цих умов затрати на збереження біорізноманіття і біологічних ресурсів доцільно поділяти на витрати прямої та опосередкованої дії. Витрати прямої дії пов'язані безпосередньо із збереженням біорізноманіття й біологічних ресурсів. Затрати опосередкованої дії пов'язані з вирішенням комплексних проблем збереження навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, включаючи збереження біорізноманіття й біологічних ресурсів, наприклад, зменшення забруднення навколишнього середовища (Дорогунцов, 2001; Дорошенко, 1994; Драгач, 2005; Завгородня, 2000; Пегов, 1998; Грищенко, 2003).

Фінансові механізми збереження біорізноманіття в умовах переходу від залишкового до достатнього принципу фінансування являє собою сукупність взаємодоповнюючих, стимулюючих заходів фінансування у сукупності із фінансуванням, структурізацією та мотиваційними особливостями його джерел.

Розроблення *забезпечуючих* заходів спрямоване на покращання фінансової ефективності збереження біорізноманіття. Серед них можна виділити такі:

Удосконалення методів і методик визначення економічних оцінок природних ресурсів і природних систем (ЕОПР) та оцінок економічного збитку від екологічних порушень (ЕЗЕП), використання яких, у першу чергу, необхідне для дієвої реструктуризації оподаткування. Рациональне використання природних ресурсів і отримання державою як власником природних ресурсів адекватних рентних доходів сприятиме як загальному економічному оздоровленню країни, так і секторів національної економіки.

Розроблення прийнятних форм застави природних ресурсів на законодавчому рівні для залучення вітчизняних і закордонних інвестицій у збереження біорізноманіття.

Розроблення інституціональної підтримки виконання Кіотського протоколу, включаючи стійке ведення лісового господарства, з метою полегшення інвесторам здійснення ними кліматичних проектів в Україні.

Розроблення *стимулюючих* заходів також спрямоване на покращання фінансової ефективності збереження біорізноманіття. Основні з них полягають у наступному.

Екологізація оподаткування, яка повинна дозволити державі отримувати адекватні рентні доходи. При цьому до складу природних ресурсів належить асиміляційний потенціал навколишнього середовища. Необхідним у цьому значенні є розроблення проекту закону «Про природну ренту», у яком повинні знайти своє відображення принципи нормування затрат і підприємницького прибутку.

Інтерналізація екстернальних витрат, що являється стимулюючим засобом вкладання власних коштів підприємств у природоохоронну і ресурсозберігаючу діяльність.

Механізм формування цільових бюджетних засобів для покриття відсотків по кредитах у збереження біорізноманіття.

Механізм ранжування цінностей різноманітних природних ресурсів (на основі економічної оцінки) і ступеня відхилення фактичних затрат від соціальних потреб суспільства.

Розроблення засобів щодо зниження викидів вуглекислого газу в джерелах їх утворення в Україні з метою позитивного для країни впливу на світовий ринок торгівлі квотами на викиди.

Розвиток пільг на екологічні види продукції та послуг у перехідній системі оподаткування.

Розвиток ринків екологічних послуг, продукції, технологій і обладнання шляхом інтерналізації екстернальних витрат, податкових пільг на екологічні види продукції, заборони на імпорт неекологічних товарів і т. д. Метою таких ринків має стати вихід із конкурентного середовища неекологічних товарів і послуг.

Здійснення заходів щодо постійної адаптації платників податків до екологізації оподаткування шляхом розвитку податкового кредиту й пільг для окремих платників податку.

Використання принципу «фіскальної нейтральності» при уведенні податкових пільг на екологічні види продукції та послуг.

У різних інвесторів існують власні *мотивації* вкладення коштів у збереження біорізноманіття. Для держави особливе значення має соціальне повернення витрачених коштів у вигляді досягнення необхідного екологічного результату. Приватні компанії насамперед зацікавлені в отриманні економічної вигоди від вкладення капіталу. Така вигода може визначатися утилізацією шкідливих відходів з отриманням корисної продукції, вкладенням коштів іноземних компаній у лісовідновлення під вуглецевий кредит, коли пряме скорочення викидів вуглекислого газу для цих компаній обходиться дорожче еквівалентного за екологічним ефектом лісовідновлення і т. д. Крім того, приватний капітал повинен враховувати жорсткі екологічні вимоги до виробничого процесу, що встановлені законодавством, виконання яких виливається у суттєві природоохоронні витрати.

Важливим аспектом діяльності міжнародних фондів є компенсація витрат при підтриманні природно-заповідних територій та об'єктів у зв'язку з упущеними вигодами, що пов'язані з обмеженням господарської діяльності. Крім того, важливим є той факт, що певна кількість природно-заповідних територій України мають визнану всесвітню цінність (Поліський природний заповідник, Швацький національний природний парк, Біосферний заповідник «Асканія Нова», Чорноморський біосферний заповідник і т. д.).

Реалізація економічних заходів щодо підтримання збереження біорізноманіття є важливим фактором виконання базових вимог стійкого розвитку, що полягає в досягненні паритету економічних, екологічних та соціальних цінностей суспільства. Реальні загрози біорізноманіттю було усвідомлено в 70-х роках завдяки діяльності вчених «Римського клубу», які здійснили прогноз глобального впливу економічного розвитку, насамперед промислово розвинених країн, на екологічний стан навколишнього середовища. У 1992 році в Рюде-Жанейро відбулася Конференція ООН з навколишнього серед-

овища та розвитку. Одними з основних доробків конференції були прийняття Декларації з навколишнього середовища і розвитку та підписання Конвенції про біорізноманіття. У 1995 році в Софії прийнято Всеєвропейську стратегію збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, яка фактично є механізмом впровадження конвенції на Європейському континенті. Одним із засобів впровадження стратегії є формування Всеєвропейської екомережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природними або частково зміненими ландшафтами.

Для забезпечення впровадження державної політики у сфері збереження та невиснажливого використання біорізноманіття, спрямованої на зменшення антропогенного впливу на нього, забезпечення природних умов для існування та відтворення біорізноманіття, невиснажливого використання біоресурсів, а також збереження біорізноманіття, зокрема для формування оптимального середовища існування людини, розроблено та доопрацьовано відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.07 № 106 «Про затвердження Порядку розробки та виконання державних цільових програм» проєкт закону України «Про затвердження Загальнодержавної цільової екологічної програми збереження, відтворення та невиснажливого використання біорізноманіття України на 2009–2027 роки».

Біорізноманіття України нараховує понад 72 тис. видів флори, мікробіоти та фауни. Флора та мікробіота налічує понад 27 тис. видів, у тому числі: гриби і слизовики – 15, водорості – 5, лишайники – 1,2, мохи – 800 і судинні рослини – 5,1 тис. видів, включаючи найважливіші культурні види. Фауна налічує понад 45 тис. видів, у тому числі: комахи – 35, членистоногі без комах – 3,4 тис., черви – 3,2; хребетні представлені рибами і круглоротими (170 видів і підвидів), земноводними (17 видів), плазунами (21 вид), птахами (близько 400 видів), ссавцями (108 видів). За оцінками експертів, ще не описано одну третину видів, здебільшого грибів і членистоногих.

До першого видання Червоної книги України (1980 р.) занесено 151 вид вищих рослин та 85 видів тварин. До другого, діючого й нині видання (тваринний світ – 1994 р., рослинний світ – 1996 р.), включено вже 541 вид рослин і грибів та 382 види тварин. Підготовлено до видання третю редакцію Червоної книги України (тваринний і рослинний світ). На сьогодні, підготовлено остаточні списки видів тваринного й рослинного світу та грибів, які рекомендовано Національною комісією з питань Червоної книги України для включення до її нового (третього) видання, підготовлено нариси про види, які передбачено внести до переліку. Загалом запропо-

новано включити до нового видання 817 видів рослинного світу та 533 види тваринного світу. З метою забезпечення підвищення ефективності роботи Національної комісії з питань Червоної книги України у сфері збереження видів тварин, рослин та грибів, занесених до Червоної книги України, розроблено та прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 № 1165 «Деякі питання Національної комісії з питань Червоної книги України». Доопрацьовується оригінал – макет та готується до видання Зелена книга України. До нового видання Зеленої книги України підготовлено 139 описів груп асоціацій, які включають понад 500 асоціацій рослинності України.

13.3 Роль державних органів та територіальних громад у збереженні біорізноманіття у контексті сталого розвитку

Збереження біорізноманіття є одною із найважливіших складових державної екологічної політики. Ефективність збереження генофонду людини, рослинного і тваринного світу певною мірою залежить від ефективності роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тому вивчення організаційної структури державного управління збереженням біорізноманіття набуває особливої актуальності.

Проблема збереження біорізноманіття широко висвітлювалася у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема Т. Л. Андрієнко-Малюк, А. Ю. Александрової, О. О. Веклич, О. В. Врублевської, Л. С. Гринів, Ю. М. Грищенко, П. І. Гамана, Л. Г. Мельника, І. М. Синякевича, А. Я. Сохничка та ін., які в основному стосуються підтримання екологічного стану екосистем. Праці С. Н. Бобильова, Г. А. Моткина, А. С. Тулупова, А. N. James, M. J. B. Green, J. Paine, J. Dixon, S. Pagiola, V.I.E. Brink, R. W. Butler та ін. стосуються економічної складової збереження біорізноманіття, а управлінська залишається поза увагою фахівців.

Законодавство, державні нормативні акти у сфері збереження біорізноманіття формуються на рівні Верховної Ради України (Комісія з питань екології й раціонального природокористування та інші комісії), а також Кабінету Міністрів України (відділ з питань техногенної, екологічної, ядерної безпеки і природокористування та деякі інші структурні підрозділи). У комплексі питань державної екологічної політики, що перебувають в компетенції Верховної Ради України, одне з чільних місць посідають питання розвитку заповідної справи (рис. 12.2).



