

1.4. Роль правової культури субсидіарності в управлінні розвитком територіальної громади

Розвиток демократії неможливий без прояву ініціативи громадян, їх зацікавленості у впливі на політичну ситуацію, бажанні діяти за ради захисту своїх прав та свобод. Однією з форм розвитку демократії є місцеве самоврядування, від якості здійснення якого залежить не тільки прогрес окремих територій, але й держави в цілому. В свою чергу ефективність місцевого самоврядування обумовлена низкою чинників, одним з найважливіших з яких є якість управління розвитком територіальної громади.

Вочевидь, що в Україні необхідно впроваджувати "нове управління" – новий стиль, нові підходи до управління територіальною громадою, тобто якісно нові управлінські рішення. При цьому таке "нове управління" повинно опікуватись не тільки застосуванням нових технологій, але й базуватися на певній стратегії, філософії, демократичних чинниках та практиках під час прийняття управлінських рішень.

Ціннісні орієнтації управління розвитком територіальної громади сьогодні повинні бути пов'язані не тільки з економічними інтересами, але і

з новими напрямками й моделями загальної організації життя людини і суспільства в цілому. Інакше кажучи, важливе не тільки питання як управляти, але й до чого воно призводить. Мова йде про соціальну відповідальність бізнесу, про вирішення глобальних задач за допомогою адекватного управління, тобто управління з інструмента для одержання прибутку повинне трансформуватися в інструмент розвитку суспільства й можливостей людини [463, с. 65].

Таким чином, управлінські рішення в Україні на всіх рівнях, в тому числі і на рівні місцевого самоврядування, повинні прийматися з урахуванням суспільних цінностей та пріоритетів і спиратися на наукову базу. Саме найсучасніші наукові розробки в різних галузях знання дозволять оптимізувати процес прийняття управлінських рішень в нашій державі, підняти рівень ефективності управління розвитком територіальних громад.

Практика управлінської діяльності свідчить, що її якість на пряму пов'язана з рівнем політичної та правової культури як суб'єктів, так і об'єктів управління. Важливе усвідомлення всіма учасникам цього процесу демократичних політико-правових та культурних цінностей, їх обопільний рух для досягнення максимального результату від управлінської діяльності для всієї територіальної громади.

Вивчення, вітчизняного та закордонного досвіду функціонування місцевого самоврядування, дозволяє констатувати важливу роль в управлінні розвитком територіальної громади правової культури субсидіарності як ціннісного підґрунтя в процесі підготовки, прийняття та втілення управлінських рішень.

Аналізуючи сутність правової культури субсидіарності необхідно відштовхуватись від загального розуміння поняття "правова культура". Як зазначають автори "Юридичної енциклопедії", правова культура є системою матеріальних і духовних цінностей у сфері функціонування права [487, с. 37]. Вона являє собою органічний синтез змістовних ліній, що охоплюють сутнісні характеристики особистості, культури і права – вияву людського в людині, його діяльнісного втілення в предметних формах культури, урегульованості цього синтезу суспільно-визначеними нормами права.

Це пов'язано з тим, що право є основним регулятором суспільних відносин, наріжним каменем демократії, засобом перетворень у суспільстві. Право є механізмом і формою втілення певної філософії управління, основою управлінської діяльності на всіх рівнях володарювання у державі. В свою чергу, на думку фахівців, управлінська діяльність – це розумова діяльність суб'єкта управління (суб'єкта, що приймає управлінське рішення), спрямована на розв'язання певної проблеми. Управлінська дія, яка спостерігається ззовні, є логічно вибудованою поведінкою особи, що має на меті забезпечення успішної реалізації прийнятого рішення.

Управлінські дії, таким чином, визначаються характером і змістом рішень та конкретною управлінською ситуацією, тобто прийняттю рішення завжди передує управлінська ситуація, яка, у свою чергу, виникає одночасно з виникненням проблеми. Вид рішення та його зміст залежать від характеру завдань. Завдання управління можна класифікувати на основі їхніх внутрішніх особливостей та способу розв'язання [37, 331, 443].

Способи розв'язання управлінської ситуації багато в чому обумовлені рівнем правової культури суб'єктів управління, їх досвідом вирішення проблем територіальної громади. В цьому контексті, підкреслимо, що правова культура субсидіарності передбачає раціональний розподіл функцій, прав та обов'язків між всіма учасниками управлінської діяльності, певну філософію прийняття управлінських рішень. Це пов'язано з тим, що особливого значення в умовах демократичних трансформацій набуває якість правосвідомості, правових настанов та правової культури як окремих громадян, так і представників органів влади, органів місцевого самоврядування зокрема. Вочевидь, що українське суспільство потребує розвитку правової культури субсидіарності, яка передбачає функціональне впорядкування відносин між різнорівневими елементами соціальної ієрархії шляхом визначення меж свободи та автономії у діяльності окремих суб'єктів соціального цілого [302, с. 173].

