

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра міжнародної економіки

ДЯКОВИЧ Юрій Володимирович

**Функції органів місцевого самоврядування в організації
безпеки життєдіяльності територіальних громад України**

спеціальність: 281 – Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма – Державна служба
Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ДСПУАзм – 26
Ю.В. Дякович

Науковий керівник
д.е.н., професор І.О. Іващук

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

«_____» _____ 2021 р.

Завідувач кафедри

_____ І. Я. Зварич

ТЕРНОПІЛЬ – 2021

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП..... | 3 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД..... | 7 |
| 1.1. Основні теоретичні підходи до безпеки життєдіяльності..... | 7 |
| 1.2. Генезис діяльності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності..... | 15 |
| 1.3. Державне регулювання організації безпеки життєдіяльності населення на місцевому рівні..... | 23 |
| Висновки до розділу 1..... | 30 |
| РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ..... | 32 |
| 2.1. Дослідження світового досвіду реалізації державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад..... | 32 |
| 2.2. Інструменти забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності..... | 40 |
| 2.3. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності..... | 49 |
| Висновки до розділу 2..... | 56 |
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ..... | 58 |
| 3.1. Механізми організації безпеки життєдіяльності при формуванні функцій органів місцевого самоврядування..... | 58 |
| 3.2. Стратегічні орієнтири формування функцій органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності..... | 64 |
| Висновки до розділу 3..... | 70 |
| ВИСНОВКИ..... | 72 |
| СПИСОК ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 75 |

ВСТУП

Актуальність теми. У країнах з так званим регіональним державно-територіальним устроєм, до яких належить і Україна, економічна політика центру має яскраво виражену специфіку. Одним з головних викликів фінансово-економічної діяльності держави в таких випадках є забезпечення максимально можливого збалансованого господарського та соціального розвитку регіонів, згладжування наявних диспропорцій, «підтягування» областей, що відстають, до рівня передових. Це завдання в числі найскладніших, оскільки її рішення, як правило, пов'язане з урахуванням численних і різноманітних обставин, включаючи виробничі уклади, що склалися історично, і специфічні національні риси населення різних регіонів. Все це в сукупності висуває до регіональної політики центральної влади особливо високі вимоги.

Незважаючи на досить тривалий період розвитку ринкових відносин, регіональна політика у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності досі багато в чому перебуває на стадії становлення. Вимагають осмислення та вирішення такі ключові проблеми, як зростаюча поляризація та соціально-економічна нерівність регіонів, різна динаміка темпів економічного зростання регіонів та вибір інструментів, які найбільше сприяли б прискореному зростанню відсталих регіонів.

З середини 90-х рр. минулого століття проявилася значна зацікавленість вчених до проблематики питання безпеки життєдіяльності досліджені. Значну увагу цим проблемам приділили: закордонні вчені як Дж.Бортс, А.Вебер, Дж.Гарсія-Альварес, Х.Гірш, Х.Зіберт, Г.Камерон, В.Лаунхардт, А.Леш, Г.Мюрдаль, Ф.Перру та Дж.-М.Трілльо-Сантамарія, а також вітчизняних: А.Булатов, О.Буторіна, В.Горбаньов, А.Гранберг, Л.Григор'єв, А.Захаров, Н.Зубаревич, А.Кузнецов, О.Кузнецова, Л.Нікітін, Н.Некрасов та В.Павленко. Більшість досліджень стосувалася соціально-економічного розвитку функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад в Україні. Разом з тим, потребують деталізації

дослідження механізми удосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад в Україні в контексті євроінтеграційних прагнень.

Все вищенаведене свідчить про актуальність та важливість обраного напряму дослідження, зумовлює вибір теми та окреслює об'єкт, предмет, мету, завдання дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є удосконалення теоретичних підходів та розробка практичних рекомендацій щодо функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад в Україні.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення наступних завдань:

- розкрити основні теоретичні підходи до безпеки життєдіяльності;
- розглянути генезис діяльності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності;
- дослідити державне регулювання організації безпеки життєдіяльності населення на місцевому рівні;
- проаналізувати світовий досвід реалізації державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад;
- проаналізувати основні інструменти забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності;
- оцінити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності;
- обґрунтувати механізми організації безпеки життєдіяльності при формуванні функцій органів місцевого самоврядування;
- запропонувати стратегічні орієнтири формування функцій органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності.

Об'єктом дослідження є діяльність органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є удосконалення теоретичних та практичних аспектів розвитку функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності в Україні.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження стали положення економічної теорії, теорій міжнародних економічних відносин, економічної інтеграції, інституціоналізму, регіональної економіки. Відповідно до поставлених завдань використані наступні методи дослідження явищ і процесів: загальнонаукові методи аналізу, синтезу, дедукції та індукції; структурно-логічного аналізу; елементи системного, структурно-функціонального та порівняльного аналізу; метод аналізу та синтезу; графічний.

Інформаційну базу дослідження становлять нормативні та законодавчі акти України, директиви ЄС та документи Ради Європи, статистичні матеріали національних та регіональних статистичних управлінь України та країн ЄС, документи програм Європейської політики сусідства, аналітичні матеріали Національного інституту стратегічних досліджень, інші нормативні та інформаційно-аналітичні джерела України і ЄС з питань функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні теоретичних й практичних засад розвитку та підвищення дієвості функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності в Україні.

Практичне значення. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що отримані результати можуть бути використані при розробці шляхів удосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності в Україні з метою підвищення рівня їх соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності із врахуванням процесів євроінтеграції.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні результати та практичні рекомендації роботи представлено на Всеукраїнській науковій Інтернет-конференції «Фінансово-економічні аспекти взаємодії банківського та реального секторів» (м. Тернопіль, 19 листопада 2021 р.).

Структура роботи впливає з логіки та мети дослідження. Дипломне дослідження виконане на 74 сторінках друкованого тексту. Робота складається з вступу, трьох розділів, висновку, списку літературних джерел із 78 найменувань. Робота містить 2 таблиці, 3 рисунки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Основні теоретичні підходи до безпеки життєдіяльності

Будь-яка країна має свій досвід у побудові та реформуванні інституту адміністративно-територіального устрою, що визначається в тому числі і його місцем у загальній управлінській системі держави (унітарна чи федеративна держава), розподілом завдань між державою, регіональними та місцевими органами влади, економічною ситуацією, історичною спадщиною та ін. Історичний досвід відіграє важливу роль у пошуку власних форм суспільного устрою на основі зарубіжних зразків суспільного життя та розробки концепції розвитку системи адміністративно-територіального устрою.

Державна територія впливає всі форми життєдіяльності суспільства, чи то управління людьми, територіями, вирішення політичних, соціально-економічних питань, визначення форми територіального устрою країни та її адміністративно-територіальної системи, встановлення принципів взаємовідносин центру з регіонами та інших забезпечення основних принципів сталого розвитку та забезпечення безпеки життєдіяльності.

Адміністративно-територіальний устрій є історично обумовленим явищем, витoki якого сягають у часи зародження державної організації суспільства. Початок цього явища було з економічними і політичними чинниками, які мали як суто економічну основу і матеріальну базу, і управлінське підстави, що впливають на безпеку держави та її регіонів [1].

Проблема територіальної організації державної влади з нагальним завданням забезпечення реалізації принципів єдності та цілісності державної території потребує обґрунтування як доцільності конституційно-правової модернізації держави, так і вдосконалення існуючої моделі форми державного та територіального устрою з необхідною оптимізацією адміністративно-

територіального устрою, а також статусу його суб'єктів, включаючи розподіл компетенцій, повноважень та взаємодію муніципальної та державної влади як форм здійснення публічної влади між органами державної влади, з однієї сторони, та органами місцевого самоврядування, з іншого.

Визначення поняття «безпека» дано у тлумачних словниках, автори яких розглядають його, як складне багатостороннє явище. Так, В.І. Далю тлумачить поняття «безпека – це відсутність небезпеки, безпека, надійність». С.І. Ожегов визначає безпеку як «становище, у якому не загрожує небезпека кому-небудь». В Енциклопедичному словнику Ф.А. Брокгауза та І.А. Єфрона безпека (особиста та майнова) розглядається як найголовніша запорука людського розвитку, причина появи та сенс існування держави. «Безпека створюється попередженням небезпек, які можуть загрожувати як окремим громадянам, так і суспільству та державі загалом. Забезпечується безпека шляхом здійснення цілої низки заходів» [2].

Енциклопедія «Британіка» пропонує розглядати безпеку як систему засобів та способів, призначених для захисту людей та майна від найрізноманітніших небезпек. «Безпека – це стан або умова спокою, міцності, надійності, а також свобода від небезпеки або ризику» [3].

Оксфордський англійський словник (Дж. Сімпсон та Е. Уейнер) та словник англійської мови «Новий стандарт» (Фанк та Уегноллс) виділяють ряд значень поняття «безпека» [4]. У першому з них під безпекою розуміються умови спокою, міцності та надійності. Йдеться про умови захищеності від небезпеки, а також про захист інтересів держави, організації, особи від загроз та здійснення відповідних заходів: свободу від сумнівів, довіру, впевненість; свободі від побоювань і тривог, відчутті захищеності від небезпеки чи відсутності небезпеки; якість існуючої захищеності або досягнутої стійкості. У другому значенні під безпекою розуміється, що забезпечує захищеність [5].

Французький «Словник міжнародних відносин» (під кер. П. Шагню, 1998) визначає безпеку як стан захищеності [6]. Наголошується, що це багатоаспектне явище, яке передбачає перманентність дій відповідних установ

та захист населення та в даний час розрізняють три рівні безпеки: глобальна, регіональна та безпека окремих країн.

Кожному з цих рівнів відповідають свої певні форми забезпечення безпеки: колективна, національна, корпоративна, особиста. Залежно від функціональних сфер життя прийнято розрізняти безпеку: політичну, військову, економічну, соціальну, інформаційну, екологічну та інших. Крім того, безпека включає зовнішній і внутрішній аспекти. Вирішення завдань безпеки здійснюється шляхом створення систем безпеки.

Система, що забезпечує глобальну безпеку, покликана забезпечити захист населення всієї земної кулі, навколишнього середовища від глобальних загроз і небезпек, які ставлять під питання існування життя на Землі (рис. 1.1) [7; 30; 72].



Рис. 1.1. Глобальна динаміка загроз та небезпек у світовій економіці

До них сьогодні належать:

- досягнення людством в результаті активної життєдіяльності граничного порога стійкості біосфери (невідновність природних ресурсів; гранична площа і продуктивність земель, що обробляються; забруднення біосфери при обмежених здібностях навколишнього середовища до регенерації);

- різке зростання чисельності населення Землі;
- неминуче зниження динаміки розвитку світової цивілізації;
- перенасиченість планети зброєю масового знищення та загроза «ядерної зими» у разі застосування ядерної зброї;
- астероїдна небезпека з наслідками, аналогічними до застосування ядерної зброї.

Таким чином, глобальні проблеми формуються у двох принципових сферах людського розвитку – взаємодії природи та суспільства та сфері суспільних взаємин. До глобальних проблем першої сфери традиційно належать: забезпеченість людства сировиною; продовольча; демографічна; забруднення довкілля (екологічна); освоєння світового океану та космічного простору [8].

Глобальні проблеми сфери суспільних взаємин пов'язані з нерівномірністю розвитку окремих країн і регіонів, бідністю та відсталістю, адаптацією людини до масштабів та темпів технологічного прогресу, протиборством та взаємовпливом культур та традицій. Найважливішою глобальною проблемою є нарощування потенціалу самознищення людства внаслідок воєн або терористичних актів із застосуванням зброї масової поразки.

В даний час процеси глобалізації, утворення глобального інформаційного та фінансово-економічного простору не лише багато в чому посилили наявні глобальні проблеми, а й доповнили їх новими. У сфері безпеки — це міжнародний тероризм, поширення зброї масової поразки, руйнація традиційних систем політичного та економічного управління, вимушена міграція, поширення масової культури [9].

Перелічені глобальні загрози поставили людство перед необхідністю формування нового світогляду та світорозуміння, нової культури безпеки життєдіяльності, інших ціннісних орієнтацій та способу життя сучасної людини та громадянина, всього людства.

Головна особливість нової епохи в історії людства полягає в тому, що безпека особистості, суспільства та держави не може бути забезпечена без

надійної, постійно підтримуваної глобальної безпеки.