Рисунок 13.2. Організаційна структура державних органів та установ

Організаційне забезпечення управління охороною навколишнього природного середовища й зокрема заповідною справою покладається на *Кабінет Міністрів України*, до компетенції якого в цій царині належать прийняття рішень із організації та скасування територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, організації екологічного виховання та екологічної освіти громадян тощо.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Кабінет Міністрів України затверджує Положення про спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, який діє відповідно до своєї компетенції та органів на місцях.

Нині спеціально уповноваженим органом державного управління природно-заповідним фондом є Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України). Його завдання – забезпечити розвиток заповідної справи, функціонування заповідників, національних природних парків та інших заповідних територій, реалізація заходів, спрямованих на збереження біологічного й ландшафтного різноманіття, ведення Червоної книги. Крім того, у сфері його діяльності підготовка та подання клопотань про створення (оголошення) природно-заповідних територій і об'єктів на підставі пропозицій наукових установ, природоохоронних громадських об'єднань або інших зацікавлених підприємств, установ, організацій та громадян, розробка та затвердження положень про ПЗТ і ПЗО загальнодержавного значення, ведення Державного кадастру природно-заповідного фонду.

Повноваження з питань заповідної справи здійснює Мінприроди України безпосередньо через Державну службу заповідної справи, державні управління екології та природних ресурсів в областях, інспекції, науково-дослідні та навчальні заклади, інші підприємства, установи й організації, що входять до сфери його управління і становлять систему Мінекоресурсів України.

Відповідно до змін, внесених у Закон «Про природно-заповідний фонд України», для забезпечення управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду, реалізації програми перспективного розвитку заповідної справи при тодішньому Міністерстві охорони навколишнього природного середовища постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 1000 затверджено Положення про Державну службу заповідної справи (ДСЗС) – правонаступницю Головного управління національних природних парків і заповідної справи.

Постановою уряду затверджено положення про ДСЗС, вона є урядовим органом державного управління, діє у складі Мінекоресурсів України й підпорядковується йому. У межах своїх повноважень дана служба організовує та здійснює систематичний контроль за виконанням актів законодавства, узагальнює практику застосування законодавства з питань, віднесених до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і подає їх на розгляд Мінекоресурсів.

Основними завданнями ДСЗС є:

- участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері збереження та невиснажливого використання природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів і об'єктів;

- забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду;
- здійснення державного контролю за додержанням режиму охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- забезпечення збереження біологічного й ландшафтного різноманіття на територіях природно-заповідного фонду;
- підготовка пропозицій стосовно сталого розвитку репрезентативної мережі природно-заповідного фонду та формування національної екологічної мережі.

Нині в Україні здійснюється згідно з Указом Президента адміністративна реформа, спрямована на спрощення структурних підрозділів управління заповідною справою, укомплектування їх науковими кадрами, тому, очевидно, зміни в існуючій структурі управління природно-заповідним фондом як на рівні держави, так і на регіональному рівні.

Місцеві органи державного управління та самоврядування здійснюють свою діяльність у сфері охорони довкілля на підставі Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про охорону навколишнього природного середовища» (зі змінами та доповненнями). Згідно даних нормативно-правових актів, *обласні та районні ради* відповідають за стан навколишнього природного середовища на своїй території та в межах своєї компетенції, приймають рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні.

Аналіз існуючої законодавчої бази стосовно розвитку заповідної справи показує, що основним законодавчим актом у галузі заповідної справи є Закон України «Про природно-заповідний фонд України». Цим законом затверджено класифікацію територій і об'єктів ПЗФ, зокрема, вперше введено категорію «регіональний ландшафтний парк», встановлено їх статус, завдання та режим охорони, порядок проведення науково-дослідних робіт, визначені спеціально уповноважені органи в галузі заповідної справи, права громадян і громадських організацій тощо.

Державні управління охорони навколишнього природного середовища областей України в межах своєї компетенції:

- забезпечують реалізацію «Програми перспективного розвитку заповідної справи в Україні»;
- здійснюють державне управління територіями та об'єктами ПЗФ;
- здійснюють методичне керівництво веденням заповідної справи і систематичний контроль за додержанням вимог зако-

нодавства щодо охорони та ефективного використання територій і об'єктів природно-заповідного фонду підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та господарювання, громадянами, а також іноземними юридичними і фізичними особами;

- організують і координують роботу щодо розвитку і вдосконалення мережі об'єктів ПЗФ;
- визначають обсяги використання природних ресурсів у межах територій і об'єктів ПЗФ та здійснюють контроль за дотриманням доведених лімітів;
- призупиняють або забороняють проведення робіт на ПЗТ, не передбачених режимом їх охорони, а також робіт, які можуть справити негативний вплив на об'єкти, що охороняються.

Найважливішими питаннями в заповідній справі є управління та економічне забезпечення природно-заповідного фонду. Стаття 12 Закону «Про природно-заповідний фонд України» має назву «Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду». У ній вказується, що управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, регіональними ландшафтними парками, а також ботанічними садами, дендрологічними парками й зоологічними парками загальнодержавного значення здійснюється їх спеціальними адміністраціями. Останні можуть створюватися також для управління ботанічними садами, дендрологічними парками, зоологічними парками місцевого значення та парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва за рішенням органів, у віданні яких вони перебувають. До складу адміністрацій управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду входять відповідні наукові підрозділи, служби охорони, господарського та іншого обслуговування.

На даний час в Україні впроваджуються такі національні програми в галузі збереження та невиснажливого використання біологічного різноманіття:

- Програма перспективного розвитку заповідної справи України (Постанова ВРУ від 22.09.1994 р., №177/94-ВР Про програму перспективного розвитку заповідної справи України). У ній визначено стратегію розвитку цього важливого напрямку природоохоронної діяльності, наукові, правові, організаційні, фінансові та матеріально-технічні засоби її реалізації;
- Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. (Закон України, Програма від 21.09.2000 р., «Про Загальнодержавну програму

формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.»);

- «Загальнодержавна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води» (Постанова Верховної Ради України від 27.02.1997 р. «Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води»);
- Загальнодержавна програма «Ліси України» визначає основні напрями та джерела забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства країни, спрямованого на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів в умовах реформування сільгоспідприємств, прийняття нового земельного законодавства (Постанова Верховної Ради України від 29.04.2002 р. «Про затвердження Державної програми «Ліси України» на 2002–2015 рр.);
- Сучасні пріоритети розвинутих країни світу, зокрема Європейського союзу, Швейцарії, Японії, Канади, США, стосовно сталого розвитку містять у собі прагнення щодо забезпечення добробуту людей через запровадження принципу соціальної справедливості.

Управління соціально-економічним розвитком таких країн тісно пов'язано з вирішенням проблеми споживання природних ресурсів. Тобто сучасний розвиток обмежується не спроможністю придбати вугілля або метал, а залишками цих ресурсів, способом їх перероблення та споживання. У розвинутих країнах прогрес стримується не потужністю та якістю насосів, а виснаженням водоносних шарів; не потужністю деревопереробної промисловості, а зникненням лісів та ін. У країнах, що розвиваються, спостерігається інша ситуація, коли головним чинником розвитку залишається створений людиною капітал. Недостатнє усвідомлення цієї відмінності унеможливорює гармонізацію показників соціально-економічного розвитку України та, наприклад, країн ЄС і сприяє в нашій країні повільному наближенню територіальних громад до меж зростання та поглиблення кризових явищ.

У країнах ЄС можна виділити такі тенденції щодо забезпечення сталого розвитку на рівні громад:

- диверсифікація економіки;
- замикання зв'язків у ланцюжку «виробництво-споживання» у межах населеного пункту;
- зонування території за функціональним призначенням;
- розвиток партнерських зв'язків із сусідніми населеними пунктами щодо спільного виробництва продуктів харчування, сировини і перероблення відходів;

- забезпечення нульового природного приросту населення;
- автономізація громад та їхня кооперація.
- Питання відновлення екосистем на тлі глобального скорочення ресурсів є спільним для всіх країн.

По суті, теорія управління сталим розвитком перейшла в теорію управління містом, що й засвідчила Європейська конференція зі сталого розвитку великих та малих міст Європи, за результатами якої було підготовлено документ, відомий як Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку». Але необхідно зробити застереження щодо застосування поняття «місто», адже під європейське визначення «місто» в Україні також підпадають села та селища, тобто територіальна громада, що має орган управління (муніципалітет).

Розвиток самоврядування як однієї з дієвих складових інституту державного управління відбувається через систему принципів, що покладені в основу Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.). Дослідження досвіду розвитку територіальних громад Європи та решти країн світу дозволяє спостерігати трансформацію потоків впливу на управління розвитком на місцевому рівні, що пов'язано з процесами глобалізації

Кожна гміна в Польщі зацікавлена мати стратегічний план сталого розвитку. Більшість гмін мають при цьому меркантильний інтерес, який полягає в тому, що гміна може отримати кошти у вигляді грантів (безповоротної фінансової допомоги) як від державних національних фондів, так і фондів Євросоюзу. Така ситуація існувала відтоді, як Польща була прикордонною з Євросоюзом країною. Багато хто може сказати, що в Україні ситуація далека від польської. Але Україна у своєму розвитку повторює шлях, який Польща пройшла 5–10 років тому. Нині Україна є прикордонною країною із Євросоюзом, і тому не виключено, що в нас у близькому майбутньому почнуть працювати ті самі програми, які ще донедавна працювали в Польщі. Імовірно, що українські громади зможуть претендувати ще й на фінансові дивіденди від наявності стратегічних планів сталого розвитку (Сталий розвиток, 2008).