На нашу думку, правова культура субсидіарності є невід'ємною складовою ефективного менеджменту на рівні територіальних громад. Так, практична реалізація правової культури субсидіарності полягає в тому, що при вирішенні важливих управлінських проблем доцільно критично осмислювати будь-яке узагальнення в методології ухвалення та вдосконалення рішення, враховувати, що часом необхідно допускати виключення із загальних правил, але при цьому треба завжди дотримуватися головних принципів при остаточному вирішенні проблеми, ще раз осмислити прийняте рішення й визначити наступне:

- на що може вплинути ухвалене рішення, заради чого взагалі необхідно змінити існуюче становище;
- яка ступінь свободи дій надається суб'єкту прийняття рішення, тобто чим ми із самого початку обумовлені при прийнятті рішень (постанови, умови прийняття рішень, внутрішні й зовнішні взаємозв'язки в управлінні);
- терміновість і важливість рішення, умови власної роботи й співробітництва з іншими працівниками;
- ризик при ухваленні рішення (переваги й втрати, вірогідність небажаного результату) [393; 401; 414].

Стрижнем правової культури субсидіарності є принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності передбачає розвиток правової культури, перш за все "з низу", на рівні місцевих громад і по суті є основою демократичного існування різних рівнів влади у державі, коли громадяни своєю ініціативою й участю фондуєть (субсидують) функціонування

органів влади й приймають активну участь у обговоренні та прийнятті важливих для громади рішень. Отже, принцип субсидіарності є підґрунтям як прямої, так і представницької демократії. З нашої точки зору, принцип субсидіарності є базовим для формування демократичної правової культури, так званої "культури участі" [152, с. 33-34].

Як відомо, принцип субсидіарності існує на трьох рівнях, а саме:

– організація інститутів влади (розуміється розподіл владних повноважень у цілому, а не тільки на рівні місцевих органів влади – між рівнями, які наділені юрисдикцією і засобами її реалізувати у відповідних сферах своїх повноважень);

– у якості критерію для формулювання політики;

– у якості критерію для здійснення політики [398, с. 53].

Сучасне його розуміння віддзеркалює практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими органами різного рівня. Цей принцип передбачає, що конкретні публічно-владні повноваження мають здійснюватись органами публічної влади того рівня, який має умови для найефективнішої реалізації відповідного повноваження. Як правило, на центральному рівні залишаються тільки ті з них, що стосуються функціонування країни в цілому, інші ж повноваження передаються на місце,

влада, таким чином, наближається до населення за принципом: "Ніколи не доручайте великій одиниці те, що може бути зроблено більш дрібною" [454, с. 47].

Отже, принцип субсидіарності заснований на тому, що вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління. Втручання вищих рівнів управління в діяльність нижчих допускається тільки за наявності певних умов, за яких воно може вважатися законним і доцільним. Виходячи з цього втручання вищого рівня влади в справи нижчого є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги нижчому рівню влади у вирішенні його завдань [288, с. 6].

В основі розуміння даного принципу лежать принаймні чотири аспекти, які зобов'язують вище (або більше) співтовариство стосовно нижчого (або меншого, підлеглого):

– делегувати повноваження, компетенції;

– не втручатися у внутрішні справи;

– надавати за необхідності різноманітну допомогу й підтримку;

– координувати дії нижчих співтовариств [398, с. 51-52].

Разом із тим, субсидіарність передбачає не тільки обов'язки вищих структур, але й нижчих: їхню самостійність і активність, самоврядування, співробітництво із вищими суспільними утвореннями та із собі подібними.

Виходячи з вищенаведеного, підкреслимо, що правова культура субсидіарності "є присутньою" у кожному управлінському рішенні, вона

проявляється у якості виконання чиновником своїх функціональних обов'язків, у його ставленні до проблем територіальної громади. В той же час, даний тип правової культури є результатом соціально-правової активності громадянського суспільства: територіальних громад, громадських організацій, окремих особистостей та трудових колективів. В цьому контексті, зазначимо, що важливою характеристикою правової культури субсидіарності є довіра, а у зв'язку з управлінням розвитком територіальною громадою – це наявність інституційної довіри, тобто в цілому позитивне ставлення громадян до місцевих органів влади, а також судів, прокуратури, армії, міліції та ін.