Вперше ініціатива наукової розробки проблем безпеки життєдіяльності на глобальному та міжнародному рівнях у середині ХХ століття належала міжнародній спільноті вчених, які об'єдналися у так званий Римський клуб. Це неурядова міжнародна організація проводила наукові дослідження та публічні заходи, які привернули увагу та інтерес громадськості та уряду до прогнозів найближчого розвитку та віддаленого майбутнього людства. Римський клуб було створено 1968 р. у Римі великим підприємцем А. Печчеї [10]. Організація об'єднала понад 100 незалежних експертів – діячів науки, культури, бізнесменів, політичних та громадських діячів із 53 країн світу. До нього увійшли і наші співвітчизники – академіки Є. М. Примаков та М. М. Мойсєєв та письменник Ч. Айтматов. Особливу увагу Римський клуб надавав глобальним проблемам людства, висунутим новою епохою. Саме ця організація замовила відомого американського вченого, найбільшого фахівця в галузі великих систем та теорії комп'ютерного управління, Дж. Форрестер дослідження динаміки світового розвитку, вперше застосував математичні методи дослідження світової системи людської цивілізації, які він назвав світовою динамікою [11]. Для вивчення найзагальніших закономірностей функціонування світової системи в умовах природного обмеження географічного простору планети він взяв 5 критеріїв:

- чисельність населення Землі;
- запаси природних ресурсів;
- виробництво продуктів харчування;
- забруднення навколишнього середовища (не утилізує відходи);
- капіталовкладення (фонди, що характеризують рівень розвитку економіки, що перетворює природу) [12].

Результати дослідження показали, що зростання населення викликає зростання індустріалізації, потреби в продуктах харчування та поширення населення по дедалі більшій території. Експоненційне (в геометричній прогресії) зростання населення («демографічний вибух»), споживання їжі,

фондів, рівня життя та забруднення навколишнього середовища не може тривати безмежно. Кількість населення, досягнувши до 2025-2050 років граничної величини, різко зменшуватиметься, що може призвести до катастрофи [13].

Демографічний вибух – це глобальна проблема безпеки життєдіяльності, обумовлена високим стихійним темпом зростання чисельності населення Земної кулі за встановленою закономірністю подвоєння його чисельності кожні 35-40 років. Демографічний вибух створює реальні небезпеки використання природних ресурсів – основи сучасних технологій, а також екологічних катастроф внаслідок забруднення навколишнього середовища відходами життєдіяльності.

Першим на цю проблему звернув увагу англійський вчений Т. Мальтус – основоположник економіко-демографічної концепції, яка згодом отримала назву – мальтузіанство. Його основні ідеї були опубліковані 1798 р. у першому анонімному виданні книги під назвою «Досвід про закон народонаселення». Ключовий принцип цієї концепції у тому, що біологічні темпи зростання населення довгостроковому періоді перевищують темпи збільшення обсягу засобів існування людей. Динаміка збільшення чисельності населення може бути описана геометричною прогресією, тоді як динаміка зростання виробництва продуктів харчування – арифметичною прогресією. Балансу чисельності населення та кількості продуктів харчування, за Т. Мальтусом, служать війни та голод, що знищують «надлишок населення» [14]. Можливість уникнення небажаних наслідків вчений бачив у використанні «превентивних» обмежувачів зростання населення, які регулюють рівень народжуваності (пізній одруження, фактори моральної відповідальності, що наказують сім'ям мати дітей лише за існуючих можливостей їх прогодувати тощо). Сам Мальтус, будучи як професором, а й священником англіканської церкви, засуджував методи штучного контролю за народжуваністю (контрацепція, аборти).

Теорія Т. Мальтуса вразила сучасників своєю «безлюдською» і протягом двох століть вчені піддавали її принизливій критиці. Однак проблема

загрозливого зростання населення постійно хвилює розуми мислителів [15].

Д. І. Менделєєв на початку 1900-х років провів власні розрахунки чисельності населення, яку може прогодувати: Земля. Оцінивши її у 8 млрд осіб, він стверджував, що небезпека перебільшена (на той момент населення Землі становило близько 1,5 млрд осіб). Як виявилось, вчений недооцінив загрозу демографічного вибуху: лише через 100 років людство впритул наблизилося до встановленої ним межі [16].

Тривожний прогноз Дж. Форрестера, інші дослідження членів Римського клубу спричинили скликання міжнародних форумів і конференцій із захисту довкілля та розвитку цивілізації. За дорученням Римського клубу група вчених під керівництвом Д. Медоуза перевірила результати досліджень Дж. Форрестера за 70 критеріями (проти 5) та підтвердила не лише їх якісні висновки, а й час можливої глобальної катастрофи. У дослідженнях вчених членів Римського клубу розглядалися глобальні проблеми нової доби, питання безпеки життєдіяльності та розвитку культури з врахуванням нерівномірності розвитку регіонів; необхідності соціальної справедливості, воєнної конверсії. Порущувалися проблеми, пов'язані з появою таких небезпечних явищ, як міжнародний тероризм, розмивання цивілізованої різноманітності, маніпулювання свідомістю суспільства, розвиток надмірного індивідуалізму та егоїзму; відволікання суспільної свідомості від реальних проблем. Декларувалося також підвищення ролі та відповідальності науки, освіти та засобів масової інформації. У роботах Дж. Форрестера та доповідях Римському клубу йдеться про те, що людство має сформулювати та здійснити реалізацію обов'язкових для всіх держав і націй, які розуміються та поділяються всіма жителями Землі, принципи так званого «стійкого розвитку» та норми поведінки [17].

Реальну загрозу безпеці життєдіяльності людства сьогодні становить перенасиченість планети зброєю масового знищення та загроза «ядерної зими» у разі застосування ядерної зброї.

Прискореній розробці та створенню ядерної зброї сприяли плани світового панування фашистської Німеччини наприкінці 1930-х – на початку 1940-х років. А. Ейнштейн звернувся з листом до президента Ф. Рузвельта про те, що німецькі вчені, які займаються дослідженнями фізики атома, залучені до створення атомної бомби. У США терміново було організовано надсекретний проект «Манхеттен», до робіт над яким було залучено найбільших вчених-фізиків з усіх країн Європи, включаючи знаменитого датського фізика Н. Бора. Проект очолював американський фізик Р. Опенгеймер 16 липня 1945 р. о 05.30 за місцевим часом на полігоні Аламагордо (США) пролунав вибух першої у світі атомної бомби. Так, при експериментальному підриві першої атомної бомби, створеної з благих намірів — протистояти фашизму, вперше було створено реальну загрозу всьому людству від життєдіяльності самої людини. У тому ж році президент Г. Трумен віддав невмотивований наказ про атомне бомбардування міст Хіросіма та Нагасакі. Подальші плани уряду США з атомного бомбардування СРСР як геополітичного конкурента були зірвані створенням 1949 р. атомної бомби радянськими вченими на чолі з І. В. Курчатовим. Можливі наслідки масованого застосування ядерної зброї встановили у 1960-1970 роках. радянські вчені (на чолі з академіком Н.Н. Мойсеєвим) та вчені США (на чолі з К. Саганом) [18].

Результати проведених ними досліджень показали, що ядерні вибухи (крім відомих факторів, що вражають) проявлять себе викидами в атмосферу величезної кількості ґрунту, пилу і сажі. Дрібні частки розміром близько 1 мкм утворюють екран, який протягом трьох місяців перекриє доступ сонячних променів на Землю. На планеті настане «ядерна зима» [19]. На додаток до смертоносного охолодження поверхні Землі додадуться жахливі супутні явища, зокрема жорстокі урагани через величезний температурний контраст суші, що охолола, і повільно остигаючого океану. Вченими обох країн зробили однозначний висновок про те, що в ядерній війні переможців не буде – загине все людство.

Аналогічний ефект «ядерної зими» може спричинити зіткнення Землі з астероїдом. Удар космічного тіла розміром 3 км у діаметрі буде еквівалентний вибуху арсеналів, накопичених усіма ядерними державами. Сучасна техніка дозволяє створити захист від цієї загрози у вигляді Системи проти астероїдного захисту Землі (СПЗЗ), що під силу лише об'єднаній світовій спільноті.

1.2. Генезис діяльності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності

Здійснення демократичних перетворень вимагає врахування сучасних тенденцій у змінах конституційних положень щодо центральних органів державної влади з автономними утвореннями та ґрунтовного дослідження проблем децентралізації державної влади, а також функціонування територіальних утворень – адміністративно-територіальних одиниць. Проблема адміністративно-територіального устрою займає важливе місце в науці конституційного права та на практиці.

Для визначення адміністративно-територіального устрою у вітчизняній юридичній науковій та навчальній літературі використовується поняття «адміністративно-територіальний пристрій», «адміністративно-територіальний поділ», «територіальна організація влади» та ін. науці та правозастосовній практиці. Актуальним на сьогоднішній день є уточнення, уникнення спрощень та ототожнення цих термінів та понять, їх змісту та співвідношення.

Термінологічна чіткість і зрозумілість цих основних категорій та понять дають можливість усвідомити роль та місце інституту адміністративно-територіального устрою в системі інших державно-правових інститутів та явищ. Категорія «територіальний пристрій» є ширшою, ніж категорія «адміністративно-територіальний пристрій», оскільки остання є її невід'ємною складовою та одним з основних видів територіального устрою [20].

Норми Основного Закону (будь-якої держави) закріплюють також базові політико-правові засади, що визначають розвиток держави, дають

характеристику державної організації суспільства, у тому числі конституційного ладу, форми правління, основ організації та функціонування політичної організації суспільства.

Конституційно-правові інститути як підгалузі конституційного права є певними групами конституційно-правових норм, що регулюють відповідний вид, виділений у особливий комплекс споріднених політико-правових суспільних відносин.

Перш ніж говорити про системи регіональної безпеки, ми маємо розібратися, що ми маємо на увазі термін «регіон». Нині є значне різноманіття визначень, основу яких різні підходи. Так найбільше загальне визначення.

Регіон – це велика індивідуальна територіальна одиниця, куди входять, зазвичай, кілька країн, мають подібність державного та економічного устрою, політичну та економічну взаємозв'язок і географічну спільність [21].

Регіональна безпека передбачає такий стан відносин, в рамках якого для всіх держав, народів, громадян, громадських інститутів та груп, що входять до регіону, забезпечується захищеність їх життєво важливих інтересів, надійне існування та стабільний розвиток.

Системи регіональної безпеки засновані на принципі створення міжнародних блоків, союзів та організацій (багато- та двосторонніх) між державами, що ставить перед собою цілі та завдання щодо захисту спільних територій від зовнішніх та внутрішніх загроз різного спрямування, що існують для цих країн. Відповідно до цих домовленостей створюються спільні сили та засоби для вирішення різних завдань (наприклад, моніторинг за природними явищами, спільні сили порятунку, збройні угруповання тощо) [22].

Регіональна, як і глобальна, безпека становить частину міжнародної безпеки. На міжнародному рівні державами формуються відповідні механізми підтримки міжнародного миру та безпеки – системи забезпечення міжнародної безпеки.

Забезпечення міжнародної безпеки передбачає насамперед підтримку міжнародної стабільності як центральної характеристики взаємовідносин

суб'єктів на міжнародній арені. При цьому міжнародна стабільність може бути забезпечена або відповідною зміною балансу сил між суб'єктами або визнанням усіма суб'єктами відповідних правил поведінки [23]. У зв'язку з цим можна умовно виділити дві форми колективної безпеки, що історично склалися:

1) групові — інтегруючі можливості групи держав на протипагу іншим державам (групам держав) для їхнього скоординованого використання при досягненні групових цілей або захисту від загальної загрози;

2) універсальні – засновані на добровільно взятих заінтересованими державами зобов'язаннях та практичних заходах щодо підтримки міжнародної безпеки узгодженими зусиллями [24].

Принцип колективної безпеки має на увазі таку систему міжнародного співробітництва, за якої агресія проти одного з її учасників розцінюється як агресія проти всієї системи.

Традиційно до групових систем колективної безпеки належать лише військово-політичні спілки. Їх розрізняють за кількістю учасників (двох та багатосторонні); міжнародно-правового оформлення (формальні та неформальні); ступеня інтеграції.

За останньою ознакою визначаються військові блоки та коаліції [25].

Військовий блок – військово-політичний союз держав, який передбачає координацію їхньої політичної, економічної та військової діяльності. Вони створюються у мирний час при загостренні міжнародної обстановки як наднаціональний інструмент забезпечення групової безпеки на тривалий термін. Прикладом військового блоку є блок НАТО.