На рівні територіальної громади завжди існує конкуренція за місцеві ресурси. Можна навести безліч прикладів, як підприємства конкурують за вигідне замовлення, кращі земельні ділянки, більшу кількість покупців; політичні або релігійні громади – за більшу кількість прихильників; громадські організації – за приміщення. За гроші – конкурують усі. Щоб конкурентна боротьба велася чесними методами, варто створити всім зацікавленим сторонам рівні можливості. Допомогти в цьому може стратегічний план сталого розвитку.

Територіальні громади конкурують між собою за зовнішні ресурси. Це боротьба за державні дотації, якими можна поповнити обмежений місцевий бюджет; за інвестора, який може підняти місцеву економіку, вирішуючи проблему безробіття та наповнюючи місцевий бюджет податками; за міжнародний фонд, який надасть грант на вирішення невеликої місцевої проблеми. А допомогти в цій конкурентній боротьбі допоможе якісно складена стратегія. Згуртованість громади сприяє місцевому розвитку. Якщо правильно організувати процес, мобілізувавши місцеві ресурси, це зменшить залежність від зовнішнього оточення. Але досягнути такої співпраці між структурними підрозділами міста можливо за умови їхнього залучення до спільного планування дій. Крім того, наявність стратегічного плану завжди вважалася ознакою професійності роботи будь-якої організації, а тим більше міста, підкреслюючи фаховість та піднімаючи його імідж (Сталий ровиток, 2008).

В Україні, на відміну від ЄС, регіональна політика спрямована на підтримку індустріально розвинутих областей, де знаходяться привабливі галузі й багаті бізнес-еліти, здатні пролобіювати дорогі та перспективні проекти на найвищому рівні – Кабінету Міністрів України чи Верховної Ради України. У цих регіонах створюються спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку. Сюди залучаються значні інвестиції (як іноземні, так і внутрішні), створюються робочі місця. Менша увага приділяється аграрним регіонам, що призводить до зростання нерівності в якості життя і доходах людей у «багатих» та «бідних» регіонах.

Отже, система управління збереженням біорізноманіття має складну багатогалузеву структуру. Державний контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства один із основних напрямів діяльності в сфері охорони довкілля і здійснюється Державною екологічною інспекцією та територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України. У складі територіальних органів Міністерства охорони навколишнього середовища утворені екологічні інспекції (у тому числі міські, районні, міжрайонні) із чітко окресленими правами та функціями, проте вони мали б стати окремими органами управління, це значно б підвищило ефективність державного управління збереженням біорізноманіття.

На сьогодні державну політику в галузі раціонального використання й відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. У складі Міністерства за збереження біорізноманіття відповідають Державна екологічна інспекція, Головне управління національних природних парків і заповідної справи, Управління регулю-

вання природокористування, Державні екологічні інспекції охорони Чорного та Азовського морів. У цій сфері задіяні також Міністерство аграрної політики України, Державні комітети лісового та рибного господарства, Державні комітети земельних ресурсів і водного господарства. Значну роль відіграють наукові інститути, заповідники та національні природні парки. Мінприроди України приділяє значну увагу питанням адаптації національного законодавства України в галузі збереження та використання тваринного світу до законодавства Європейського Союзу. Україна є стороною більше 50 міжнародних угод, спрямованих на збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Проте до цього часу систему управління збереження біорізноманіття не можна вважати ефективною загалом.

Передусім необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України і коливається від 4 до 120 грн на одиницю площі за різними категоріями природоохоронних територій.

Варто зазначити, що створення ефективної системи управління збереження біорізноманіття можливе за умови застосування кращого міжнародного досвіду розвинених держав світу в поєднанні з національними особливостями, створенням єдиної методологічної бази формування нормативних показників та їх законодавчим закріпленням, залученням економічних стимулятивних інструментів збереження біорізноманіття (грантів, премій, екодотацій, екокредитів, торгівлі квотами на викиди, впровадження інструментів «зеленої економіки»).

Список використаної літератури

1. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / І. Абрам'юк, А. Ткачук. – К.: Легальний статус, 2011. – 64 с.
2. Адамик В. В. Оцінка ефективності та рівня інституційного забезпечення розвитку людського капіталу Львівського регіону / В. В. Адамик, І. О. Куревіна // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2(3). – С. 79–86.
3. Адрианов А. В. Современные проблемы изучения морского биологического разнообразия / А. В. Адрианов // Биология моря. – 2004. – Т. 30, № 1. – С. 3–19.
4. Азарова Т. Ресурсный центр для НГО как катализатор межсекторного партнерства. / Т. Азарова, Л. Абрамов – Кировоград : ЦПТИ, 1999. – 52 с.
5. Айвазян С. А. Анализ качества и образа жизни населения. / С. А. Айвазян. – Центральный экономико-математический ин-т РАН. – М.: Наука, 2012. – 432 с.
6. Айвазян С. А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях / С. А. Айвазян. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000. – 118 с.
7. Антіпова А. Для розвитку громади необхідні дві умови: сильний лідер і зацікавленість людей / А. Антіпова // Голос України, № 229, 29 листопада 2008. – С. 8.
8. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М.: Наука, 1973. – 412 с.
9. Бабенко И. Атлас гражданских инициатив в Украине / И. Бабенко, А. Комаровская, Б. Кузавинская, В. Солоницына. – Чернигов : ЦГТ «АХАЛАР», 2008. – 111 с.
10. Бабина О. Є. Потенціал як системна економічна категорія / О. Є. Бабина // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 36. – С. 23–26.
11. Бакалова Л. Сталий розвиток міст: участь громадськості / Л. Бакалова // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2008. – №2. – С. 223–230.
12. Беззубко Л. В. Проблеми взаємодії місцевої влади та територіальної громади / Л. В. Беззубко, О. В. Скопеч, Г. Ю. Псарьов: монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Дорофійенка В. В. – Донецьк: Норд-комп'ютер, 2009. – 258 с.

13. Беззубко Л. В. Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування і громади / Л. В. Беззубко, О. В. Скопеч // Економіка будівництва і міського господарства: наук. журнал ДонНАБА. – 2009. Т. 5, – № 1. – С. 31–39.
14. Безпалько О. В., Благодійні інституції України: сучасний стан та перспективи розвитку / О. В. Безпалько, Ю. М. Галустян, А. В. Гулевська-Черниш та ін.; за заг. ред. А. В. Гулевської-Черниш. – К.: Книга плюс, 2008. – 120 с.
15. Безъязычный В. «Качество жизни» как учебная дисциплина по специальности «Управление качеством» / В. Безъязычный, Е. Шилков // Стандарты и качество. – 2004. – № 8 – С. 92–94.
16. Бейтс Г. У. Натуралист на реке Амазонке: рассказ о тропических картинах природы, о нравах животных, о жизни бразильцев и индейцев и о путевых приключениях автора во время его одиннадцатилетних странствий / Г. У. Гейтс. – М.: Географгиз, 1958. – 430 с.
17. Белоголовов В.Ф. Методическое пособие по общественному сопровождению проектов развития местных сообществ / В. Ф. Белоголовов. – [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу: http://ecodelo.org/2987-metodicheskoe_posobie_po_obshchestvennomu_soprovozhdeniyu_proektov_razvitiya_mestnykh_sobshche.
18. Бобух І. М. Оцінка національного багатства у контексті міжнародного досвіду / І. М. Бобух. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2011_2/2_Vobuh.pdf.
19. Бойко О. П. Громадські слухання як складова механізму реалізації прав громадян через місцеві ініціативи / О. П. Бойко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Серія з «Управління». – Вип. 1(7). Державне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К.: ВПЦ АМУ, 2009. – 339 с. – С. 313–321.
20. Бойко-Бойчук Л. Залучення громадськості як публічна політика органів місцевого самоврядування (на прикладі діяльності органів самоорганізації населення) / Л. Бойко-Бойчук. – К.: Міленіум, 2005. – 108 с.
21. Большая Советская Энциклопедия [Текст]. В 30-ти томах / Под ред. А. М. Прохорова. – Изд. 3-е. – М.: «Сов. энциклопедия», 1969-1978. – Т.21. – 1971. – С. 693–694.
22. Бондарчук В. В. Розвиток громадянського суспільства: участь сільських НДО у процесі прийняття рішень / В. В. Бондарчук. – К.: ГО «Інститут сільського розвитку», 2008. – 40 с.
23. Бруно Ж. Новая парадигма инноваций в неурбанизированных регионах: обучение на основе опыта населения и населенных пунктов неурбанизированных регионов и совместно с ними / Ж. Бруно // Конференция ОЭСР (Красноярск, 3–5 октября 2012 г.)
24. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08 липня 2010 р.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
25. Вайнер В. Общественные инициативы в развитии сельских территорий. Рекомендации эксперта / В. Вайнер // Сообщества и Альянсы на муниципальном