Правова культура субсидіарності повинна стати тим світоглядним тлом громадянського суспільства, яке безпосередньо впливає на правовий клімат у місцевих органах влади, сприяє прийняттю необхідних для територіальної громади управлінських рішень. Для характеристики правового клімату в органах місцевого самоврядування важливо зупинитися на особливостях професійної правової культури без якісного зростання якої неможливе належне виконання чиновниками своїх функцій. Професійна правова культура – це одна з форм культури, властива певній спільноті людей, яка фахово займається юридичною та управлінською діяльністю, що вимагає відповідної освіти й практичної підготовки. Професійній правовій культурі властивий більш високий ступінь знання й розуміння правових явищ у відповідних галузях професійної діяльності. Головне в професійній правовій культурі – високе місце права, його верховенство й відповідний до цього стан справ у правовому полі держави: підготовка юридичних кадрів, роль юридичних служб у всіх сферах суспільного й державного життя, становище суду, адвокатури, прокуратури, нотаріату, міліції, розвиненість наукових юридичних установ, ефективність роботи юридичних професійних громадських організацій та ін. Необхідно зазначити, що особливу роль професійна правова культура та правосвідомість відіграють у перехідних суспільствах (в Україні зокрема), коли від фахового та культурного рівня чиновника, судді, прокурора, міліціонера залежить не тільки доля окремої людини, а й віра всього суспільства у справедливість, верховенство права та демократію [333, с. 31]. Вочевидь, що правова культура субсидіарності передбачає обоюсторонній "рух" як громадян до влади, так і влади до громадян (на всіх рівнях), а також утвердження інструментальної цінності права як важливого механізму вирішення соціальних протиріч та розвитку як держави, так і окремих її територій.

На нашу думку, складовою правової культури субсидіарності суб'єктів управління в органах місцевого самоврядування повинна бути конституційна свідомість. Як зазначає російський вчений А. Баландин, саме Конституція є правовим підґрунтям прагнень, планів і стратегій розвитку управлінського корпусу держави всіх рівнів на майбутнє. Як найбільш важливий соціальний

регулятор вона безпосередньо або опосередковано впливає на правову культуру людини, на людську поведінку, на її світогляд, почуття, погляди, ціннісні орієнтації, постаючи у вигляді програми для всіх і кожного. Тому важливо усвідомити її автентичний зміст, опанувати й перевести її положення у конкретні справи, у практичну повсякденну роботу. Нажаль, значна частина громадян (в Україні також – автор), які не є юристами, державними службовцями або вченими-правознавцями, має тільки найзагальніше уявлення про Конституцію своєї країни [24, с. 10]. Це негативно відбивається на розвитку всієї держави, в тому числі й територіальних громад, спричиняючи розрив між демократичними конституційними принципами та їх втіленням у життя.

У цьому контексті, Т. Панченко підкреслює, що однією з рис культури субсидіарної демократії є законслухняність громадян, що забезпечує розвиток громадянського суспільства в атмосфері плюралізму та толерантності [302, с. 138]. Вочевидь, що правова культура субсидіарності буде розвиватися в Україні лише тоді, коли громадяни будуть знати свої права і відстоювати їх на всіх рівнях, в тому числі і на рівні місцевих громад.

Виходячи з визначальної ролі конституційної свідомості у структурі правової культури (правової культури субсидіарності зокрема) різних соціальних груп (службовців органів місцевої влади також), доцільно охарактеризувати головні напрями поступального розвитку цієї сфери. Так, С. Третяк визначає серед них такі:

- вдосконалення загального процесу правотворчості, реалізації та застосування правових норм державними органами України, стану законності й правопорядку, системи правових відносин;

- розкриття рушійних сил правової культури суспільства, що дозволяє вивести її дослідження на нові рубежі з урахуванням інтенсивних процесів взаємодії національних правових культур;

- зосередження уваги на формуванні в кожній людині позитивно-правових знань та психологічних механізмів поваги до права; визначення теоретичної моделі та концепції формування правової культури особистості [433, с. 27].

Солідаризуючись з попередніми роздумами, український вчений П. Рабінович слушно зазначає про те, що рівень правової культури суспільства належить до чинників, які визначають певну форму держави [366, с. 58]. У майбутньому, як свідчить вітчизняний політичний досвід, має якісно зрости не тільки історична роль держави як політичної організації влади, її відповідальність за управління як один з важливих видів державної діяльності, а й відповідальність самих громадян (народу) як джерела влади, зокрема, за відбір тих, хто має керувати, оскільки саме від поведінки останніх залежить доля пересічних громадян, доля державно упорядкованого суспільства в цілому [392, с. 7].

Таке зростання відповідальності громадян за своє майбутнє неможливе без утвердження правової культури субсидіарності всього українського суспільства і суб'єктів органів місцевого самоврядування зокрема. Коли громадяни обізнані, поінформовані та політично активні, коли вони впевнені, що їхня активність матиме вирішальний вплив на політичні результати (внутрішня ефективність), і коли вважається, що політична система "прислухається" до їхніх потреб (зовнішня ефективність), то слід сподіватися на високий рівень підтримки демократії [96, с. 934]. Зростання рівня відповідальності громадян повинно позитивно вплинути на управління розвитком територіальних громад. Саме громадяни повинні приймати більш активну участь у вирішенні проблем місцевого значення шляхом ініціювання громадських слухань, співпраці з депутатським корпусом різних рівнів, громадськими організаціями тощо.