Коаліції – тимчасові військово-політичні об'єднання держав, створювані для підготовки та ведення воєн. На відміну від блоків, коаліція передбачає лише військову інтеграцію для ведення коаліційної війни чи досягнення цілей коаліції іншими способами. Число учасників коаліції визначається суто військовою доцільністю.

Організаційні форми колективної безпеки залежать від уявлень держав про ступінь узгодженості національних інтересів, а також про заходи, необхідні

для протидії загальним загрозам національній безпеці. Традиційною формою регіональних організацій є групові системи – військові блоки, такі як НАТО, Організація договору про колективну безпеку (ОДКБ), АНЗЮС. Паралельно розвиваються регіональні системи колективної безпеки - ОБСЄ, Ліга арабських держав (ЛАД), Організація африканської єдності (ОАЄ), Організація американських держав (ОАД). В останні роки все більшої ваги набувають форми так званої кооперативної безпеки – багатосторонні політичні консультативні процеси та системи взаємного оповіщення – Шанхайська організація співробітництва, Регіональний форум АСЕАН з питань безпеки (АРФ). Зростає також роль міжнародних неурядових організацій (Міжнародний Червоний Хрест, «Лікарі без кордонів» та ін.) та навіть приватних осіб [26].

У забезпеченні всіх видів безпеки, у тому числі регіональної, найважливішу роль відіграли так звані «велика вісімка», «двадцятка», коли на найвищому рівні зустрічаються перші особи восьми («вісімка»), або двадцяти («двадцятка») провідних держав світу (як правило глави держав) та обговорюють різні актуальні питання, пов'язані із захистом населення та територій від різних загроз світового масштабу (наприклад, тероризм).

Основними системами забезпечення регіональної безпеки є:

- у Європі – НАТО, Європейський Союз (ЄС), організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСБ);
- в арабському світі – Ліга арабських держав (ЛАД), Рада співробітництва арабських держав (РСАД), організація африканської єдності (ОАЄ);
- на території країн басейну Тихого океану – азіатсько-тихоокеанський форум економічного співробітництва (АТЕС);
- на американському континенті – організація американських держав (ОАД) [27].

Конституційні інститути, які різняться за змістом, структурою, методами та завданнями правового регулювання у своїй сукупності утворюють систему, закладену в Конституції. У цю систему входять такі три різновиди конституційних інститутів: загальні, складні та одноелементні. Загальні

конституційні інститути відповідають системі Конституції: основні засади конституційного ладу, основні права і свободи людини та громадянина, народне волевиявлення, державний та територіальний устрій, інститути органів державної влади, місцеве самоврядування.

Конституційне закріплення інституту адміністративно-територіального устрою вважатимуться однією з основ конституційного ладу. Конституція закріплює найважливіші принципи адміністративно-територіального устрою як особливого державно-правового інституту, які визначають його місце серед інших державно-правових інститутів, його значення та принципи, компетенцію держави щодо встановлення та зміни адміністративно-територіального устрою, а також описує всі адміністративно-територіальні одиниці, з яких формується територія держави [28].

Конституція чітко визначає адміністративно-територіальний устрій, зосереджуючи більшість відповідних норм у розділі про територіальний устрій, що дозволяє з усією впевненістю вирішити питання про місце адміністративно-територіального устрою у територіальній організації держави. Під адміністративно-територіальним устроєм слід розуміти поділ території як з метою налагодження мережі громадських послуг населенню та ефективного управління, а й ефективного та економічного використання природних та інших ресурсів.

Муніципально-територіальний устрій є локальною територіально-організаційною мережею обслуговування територіальної громади на основі самоорганізації та взаємодії (колаборації) її інститутів та учасників. Ступінь ефективної діяльності місцевого самоврядування є одним із головних критеріїв демократичності політичної системи.

Відомо, що між місцевим самоврядуванням та адміністративно-територіальним устроєм держави існують тісні взаємозв'язки та залежності, що ґрунтуються на спільній територіальній основі, які розглядаються як компоненти внутрішньої територіальної організації держави [29]. Тому одним із основних напрямів реформування моделі місцевого самоврядування є

проведення реформи адміністративно-територіального устрою країни і на цій основі – проведення децентралізації, тобто. передачі управлінських повноважень та відповідальності за виконання публічних функцій від органів центральної влади до інших суб'єктів управління: нижчих рівнів державної влади, органів самоврядування, громадських організацій та приватного сектору.

Адміністративно-територіальний устрій є «неодмінним атрибутом динамічного та збалансованого соціально-економічного розвитку держави та фактором, що забезпечує його територіальну цілісність та практичну реалізацію принципів сталого розвитку в межах територіальних утворень та держави в цілому. Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята 15 жовтня 1985 р., представляє нині базовий міжнародно-правовий документ у сфері місцевого самоврядування» [30].

Тому необхідне чітке знання змісту основних ідей (ідеальних форм), закріплених у цьому документі, і навіть фундаментальних цінностей, основі яких формувалися ці принципи. Варто зазначити, що дотримання основоположних принципів, закріплених Хартією місцевого самоврядування, з практичної точки зору видається в даний час дуже важливим, оскільки системна криза представницької демократії на місцевому рівні спостерігається в багатьох країнах, які вибудовували власну систему місцевого самоврядування протягом тривалого часу. цьому відхиляючись або зовсім ігноруючи норми, принципи та цінності, закріплені в цьому документі.

Аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування та конституції європейських держав, можна побачити, що у згаданих документах чітко визначається місцевий (первинний) рівень адміністративно-територіального устрою (громади, муніципалітети, гміни), регіональний (другий) рівень (для країн, що мають три рівні – це райони, повіти, департаменти), та субнаціональний (третій) рівень – області, провінції, землі [31].

Місцеве самоврядування кожної країни всебічно відбиває традиції народу, його ментальність, рівень розвитку нашого суспільства та умови

існування. Цей інститут у нинішньому переконанні сформувався у світовій практиці на межі XVIII–XIX ст., коли монархії Європи перетворилися у демократичні, правові країни. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була однією з причин громадських рухів. Теоретичні основи принципу місцевого самоврядування як політичного інституту почали розроблятися ще першій половині XIX ст. Одним із перших дослідників, хто розпочав розробку політичного обґрунтування принципу місцевого самоврядування, був відомий французький історик, юрист та державний діяч Алексіс де Токвіль. У своєму історико-політичному трактаті «Демократія в Америці», вперше опублікованому в 1835 р., він зазначав, що «суспільні інститути грають задля встановлення незалежності таку ж роль, як і початкові школи науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером [32].

Без громадських інституцій нація може сформувати вільний уряд, проте справжнього духу свобод вона так і не набуде. Незабаром пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, проте деспотизм, загнаний усередину громадського організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні». Саме поняття «самоврядування» як політичний концепт і принцип сформувалося і почало використовуватися в політичній практиці в період Великої Французької революції, де означало принцип самостійності громадянських громад державними владними інститутами.

Перше використання поняття «самоврядування», як правило, приписується німецькому юристу, економісту та державному діячеві Пруського королівства Лоренцу фон Штейну. У «самоврядуванні» як політичному принципі фон Штейн бачив не просто посильну та добровільну участь громадян у державних справах, а й формування сильних та політично впливових спільнот, створених із «приватних особистостей, що самовизначаються», які будуть незалежні від державної влади в локальних питаннях, що стосуються безпосередньо представників цих угруповань. Згодом

саме ідеї Лоренца фон Штейна, особливо щодо необхідності формування сильного та незалежного від влади громадянського суспільства та реалізації права на самоврядування в локальних питаннях, а також поваги та рівності прав усіх громадян з боку держави стали основою політичної платформи соціал-демократії і до цього дня. у тій чи іншій формі присутні у конституціях більшості сучасних держав [33].

На нашу думку принцип формування місцевого самоврядування мало змінився, але щодо незалежності від держави сьогодні відсутність децентралізації є бар'єром для ефективного регіонального розвитку. У сучасній науковій літературі, присвяченій політичним аспектам організації систем місцевого самоврядування, є п'ять основних політичних теорій. Однією з перших теорій, яка була сформована ще в ХІХ ст., стала теорія «вільної громади». Спочатку вона ґрунтувалася на принципі «природності права для кожного члена громади на самостійне забезпечення всіх своїх життєвих потреб, так само як і фундаментальних прав – на життя, повагу, безпеку, працю тощо. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування як політичний інститут, в принципі, автономне по відношенню до центральної державної влади. Далі в хронологічній послідовності розвитку політичної науки набуває поширення теорія «общинного самоврядування» [34].

Відповідно до постулатів цієї теорії, основою системи місцевого самоврядування має бути не природність прав кожного її учасника, а сама природа появи такого феномену, як місцеве самоврядування. Теорія «общинного самоврядування» стверджує принцип початкового протиставлення державної влади та будь-якого самоврядування, оскільки державна влада має публічно-правовий та примусовий характер, а влада самоврядування – добровільний та громадський. Дві вищеописані теорії згодом були об'єднані у «суспільну теорію» місцевого самоврядування. Відповідно до «постулатів цієї теорії, будь-які органи місцевого представництва повинні керуватися фундаментальним принципом – дозволено все, що прямо не заборонено Законом. Проте слабким місцем суспільної теорії самоврядування було нечітке

розподіл територіальних одиниць, заснованих на засадах народного представництва з різними приватними об'єднаннями» [35].

Історична логіка розвитку будь-якого людського суспільства свідчить, що територіальні громади у тій чи іншій формі з'являються певному етапі розвитку будь-якого суспільства, тоді як поява якихось інших громад нічим подібним не детерміновано. Виходячи з цього факту, самоврядування так чи інакше замінятиме або підмінюватиме своєю діяльністю державне управління. Вже наприкінці XIX ст. було сформовано державну теорію організації місцевого самоврядування. На противагу суспільній теорії державна теорія оцінювала систему місцевого самоврядування лише як складову частину глобальної системи управлінських інститутів держави.

1.3. Державне регулювання організації безпеки життєдіяльності населення на місцевому рівні

Органи місцевого самоврядування створюються для реалізації суспільних потреб громадян. Муніципалітети розробляють та реалізують політику, спрямовану на підвищення добробуту населення. І, звичайно, необхідно враховувати при вирішенні цього завдання побажання та інтереси населення. Спроби нав'язати мешканцям органу місцевого самоврядування непотрібні їм послуги можуть обернутися марною витратою бюджетних та залучених коштів, при цьому не підвищивши довіри до влади, ані його іміджу в очах населення.

Необхідно розрізнити доступ до інформації про чинючу діяльність, з одного боку, і доступ до самої діяльності, тобто вплив на неї, співучасть у ній, з іншого, розрізнити контроль за інформаційною прозорістю влади та контроль за їх діяльністю. У першому випадку чиновники роблять, що хочуть, а громадськість лише знає про це і лише. У другому випадку діяльність влади має бути підконтрольна громадянському суспільству, а інформаційна прозорість мислиться як одна з найважливіших, але зовсім не єдина умова такого контролю [36].

Спосіб та характер опосередкованої взаємодії між владою, суспільством та бізнесом, що здійснюється через засоби масової інформації. У цьому – наша мета розглянути діалог між трьома суб'єктами – владою, бізнесом та суспільством, форми та методи співробітництва у цих взаємовідносинах, які здійснюються за безпосередньої, прямої взаємодії, що дозволяє саме брати участь у процесі прийняття управлінських рішень. Розглянемо організацію прямого, безпосереднього зв'язку з-поміж них, здійснюваної при безпосередньому спілкуванні представників влади, асоціацій бізнесу та представників некомерційних організацій та об'єднань громадян регулювання організації безпеки життєдіяльності населення на місцевому рівні.

У міжнародній практиці виділяють такі форми співпраці влади та громадськості – це:

- різні способи інформування;
- різні способи консультування;
- різні способи спільного прийняття рішень;
- різні способи спільної діяльності;
- різні способи підтримки (місцевих) ініціатив.

Докладніше зупинимося на розгляді способів консультацій із громадськістю. Сфера консультацій із громадськістю розвинена слабо. Тому виникає необхідність вивчення іноземного досвіду взаємодії з громадськістю, методів публічних консультацій, їх інтеграції у прийняття рішень у муніципалітеті. Розглянемо методи публічних консультацій, які у органів місцевого самоврядування Великобританії.