- уровне. – 2011. – №2(18). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.зелдом.рф/vlast_i_obshhestvo/obshhestvennye_iniciativy_v_razvitii_selskikh_territoriij_rekomendacii_jeksperta.
26. Вайсман З. Соціальна робота та роль соціально орієнтованих неурядових організацій: український та зарубіжний досвід / З. Вайсман, А. Бойко. – К.: 2004. – 40 с.
 27. Вайцзеккер Э. Фактор четыре. Затрат — половина, отдача — двойная. Новый доклад Римскому клубу / Э. Вайцзеккер, Э. Ловинс, Л. Ловинс. – М.: Academia, 2000. – 400 с.
 28. Васильева І. В. Проблеми реформування системи охорони здоров'я: деякі політико-економічні аспекти / І. В. Васильева, С. Д. Місержи // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 708-715.
 29. Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: Синергетика и теория социальной самоорганизации / В. В. Василькова. – СПб.: Лань, 1999. – 520 с.
 30. Ваучер. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Ваучер>.
 31. Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадськості: монографія / Л. В. Беззубко, А. В. Стойка, Д. В. Кольцова та ін. – Донецьк: Норд-комп'ютер, 2006. – 204 с.
 32. Від розвитку громад до європейського майбутнього.– Київ: КВУ, 2007. – 39 с.
 33. Від соціальних проєктів до місцевого соціального планування: досвід 10 пілотних міст України / Проєкт ЄС «Розбудова громадянського суспільства». – Донецьк : ТОВ «Цифрова типографія», 2007. – 156 с.
 34. Вінников О. Новий закон «Про громадські об'єднання» – що насправді змінюється для громадських організацій? [Електронний документ] / О. Вінников // Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину “ЄДНАННЯ” . Офіційний сайт. 2013. – Режим доступу: <http://isar.net.ua/novij-zakon/novij-zakon-2>. – Заголовок з екрану.
 35. Вінников О. Практичний посібник зі створення і діяльності Фондів розвитку громад в Україні / О. Вінников. – К., 2006, – 86 с.
 36. Войнаренко М. Концепція кластерів – шлях до відродження виробництва на регіональному рівні / М. Войнаренко // Економіст. – 2000. – № 1. – С.29–33.
 37. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 1–2. – С. 65–69.
 38. Газізова О. Прозора Україна. Методика впровадження завдань / О. Газізова, П. Фенрих // Щецин-Черкаси. – 2008. – 148 с.
 39. Галиуллин Д. Л. Социальное доверие и социальный капитал в региональной политике развития / Д.Л. Галиуллин // Вестник ТОГУ. – 2009. – № 2 (13). – С. 221–228.
 40. Галицкий А. Разумный Город. Использование глобальной конкурентоспособности города / А. Галицкий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=33731&cat_id=33727

[https://www.ibm.com/ru/events/presentations/11kn/Galitsky_Smart%20City,%20%20Nov%2024%20\(plenary\).pdf](https://www.ibm.com/ru/events/presentations/11kn/Galitsky_Smart%20City,%20%20Nov%2024%20(plenary).pdf).

41. Генеза ринкової економіки: Терміни, поняття, персоналії / за наук. ред. Г. І. Башнянина і В. С. Іфтемічука. – 2-ге вид., випр. і допов. – Львів : Магнолія-2006, 2007. – 688 с.
42. География и мониторинг биоразнообразия // колл. авторов. – М.: Научный и научно-методический центр, 2002. – 432 с.
43. Гецько В. В. Місцеві фінанси : суть, структура і принципи формування ресурсів / В. В. Гецько // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 103–129.
44. Говоруха В. В. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України: навчальний посібник / В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. академіка НАН України, д-ра техн. наук В. П. Горбуліна – К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. – 416 с.
45. Гурьянова М. П. Сельская школа и социальная педагогика / М. П. Гурьянова. – Минск: Амалфея, 2000. – 448 с.
46. Даене К. Партнерство органів влади та недержавних організацій / К. Даене, Л. Гривнял, Л. Логінова, С. Іванкова. – К., 2004. – 76 с.
47. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества : Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств // Вестник Межпарламентской ассамблеи. – СПб., 1993. – № 1. – С. 160–164.
48. Дем'янчук О. І. Соціальний капітал як елемент сталого економічного розвитку суспільства / О. І. Дем'янчук // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. Економічна теорія. Вип. № 12. – Луцьк : РВВ «Вежа» ВДУ ім. Лесі Українки, 2007. – С. 25–28.
49. Демків О. Місцеві бюджеті США / О. Демків // Економіка України. – 1995. – № 6. – С. 81–84.
50. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування / Київ: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
51. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: [Постанова Кабінету Міністрів України №1378 від 15 жовтня 2004 року] : [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрану.
52. Дорошенко Л. **Методологічні проблеми регулювання природоохоронної діяльності** / Л. Дорошенко, О. Тищенко // Економіка України. – 1994. – № 1. – С. 63–67.
53. Досвід Канади та країн ЄС у сфері політики з підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів : аналітичне дослідження / Бондарчук Валерій, Джордж Р. Алколей, Молдаван Любов та ін. [за ред. С. Курдицького]. – Канадське бюро міжнародної освіти (СБІЕ), Проект PRISM та Канадське агентство з міжнародного розвитку (CIDA). – Київ, вересень 2011. – 91 с.

54. Доуэл М. Ориентированная на решение задачи социальная работа / М. Доуэл, П. Марш. – Амстердам-Киев, 1997. – 135 с.
55. Драгач О. І. Еколого-економічні проблеми розвитку України та шляхи їх вирішення / О. І. Драгач // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 8. – С. 3–9.
56. Дуда А. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посібник для муніципальних посадовців / А. Дуда, К. Рубановський, О. Федорович. – Івано-Франківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009 – 96 с.
57. Дуликов В. З. Социокультурная деятельность за границей: Учеб.пособие / В. З. Дуликов. – М.: МГУКИ, 2003. – 116 с.
58. Европейская хартия городов / Постоянная конф. местн. и регион. органов власти Европы (27 сес., Страсбург, 17–19 марта 1992 г.). – Страсбург, 1992. – 59 с.
59. Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения. – Мальта : ВОЗ, Европейское региональное бюро. – 2012. – 52 с.
60. Європейська соціальна хартія [Ратифікація від 14.09.2006] / Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51.
61. Європейська хартія місцевого самоврядування: Муніципальні фінанси в країнах-членах Ради Європи / Асоціація міст України. – К.: 2000. – 64 с.
62. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург: Рада Європи, відділ вид. і док., 1990. – Травень (Надруковано у Франції). – 10 с.
63. Єльчева Л. О. Посібник з розвитку громад: Практичний poradник для небайдужих : навч. посібник / Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. – К.: Вид-во «ЛАТ & К», 2007. – 458 с.
64. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія / Я. А. Жаліло. – К.: НІСД, 2009. – 336 с.
65. Жулавський А. Ю. Менеджмент громадських організацій: вибрані питання теорії та практики : навч. пос. / А. Ю. Жулавський, О. Г. Дегтяренко, Є. В. Кірсанова, О. В. Купенко, О. А. Лукянихіна, В. В. Мартинець. – Донецьк: ТОВ «Цифрова типографія», 2007. – 262 с.
66. Завгородня Т. Удосконалення інструментів економічного механізму охорони навколишнього природного середовища / Т. Завгородня // Економіка України. – 2000. – № 12. – С. 67–70.
67. Зайцев А. А. Стратегия развития малого города на основе его скрытых внутренних возможностей [Електронний ресурс] / А. А. Зайцев. – ГУ-ВШЭ, 2012. – Режим доступу: <http://nov.docdat.com/docs/index-8236.html>
68. Закон «Про органи самоорганізації населення» від 11.06.2001 р., №2625-III // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 48, ст. 254.
69. Закон України «Про доступ до публічної інформації» // (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314.
70. Звіт по процесу формування соціальної політики в м. Острозі Рівненської області / Лист Острозької міської ради № 3134/01-18 від 12 грудня 2006 р.
71. Земельний кодекс України, прийнятий Законом від 25.10.2001 р. № 2768-III [Елек-

- тронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
72. Зінченко А. Г. Корпоративна соціальна відповідальність: стан та перспективи розвитку / А. Г. Зінченко, М. А. Саприкіна. – К.: Вид-во «Фарбований лист». – 2010. – 56 с.
 73. Значение слова Ваучер орфографическое, лексическое прямое и переносное значения и толкования (понятие) слова из словаря Бизнес [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.deport.ru/slovar/biz/v/vaucher.html>словарь<http://lib.deport.ru/slovar/biz/v/vaucher.html>.
 74. Индикаторы конкурентоспособности и качества жизни: инструмент оценки и результативности госполитики. – М.: ТЕИС, 2004. – 37 с. [Электронный ресурс]. Режим доступу: www.icss.ac.ru/userfiles/file/public_pdf79.pdf.
 75. Инновационная политика будущего: политика ЕС в области инновационного развития должна поддерживать экономический рост [Электронный ресурс] // Ernst & Young. – Исследования и аналитика. – 2011. – Режим доступу: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Governments-and-innovation-report-RU/\\$FILE/Governments-and-innovation-report-RU.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Governments-and-innovation-report-RU/$FILE/Governments-and-innovation-report-RU.pdf).
 76. Карий О. І. Стратегічне планування розвитку міста / О. І. Карий. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 317 с.
 77. Карпенко В. Впровадження концепції демократичного врядування на рівні сільських територіальних громад: модель фонду розвитку громади / В.Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2009. – Вип. 1(35). – С. 149–153.
 78. Карпенко О. В. Державне управління сучасною системою освітніх послуг у Чеській Республіці / О. В. Карпенко, А. В. Січкач, В. Ю. Ткаченко // Педагогіка і психологія. – 2012. – № 1. – С. 89–94.
 79. Климова Н. Статистичний зріз сучасного стану фондів громад України / Н. Климова // Вісник Фондів Громад. – 2010 р. – № 2.
 80. Ковалевская Ю. Соскочить с иглы: как маленькому городу избавиться от большой зависимости [Электронный ресурс] / Ю. Ковалевская // Галицкие контракты. – 27.02.2013. – Режим доступу: <http://kontrakty.ua/article/58991>
 81. Колесникова Н. А. Финансовый и имущественный потенциал региона : опыт регионального менеджмента / Н. А. Колесникова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
 82. Колодій А. Сутність громадянського суспільства і його механізми впливу на політику / А. Колодій // Доповідь на заключній регіональній конференції проекту «Чемпіони громадянського суспільства». – Львів : 8 лютого 2003, с.
 83. Комиссия по социальным детерминантам здоровья. Ликвидировать разрыв в течение жизни одного поколения. Соблюдение принципа справедливости в здравоохранении путем воздействия на социальные детерминанты здоровья. –