Правова культура субсидіарності – це свого роду багатство, виражене у досягнутому рівні регулятивних якостей права, накопичених правових цінностей, юридичної техніки, тобто усього того, що стосується правового прогресу. Показником правового прогресу в будь-якій сфері, у діяльності місцевих органів влади також, є:

- рівень правових знань;
- добровільність виконання правових норм;
- престиж, авторитет юридичної науки;
- участь громадян в управлінні державою;
- реальність прав і свобод громадян;
- якість роботи правоохоронних органів;
- ефективність правового регулювання;
- належне правове виховання;
- належний рівень розвитку всієї системи юридичних актів;
- стан законності в суспільстві, тобто якою мірою суб'єкти правовідносин дотримуються юридичних норм, що діють у суспільстві.

Отже, вітчизняна наука має розробляти пропозиції з метою не лише подолання розбалансованості державної влади на всіх рівнях, підвищення її відповідальності за зміцнення демократичної, правової, соціальної державності, а й визначати шляхи сприяння подальшій демократизації українського суспільства в цілому, стабільному піднесенню матеріального добробуту, розвитку духовності українського народу, його активності і творчості.

Саме через відстоювання громадянами прав та інтересів на рівні територіальних громад відбувається формування правової культури субсидіарності, яка потім може транслюватися на загальнонаціональний рівень. Нажаль, в сучасній Україні спостерігається відсутність ефективних механізмів реалізації конституційних прав та свобод особи. Результати цієї кризи виявляються у зневазі до прав, свобод і законних інтересів людини в ім'я інших цілей. Це призводить до ускладнення, нестабільності багатьох

правовідносин у суспільстві й неврегульованості їх у межах конституційного законодавства. Зростає недовіра суспільства до діяльності органів державної влади, а також до посадовців щодо здійснення ними своїх обов'язків відносно забезпечення права і законних інтересів особи [110].

Для подолання такого стану необхідною умовою є визнання важливості і необхідності конституційних положень посадовими особами органів місцевого самоврядування у житті людини, формування навичок, потреб, відповідного рівня компетентності для свідомої участі людини в управлінні державними й суспільними справами. Нагальним завданням у цьому зв'язку є цілеспрямоване формування правової культури субсидіарності в українському суспільстві.

Для того, щоб пошана до прав і свобод людини як основи демократії в сучасній Україні стала нормою, необхідно, щоб громадяни самі усвідомлювали свої права та свободи, прагнули набувати певних знань в цій сфері, шанували конституційні права й гідність інших людей, а також мали практичні навички їх захисту. Усе це – найважливіші елементи культури прав людини, а високий рівень культури прав людини, у свою чергу, є однією з гарантій реалізації правової культури субсидіарності.

На жаль, становлення правової культури субсидіарності, як підґрунтя управління розвитком територіальних громад, стикається з серйозними труднощами. Джерелом багатьох з них є правовий нігілізм. Враховуючи вікові особливості людини, її здатність до самопереконавання та пізнання, дослідники виділяють такі різновиди правового нігілізму:

– автосугестивний – формується в результаті самопереконавання особистості в неспроможності подолати юридичні перепони на шляху захисту прав. Як правило, виникає на основі невдалого досвіду, розчарування в справедливості як соціальної цінності;

– ідентифікаційний – формується у процесі свідомого або несвідомого ототожнення людини з іншою особистістю. В цей період особливо важливу роль відіграє уявлення про "героя часу". На жаль, сучасний образ "героя часу", який представлений у кінофільмах, засобах масової інформації, не характеризується законотворчістю, повагою до права тощо. Громадянам пропонується образ, який завдяки силі, а не через право успішно вирішує життєві проблеми. Ідентифікація з ним програмує зневажливе ставлення до Закону (зокрема – до Конституції), формує правовий нігілізм;

– когнітивний – виникає в результаті здобуття юридичних знань й усвідомлення суперечливості законодавства, можливості використання недосконалої правової норми у корисних цілях, сумніву в справедливості закону [387, с. 206].

Такі деформації правосвідомості є значною перешкодою для подальшого розвитку елементів демократичного суспільства і негативно впливають на стан розвитку правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування. На сьогоднішній день можна констатувати, що

принцип законності ще не посів належного місця у свідомості певної частини населення, у мотивації їх життєвої поведінки, що також пов'язано з відсутністю віри у можливість законним шляхом досягти вищого життєвого рівня, гідного становища у суспільстві.