Використання публічних консультацій дозволяє виявляти проблеми більш ранній стадії. Наприклад, існуючу сьогодні проблему з нестачею місць у дитячих садках можна було б виявити за рік до її виникнення. У теорії та практиці публічних консультацій прийнято виділяти дві основні категорії – методи та механізми.

Методи громадських консультацій – метод одноразового отримання від населення. Механізми публічних консультацій – це стійкі моделі взаємодії

органу влади з місцевим співтовариством. Як правило, механізми постійні, використовуються протягом тривалого часу. З іншого боку, у межах одного механізму використовується чи кілька методів публічних консультацій. У зв'язку з тим, що і механізмів, і методів досить багато, тут буде описано лише найважливіші з них. Одним із методів публічних консультацій влади з громадськістю, який відомий, є форум [37].

На місцевому рівні (збігаються із виборчими округами, населення району близько 5000 осіб) організовуються збори мешканців. На форум запрошуються усі охочі з довколишньої території. Зазвичай кількість учасників складає близько 100 осіб. Організацією форуму займається орган місцевого самоврядування. Але мешканці району мають можливість подати свої пропозиції щодо формування порядку денного зустрічі. На форумі виступають як мешканці, так і представники муніципалітетів.

За допомогою цієї форми взаємодії муніципалітет отримує можливість поінформувати мешканців про свою роботу, а також отримати інформацію від населення про проблеми. Окрім форумів, що працюють на територіальній основі, існують форуми і у різних сферах діяльності. Наприклад, у Бредфорді є форум з гігієни та охорони праці, форум власників будинків, форум з продовольства.

Наступним шляхом публічних консультацій є панель громадян. У умовах цей метод ще практикується. Будь-який орган місцевого самоврядування часто стикається з проблемою проведення соціологічного опитування, фокусу груп з тієї чи іншої проблеми. У цьому неминуче постає питання формування вибірки громадян, тобто. тих людей, яких треба опитувати. Для отримання достовірних результатів вибірка має бути репрезентативною, тобто. у ній мають бути однаково представлені різні групи городян. У світовій практиці для забезпечення репрезентативності зазвичай використовуються квоти за двома ознаками (у виняткових випадках – за трьома) – за статтю та віком, що не гарантує високу точність. У Великобританії ж використовуються 5-8 різних

квот, серед яких квоти за статтю, віком, етнічним станом, станом зайнятості, місцем проживання.

Відповідно, сформувати таку вибірку складніше, ніж звичайну (при квоті за 2-3 ознаками). Тому вдаються до панельного дослідження, тобто. формують вибірку громадян один раз, а потім постійно опитують їх. Панелі городян існують у багатьох містах Великобританії. Зазвичай формують панель із 1000 – 3000 чоловік, і проводять близько 4 разів на рік різні опитування.

Мережа розвитку спільноти та місцеві партнерства – наступний механізм публічних консультацій із громадськістю. Він у тому, що у містах формуються спеціальні групи із представників населення, влади, комерційних і некомерційних організацій. Діяльність цих груп орієнтована розробку програм розвитку території, котрий іноді їх реалізацію. Учасники зустрічаються на регулярній основі, обговорюють місцеві проблеми та формулюють шляхи їх вирішення. Усі отримані матеріали надалі передаються або до органів влади міста, або до районних відділів [38].

Мережа розвитку спільноти та місцеві партнерства можуть функціонувати як на рівні районів, так і на рівні муніципальної освіти. Їхня діяльність також значно відрізняється один від одного. Наприклад, у Бірмінгемі місцеві партнерства дуже добре розвинені, вони втілюють безліч різноманітних програм. Саме діяльність місцевих партнерств дозволила Бірмінгему отримати статус міста, що найбільш динамічно розвивається в Європі.

Відносини, що складаються по лінії «влада-бізнес», називаються приватно-державним партнерством або приватно-громадським партнерством. «Під приватно-державним партнерством розуміється домовленість між державною та приватною структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним чином і за нижчою вартістю, ніж держава зможе здійснювати самостійно».

Поняття приватно-громадським партнерством трактується по-різному, але, в основному, приватно-громадське партнерство розуміється як об'єднання матеріальних та нематеріальних ресурсів суспільства (держави або місцевого

самоврядування) та приватного сектору (приватних підприємств) на довготривалій та взаємовигідній основі для створення суспільних благ (благоустрій та розвиток територій, розвиток інженерної та соціальної інфраструктури) або надання громадських послуг (в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо) [39].

Лідерами в галузі приватно-громадське партнерство вважаються США та Великобританія. Мабуть, єдиною сферою, в якій приватно-громадське партнерство вважатимуться широко поширеною формою діяльності, є будівництво автошляхів.

Основний аргумент на користь створення партнерств полягає в тому, що і суспільний, і приватний сектори мають свої власні унікальні характеристики, що дає їм переваги в окремих сферах діяльності і при здійсненні окремих проектів.

Партнерство складається з двох або більше сторін, що працюють задля досягнення спільних та подібних цілей, його характерними рисами є:

- спільні витрати часу та ресурсів;
- поділ повноважень та відповідальності;
- поділ ризиків та вигод;
- наявність чіткої угоди, контракту або іншого правовстановлюючого документа.

У міжнародній практиці приватно-громадським партнерством здійснюється, в основному, за такими напрямками:

- послуги з оновлення та експлуатації комунальних мереж, прибирання вулиць, вивезення та утилізація сміття;
- транспорт – будівництво, експлуатація, обслуговування, впровадження систем управління рухом;
- освіта – будівництво та переобладнання шкіл;
- нерухомість – будівництво та експлуатація громадських об'єктів та муніципального житла в обмін на право забудови та розвитку в комерційних проектах;

- громадський порядок та безпека – забезпечення порядку на транспорті та у громадських місцях, що експлуатуються приватними компаніями (парки, громадські будівлі), експлуатація парковок;

- природоохоронне обслуговування та розвиток міських та заміських парків, заповідників, унікальних природних об'єктів;

- телекомунікації – створення телекомунікаційної інфраструктури та права на її експлуатацію, що супроводжуються зобов'язаннями щодо надання послуг споживачам;

- фінансовий сектор – приватні страхові та керуючі компанії, які мають досвід роботи зі споживачами на конкурентних ринках, займають дедалі міцніші позиції у секторах обов'язкового соціального страхування та державного пенсійного забезпечення.

Однією з форм партнерства влади, бізнесу та населення є соціальне партнерство, під яким розуміється особливий тип суспільних відносин, що забезпечує певний баланс реалізації основних інтересів найважливіших соціальних груп суспільства, історично обумовлений компроміс у реалізації їхніх інтересів [40].

Теоретичною основою ідеології соціального партнерства є концепція соціально-трудова конфліктів та визначення шляхів, методів їх вирішення. Ідеологія та система соціального партнерства виникли та сформувалися не в результаті складання умоглядних схем, а як закономірний результат розвитку та вдосконалення – економічного, політичного, соціального – суспільства ринкової економіки, певного рівня його цивілізованості, внаслідок багаторічної практики та пошуку ефективних форм регулювання його соціально-трудова відносин

Сутність цього типу відносин характеризується такими особливостями:

По-перше, це відношення між соціальними групами, класами, що мають суттєво відмінні соціально-економічні інтереси, тобто йдеться про відносини між соціальними спільнотами, інтереси яких не є спільними, які не можуть

злитися, утворити соціальну єдність. Кожна з цих спільнот має своє призначення і цілком певну громадську роль [41].

По-друге, соціальне партнерство – це таке ставлення між класами, за якого має на меті не поєднання інтересів, що саме по собі неможливо, а досягнення оптимального балансу в реалізації цих інтересів. Йдеться про створення такої економічної, соціальної та політичної ситуації, за якої підприємець, власник, може забезпечити собі стабільне отримання відповідного прибутку, а найманий працівник отримує гідні (за мірками свого суспільства, країни, часу) умови існування, реалізацію своїх корінних соціальних інтересів.

По-третє, соціальне партнерство – це взаємовигідна, взаємна взаємодія між даними класами, в якій неупереджено зацікавлена кожна зі сторін. Саме тому соціальне партнерство є заперечення, альтернатива будь-якій диктатурі (особистості чи класу). З іншого боку, соціальне партнерство, по суті пов'язане з договором, угодою між партнерами, взаємними, розумними поступками, суперечить соціальному угоді, тобто. постійним, принциповим поступкам одного класу іншому, зневажання інтересів одного класу за рахунок превалювання інтересів іншого класу. Соціальне партнерство відображає історично обумовлений компроміс інтересів головних суб'єктів сучасних економічних процесів та висловлює суспільну необхідність соціального світу як однієї з основних умов політичної стабільності та економічного прогресу.

У багатьох країнах приватно-громадське партнерство набуло широкого розвитку саме на місцевому рівні. Незважаючи на наявність відмінностей у положенні та роботі місцевих органів управління по всьому світу, необхідно звернути увагу на загальні тенденції, які визначають необхідність активної участі місцевих органів влади у залученні приватного бізнесу з метою муніципального розвитку.

По-перше, урбанізація, зростання міст призвело до збільшення тиску на міські інфраструктури та інші міські системи, а також збільшення зусиль, спрямованих на допомогу нужденним. Це вказує на необхідність інвестицій з метою удосконалення інфраструктури в усьому світі. Також за останні два

десятиліття було відзначено тенденцію передачі владних повноважень від центральних органів управління до місцевих. Фактично, близько 70 країн із населенням понад 5 мільйонів людей розпочали роботу з ініціативи децентралізації. Через це скорочується підтримка центрального уряду [42].

Така тенденція як демократизація: місцеві обрані посадові особи, як очікуються, з більшою зацікавленістю ставляться до потреб своїх виборців, що природно призводить до довгострокового фінансування проектів розвитку інфраструктури. Отже, можна спостерігати певний досвід вітчизняних муніципалітетів використання інструментів державно-приватного партнерства.

Органи місцевого самоврядування та територіальні громади відчують гострий дефіцит матеріальних та фінансових коштів. Перед місцевою владою часто виникає дилема-приватизувати об'єкти муніципальної власності або ж шукати інші методи залучення матеріальних та фінансових ресурсів.

Найбільш перспективним джерелом залучення ресурсів для муніципальних утворень є державно-приватне партнерство. Водночас процес приватизації активно продовжується (особливо у секторі комунального господарства), проте це стає менш помітним.

Висновки до розділу 1

У дослідженні розглянуто основні тенденції децентралізації, «муніципалізації» управління економікою обумовлює різноманітність форм партнерських відносин органу місцевого самоврядування та приватного капіталу. Для аналізу форм державно-приватного партнерства в територіальних громадах та органах місцевого самоврядування необхідно розгляд двох аспектів: економічна доцільність (форми, доцільні з економічної точки зору на основі міжнародної та практики розподілу трьох факторів ризику: ризик управління, комерційний інвестиційний ризику; юридична обґрунтованість (форми, застосування яких можливе у органах місцевого самоврядування з урахуванням що склалося державного і регіонального законодавства).

З урахуванням цього сформовано висновки, що на місцевому рівні можливі такі форми і механізми державно-приватне партнерство: сервісні контракти; управляючі контракти (договір управління, договір довірчого управління); оренда; спільні підприємства та ін. Особливості застосування цих форм у органах місцевого самоврядування докладніше.

Відповідно до чинного законодавства муніципалітети, виступаючи власниками майна, що належить їм, мають право самостійно вибирати способи розпорядження власністю та взаємодії з приватним капіталом. Вибір конкретної форми визначається процесі переговорів сторін і від завдання, рішення якої муніципалітет довіряє приватному бізнесу і готовності бізнесу до рішень.

Найбільш стратегічно перспективні форми, які довели свою ефективність у муніципальних утвореннях багатьох зарубіжних країн. Концесія як найрозвиненіша, перспективна і комплексна форма державно-частого партнерства, економічний потенціал дуже високий, у майбутньому концесійна форма має отримати широке застосування у органах місцевого самоврядування. Розвиток форм у муніципалітетах залежить багатьох чинників. Форми, які на сьогоднішній день реалізуються найбільш прогресивними утвореннями та визначають поточний розвиток – до них належать довгострокові договори оренди та договори «концесійного типу».

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Дослідження світового досвіду реалізації державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад

Світовий досвід розвитку країн свідчить про необхідність підвищення рівня соціально-економічного розвитку за рахунок ефективного і конкурентоспроможного функціонування всіх адміністративно-територіальних одиниць. Особливу увагу зарубіжних країнах останні десятиліття приділяється муніципальному рівню управління, оскільки високий рівень розвитку муніципальних утворень забезпечує як соціально-економічну стабільність всередині держави, і економічну безпеку країни на міжнародному рівні.