- Женева: ВОЗ. – 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/publications/list/WHO_IER_CSDH_o8_1/ru/index.html.
84. Конституція України від 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
85. Конституція України, прийнята Законом від 28.06.1996 р № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
86. Костюк Ю. Особливості організації молочарських кооперативів / Ю. Костюк, О. Маслак // *Agroexpert*. – 2010. – № 07 (24). – С. 70–73.
87. Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб., Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. – 376 с.
88. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулман // *Общественные науки и современность*. – 2001. – № 3. – С. 121–139.
89. Кошовий Р. Місцеве самоврядування в Україні – чи є світло в кінці тунелю? / Р. Кошовий // *Наша громада*. – 2007. – №1 (13). – С. 13–15.
90. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / В. І. Кравченко ; НДФІ при М-ві фінансів України. – К., 1997. – 278 с.
91. Кравченко В. І. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні / В. І. Кравченко // *Фінанси України*. – 1995. – № 1. – С. 61–63.
92. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», 1999. – 487 с.
93. Краплич Р. Р. Соціальні проблеми вирішуємо разом (16 дій місцевої активності) / Р. Р. Краплич // *Фундація імені князів-благодійників Острозьких*. – Рівне: ПП Нестеров, 2006. – 72 с.
94. Краплич Р. Р. Місцева влада та соціальні проекти недержавних некомерційних організацій / Р. Р. Краплич. – Рівне, 2002. – 88 с.
95. Краплич Р. Р. Соціальні проблеми вирішуємо разом (16 дій місцевої активності) / Р. Р. Краплич // *Фундація імені князів-благодійників Острозьких*. – Рівне: ПП Нестеров, 2006. – 72 с.
96. Крок у суспільство. Миська програма Кузнецовської міської ради / Додаток №13 до рішення сесії Кузнецовської міської ради № 120 від 29 грудня 2006 р.
97. Кроль М. Развитие местных сообществ как основа улучшения качества жизни людей [Електронний ресурс] / М. Кроль // *Аналитика*. – Лаборатория социальных инноваций. – 2011. – Режим доступу: <http://www.cloudwatcher.ru/analytics/3/view/13/>
98. Кулоткин Ю. Социокультурная среда / Ю. Кулоткин, С. Тарасов. – Спб.: Питерс, 2004. – 387 с.
99. Ладика В. І. Практика створення та функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів / [В. І. Ладика, О. П. Славкова, О. М. Маслак та ін.];

- за ред. проф. В. І. Ладики. – Суми : СНАУ, 2013. – 55 с.
100. Лазоренко О. В. Теорія політології / О. В. Лазоренко, О. О. Лазоренко. – К.: Вища школа, 1996. – 179 с.
 101. Лебедева Н. В. Биоразнообразие и методы его оценки / Н. В. Лебедева, Н. Н. Дроздов, Д. А. Кривоуцкий. – М.: МГУ, 1999. – 94 с.
 102. Лесечко М. Значення соціального капіталу в організації місцевого самоврядування / М. Лесечко, О. Сидорчук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 58–63.
 103. Лесечко М. Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика : навчальний посібник / М. Д. Лесечко. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 300 с.
 104. Лесюк В. Міжсекторальний діалог «ЗМІ – влада – громадськість»: практичний досвід : посібник для зацікавлених у впровадженні осіб та організацій / упорядники : В. Лесюк, С. Пінчук, О. Шумельда / Проект «Сприяння Європейським стандартам в українському медійному середовищі». – Київ: К.І.С., 2010. – 96 с.
 105. Маслак О. М. Обслуговуюча кооперація: примхи можновладців чи життєва необхідність? / О. М. Маслак // Agroexpert. – 2009. – № 10 (15). – С. 74–76.
 106. Маслак О. М. Становлення сільськогосподарської обслуговуючої кооперації / О. М. Маслак // Вісник Сумського НАУ. Серія: Фінанси і кредит. – 2009. – № 2. – С. 350–353.
 107. Маслак О. М. Чим зайнятися на селі? / О. М. Маслак // Пропозиція. – 2010. – № 06 (180). – С. 30–33.
 108. Матвієнко А. Розумна регіональна політика та місцеве самоврядування – запорука гідного майбутнього / А. Матвієнко // Голос України. – 2003. – 15 квітня. – № 072. – С. 10.
 109. Матеріали вікіпедії: uk.wikipedia.org.
 110. Мацкул Н. Від розвитку соціальної активності до утворення соціально активної школи / Н. Мацкул // Науково-практична конференція «Громадянське суспільство: досвід та філософія розвитку в сучасній Україні» / Тези доповідей. – Львів: 2002.
 111. Медик В. А. Общественное здоровье и здравоохранение: медико-социологический анализ / В. А. Медик, А. М. Осипов. – М.: РИОР; ИНФРА-М, 2012. – 358 с.
 112. Мельникова В. І. Національна економіка: навч. посібник / В. І. Мельникова, О. П. Мельников, Т. В. Сідлярук, І. Ю. Тур та ін. – К.: Центр навчальної літератури, 2011. – 248 с.
 113. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон. – М.: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 873 с.
 114. Методика вимірювання регіонального людського розвитку – Київ, 2012. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/index.html> http://www.idss.org.ua/arhiv/Methodika_RLR.zip
 115. Михненко А. М. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка; укладачі: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 210 с.

116. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху. Бібліотека державного службовця / А. Вітер, Г. Дацків, М. Дацишин та ін. – К., 2003. – 40 с.
117. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду [Електронний документ] / Сайт проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду – I». 2007–2012. – Режим доступу : <http://cba.org.ua/one/>. Заголовок з екрану.
118. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду [Електронний документ] / Сайт проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду – II». 2011–2013. – Режим доступу: <http://cba.org.ua/ua/about/about-cba> Заголовок з екрану.
119. Місцеві фінанси : підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
120. Миський бюджет м. Суми на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.sumy.ua/index.php?docid=27710><http://www.univer.omsk.su>. – Назва з екрану.
121. Миський бюджет м. Суми на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.sumy.ua/engine/download.php?id=10515>. – Назва з екрану.
122. Моисеев Н. Н. Универсум. Информация. Общество / Н. Н. Моисеев. – М.: Устойчивый мир, 2001. – 312 с.
123. Національна економіка : навч. посібник / А. Ф. Мельник [та ін.]; за ред. А. Ф. Мельник ; М-во освіти і науки України. – К. : Знання, 2011. – 463 с.
124. Національна економіка : навч. посібник / В. Ф. Савченко [та ін.]; за ред. В. Ф. Савченко. – К. : Знання, 2011. – 309 с.
125. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку і «Загальні вимоги до фінансової звітності», затверджене наказом Міністерства фінансів України від 07.02.2013 р. № 73, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 28.02.2013 р. № 336/22868 [Електронний ресурс] // Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13>.
126. Никонова, Я. И. Теоретико-методологические основы устойчивого инновационного развития малых городов / Я.И. Никонова // Россия: тенденции и перспективы развития. – Вып. 6, Часть 2. редкол.: Пивоваров Ю.С. и др. – М.: ИНИОН РАН. – 2011. – С. 499–504.
127. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Д. Норт; [пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана]. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.
128. Оніщук Микола: «За часи незалежності було проведено лише 150 місцевих референдумів, це дуже мало» [Електронний ресурс] // Інформаційний портал Galinfo, 21 квітня 2011. – Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/86652.html>. – Заголовок з екрану.
129. Осташевський М. Л. Піввікова епоха «Сумихімпрому»: історико-публіцистичний нарис / М.Л. Осташевский. – 2004. – 76 с.
130. Официальный сайт Журнала «Гвардия». Рейтинг социально ответственных компаний – 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 [Электронный ресурс] / ИД «Галицкие контракты». – Режим доступа: <http://kontrakty.ua>.

131. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
132. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
133. Гундарев И. А. Оценивать ли жизнь по показателям?: официальный сайт газеты «Дуэль» // И. А. Гундарев, В. Н. Крутько, Д. С. Львов и др. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.duel.ru>.
134. Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад, реалізованого в Україні у проектах ПРООН, що фінансувалися Європейським Союзом та іншими донорами // Результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс] / В. Паніотто, Д. Хуткий, А. Грушецький. – Режим доступу: http://cba.org.ua/one/images/stories/documents/CBA_publications/CBA_LQ.pdf.
135. Парсонс Т. Современное состояние и перспективы систематической теории в социологии. / Т. Парсонс // Структурно-функциональный анализ в современной социологии : Информационный бюллетень. – М.: АСА, 1968 . – С 64–78.
136. Пасхавер О. Й. Завершальний етап приватизації в Україні / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, Т. Є. Воронкова, Н. В. Терещенко. – К.: Міленіум, 2003. – 78 с.
137. Патнем Р. Гра в кеглі наодинці: занепад соціального капіталу Америки [Електронний ресурс] / Р. Патнам // Незалежний культурологічний часопис «Ї». – 2001. – № 21. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/putnem.htm>. – Заголовок з екрану.
138. Пегов А. С. Экологические фонды и механизмы финансирования в Польше // Экономика природопользования. – 1998. – № 2. – С. 76–87.
139. Перші Всеукраїнські громадські слухання «Становлення та розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації в Україні» // Економіка АПК. – 2010. – №12. – С. 159–160.
140. Петрушенко М. М. Взаємозв'язок соціального і природного капіталу в контексті дослідження еколого-економічних конфліктів / М. М. Петрушенко // Вісник СумДУ. «Серія Економіка». – 2012. – С. 21–27.
141. Писаренко В. В. Маркетинг овочевої продукції (методичні та практичні аспекти) : [монографія] / В. В. Писаренко. – Полтава : ФОРМ Говоров С. В., 2008. – 304 с.
142. Підтримка громадянського суспільства в Україні: різні перспективи [Електронний ресурс]. Бекешкіна І., Каса Е., Кажмиркевич П. – Інститут публічних справ, Фонд “Демократичні ініціативи” ім. І. Кучеріва. – Режим доступу: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1342099990_1842.pdf.
143. Пінчук С. А. Безпосередня участь громадян у місцевому самоврядуванні: вітчизняна практика і перспективи : монографія / С. А. Пінчук. – Острогоз : ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2012. – 176 с. – (Серія «Громадянське суспільство», випуск 2). – С. 40.
144. План заходів щодо інформаційної підтримки реформування охорони здоров'я у рамках Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство,

- конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» / Реформа медичного обслуговування. Інформаційний супровід реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr_infsr.
145. Податковий кодекс України: Кодекс України від 2 грудня 2010 р. / Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, № 15–16, № 17. — С. 112.
146. Портер М. Конкуренция: учебное пособие / М. Портер. — М.: Вильямс, 2001. — 495 с.
147. Посібник з упровадження Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» / Київ : ПРООН, 2008. — 155 с.
148. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», № 996 від 3 листопада 2010 року.
149. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», № 976 від 5 листопада 2008 р.
150. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 року № 1090 «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки» // Офіційний Вісник України. — 2010. — №92 від 10.12.2010. — С. 326.
151. Прайс В. Людська поведінка: фактор у прикладній економіці / В. Прайс // Перспективні дослідження. — 1999. — №2. — С. 3–16.
152. Предварительный второй доклад о социальных детерминантах и различиях в состоянии здоровья населения. — Баку: ВОЗ, Европейское региональное бюро, 2011. — 94 с.
153. Предварительный обзор институциональных моделей выполнения основных оперативных функций общественного здравоохранения в Европе. — Копенгаген: ВОЗ, Европейское региональное бюро, 2012. — 45 с.
154. Присяжнюк М. Кооперативи дадуть змогу виробникам сільськогосподарської продукції стати конкурентоздатними / М. Присяжнюк // Урядовий портал. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245979113&cat_id=244277212
155. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посібник / О. В. Прієшкіна. — К.: Кондор. — 2008. — 336 с.
156. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К.: НІСД, 2012. — 256 с.
157. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Текст]. — К.: НІСД, 2013. — 576 с.
158. Про всеукраїнський референдум: [Закон України від 6 листопада 2012 року]: Електронний документ//Законодавство України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
159. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: [Закон України від 3 липня 1991 року] // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33. — С. 443.

160. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Текст]: закон України від 05 жовтня 2000 р., № 2017-III / Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – 17 листопада.
161. Про затвердження Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р / Офіційний вісник України. – 2007. – № 28. – 27 квітня.
162. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – С. 30.
163. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 20. – ст. 983. – код акта 18982/200.
164. Про кооперацію: Закон України від 10 липня 2003 р. № 1087-IV (зі змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
165. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show /280/97-вр>.
166. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 02.05.1997 р., № 280/97 (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 163-XIV від 06.10.1998 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
167. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 липня 1997 р. № 469/97-ВР (із змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
168. Про соціальний діалог в Україні: [Закон від 23.12.2010 № 2862-VI] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 28. – С. 255.
169. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV] // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – 1 серпня.
170. Проект «Территория будущего» [Електронний ресурс]. – Херсонская ОГА. – 2013. – Режим доступу: <http://www.oda.kherson.ua/proekt-territoriya-budushhego/proekt-territoriya-budushhego>.
171. Проект Закону України «Про форми залучення населення до здійснення місцевого самоврядування» // Залучення громадськості як публічна політика органів місцевого самоврядування (на прикладі діяльності органів самоорганізації населення). – К.: Міленіум, 2005. – С. 76–92.
172. Пчелинцев О. С. Стратегия реформы и вопросы финансирования городского развития / О. С. Пчелинцев // Финансы. – 1996. – С. 12–15.
173. Радченко О. В. Філософія партнерського діалогу влади з народом як механізм імплементації демократичної політичної культури [Електронний ресурс] / О. В. Радченко // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 1. – Режим доступу до журналу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Radchenko_OV.pdf. – Заголовок з екрану.

174. Регіональні ландшафтні парки Рівненської області / Ю. М. Грищенко, А. Ю. Якимчук, М. С. Яковишина та ін. // Екологічний вісник. 2003. – № 9–10. – С. 26–30.
175. Репіна І. М. Діалектичні протиріччя трансформації ресурсів в акти підприємства / І. М. Репіна // Економічний часопис – XXI. – 2012. – № 11–12(1). – С. 34–36.
176. Руденко О. М. Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні : Навчальний посібник / О. М. Руденко, Л. М. Усаченко, С. В. Штурхецький. – К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 122 с. – С. 69.
177. Саблук П. Т. Державна цільова програма сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року / П. Т. Саблук, В. Я. Месель-Веселяк, М. Я. Дем'яненко та ін. // Економіка АПК. – 2010. – № 7. – С. 3–15.
178. Савко Ю. Громадянське суспільство, соціальний капітал і політична участь / Ю. Савко // Вісник Львівського університету. Серія: філософські науки. – Вип. 4. – 2002. – Електронний ресурс]. – Режим доступу: [franko/lviv.ua/facultu/Phil/Visnyk4politologija](http://franko.lviv.ua/facultu/Phil/Visnyk4politologija).
179. Сажин Д. Государственная поддержка развития промышленности и технологий в США / Д. Сажин // МЭ и МО. – 1999. – № 12. – С. 58–61.
180. Саймон Г. Скрытые чемпионы. Уроки 500 лучших в мире неизвестных компаний / Г. Саймон. М. : Дело, 2005. – 288 с.
181. Салтман Р. Б. Реформы здравоохранения в Европе: анализ современных стратегий / Р.Б. Салтман, Дж. Фигейрас. – М.: Гэотар Медицина, 2000. – 432 с.
182. Сила громади: досвід вирішення місцевих проблем / Рівне : РОГО КВУ, 2007. – 20 с.
183. Сілін Р. Наука, бізнес, влада: перспективи співробітництва / Р. Сілін // Економіст. – 2000. – №1. – С. 36–38.
184. Сільське господарство України 2011 : статистичний збірник / За ред. Н. С. Влащенко. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 386 с.
185. Сільське господарство України 2012 : статистичний збірник / За ред. Н. С. Влащенко. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 402 с.
186. Сільськогосподарські кооперативи. Кооперування та агропромислова інтеграція фермерського виробництва. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agro.ua.net/economics/documents/category-97/doc-116>.
187. Скіпальський Андрій Фонди розвитку громад: філантропія для всіх. Наші ідеї — ваші гроші / А. Скіпальський // Інформ.-аналіт. газета «Дзеркало тижня», 1–7 липня 2006. – № 25 (604).
188. Слабкий Г. А. К вопросу о реформировании системы здравоохранения: международный опыт / Г. А. Слабкий, Г. Я. Пархоменко // Український медичний часопис. – 2012. – № 3. – С. 26–29.
189. Смирницкий Е. Экономические показатели промышленности: справочник / Е. Смирницкий – М.: Экономика, 1974. – 381 с.
190. Сміянов В. А. Оцінка якості медичної допомоги населенню Сумської області / В. А. Сміянов, А. М. Костенко // Україна. Здоров'я нації. – 2012. – № 2-3. – С. 218–220.

191. Соколов Н. О. Экономика и управление социальной сферой в регионе / Н. О. Соколов. – Сумы: Издательство «Слобожанщина», 2001. – 240 с.
192. Соколов, В. И. Канада: на путях построения инновационного общества / В. И. Соколов // США. Канада: экономика-политика-культура: Научный и общественно-политический журнал. – 2005. – №6. – С. 23–36.
193. Сороковський В. Є. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг: методичний посібник [розроблено в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO] / В. Є. Сороковський. – К.: ТОВ РПЦ «Золоті Ворота». – 2009. – 115 с.
194. Соф'янець Н. Фонди розвитку громад: українські перспективи / Н. Соф'янець, О. Вінников // **Інформ.-аналіт. журн. «Вісник»/ засн. Регіональний фонд громадських ініціатив**; голов ред. І.Ващук. – вересень, 2004 р.
195. Социально-экономические модели в современном мире и путь России [Текст]. В 2 кн. / Междунар. ассоциация акад. наук, РАН. Под общ. ред. К. И. Микульского. Книга 2. Социально-экономические модели М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 91 с.
196. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів / за редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника. – Одеса: ЄвроДрук, 2011. – 156 с.
197. Соціальні послуги: 85 запитань та відповідей / Проект ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб в Україні». – К, 2006. – 72 с.
198. Соціально відповідальний бізнес – шлях до громадянського суспільства: досвід Волині / Упорядник М. І. Іванюк та ін. – Луцьк : Асоціація захисту прав молоді Волині. – 2005. – 140 с.
199. Сталій розвиток в управлінні еколого-економічними системами / С. Дорогунцов, А. Федорищева, О. Ральчук // **Економіка України**. – 2001. – № 1. – С. 74–83.
200. Сталій розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження «Муніципальної програми врядування та сталого розвитку». – Київ: ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.
201. Сталій розвиток територіальної громади: управлінський аспект: монографія / за ред. Ю.О. Куца, В. В. Мамонової. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – 335 с.
202. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина; отд-ние обществ. наук Рос. акад. наук, Нижегород. ин-т менеджмента и бизнеса. – М.: Экономика, 2004. – 605 с.
203. Стратегія розвитку Сумської області на період до 2015 року «Нова Сумщина – 2015». – Суми, 2010. – 119 с.
204. Сухарев О.С. Уровень и качество жизни населения как критерии измерения результатов экономического развития// **Экономический анализ: теория и практика**. – 2012. – №47(302). – С. 2-10.
205. Сыров А. Н. Оценка экономического потенциала территории / А. Н. Сыров // **Вестник Волгоградского государственного университета**. – 2008. – № 2 (13). – С. 98–102.