Зазначене призводить до розмивання ще нестійкої демократичної правової культури громадян України та появи "тіньового права", створює поживне середовище для поширення правового нігілізму, який, має місце і в діяльності органів місцевого самоврядування, негативно впливаючи на прийняття управлінських рішень. Як зазначає М. Цимбалюк, поглиблення нігілістичних настроїв особливо відчутно проявляється після кожної чергової невдачі у проведенні демократичних реформ. Саме ці прорахунки викликають у громадян недовіру до політики держави, розчарування та скепсис, що є джерелом виникнення й відтворення правового нігілізму [457, с. 59].

З нашої точки зору, рівень правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України особливо яскраво проявляється під час бюрократичної діяльності посадових осіб та в процесі надання ними громадянам управлінських послуг. Саме від якості надання управлінських послуг залежить авторитет і ефективність державної влади в Україні. Результат надання управлінських послуг є елементом зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління і підставою коригування дій суб'єкта, а також усвідомленням міри довіри з боку об'єкта. Вочевидь, що порушення правових норм чиновниками на місцевому рівні підриває не тільки довіру до них як носіїв влади, а являє собою демонстрацію протиправних зразків поведінки, що негативно впливає на сам процес становлення правової культури субсидіарності населення України.

На сьогоднішній день, в Україні якість управлінських послуг, а відповідно і рівень ефективності та довіри населення до влади залишається вкрай низьким. Політика надання управлінських послуг передусім повинна виходити з того, що джерелом діяльності органів влади є людина з її потребами та інтересами. Саме тому управління розвитком територіальних громад – це складний процес узгодження економічних, соціально-культурних, духовних, етнонаціональних особливостей окремих територій та загальнодержавних інтересів.

У інституційному вимірі права культура субсидіарності суб'єктів управління територіальною громадою повинна базуватися на Конституції України, положеннях Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та на різноманітних підзаконних актах. Права культура субсидіарності на місцевому рівні влади повинна пронизувати всі напрямки її управлінської діяльності до яких можна віднести такі:

- належна організація житлово-комунального забезпечення;
- організація роботи закладів медицини;
- організація роботи закладів освіти;

- торгове забезпечення;
- гарантування екологічної безпеки;
- здійснення соціального захисту;
- організація роботи громадського транспорту;
- організація благоустрою міст, селищ і сіл;
- забезпечення правопорядку;
- організація дозвілля.

Необхідно підкреслити, що сучасні вимоги до органів місцевого самоврядування сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування в якій хоча і не використовується поняття "субсидіарність", але по суті сама ідея субсидіарності розкрита у ст. 4 – "Сфера компетенції місцевого самоврядування". В ній зокрема йдеться про те, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган влади, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії [119].

Як відомо ідея субсидіарності на теренах Західної Європи пройшла довгий шлях розвитку, ставши складовою європейського менталітету та демократичної політико-правової культури. Розвиток правової культури субсидіарності, як підґрунтя управлінських процесів на рівні держав, і на рівні територіальних громад, проявився у Західній Європі у наступному: у намаганні виокремити права та свободи людини як визначальні й ідентифікувати їх як національні цінності за доби Відродження й Просвітництва; у відданості комунітарним формам субсидіарності в державному будівництві за Новітньої доби, що знайшло своє втілення в політико-правовій практиці утворення, становлення та розвитку Європейської Співдружності на засадах делегування повноважень його суб'єктами; поступове зменшення впливу держави на діяльність ієрархічно налаштованих структур, що має своїм наслідком зростання активності людини, пріоритету її інтересів і потреб перед інтересами та потребами будь-якої спільноти. Ідея субсидіарності реалізується також у правовій соціалізації громадян через: а) навчання людини соціальним ролям, згідно з якими індивід реалізує стратегію власної поведінки в ситуаціях правового вибору відповідно до чинних цінностей, норм, ідеалів і стереотипів; б) позиціонування суб'єкта політико-правової дії з метою формування відповідного соціального простору [386, с. 50].

Таким чином, субсидіарність як ідея і принцип, набуваючи в процесі своєї еволюції різних політико-правових форм – філософських, ліберальних, консервативних, релігійних тощо, ніколи не протирічила європейській ментальності, що дозволило субсидіарності набути органічно притаманної їй ознаки різнорівневої та різносенсової політико-правової взаємопов'язаності, неподільності, єдності людини і суспільства, громадянина й держави, громадянського суспільства та правової держави.

Незважаючи на управлінську та фінансову кризу у ЄС на сучасному етапі, правова культура субсидіарності сприяє розв'язанню політико-правових проблем європейської інтеграції на засадах її розгляду як різнорівневої ієрархії – наднаціональної, національної, регіональної та місцевої. Відповідно, державно-правові конфлікти розглядаються водночас і в горизонтальній, і у вертикальній площинах. При цьому горизонтальний вимір пов'язується, передусім, з розподілом влади та компетенції між різними її гілками, тоді як потенціал вертикальної політико-правової конфліктності обумовлюється характером взаємодії центру і локально-територіальних утворень.