У цих умовах на перший план висувається завдання створення та подальшого розвитку науково обґрунтованої концепції підвищення конкурентоспроможності муніципальних утворень, і насамперед міст, які є стратегічно важливими точками зростання розвитку країни, що концентрують економічний, інноваційний, інтелектуальний, соціальний та культурний потенціал держави. Як писав Е.Л. Глейзер, «занадто багато країн неявно грали проти міських ареалів, незважаючи на те, що вони – одне (якщо не єдине) із джерел сили тієї чи іншої країни» [13, с. 77]. При цьому децентралізація та правильний розподіл ролей у розробці економічної політики між різними географічними рівнями набувають особливої важливості для таких країн [72, с. 19].

Аналіз світового досвіду реалізації державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад з метою підвищення конкурентоспроможності міст є необхідною умовою на формування цілісного ставлення до можливості посилення його роль у розвиток конкурентоспроможності територіальних громад.

З метою вдосконалення системи стратегічного планування муніципалітетів в рамках даного дослідження необхідним є опис стратегічних документів та організаційних механізмів їх розробки таких міст США, Канади, Європи та Близького Сходу, як Шарлотт, Нейпервілл, Барселона, Прага, Вінніпег та Дубаї. Виявлені сильні сторони та найкращі практики зарубіжного досвіду стратегічного планування соціально-економічного розвитку міст зможуть стати невід'ємною частиною вдосконалення стратегічного планування як механізму управління конкурентоспроможністю муніципальних утворень.

Найцікавішим з погляду підвищення конкурентоспроможності території, її комплексного соціально-економічного розвитку за скорочення бюджетних доходів є досвід стратегічного планування міст США. Наведемо кілька прикладів. Місто Шарлотт розташоване в штаті Північна Кароліна США та займає сімнадцяте місце серед найбільших міст США за чисельністю населення [63]. Вивчення його досвіду стратегічного планування є актуальним ще й тому, що у 1990-х роках внаслідок впливу економічної рецесії місто зазнавало скорочення фінансування з боку штату та зниження надходжень місцевих податків, що призвело до виникнення серйозних проблем у його розвитку.

Процес стратегічного планування соціально-економічного розвитку з метою підвищення конкурентоспроможності міста Шарлотт починається з формування місії, основних цінностей та бачення перспектив розвитку і завершується розробкою оперативного плану, який втілює ці положення. Стратегія спрямовано приведення цілей організації у відповідність до її місії та забезпечення втілення у життя заявленого містом бачення. Інтеграція ресурсів та стратегії відображає те, як бюджет підтримує ключові муніципальні послуги, пріоритети міської ради та цілі пріоритетних напрямів діяльності, які, у свою чергу, сприятимуть реалізації місії та бачення міста.

Стратегічний план міської ради є найважливішим інструментом, що використовується при формуванні бюджетних рекомендацій. Стратегія міста документально⁸¹ оформлена у вигляді плану пріоритетних напрямів та містить опис корпоративних цілей, які служать орієнтирами та спрямовують процеси

планування, прийняття рішень та здійснення бачення та місії. Місія міста Шарлотт полягає у забезпеченні надання якісних громадських послуг, які сприяють підвищенню безпеки, покращенню здоров'я та якості життя громадян та перетворенню на зразкове місто для життя, роботи та дозвілля [63].

Необхідно відзначити, що стратегії відведено окремий розділ офіційного сайту міста Шарлотт, кожен напрямок має свою сторінку, на якій відображаються конкретизація цілей спрямування, ключові ініціативи, а також щорічні плани із заданими цільовими індикаторами. Особливістю стратегічного планування м. Шарлот є використання прийомів корпоративного управління в органах місцевого самоврядування, які узгоджують свої цілі з цілями розвитку міста.

Однією з основних цілей є підвищення якості надання муніципальних послуг конкурентному ринку, тобто використання керованої конкуренції. Керована конкуренція – частина загальної стратегії, спрямованої на вирішення проблем зайнятості при обмежених ресурсах, малих і зовсім відсутніх надходження до бюджету та збереження ставок податку на майно в умовах зростання витрат на обслуговування потрібних муніципальних послуг [7, с. 45].

Таким чином, міська адміністрація має створювати умови для стимулювання конкуренції між приватними організаціями та муніципальними структурами за право надання муніципальних послуг населенню. Ще одним важливим моментом стратегічного планування міста Шарлот є наявність зв'язку між системою показників, що відображають ефективність реалізації стратегії, і міським бюджетом, який, у свою чергу, повинен бути структурований за видами діяльності. Об'єднання концепції системи збалансованих показників та міського бюджету – серйозне свідчення її практичної цінності для адміністрації, оскільки система показників пов'язує вимірювання результатів діяльності з бюджетом та міськими пріоритетами.

Ще одним яскравим прикладом підвищення конкурентоспроможності органу місцевого самоврядування внаслідок реалізації стратегії соціально-економічного розвитку є місто Нейпервілл (США). Стратегічний план

Нейпервілля на 2014-2018 роки є дорожньою картою, що задає основні напрямки розвитку в майбутньому, і є основою для прийняття рішень та розподілу ресурсів, що дозволяють місту формувати національні тренди розвитку та підвищити привабливість для припливу населення.

Цей план визначає три стратегічні цілі, прийняті міською радою, на найближчі п'ять років: бути новатором в «електронному уряді»; встановлювати стандарти суспільної освіти та залучення населення до освітнього процесу; врегулювати транспортні потоки та перевантаження. На відміну від плану 1998 року, новий стратегічний план включає три цілі (їх не повинно бути більше 5), для того, щоб керівники міста, жителі, підприємства, міський персонал могли зрозуміти і оцінити громадські пріоритети і сконцентрувати енергію на досягненні реального прогресу у реалізації кожної мети. Стратегічний план підлягає щорічному оновленню щодо попереднього фінансового року. Інформація щодо реалізації Стратегічного плану використовується для вдосконалення процесів бюджетування.

Місія міста, згідно з стратегічним планом, полягає у збереженні та підвищенні якості життя населення, шляхом надання ефективних, бюджетно обґрунтованих муніципальних послуг, що відповідають потребам мешканців та підприємств. Стратегічний план містить інформацію про свот-аналіз території і розкриває більш докладно кожен з 3 напрямків розвитку, визначаючи при цьому очікуваний якісний результат. Таким чином, особливістю стратегічного планування міста Нейпервілл є виділення ключових пріоритетів розвитку на п'ятирічний період, донесення їх до всіх зацікавлених суб'єктів міста та активізація їхньої діяльності в усіх напрямках, а також щорічне оновлення стратегічного плану.

Особлива увага, як і в місті Шарлотт, приділяється якості надання муніципальних послуг. Європейський досвід стратегічного планування наведено на прикладі стратегічних планів міст Іспанії та Чехії. «Стратегічні основи» міської ради Барселони та Дорожня карта на 2018-2025 роки є документами, де відображаються різні стратегічні напрямки діяльності та цілі

(міські цільові групи та міські цілі), що визначаються на політичному рівні, а також завдання (стратегічні та тактичні) та відповідні дії, визначені на управлінському рівні, які сприяють реалізації політичних пріоритетів та цілей.

Документ «Стратегічні засади» Барселони пов'язує політичну стратегію з управлінською та містить бачення та цілі (політичні та управлінські) міського розвитку, які мають бути виконані у 4-річний період. Визначення цілей проводиться у три етапи, які відповідають трьом організаційним рівням прийняття рішень міської ради.

1. Визначення цілей Уряду. Урядова команда визначає своє бачення розвитку міста, встановлює оціночні значення своєї діяльності та стратегічні напрями її реалізації. Щойно ці елементи визначено, урядова команда встановлює мети розвитку міста шляхом складання карти цільових груп міста, яка реалізовуватиметься органами місцевого самоврядування протягом усього терміну повноважень Уряду.

У карті цільових груп міста виділено три структурні блоки [64]: бенефіціари («населення та сім'ї», «організації, асоціації та зацікавлені особи у соціальному розвитку», «зацікавлені сторони у розвитку економіки, інформаційні центри»); інфраструктура («міське середовище»); ресурси («бюджет», «Уряд, керівники та кадрові ресурси», «знання, технології, інновації та співробітництво»). В рамках структурних блоків визначено основні напрямки та стратегічні цілі розвитку, а кожному напрямку визначено свої підцілі та завдання. Встановлені цілі – це кінцеві результати, які мають бути виконані.

2. Визначення стратегічних управлінських цілей. Мер постановляє муніципальним службовцям розробити управлінські стратегії, що дозволяють реалізувати цілі, визначені Урядом. На цьому рівні розробляються стратегічні цілі, узгоджені із міськими цілями. Районні департаменти також беруть участь у цьому процесі, поділяючись своїми міркуваннями щодо стратегії, сформульованої на цьому рівні управління.

3. Визначення оперативних цілей та дій. На рівні відомств, що

виконують вузькоспеціалізовані функції, тактичні цілі та напрямки діяльності узгоджуються з цілями вищих рівнів. Тактичні цілі та заходи є пріоритетними для щорічного 85 бюджетного розподілу ресурсів за оперативними стратегіями, які можуть зробити істотний внесок у реалізацію встановлених міських цілей. Для стратегічного планування Барселони характерне ув'язнення цілей міського розвитку з цілями чинного уряду.

Цікавим видається досвід міста Праги щодо використання стратегічного планування в управлінні конкурентоспроможністю міста. У Празі стратегічний план – це комплексний програмний документ, що ґрунтується на угодах, досягнутих у результаті переговорів [54]. Він встановлює стратегічні напрями розвитку всього суспільства, всіх сфер його застосування, при цьому наголошує на необхідності наявності взаємозв'язку між запропонованими цілями розвитку, політиками та програмами.

Цей документ встановлює довгострокові цілі розвитку міста на 15-20 річний період. Документ прагне досягнення балансу між бажаним та можливим, оптимістичним та реалістичним, між міським розвитком та охороною міських, культурних та екологічних цінностей. Цей документ постійно коригується та оновлюється відповідно до мінливих умов функціонування міста. У Празі стратегічний план ґрунтується на угоді представників усіх основних секторів міста – місцевої влади, експертів, бізнес-спільноти та громадян – щодо пріоритетів розвитку та способів вирішення ключових міських питань. Пріоритети та цілі стратегічного плану враховуються при складанні міського річного бюджету та інвестиційних програм.

У 2020 році завершується другий етап реалізації стратегічного плану, який спрямований на реалізацію наступної місії: «Прага в майбутньому стане успішним, процвітаючим та всесвітньо відомим містом; творчим, гостинним та безпечним містом; містом активних громадян та рівних можливостей, з гармонійним природним та міським середовищем; робочим містом, що передбачає наявність надійного функціонування та високої якості транспортної

системи та технічної інфраструктури, поряд з ефективними виконавчими органами влади та дружнім управлінням» [44].

Стратегічний план у Празі зосереджений на восьми основних напрямках: успішне та шановане місто; процвітаюче місто; добре та зручне місто; привабливе та стійке місто; місто, що надійно функціонує; безпечне місто; динамічне та гостинне місто; функціонально та просторово збалансоване місто. Кожен напрямок докладно розкрито із приведенням інформації за попередній період розвитку.

Задля реалізації стратегічного плану розробляються середньострокові програми його. Необхідно відзначити, що Стратегічний план Праги закріплює цільові індикатори та показники виконання заходів плану, необхідність проведення моніторингу та контролю за реалізацією, а також наголошує на відкритості для всіх зацікавлених сторін у його здійсненні. Відмінними рисами Стратегічного плану Праги є чітко встановлений довгостроковий період реалізації, спрямованість плану на комплексний розвиток всіх сфер життя міста, докладна характеристика цілей і завдань розвитку, виділення середньострокових програм як механізм реалізації, адаптованість плану до умов функціонування міста, що змінюються, його взаємопов'язаність з регіональними політиками та програмами.

Розглядаючи досвід Канади зі стратегічного планування соціально-економічного розвитку муніципальних утворень, можна навести приклад Стратегії розвитку міста Вінніпег «Our Winnipeg», який є муніципальним стратегічним документом, що відображає 25-річне бачення розвитку всього міста. У стратегії зазначено, що довгостроковий план доповнюється детальнішими планами розвитку за окремими напрямками. Довгостроковий стратегічний план закріплює стійкий розвиток міста Вінніпег як основу його майбутньої конкурентоспроможності. Особливістю розробки стратегічного плану «Our Winnipeg» було залучення громадськості до визначення пріоритетів розвитку міста протягом 12 місяців, шляхом спеціально створеного сайту SpeakUpWinnipeg.com, організованих зустрічей з населенням, опитувань

городян на фестивалях та заходах, проведення днів відкритих дверей та інше.