206. Таллиннская хартия: Системы здравоохранения для здоровья и благосостояния / Европейская министерская конференция ВОЗ по системам здравоохранения: «Системы здравоохранения–Здоровье–Благосостояние». – Таллинн, Эстония, 25–27 июня 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.euro.who.int/document/E91438R.pdf.
207. Тарасенко А. В. Диалоговая модель принятия управленческих решений руководителем: / дис. канд. психол. наук : 19.00.13 А. В.Тарасенко. – Москва, 2003. – 162 с.
208. Тарасов Л. В. Соціально-культурна анімація: принципи, завдання, зміст / Л. В.Тарасов //Вісник психосоціальної і корекційно-реабілітаційної роботи. – 2003. – №2. – С. 59–66
209. Тарнаруцький А. Впровадження практики суспільних договорів (компактів) / А. Тарнаруцький. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/policy-development/implementing-practice-social-contract/item/6-vprovadzheniya-praktyky-suspilnykh-dogovoriv-kompaktiv.html>.
210. Телетов О. С. Соціальна відповідальність підприємств в умовах переходу до сталого економічного розвитку / О. С. Телетов, Н. Є. Летуновська, М. В. Провозін / Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. Балацького О. Ф.: у 4 т. / за заг. ред. О. В. Прокопенко. – Суми : Сумський державний університет, 2013. – Т. 1. – С. 259–261.
211. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: зб. типових місц. нормат. актів / А. Ткачук, В. Кампо, В. Прошко та ін. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2001. – 44 с.
212. Унікальний болотний масив Переброди на Ровенщині / Т. Л. Андрієко, Л. С. Балашов, О. І. Прядко // Укр. ботан. журн. – 1976. – Т. 33. – № 5. – С. 532–536.
213. Участие общественности [Електронний ресурс]. – CoastLearn. – 2012. – Режим доступу: <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/pp-rus/index.html>
214. Участие общественности в управлении окружающей средой: Форум НПО по АБР. Второе изд. – Б. : Ноябрь. – 2011. – 96 с.
215. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч. посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – 64 с.
216. Фонд імені Стефана Баторія [Електронний документ] :/ Офіційний сайт. Режим доступу: <http://www.batory.org.pl/russian/about.utf8.htm> . – заголовок з екрану.
217. Фонд громади: нові можливості для бізнесу. Брошура для компаній та приватних підприємців / Автори: О. Вінніков, А. Гулевська-Черниш, Д. Непочатова, Л. Паливода, В. Шейгус; за заг. ред. Л. Паливоди – К.: Книга плюс, 2010. – 24 с.
218. Фонди громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufb.org.ua/sector-blagodijnosti/blagodijnist-v-gromadi/instrumenti-blagodijnosti-u-gromadi/fondi-gromad.htm>. – Назва з екрану.
219. Фонды местных сообществ: Эффективная благотворительность. Опыт развития фондов местных сообществ в России // Под ред. О. В. Сестренского (Автори:

- В. Ю. Самородов, С. Б. Никифорова, Ю. Ю. Ходорова). – М.: Российское представительство Charities Aid Foundation, 2005. – 140 с.
220. Форми та методи залучення громадськості: навч. посібник / Інститут громадянського суспільства / за заг. ред. В. Артеменка. – К., – ІКЦ «Леста», – 2007. – 248 с.
221. Форрестер Дж. Динамика развития города / Дж. Форрестер. – М. : Прогресс, 1974. – 286 с.
222. Фукуяма Ф. Що таке соціальний капітал? / Ф.Фукуяма // Газета «День», гол. ред. Івшина Лариса. – №177. – 2006. – 17 жовтня. – С. 4.
223. Хемилтон, А. Инновационная и корпоративная реструктуризация в мировой экономике / А. Хемилтон // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 6. – С. 37.
224. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16 січня 2003 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – С. 356.
225. Цимбал В. О. Тенденції розвитку світового кооперативного руху / В. О. Цимбал // Економіка АПК. – 2010. – № 12. – С. 140–146.
226. Цоклан В. Система джерел конституційного права в контексті розвитку вітчизняного конституціоналізму: конституціоналізму: тенденції та перспективи / В. І. Цоклан // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 20–26. – С. 24.
227. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. І. Цоклан; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 21 с.
228. Чала Н. Д. Вплив соціального капіталу на економічний розвиток країни / Н. Д. Чала // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К, 2010. – № 2. – 440 с. – С.163–169.
229. Чернавский Д. С. Синергетика и информация: Динамическая теория информации / Д. С. Чернавский. – М. : УРСС, 2004. – 436 с.
230. Черненко Н. М. Підготовка майбутніх менеджерів до діалогової комунікації в системі післядипломної освіти: дис. ... канд. педагогічних наук / Н. М. Черненко. – Південноукраїнський державний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського. – Одеса, 2004. – 174 с.
231. Черняк В. Г. «На шаг опережая время». К 10-й годовщине со дня основания ОАО «СМНПО им. М.В. Фрунзе»: краткий исторический очерк / В. Г. Черняк, О. Ф. Нестеренко, Л. Г. Старовойтова. – 2007. – 92 с.
232. Чужиков В. Кластери як об'єкт державного регулювання / В. Чужиков // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 4. – С. 160–168.
233. Шалмуев А. А. Теоретико-методологические основы устойчивого развития региона / А. А. Шалмина // Инновации. – СПб., 2006. – №3. – С. 28–32.
234. Шацкий С. Т. Избранные педагогические сочинения: в 2 т. / С. Т. Шацкий. – М.: Педагогика, 1980.

235. Шевчук І. О. Розвиток бізнесу в рамках концепції соціально-етичного маркетингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sfpk.at.ua/_fr/o/8350035.doc.
236. Шпачук О. В. Город как обособленная территориальная социально-экономическая система. – Автореф. дис...канд. экон. наук : 08.10.01 / Харьк. Гос. акад. городск. хоз-ва. – Харьков, 2000. – 15 с.
237. Шпичак О. М. Теоретико-методологічні аспекти ціноутворення на сільськогосподарську продукцію / О. М. Шпичак // Економіка АПК. – 2012. – № 8. – С. 3–10.
238. Штурхецький С. В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні: монографія / С. В.Штурхецький. – Рівне: ТОВ «Овід», 2011. – 148 с.
239. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство (государство – бизнес – некоммерческие организации) / В. Н. Якимец. – М.: ГУУ, 2002. – 80 с.
240. Якимец В. Н. Место и роль некоммерческих организаций России в формировании гражданского общества / В. Н. Якимец // Материалы Российского научно-общественного форума «Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века». – СПб.: 14–Якимец В. Н. Теория межсекторного социального партнерства: методологические основы, принципы, механизмы и региональная практика / В. Н.Якимец // Социальное мышление и деятельность: влияние новых интеллектуальных технологий: тр. Института системного анализа Российской академии наук. – М.: Едиториал УРСС, 2004. – С. 6–27.
241. Якимец В. Н. Третий сектор в регионах России: особенности взаимодействия с местной властью, бизнесом / В. Н. Якимец – М.: Инсайт Полиграфик, 2001. – 370 с.
242. Якимчук А. Ю. Економіка та організація природно-заповідного фонду України. Монографія. Рівне : НУВГП, 2007. – 208 с.
243. Якимчук А. Ю., Черній А. Л. Економіка природокористування: навчальний посібник / А. Ю. Якимчук, А. Л. Черній. – Рівне: НУВГП, 2010. – 275 с.
244. Янукович В. Виступ на Ювілейних заходах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Асоціація міст України. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/node/1>.
245. A plain language guide to Eurojargon [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/abc/eurojargon>.
246. Allison D. Much More Than Bricks and Mortar / D. Allison // Foundation News. – 1987. – №28. – Р. 57–59.
247. Alix-Garcia J. Prices, Land Tenure Institutions, and Geography: A Matching Analysis of Farmland Abandonment in Post-Socialist Eastern Europe / J. Alix-Garcia, T. Kuemmerle, V. C. Radeloff // Land Economics. – 2012. – Vol. 88 – № 3. – P. 425–443.
248. Amsterdam Smart City [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.crossref.org/ %EF%BF%BD> <http://www.amsterdamsmartcity.nl/#/en>.
249. Amsterdam Smart City Stories [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.crossref.org/ %EF%BF%BD>.
250. Are Big Cities Bad Places to Live? Estimating Quality of Life across Metropolitan Areas David Albouy [Текст]. – University of Michigan and NBER, 2012. – May 29. – 66 p.