Разом із тим, як зазначає І. Софінська, принцип субсидіарності як європейський стандарт місцевого самоврядування потрібно застосовувати не лише у відносинах між державою і суспільством та її громадянами, але це також стосується всіх суспільних та громадських (неурядових) організацій, профспілок, товариств тощо. Принцип субсидіарності, без сумніву, впливає на систему перехресних зв'язків між місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування і громадянським суспільством на місцевому рівні. Очевидним є те, що самостійно інститути громадянського суспільства ефективніше можуть керувати дитячими садками, спортивними та молодіжними центрами, а територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування повинна обмежитися тим, що до її повноважень, насамперед, має належати підтримка цих автономних структур дотаціями та іншими видами допомоги [405, с. 197].

Вочевидь, принцип субсидіарності є не лише правом суспільства на повагу суспільного простору свободи та невтручання з боку держави, це також і обов'язок громадянського суспільства заповнювати цей простір через наявність певних зобов'язань та їх виконання відповідно до принципу "дзеркала", коли права і обов'язки мають бути тотожними.

На нашу думку, розвиток правової культури субсидіарності, як чинника управлінської діяльності на рівні місцевих громад, обумовлений успіхами загальнодержавного демократичного поступу. Фактично від рівня розвитку демократії в країні напряму залежить якість управління розвитком територіальних громад.

У цьому контексті, фахівці зазначають, що у процесі становлення місцевого самоврядування й сучасної системи міського управління в Україні виділяється два напрямки розвитку демократії. Один з цих напрямків представляє демократію в інтересах окремих корпоративно-регіональних груп, що мають доступ до державних ресурсів. Така демократія існує в рамках моделі так званого номенклатурного капіталізму [300, с. 20].

Внутрішнім механізмом функціонування подібної суспільно-економічної та управлінської системи є адміністративний ринок, що є клоном радянської адміністративно-територіальної системи державного

управління. Фактично радянська номенклатура трансформувалася в номенклатуру "демократичного" зразка заради збереження влади та набуття матеріальних ресурсів [183, с. 93-96].

Другий напрямок – реальна демократія, орієнтована на створення розвиненого громадянського суспільства із соціально орієнтованою економікою. При цьому на всіх рівнях влади пріоритетне значення приділяється національним інтересам й інтересам основних груп населення. Наявність і рівень розвитку неурядових організацій розглядається сьогодні як один з важливих показників рівня демократії та інтелектуальної конкурентоспроможності країни на світовій арені. В постсоціалістичних державах неурядові організації покликані бути і є впливовими суб'єктами розбудови громадянського суспільства, культури публічної політики, активного політичного попиту на економічні й політичні реформи [398, с. 52].

Необхідно зазначити, що правова культура субсидіарності, з нашої точки зору, базується не тільки на принципі субсидіарності, а й на таких загальних принципах демократичного урядування як децентралізації та децентрації.

Зокрема, дотримання принципу децентралізації та спорідненого з ним принципу субсидіарності передбачає формування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування знизу догори, тобто, починаючи від первинного рівня. До компетенції сфери діяльності місцевого самоврядування слід зарахувати всі публічні справи, які спроможна вирішувати громада та її органи місцевого самоврядування. До компетенції органів вищого територіального рівня (район, область) повинні зараховуватися лише ті питання, які зачіпають інтереси саме цього рівня управління. У свою чергу, до компетенції вищих органів виконавчої влади включаються питання, які потребують централізованого керівництва, координації дій, виходять за межі сфер впливу органів місцевого самоврядування або до них не зараховані. Зауважимо, що йдеться не про поділ – оскільки влада є неподільна, а про розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління з метою наближення їх до населення для забезпечення відповідними послугами, яких воно потребує.

Передусім це стосується оптимізації співвідношення централізації й децентралізації, які повноваження раціонально передати і на який рівень управління, з тим, щоб вони максимально були наближені до реалізації необхідних функцій. Подібний розподіл обмежує вплив центру на поточну діяльність територіальних громад, органів самоврядування, дає змогу діяти самостійніше й незалежніше, брати відповідальність на себе у межах тих повноважень, які їм визначені законодавством. Для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування мусить мати, як визначає Європейська хартія місцевого самоврядування, демократично сформовані органи, які приймають рішення і користуються широкою автономією при здійсненні

своєї компетенції і в засобах її реалізації, і в ресурсах, необхідних для виконання завдань цими органами [119].

Принцип деконцентрації влади передбачає перерозподіл частини функцій, повноважень і сфер впливу в середині виконавчих структур на ті рівні влади й управління, які могли б ефективніше й оперативніше виконуватися, адже ті значно ближче перебувають до людей і краще орієнтуються в проблемах регіонів. Виконання будь-яких повноважень вимагає залучення відповідних матеріально-фінансових ресурсів. І чим менше розподільних ланок буде задіяно в цьому процесі, тим більше гарантій, що вони будуть використані за призначенням [271, с. 23-38].