Як стратегічні напрями розвитку виділено: комфортне та зручне середовище проживання, комплексний розвиток території, збалансована система проживання та роботи; стійкий (екологічно чистий) транспорт; раціональне використання водних ресурсів та поводження з відходами.

Для кожного напрямку стратегією закріплено основні принципи розвитку, визначено цільові параметри розвитку та описано механізми досягнення. Розглянутий зарубіжний досвід стратегічного планування підтверджує висновок, зроблений Падільєю Саросою Л.Ю., про те, що «на Заході комплексні планові документи розвитку муніципальних утворень формуються в умовах стабільного нормативного та організаційного середовища та усталених правил гри і націлені насамперед на підвищення інвестиційної привабливості органу місцевого самоврядування шляхом активізації його конкурентних переваг» [17]. У рамках відсутності у вітчизняній науковій літературі висвітлення зарубіжного досвіду стратегічного планування соціально-економічного розвитку з метою підвищення конкурентоспроможності міст, було проведено аналіз стратегічних документів розвитку міст США, Канади, Європи та Близького Сходу.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду показує, що стратегічне планування є ефективним механізмом управління конкурентоспроможністю муніципальних утворень (особливо міст), здатним проводити всю сукупність чинників конкурентоспроможності. У більшості стратегічних документів міст виділяються пріоритетні напрями розвитку на запланований період, робиться спроба привернути увагу всіх зацікавлених суб'єктів муніципалітетів до цих проблем та активізації їхньої діяльності з досягнення всієї сукупності заявлених цілей. У цьому розвиток інших сфер життєдіяльності суспільства відбувається паралельно з посиленням розвитком виділених пріоритетних напрямів.

Інше питання, до якого в світі ставляться дуже скрупульозно, від якого залежить якість стратегічного планування: достатність ресурсів, достатня кількість співробітників для роботи з цього питання, чи здатний персонал

зібрати дані, здійснити аналіз даних, трансформуючи їх у корисну інформацію, а також можливість дій стратегічного планування вписатися у повсякденні обов'язки працівників.

2.2. Інструменти забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності

На цей час склалося чимало інструментів підвищення ефективності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності, серед них: приватно-муніципальне партнерство, муніципальні закупівлі, цільові програми, міський маркетинг, інструменти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, інструменти обліку думки громадян, моніторинг ефективності бюджетних витрат та багато інших.

Здебільшого вони спрямовані на підвищення поточного рівня конкурентоспроможності органу місцевого самоврядування. У той же час, формування конкурентного потенціалу та конкурентних переваг муніципальних утворень носить довгостроковий і стратегічний характер, тому «останнім часом необхідність системи стратегічного планування значно зростає, виникла необхідність у наборі управлінських інструментів, що забезпечують скоординованість цілей, ув'язування довгострокових рішень із середньо- та короткостроковими, збалансованість ресурсів, зниження ризиків тощо [71, с. 177-178].

Найбільш затребуваним управлінським інструментом є краудсорсинг, що дозволяє органам місцевого самоврядування залучити населення до вирішення стратегічних питань місцевого значення. Іншим інструментом, що отримує все більш широке використання, є форсайт, що забезпечує глибоке наукове та експертне опрацювання стратегій розвитку як окремих галузей, так і соціально-економічної системи в цілому. до документів стратегічного планування, що містить комплекс запланованих заходів, взаємопов'язаних по завданням, термінам здійснення, виконавцям та ресурсам і забезпечують найбільш

ефективне досягнення цілей та вирішення завдань соціально-економічного розвитку муніципального освіти.

Здається доцільним розглянути кожен із трьох управлінських інструментів, представлених на рис. 2.1, дещо докладніше, оскільки всі вони істотно впливають кожному етапі життєвого циклу стратегії соціально-економічного розвитку органу місцевого самоврядування як механізму управління конкурентоспроможністю муніципальних утворень.

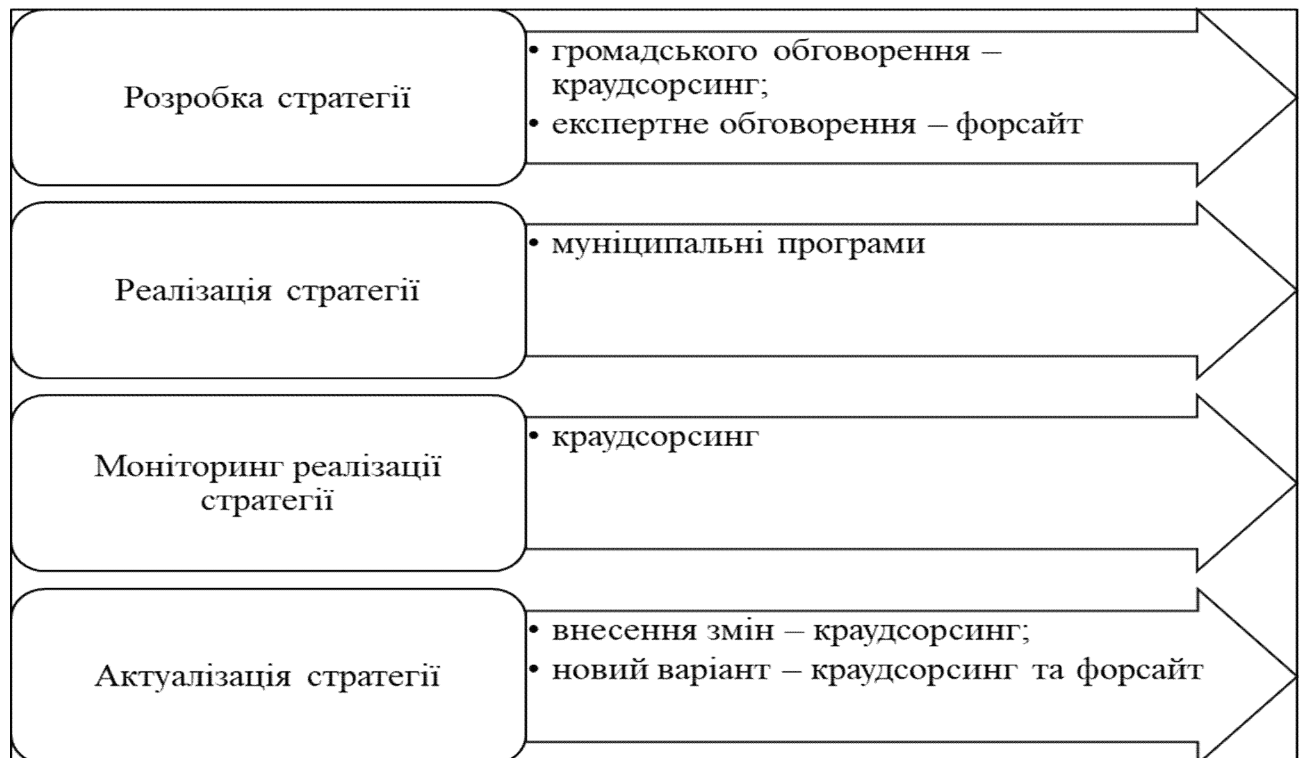


Рис. 2.1. Інструменти забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності.

Одним із найпоширеніших управлінських інструментів як у корпоративному, так і в державному секторі нині є краудсорсинг. Проаналізувавши існуючі підходи до поняття краудсорсинг, його можна визначити як новий підхід у методології вирішення комплексних завдань, що стоять перед бізнесом, державою та суспільством, з використанням інтелектуального потенціалу та знань мільйонів людей шляхом передачі окремих виробничих функцій необмеженому чи заздалегідь визначеному колу осіб на підставі публічної оферти, що не передбачає укладення трудового договору.

Перевага використання масового залучення людей до вирішення суспільно значущих проблем полягає в тому, що знання багатьох людей можуть бути більш ефективними, ніж знання та досвід кількох професіоналів із сфери, що розглядається. Краудсорсинг заснований на припущенні, що в суспільстві завжди присутні талановиті люди, які готові безкоштовно або за символічну винагороду генерувати ідеї, вирішувати проблеми і навіть проводити розробку стратегії громадське обговорення – краудсорсинг; експертне обговорення – форсайт Реалізація стратегії муніципальні програми Моніторинг реалізації стратегії краудсорсинг Актуалізація стратегії внесення змін – краудсорсинг; новий варіант – краудсорсинг та форсайт дослідження в корпоративних чи громадських цілях. При цьому головним стимулом для них не винагорода, а можливість побачити втілення своєї ідеї в практичній діяльності (рис. 2.2) [35].

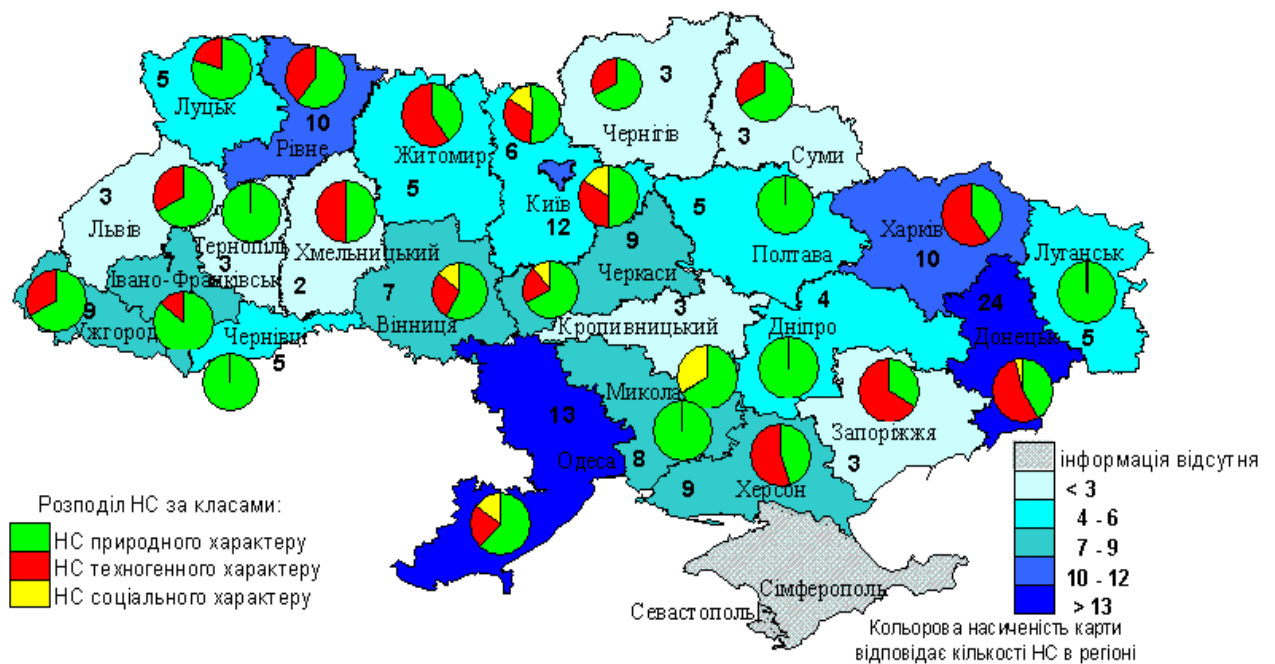


Рис. 2.2. Частка кількості надзвичайних ситуацій, що виникли в регіонах України у 2020 році

Мета краудсорсингової технології – оптимізувати інтелектуальний та інноваційний потенціал «мудрого натовпу». Впровадження краудсорсингового підходу підвищення ефективності механізму державного та місцевого самоврядування призведе до формування громадянського експертного співтовариства. Це може стати джерелом як кадрового резерву управлінських

кадрів, так і невичерпним резервом для ідей глибокої модернізації економіки країни [38].

Слід зазначити, що краудсорсинг спрямований як виявлення потреб населення, і пошук удосконалень, які б задовольнити наявні чи потенційні потреби. На нашу думку, краудсорсинг може стати основою ефективної взаємодії муніципальної влади та суспільства. Актуальність застосування у державному та муніципальному менеджменті технології краудсорсингу пов'язана також з розвитком сучасних інформаційних та комунікаційних технологій, соціальних мереж та відмінних діалогових інтернет-майданчиків. Краудсорсинг дає змогу органам влади приймати ефективні рішення управління із врахуванням ідей, побажань, пропозицій громадян, бізнес-спільноти, наукової спільноти тощо. кожного конкретного муніципального освіти (табл. 2.1).