251. Atkinson R. D. *Innovation in Cities and Innovation by Cities* / R. D. Atkinson. – The Information Technology & Innovation Foundation, 2012.
252. Audretson D. *Innovative Clusters and the Industry Life Cycle* / D. Audretson, M. Feidman // Discussion paper. Center for Economic Policy Research. –1995. – №1161. – P. 12–18.
253. Bateson S. D., Lalonde B. A., Perron, L., Senikas V. *Methodology for Assessment and Development of Organization Capacity* // Journal of Obstetrics and Gynaecology Canada. – 2008.
254. Bell D. *The Coming of Post' Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Harmondsworth. / D. Bell. – Penguin, Peregrine, 1973.
255. Besley T. **The Principles of Targeting, 1990** / T. Besley, R. Kanbur. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1990/03/01/000009265_3960928225215/Rendered/PDF/multiopage.pdf.
256. Boeckhout S., Boot L., Hollanders M. *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal Report* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.evaluate.cz/dokumenty/hodnot_zpr_eu/souhrnna_studie.pdf.
257. *Busan Partnership for Effective Development Co-operation* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.
258. Steuerle C. E. *Vouchers and the provision of public services (1984)* / C. E. Steuerle. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://books.google.com.ua/books?id=ilmYAFr4dvoC&pg=PA508&lpg=PA508&dq=ecological+voucher&source=bl&ots=6CAQsbCMMM&sig=PoU_wNiGBzXjSARR-gS3IyUxYcC&hl=ru&ei=IP2oTdO6D8T5sgbd0qzoCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=8&sqi=2&ved=0CFAQ6AEwBw#v=onepage&q&f=false.
259. Dias C. *Политические и правовые инструменты и методы общественного здравоохранения: пересмотренный обзор и предложение для дальнейших исследований Европейского регионального бюро* / Carlos Dias, Rita Marques, Maria Ruseva. – ВОЗ, 2012. – 47 с.
260. Carroll A. B. *A three-dimensional conceptual model of corporate social performance* / A. B. Carroll // *Academy of Management Review*. – 1979. – № 4. – P. 497–505.
261. *City of Vienna Social Media Manual. Guidelines on communicating responsibly in Web 2.0 and social media* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.crossref.org./ %EF%BF%BD>.
262. Daly H. *For the common good. Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future* / H. Daly, J. Cobb. – Boston: Beacon Press, 1989. – 492 p.
263. *Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)* [Электронный ресурс] / *Local and regional authorities in Europe*, No. 55, 1994. – Режим доступа: <http://>

- books.google.com.ua/books/about/Definition_and_limits_of_the_principle_o.html?id=Z6gSI-6nEAC&redir_esc=y.
264. Dixon J. Local Costs, Global Benefits: Valuing Biodiversity in Developing Countries. Environmental Department / J. Dixon, S. Pagiola. – The World Bank, 2000. – P. 13. 3. Brink B.I.E. 2000. Biodiversity Indicators for the OECD Environmental Outlook and Strategy: a feasibility study. RIVN report, Bilthoven, The Netherlands. – 52 p.
 265. Duane E., Thomas T., Logothetti T., Cox S. City Size and the Quality of Life: An Analysis of the Policy Implications of Continued Population Concentration / E. Duane, T. Thomas, T. Logothetti, S. Cox. – U.S. Department of Health, Education & Welfare, 1974.
 266. E-Government City Models: Cases from European Cities [Электронный ресурс]. / EUROCITIES, 2010. – 152 p. – Режим доступа: <http://www.epractice.eu/files/media/mediar724.pdf>.
 267. Enright M. The Determinants of Geographic Concentration in Industry / Enright M. // Working paper. Division of Research. – 1993. – № 52. – P. 56–64.
 268. Ford E. Explaining the decrease in US death from coronary disease, 1980-2000 / E. Ford et al. // New England Journal of Medicine, 356. – P. 2388–2398.
 269. Friedman M. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits / M. Friedman // New York Times Magazine, 1970. – September 13. – P. 211–214.
 270. Fuchs V. M. Differentials in Hourly Earnings by Region and City Size / V. M. Fuchs. – National Bureau of Economic Research [Текст], 1967. – Occasional Paper 101.
 271. Goodman R. Identifying and Defining the Dimensions of Community Capacity to Provide a Basis for Measurement / R. Goodman, M. Speers, K. McLeroy // Health Education & Behavior, Vol. 25 (3), 1998. – P. 258–278.
 272. Human Development Report 1990. Concept and Measurement of human development [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>
 273. Indicators of Environmental Quality and Quality of Life, No.38 [Электронный ресурс]. Режим доступа: unesdoc.unesco.org/images/0003/000367/036722eo.pdf.
 274. Information Systems on Mobile devices for Government employee [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.crossref.org/ %EF%BF%BD> <http://www.epractice.eu/en/cases/mobisbcn>.
 275. Is your car or truck 10 years old or older? Or has it failed an emissions test? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tceq.texas.gov/airquality/mobilesource/vim/driveclean.html>.
 276. James A. N., Green M. J. B. and Paine, J. Financial indicators and targets for protected areas. In Background paper for GBF6: Dialogue on Biodiversity Indicators and Targets. Unpublished draft for discussion only. – 1997. – P. 55.
 277. Hoddinott J. Targeting: principles and practice. International Food Policy Research Institute (1999) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/tg09.pdf>

292. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York / E. Ostrom. - Cambridge University Press. – 1990. – 298 p.
293. Porter M. E. *Clusters and the New Economics of Competition* / M. E. Porter // *Harvard Business Review*. – 1998. – №11–12. – P.77–90.
294. Preliminary draft report on local finance in the member states of the Council of Europe / Council of Europe, Steering committee on local and regional authorities (CDLR). 11th Conference of European Ministers responsible for the local Government, Lisbon, 10–11 October 1996. – 56 p.
295. Quality of Life Indicators in U.S. Metropolitan Areas: A Statistical Analysis [with Reply and Rejoinder [Электронный ресурс] / Ben-Chieh Liu David Seidman and Ben-Chieh Liu Social Indicators Research. – Published by: Springer Article Stable, 1977. – Vol. 4, №1 (Feb.). – P. 97–117. – Режим доступа: <http://www.jstor.org/stable/27521815>.
296. Quality of Life. Compendium of OECD Well-Being Indicators. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.oecd.org/std/47918063.pdf.
297. Roback J. Wages, Rents, and the Quality of Life / J. Roback // *Journal of Political Economy*, 1982. – P. 1257–1278.
298. Samuelson P. A. *Bergsonian Welfare Economics. Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson* / P.A. Samuelson. – Cambridge, Mas: Harvard University Press, 1981. – P. 223–266.
299. Sen A. Development as Capabilities Expansion. / A. Sen // *Journal of Development Planning*. – 1989. – P. 41–58.
300. Sharpe A. A Survey of Indicators of Economic and Social Well-being. / A. Sharpe // Paper prepared by the Centre for the Study of Living Standards for Canadian Policy Research Networks. – 1999. – July. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.csls.ca.
301. Smart citizens in smart cities [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.smart-ip.eu/cases/manchester/how-we-use-ict>.
302. SmartSantander [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.smartsantander.eu>.
303. Social Media and Apps – Vienna [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.majorcities.org/workshops/2012-bremen/bremen2012_vienna.pdf.
304. Social oriented NGOs: our achievements / The Project of the EU “NGO development in Kyiv and selected regions”. Kyiv. – 2004. – 112 p.
305. В Украине изменится система обеспечения пациентов инсулином (2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kri.com.ua/3534-v-ukraine-izmenitsja-sistema-obespechenija.html>.
306. Southampton Smartcities [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.crossref.org/ %EF%BF%BD>.
307. Statt D. A. *The Concise Dictionary of Management* / D. A. Statt. – London–N.–Y.: Routledge, 1991. – 163 p.
308. Šumpíková M. EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with

- Focus on Regional Level in the Czech Republic / M. Šumpík, J. Pavel, S. Klazar. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPACEe/UNPAN018547.pdf>.
309. Tatar M. Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds / M. Tatar // *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 11 (2), 2010. – P. 202–226.
310. Temple J. Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD / J. Temple // J. F. Helliwell (ed.) *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being: International Symposium Report*, Human Resources Development Canada and OECD, 2001.
311. The Economist Intelligence Unit's quality-of-life index. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf.
312. The Happy Planet Index (HPI) is the leading global measure of sustainable well [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.happyplanetindex.org/about>.
313. The OECD List of Social Indicators / Organization for Economic Cooperation and Development. – Paris : OECD, 1982. – P. 7.
314. The Well-Being Index // *American Demographics*. – 1996. – v. 18 (Feb.). – P. 32–35.
315. Tomescu C. The absorption capacity of European Union funds for social inclusion. An analysis into the PHARE 2004-2005 grants beneficiaries / C. Tomescu, I. Stnescu. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rcis.ro/images/documente/rcis25_01.pdf.
316. Johnston D. F. Toward a Comprehensive «Quality-of-Life» Index / D. F. Johnston // *Social Indicators Research*, Springer, 1988. – Vol. 20, No. 5 (Oct.). – P. 473–496.
317. Trade Up to a Cleaner Ride [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tceq.state.tx.us/publications/pd/020/08-01/tradeuptocleanerride.html>.
318. Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.arslege.pl/ustawa-o-grupach-producentow-rolnych-i-ich-zwiazkach-oraz-o-zmianie-nnych-ustaw/k957>.
319. Voucher [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://en.wikipedia.org/wiki/Voucher>.
320. Weber G. Globalisierung und ländlicher Raum – eine spannungsgeladene Beziehung / G. Weber // *Ländlicher Raum*. – 2002. – № 3. – P. 3–14.
321. Whittaker R.H. Evolution and measurement of species diversity / R. H. Whittaker // *Taxon*. – 1972. – № 2. – P. 213–251.

Наукове видання

Васильєва Тетяна Анатоліївна
Леонов Сергій В'ячеславович
Петрушенко Юрій Миколайович та ін.

МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК ЗА УЧАСТІ ГРОМАДИ

Монографія

Том другий

**Інституційні та прикладні аспекти управління
місцевим розвитком, орієнтованим на громаду**

Головний редактор В.І. Кочубей
Дизайн обкладинки і макет Д. Растворцев
Технолог Грищенко Є.В.

Підписано до друку 14.05.2014
Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Ньютон.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 21,5. Обл.-вид. арк. 23,4.
Тираж 500 прим. Замовлення № Д14-06/01

Відділ реалізації
Тел./факс: (0542) 65-75-85
E-mail: info@book.sumy.ua

ТОВ «ВТД «Університетська книга»
40009, м. Суми, вул. Комсомольська, 27
E-mail: publish@book.sumy.ua
www.book.sumy.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 489 від 18.06.2001

Надруковано на обладнанні ВТД «Університетська книга»
вул. Комсомольська, 27, м. Суми, 40009, Україна
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 489 від 18.06.2001