Отже, правова культура субсидіарності передбачає раціональний розподіл функцій, прав та обов'язків між всіма рівнями влади. В цьому контексті, система управління у регіонах України повинна мати на меті надання реальної можливості для розвитку територіальних громад. Це завдання буде реалізоване за багатьох умов, однією з яких є підвищення рівня правової культури субсидіарності управлінських кадрів, шляхом подолання наявних деформацій правосвідомості. Через активну участь місцевих громад у суспільних справах можна поліпшити якість управління як окремими територіями України, так і державою в цілому.

Для України вкрай важливим є становлення інституту місцевого самоврядування як невід'ємного атрибуту громадянського суспільства й інноваційного суб'єкта державотворення. Разом із тим, для якісного зростання рівня правової культури субсидіарності можновладців у органах місцевого самоврядування важливі позитивні зміни у їхній правосвідомості, підвищення рівня особистої відповідальності за прийняття управлінських рішень. Розвиток правової культури субсидіарності на рівні територіальних громад сприятиме вирішенню наступних завдань:

- покращенню захисту прав і свобод громадян;
- підвищенню вимогливості до кандидатів у депутати на місцях та до діяльності органів місцевого самоврядування взагалі;
- створенню комфортних умов для розвитку громадян за рахунок справедливого перерозподілу коштів місцевих бюджетів та прийняття збалансованих рішень з урахуванням інтересів громад;
- впровадженню філософії партнерства у трикутнику центральна влада – органи місцевого самоврядування – громадянин;
- розробці ефективних програм розвитку місцевих громад та їх успішній реалізації з залученням громадських організацій.

Таким чином, розвиток правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України відбувається в контексті загальнонаціональних тенденцій опосередкованих політико-правовими, економічними та духовними процесами. Правова культура субсидіарності на місцевому рівні має свою специфіку, пов'язану з історичними та сучасними особливостями конкретного регіону. Загальними проблемами

становлення правової культури субсидіарності у місцевих органах влади України є неефективне подолання правового нігілізму та правової некомпетентності, а також іноді пасивне ставлення самих громадян до вирішення нагальних проблем власної територіальної громади.

Значною проблемою для українського суспільства та управлінської сфери зокрема, залишається корупція. В останні роки в нашій державі з'явилися нові, ще не відомі кримінальному праву протиправні дії: монополізм, незаконне підприємництво, псевдопідприємництво, псевдобанкрутство, комерційний підкуп.

Можна констатувати, що рівень самоорганізації місцевих громад в Україні є достатньо низьким, а технології впливу громадянського суспільства на владу та прийняття управлінських рішень не є відпрацьованими у порівнянні з європейськими країнами. Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, що правова культура субсидіарності має інституційний та не інституційний рівні, які передбачають взаємну зацікавленість територіальної громади та місцевих органів влади у поступальному соціально-економічному та духовному розвитку регіонів України.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА: УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ

Монографія

Харків 2013

Рекомендовано до видання Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 6/183-9 від 25 червня 2013 р.

Автори: д.держ.упр. *Чернов С. І.* (вступ); д.держ.упр., проф. *Куц Ю. О.* (1.1, висновки), к.держ.упр. *Безуглий О. В.* (1.2, 3.1, 3.2, 3.3); к.держ.упр. *Лиска О. Г.* (1.3, 2.3); д.філос.н., проф. *Калиновський Ю. Ю.* (1.4); д.політ.н., проф. *Поліщук І. О.* (1.5); к.держ.упр. *Червякова О. В.* (1.6); к.держ.упр. доц. *Ворона П. В.* (2.1, 2.1.2, 2.1.4, 4.8); народний депутат України *Аверченко С. М.* (2.1.1); аспірант *Черкас О. Г.* (2.1.3); магістр *Ільченко О. В.* (2.1.4); к.соц.н., доц. *Шепеленко І. П.* (2.2); к.держ.упр. *Сергеева О. Ю.* (2.4); аспірант *Сидоренко Н. О.* (2.5); д.філос.н., проф. *Денисенко І. Д.* (3.4); к.ю.н., доц. *Севостьянова І. Є.* (3.5); аспірант *Сердюкова О. Є.* (3.6); д.політ.н. доц. *Куц Г. М.* (4.1); к.вет.н., доц. *Ляхович Л. М.* (4.1); магістр *Костіна Н. А.* (4.2, 4.8); к.політ.н., доц. *Нагорняк Т. Л.* (4.3); здобувач *Пахомова О. М.* (4.4); к.політ.н. доц. *Вінникова Н. А.* (4.5); к.політ.н. *Наконечний В. В.* (4.6); к.ю.н., доц. *Тітов М. І.* (4.7); д.ю.н., проф. *Любченко П. М.* (4.7); к.держ.упр. *Збукар В. П.* (4.9); д.держ.упр., проф. *Руденко О. М.* (5.1); аспірант *Гура С. В.* (5.1); д.держ.упр. *Алексєєв В. М.* (5.2); к.е.н., доц. *Золотарьов В. Ф.* (5.3); к.держ.упр. *Ковальова О. М.* (5.4); к.держ.упр. *Решевець О. В.* (5.5); аспірант *Вишлова-Пилєва І. І.* (5.6); к.військ.н., доц. *Орлов М. М.* (6.1, 6.2, 6.3).