Краудсорсинг, як правило, спрямований на вирішення взаємопов'язаних завдань: збирання та обробка інформації, що направляється шляхом скарг і петицій, збирання та обробка конструктивних ідей щодо проведених досліджень, збирання пропозицій до проектів нормативно-правових документів, формування пулу незалежних експертів серед місцевого населення, оцінка діяльності органів місцевого самоврядування [24 с. 82]. При цьому органам управління необхідно правильно використовувати інструменти краудсорсингу як одного з джерел формування конкурентного потенціалу муніципальних утворень, оскільки зловживання даною технологією або неправильна організація може знизити ефективність управління.

Також певним обмежувачем застосування краудсорсингових технологій є рівень інформатизації у країні. Але, незважаючи на існування деяких обмежень, краудсорсингові технології широко використовуються бізнесом та місцевого самоврядування за кордоном. Міжнародний досвід застосування краудсорсингу свідчить про ефективність його використання, наприклад, під час обговорення прийнятих законів. Вітчизняний досвід застосування краудсорсингу, незважаючи на відносно недавнє впровадження цього управлінського

інструменту в державне та муніципальне управління, свідчить про підвищений інтерес до цієї технології.

Таблиця 2.1

Розподіл надзвичайних ситуацій за класами та регіонами України

| Регіони | Надзвичайні ситуації | | | | | | | |
|-------------------|------------------------|------|----------------------|------|-----------------------|------|--------|------|
| | Техногенного характеру | | Природного характеру | | Соціального характеру | | Всього | |
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Всього НС* | 56 | 50 | 89 | 107 | 4 | 9 | 149 | 166 |
| Вінницька | 2 | 2 | 2 | 4 | 0 | 1 | 4 | 7 |
| Волинська | 2 | 1 | 8 | 4 | 0 | 0 | 10 | 5 |
| Дніпропетровська | 6 | 0 | 1 | 4 | 1 | 0 | 8 | 4 |
| Донецька | 5 | 13 | 1 | 10 | 0 | 1 | 6 | 24 |
| Житомирська | 4 | 3 | 4 | 2 | 0 | 0 | 8 | 5 |
| Закарпатська | 3 | 3 | 3 | 6 | 0 | 0 | 6 | 9 |
| Запорізька | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Івано-Франківська | 0 | 1 | 5 | 6 | 0 | 0 | 5 | 7 |
| Київська | 2 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1 | 5 | 6 |
| Кіровоградська | 1 | 0 | 5 | 2 | 0 | 1 | 6 | 3 |
| Луганська | 1 | 0 | 3 | 5 | 0 | 0 | 4 | 5 |
| Львівська | 5 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 6 | 3 |
| Миколаївська | 2 | 0 | 8 | 8 | 0 | 0 | 10 | 8 |
| Одеська | 6 | 3 | 7 | 8 | 1 | 2 | 14 | 13 |
| Полтавська | 3 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 10 | 5 |
| Рівненська | 1 | 4 | 5 | 6 | 0 | 0 | 6 | 10 |
| Сумська | 3 | 1 | 4 | 2 | 0 | 0 | 7 | 3 |
| Тернопільська | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 2 | 3 |
| Харківська | 1 | 6 | 5 | 4 | 0 | 0 | 6 | 10 |
| Херсонська | 3 | 5 | 2 | 4 | 0 | 0 | 5 | 9 |
| Хмельницька | 0 | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 4 | 2 |
| Черкаська | 0 | 2 | 2 | 6 | 1 | 1 | 3 | 9 |
| Чернівецька | 0 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 7 | 5 |
| Чернігівська | 5 | 1 | 3 | 2 | 0 | 0 | 8 | 3 |
| Київ | 2 | 4 | 5 | 6 | 0 | 2 | 7 | 12 |

Таким чином, можна зробити висновок про те, що краудсорсингові інструменти дозволяють досягти підвищення ефективності місцевого самоврядування шляхом залучення населення до вирішення суспільно значущих проблем, мобілізувавши за рахунок цього додаткові людські ресурси для пошуку нових креативних та інноваційних рішень. Це, своєю чергою, дає можливість підвищити відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, знайти суспільно підтримувані шляхи подальшого розвитку

конкурентоспроможності муніципальних утворень, знизивши у своїй можливість соціальних конфліктів і цим підтримавши його сталий розвиток. Не менш важливим інструментом у сучасному управлінні є форсайт.

Незважаючи на те, що методи форсайту використовують багато організацій як бізнес-структури, так і державні структури, універсального визначення форсайту досі так і не склалося. Можна навести таке визначення форсайту. Форсайт «це інструмент формування пріоритетів та мобілізації великої кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у сфері науки та технологій, економіки, держави та суспільства» [10] (табл. 2.2).

За результатами форсайт-проектів створюються дорожні карти. В основоположному документі для європейських країн (Практичному керівництві з регіонального форсайту Європейського співтовариства) форсайт розуміється як процес активного пізнання майбутнього та створення бачення середньострокової та довгострокової перспективи, націленого на прийняття актуальних рішень та мобілізацію об'єднаних зусиль. Слід зазначити, що у рамках цієї роботи форсайт сприймається як інструмент розробки стратегій соціально-економічного розвитку з допомогою методів довгострокового прогнозування форсайт. Форсайт відрізняється майже всіх відомих інструментів наукового передбачення тим, що передбачає участь багатьох зацікавлених верств громадянського суспільства у формуванні картини передбачення, а й у активних діях щодо реалізації ними ж передбачених змін [31; 52].

За кордоном форсайт активно застосовують для прогнозування розвитку не лише науки та технологій, а й соціальних систем, вирішуючи питання, пов'язані з підготовкою кадрів, освітою, структурою населення, можливими процесами реструктуризації економіки. Розробляються проекти соціального розвитку як окремих міст (Дублін, Барселона, Штутгарт), так і цілих країн: Австрії, Великобританії, США, Фінляндії, Франції, Китаю, Японії, країн Латинської Америки та ін. регіонах: Каталонія (автономна область Іспанії), Лімузин (регіон у Франції), Ломбардія (Італія), Уусімаа (Фінляндія), Мідленс

(Великобританія), Центральна Македонія, Західноугорський регіон, Баден-Вентемберг (Німеччина), Рейланд-Фальц та ін. Сьогодні Форсайт використовується як системний інструмент формування майбутнього, який дозволяє враховувати зміни у всіх сферах суспільного життя: науці та технологіях, економіці, соціальних, суспільних відносинах, культурі [26].

Таблиця 2.2

Кількісні показники класифікованих надзвичайних ситуацій

| Вид НС | Кількість НС | | Загинуло людей | | Постраждало людей | |
|---|--------------|------|----------------|------|-------------------|------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| НС техногенного характеру | | | | | | |
| НС унаслідок аварій чи катастроф на транспорті | 11 | 16 | 33 | 67 | 128 | 33 |
| НС унаслідок пожеж, вибухів | 36 | 22 | 116 | 61 | 35 | 42 |
| у тому числі | | | | | | |
| у будівлях або спорудах житлової призначеності | 29 | 14 | 100 | 42 | 11 | 17 |
| НС унаслідок наявності у навколишньому середовищі шкідливих і радіоактивних речовин понад ГДК | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| НС унаслідок раптового руйнування будівель і споруд | 4 | 4 | 3 | 6 | 2 | 10 |
| НС унаслідок аварій у системах життєзабезпечення | 4 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| НС унаслідок аварій у системах нафтогазового промислового комплексу | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Всього НС техногенного характеру | 56 | 50 | 152 | 134 | 165 | 85 |
| НС природного характеру | | | | | | |
| Геологічні НС | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Метеорологічні НС | 6 | 7 | 4 | 0 | 13 | 54 |
| Гідрологічні НС поверхневих вод | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| НС, пов'язані з пожежами у природних екологічних системах | 4 | 11 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Медико-біологічні НС | 78 | 86 | 15 | 12 | 1626 | 747 |
| НС природного характеру | 89 | 107 | 19 | 13 | 1640 | 801 |
| НС соціального характеру | | | | | | |
| Встановлення вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 5 |
| НС, пов'язані з нещасними випадками з людьми | 3 | 7 | 10 | 22 | 0 | 1 |
| Всього НС соціального характеру | 4 | 9 | 12 | 25 | 0 | 6 |
| Всього НС | 149 | 166 | 183 | 172 | 1805 | 892 |

Актуальність впровадження форсайту полягає в тому, що він містить три напрямки діяльності, що доповнюють один одного, такі як:

- «передбачення майбутнього» – визначення базових тенденцій у розвитку великих соціально-економічних систем;
- «управління майбутнім» – узгодження уявлень ключових суб'єктів про можливі варіанти майбутнього та поєднання їх стратегічних цілей;
- «маршрутизація майбутнього» – побудова комплексної карти маршрутів руху в майбутнє.

Форсайт спирається на уявлення про час – «майбутнє в теперішньому», що означає: змінюючи сьогодні, люди отримують можливість змінювати/будувати майбутнє чи протистояти йому. Можна виділити три ареали поширення форсайту: спочатку – це технологічний форсайт, який застосовується розробки перспектив розвитку науки і технологій, другий ареал – форсайт економічних систем і, нарешті, третій ареал – соціально-економічний форсайт [18, с. 82].

Таким чином, форсайт допомагає сформувати «бажане майбутнє» соціально-економічної системи у конкурентному середовищі за допомогою управління конкурентоспроможністю. Вибір інструментарію кожного конкретного проекту форсайту індивідуальний і зумовлений не лише доступними ресурсами, природно-географічними, економічними та соціокультурними особливостями території, на якій він проводиться, а й пріоритетами розвитку. В даний час у зарубіжній літературі досить повно узагальнено теорію та практику форсайту та розроблено основні методологічні положення та практичні рекомендації щодо його застосування. У загальних рисах вони зводяться до основних цілей, критеріїв, принципів форсайту з урахуванням рівня розвитку та відмінностей національних економік, особливостей пріоритетних галузей та видів діяльності, періодів реалізації та інших факторів.

Тому для муніципальних утворень особливо актуальним на найближчу перспективу буде використання спеціалізованого форсайту за ключовими

сферами розвитку конкурентоспроможності муніципалітету, які б відбилися в їх стратегіях соціально-економічного розвитку. Говорячи про форсайт, як про прогнозуванні заданого майбутнього для муніципального освіти, необхідним стає виявлення тактичних і стратегічних конкурентних переваг, побудова планів і систематичні дії, дозволяють досягти з їхньої основи відчутних ефектів для економіки та суспільства муніципалітету. Таким чином, можна зробити висновок про те, що використання інструментів форсайту і краудсорсинга дозволяє підвищити ефективність управління конкурентоспроможністю муніципальних утворень шляхом удосконалення механізму стратегічного планування.

Основним недоліком діючої системи регіональних та муніципальних цільових програм є те, що затверджені урядами редакції програм підлягають щорічному коригуванню як у частині фінансування, так і в частині системи значень цільових показників, що порушує принцип програмно-цільового планування. Нагляд за об'єктивністю обсягів управлінських витрат, що включаються до програм, утруднений у зв'язку з використанням частини коштів на реалізацію програмних заходів.

Система індикативних показників реалізації програм, як правило, має регіональну та муніципальну специфіку та складно порівнянна з федеральною статистикою та показниками федеральних програм. До теперішнього часу також не склалося універсальної методики оцінки ефективності та результативності реалізації цільових програм. У своїй більшості вони спрямовані на оцінку звичайної результативності шляхом порівняння фактичних та планових показників, не враховуючи таких важливих аспектів, як бюджетна та соціальна ефективність.

Таким чином, система, що склалася, не повною мірою стимулює галузі формулювати свої пріоритети, обираючи те, що життєво необхідно розвивати, і відсіювати Муніципальні цільові програми – щорічне коригування цільових показників і фінансування; відсутність чіткого поділу управлінських витрат та витрат на реалізацію програми; муніципальна специфічність індикативних

показників, складність зіставлення коїться з іншими рівнями управління; відсутність універсальної методики оцінки ефективності реалізації програм видаткові зобов'язання, що склалися традиційно, але не надають серйозного ефекту на вирішення завдань підвищення конкурентоспроможності територій.