Рецензенти: д.держ.упр., проф., завідувач кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *В. М. Мартиненко*; д.держ.упр., проф., професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *О. В. Радченко*; д.політ.н., проф., провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України *С. Ю. Римаренко*.

Територіальна громада: управління розвитком : [Моногр.] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / За заг. ред. Ю. О. Куца – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013. – 540 с.

У монографії розглянуто теоретико-методологічні засади механізмів управління розвитком територіальної громади, висвітлено її дієвий потенціал у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Призначено для науковців та фахівців, що займаються проблематикою державного управління, місцевого самоврядування й управління розвитком територіальної громади, керівників та працівників місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також докторантів, аспірантів і слухачів магістерської форми підготовки з державного управління та державної служби.

Бібліогр.: 594 назв.

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	5
1.1. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління	5
1.2. Передумови сучасного розвитку територіальних громад в Україні	14
1.3. Будівництво територіальної громади як альтернативний напрямок її розвитку	17
1.4. Роль правової культури субсидіарності в управлінні розвитком територіальної громади	29
1.5. Вплив історичної специфіки України на формування регіональних територіальних громад: політико-культурний аспект	42
1.6. Трансформаційні тенденції місцевого самоврядування в умовах суспільних змін	52
Розділ 2. РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	63
2.1. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування у державах пострадянського простору	63
2.1.1. Територіальна громада і місцеве саморядування в Республіці Білорусь	66
2.1.2. Особливості розвитку територіальної громади і місцевого самоврядування держав Закавказзя	76
2.1.3. Прибалтійський розвиток місцевого самоврядування: від району до територіальної громади	94
2.1.4. Територіальна громада в казахській системі місцевого самоврядування: євразійська трансформація	108
2.2. Соціально-просторова організація територіальної громади сучасного міста: зарубіжний досвід	117
2.3. Роль вищих навчальних закладів у розвитку територіальної громади: зарубіжний досвід	135
2.4. Мовний чинник у формуванні та розвитку територіальної громади: світовий досвід	144
2.5. Міжнародне співробітництво представницьких органів територіальних громад України	159

Розділ 3. СТАЛИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ...	180
3.1. Принципи сталого розвитку	180
3.2. Особливості упровадження теорії сталого розвитку у міських та сільських громадах	186
3.3. Інформаційне супроводження сталого розвитку громад	192
3.4. Управління розвитком територіальної громади в контексті мережного підходу	197
3.5. Гарантії захисту прав територіальної громади	211
3.6. Інноваційна складова сталого розвитку територіальної громади	223
Розділ 4. СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	236
4.1. Транспарентність органів місцевого самоврядування: пріоритетні іміджеві стратегії	236
4.2. Впровадження електронного врядування в роботу органів місцевого самоврядування	249
4.3. Територіальна громада у контексті брендингу міст: світовий та український досвід	260
4.4. Діяльність представницьких органів територіальної громади щодо формування соціальності неповнолітніх у місті	278
4.5. "Демократія он-лайн": роль інформаційних технологій у формуванні інтерактивного простору територіальної громади	287
4.6. Децентралізація владних повноважень на рівні міської територіальної громади: управлінський вимір	300
4.7. Асоціації органів місцевого самоврядування – ефективний інструмент розвитку територіальних громад	315
4.8. Впровадження проектних технологій у діяльність територіальних громад Полтавської області	332
4.9. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо стратегічного планування розвитку територіальної громади	339
Розділ 5. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	351
5.1. Державне управління ресурсним розвитком територіальної громади: проблеми, напрями, пріоритети	351
5.2. Власність – матеріальне забезпечення розвитку територіальної громади	369
5.3. Управління майном комунальної власності	385
5.4. Комунальна власність як майнова основа розбудови територіальних громад	402
5.5. Державна політика забезпечення розвитку інвестиційної діяльності на рівні територіальної громади	427
5.6. Соціальна ефективність як критерій розвитку територіальної громади	436

Розділ 6. МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ	452
6.1. Історичний досвід участі громади в системі взаємодії органів виконавчої влади регіонального рівня	452
6.2. Система органів публічної влади в Україні	472
6.3. Напрями реалізації функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування в контексті взаємодії у сфері охорони правопорядку	475
ВИСНОВКИ	483
ДОДАТКИ	488
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	493
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	534