Проведений аналіз інструментів, що впроваджуються у практику державного та місцевого самоврядування, показав потенціал їх використання з метою підвищення конкурентоспроможності муніципальних утворень. Крім того, фрагментарне використання окремих інструментів управління соціально-економічним розвитком муніципальних утворень не дає можливості органам управління оцінювати вплив, а отже, приймати ефективні, своєчасні управлінські рішення в даній сфері.

2.3. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності

Найважливішим пріоритетом функціонування державного механізму управління є пошук методів оцінки ефективності інституцій державного та місцевого самоврядування. Органи регіонального та місцевого самоврядування. Органи регіонального та місцевого самоврядування активно вбудовують в управлінську практику різноманітні методи оцінки якості виконання повноважень інститутів управління, органів місцевого самоврядування.

Функції контролю, моніторингу активно задіяно у практиці оцінки органів регіонального управління та місцевого самоврядування, робляться спроби вимірювання ступеня досягнення запланованих показників у планах та програмах стратегічного розвитку. Стратегічним завданням регіонального розвитку є підвищення якості життя населення регіону. В умовах стагнації промислового зростання слід відзначити значення документів стратегічного

планування на регіональному та муніципальному рівні як основного механізму управління регіональним соціально-економічним розвитком.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону за умов оновлення механізму управління регіональною соціально-економічною системою ґрунтується на основі програмно-цільової методології. Активне використання програмного принципу цільового управління регіоном дає змогу акцентувати увагу на стратегічних пріоритетах розвитку регіону [1]. Використання програмно-цільової методології управління регіоном дозволяє сформулювати відповідні пріоритети розвитку регіону та муніципалітетів [2].

Проблемою в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є складність успадкованого від радянських часів територіальних об'єктів розміщення виробництва, що особливо важливо, коли аналізуються механізми зниження поляризації соціально-економічного розвитку не лише регіонів, а й муніципальних утворень, що володіють різним промисловим потенціалом і соціальними резервами.

Найважливішим управлінським завданням для регіонального апарату управління є виконання функції контролю та моніторингу як управлінського завдання з виявлення резервів соціально-економічного розвитку, оптимального розподілу бюджетних ресурсів регіону та муніципалітету, формування оптимальних умов для реалізації регіональної інвестиційної політики [3].

Забезпечення безпеки життєдіяльності населення – 68%. активно вбудовують в управлінську практику різноманітні методи оцінки якості виконання повноважень інститутів управління, органів місцевого самоврядування. Функції контролю, моніторингу активно задіяно у практиці оцінки органів регіонального управління та місцевого самоврядування, робляться спроби вимірювання ступеня досягнення запланованих показників у планах та програмах стратегічного розвитку. Стратегічним завданням регіонального розвитку є підвищення якості життя населення регіону.

В умовах стагнації промислового зростання слід відзначити значення документів стратегічного планування на регіональному та муніципальному

рівні як основного механізму управління регіональним соціально-економічним розвитком. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону за умов оновлення механізму управління регіональною соціально-економічною системою ґрунтується на основі програмно-цільової методології. Активне використання програмного принципу цільового управління регіоном дає змогу акцентувати увагу на стратегічних пріоритетах розвитку регіону [1]. Використання програмно-цільової методології управління регіоном дозволяє сформулювати відповідні пріоритети розвитку регіону та муніципалітетів [2].

Проблемою в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є складність успадкованого від радянських часів територіальних об'єктів розміщення виробництва, що особливо важливо, коли аналізуються механізми зниження поляризації соціально-економічного розвитку не лише регіонів, а й муніципальних утворень, що володіють різним промисловим потенціалом і соціальними резервами. Основні теоретичні та методологічні положення. Найважливішим управлінським завданням для регіонального апарату управління є виконання функції контролю та моніторингу як управлінського завдання з виявлення резервів соціально-економічного розвитку, оптимального розподілу бюджетних ресурсів регіону та муніципалітету, формування оптимальних умов для реалізації регіональної інвестиційної політики [13].

Трансформаційні процеси в Україні надали імпульс процесам докорінних змін за всіма соціальними напрямками, зв'язками та інститутами українського суспільства, внаслідок чого відбувається переоцінка значущості діяльності органів місцевого самоврядування, які, перебуваючи на базовому рівні, покликані створювати належні умови життєдіяльності та надавати високоякісні послуги.

У результаті ускладнилися взаємини органів місцевого самоврядування та громад, змінилися орієнтири місцевого самоврядування, а також здатність його органів забезпечувати соціальну ефективність. Пошук нової моделі розвитку місцевого самоврядування та функціонування його органів з урахуванням особливостей сучасності підштовхнув до розробки концепту соціальної

ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування, засноване на забезпеченні соціально значущих результатів діяльності органів самоврядування, набуває сьогодні особливого значення та актуальності.

Виділимо деякі з позитивних характеристик:

- формування муніципальної політики з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, політичної аналітики та прогностики;
- розробка, здійснення та оцінка програм з використанням сучасних методів соціально-політичної та соціально-економічної діагностики, методів математичного моделювання соціальних процесів при розробці управлінських рішень на локальному, регіональному та державному рівнях;
- прогнозування та облік у практичній діяльності позитивних та негативних тенденцій у розвитку суспільних явищ, планування заходів з локалізації та усунення недоліків, визначення потреби у змінах та нововведеннях та здійснення практичних дій щодо їх реалізації;
- аналіз, узагальнення та інтерпретація соціальних, політичних та економічних показників, що характеризують стан суспільства;
- організація та проведення емпіричних досліджень щодо вивчення соціально-політичних та соціально-економічних процесів для пошуку оптимальних управлінських рішень, прийняття таких рішень;
- застосування доцільних наборів пошуку, оброблення, зберігання та використання інформації в соціальній, політичній, економічній та науковій сферах.

Проте негативною рисою стала надмірна політизація місцевого управління: відбулося суттєве зближення політиків та адміністраторів; класична модель передбачала чіткий розподіл політичних та адміністративних функцій державного управління: політики приймали рішення, чиновники мали залишатися політично нейтральними і виконувати ці рішення, не втручаючись у політичний процес. Так було в середині ХХ ст. основний наголос у державному управлінні та місцевому самоврядуванні робився на ділові якості

професійних службовців, їхню політичну нейтральність та гарантований термін перебування на посаді, проте сьогодні велике значення стала набувати політична лояльність, а в ряді випадків і активна політична роль службовців.

Сучасні теорії громадського управління включають універсальні принципи, які можна застосовувати у будь-яких органах громадської влади. Спостерігається тенденція до конвергенції державних систем та моделей управління [45]. В основному зразком є досвід англосаксонських країн, проте причини для запозичень у громадському управлінні слід шукати у процесах глобалізації. Головним у новітніх моделях публічного управління є спроба створити гнучку та результативну ринково орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина, що можна зробити шляхом переходу від адміністрування до менеджменту із залученням його ідеології, методології, передових підходів та технологій [63].

Проте для українського публічного сектору частина з них є недостатньо прийнятними, в тому числі й через невисокий ступінь інформатизації управлінського процесу на рівні сіл та селищ. Сьогодні відчувається потреба розробки нового концепту діяльності саме для органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасних особливостей суспільного розвитку в Україні.

Принципове значення набуває ширша участь громадськості у визначенні цілей розвитку, розробці планів та прийнятті управлінських рішень, а також їх реалізації. Саме завдяки партнерському підходу з'являється можливість об'єктивно з'ясувати реальні потреби місцевої громади, над забезпеченням яких повинні працювати органи місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування в Україні має ґрунтуватися на концептуальних засадах, спрямованих на розвиток та задоволення потреб, інтересів населення конкретної території, що зрештою дасть поштовх до якісних змін у державі загалом.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування відіграють вирішальну роль – їхня діяльність безпосередньо пов'язана з реалізацією основних прав,

самореалізацією людини, виправданням очікувань на краще. Таким чином, спираючись на основні положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [34], а також сучасні концепції управління, у запропонованому автором концепті головним є забезпечення досягнення соціально значущих результатів діяльності органів місцевого самоврядування. Під соціальною ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування розуміється відповідність результатів діяльності органів місцевого самоврядування основним соціальним потребам та цілям суспільства, інтересам та очікуванням окремої людини.

Отже, концепт соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування (далі – концепт) визначає цілісну систему поглядів на подальші шляхи реалізації місії органів місцевого самоврядування, досягнення стійкого соціального ефекту від власної діяльності, однак її забюрократизованість розмиває цілі, пріоритети та основні завдання. Концепт може бути базою для подальшої розробки стратегій, планів дій, програм, проектів на найближчу та віддалену перспективу.

Основною метою розробки концепту є визначення напрямків та механізмів забезпечення сталого розвитку громад через найповніше задоволення потреб її членів та створення комфортних умов для життєдіяльності людини. Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Так, діяльність місцевих органів в більшості територіальних громад не спроможне забезпечити формування та підтримку позитивного середовища, необхідного задля усестороннього розвитку громадян, їх самореалізації, безпеки їх прав, а також надання місцевими органами якісних та загальнодоступних публічних, соціальних та інших послуг.

Застосування процесного підходу. Для успішного функціонування органів місцевого самоврядування необхідно визначити численні взаємопов'язані та взаємодіючі процеси та керувати ними. Часто вихід одного процесу безпосередньо слугує входом іншого. Такий підхід дозволяє виявити

пріоритетні напрями розвитку; прогнозувати результати діяльності; оцінювати можливості її покращення; Найефективніше використовувати ресурси.

Використання системного підходу означає визначення, розуміння та управління системою взаємопов'язаних процесів з метою досягнення більшої результативності та ефективності. Він відкриває можливості для використання різних методів (математичних, кібернетичних, інформаційних та ін.) при дослідженні складних динамічних систем, до яких, насамперед, належать соціальні системи, для застосування закономірностей та принципів при проектуванні чи вдосконаленні організаційних структур та процесів управління соціальними системами.

Впровадження партнерського підходу при прийнятті управлінських рішень передбачає, що процес обговорення альтернативних варіантів вирішення тієї чи іншої проблеми ґрунтується на паритетних відносинах сторін. Органи місцевого самоврядування повинні розробити та системно використовувати методи вивчення та обліку громадської думки. Все це, безумовно, може ускладнювати процес управління, проте дозволить зробити всі сторони обговорення причетними до ухвалення рішення, а також його реалізації.

Маркетинг потреб і очікувань вписується у концепцію муніципального маркетингу, що заснована на формуванні, підтримці та розвитку взаємовигідних довгострокових відносин з учасниками процесу взаємодії, метою якої є створення нових цінностей, спрямованих на забезпечення сталого розвитку міста. Неможливо формувати взаємовигідні відносини як з інвесторами, так і з територіальною громадою, не розпочавши діалог щодо визначення очікувань сторін, актуальних проблем тощо.

Орієнтацією на результат пропонується вважати здатність органу місцевого самоврядування ув'язати погляди суспільства, власну мету, а також само мотивацію службовців, залучаючи їх до реалізації місії, у добре організований робочий процес, результат якого можна кількісно та якісно виміряти. Іншими словами, це мають бути такі результати, які задовольняють

усі зацікавлені сторони. Ухвалення рішень на основі фактів. Якісні управлінські рішення приймаються лише з урахуванням достовірної інформації, отриманої діагностичним шляхом у вигляді застосування аналітичних методів. Лише аналіз достовірних даних та отримання об'єктивної інформації забезпечують ухвалення вірних рішень.

Стратегічне управління це, передусім, безперервний процес, а чи не одноразові показові зусилля з розробки стратегічного плану. Стратегічний менеджмент покликаний забезпечити процес оцінки довкілля, формулювання стратегічних цілей, пов'язаних із баченням розвитку міста територіальною громадою, прийняття рішень, спрямованих на їх досягнення та забезпечення соціального та іншого ефекту. Лідери та громадськість мають виробляти широкі та довгострокові перспективи щодо належного управління, людського розвитку та розвитку території.

Висновки до розділу 2

У другому розділі досліджено важливість проведення науково-практичної конференції з питань стратегічного планування муніципальних утворень. Конференція дозволяє провести обговорення проекту звіту про реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку муніципальної освіти із залученням представників усіх зацікавлених груп, залучаючи наукову спільноту, бізнес-структури та населення у процес розробки коригувань для чинного стратегічного документа, а також вироблення рекомендацій щодо оптимізації програм зору досягнення довгострокових стратегічних цілей розвитку муніципалітету з підвищення його конкурентоспроможності.

На підставі проведених заходів та досліджень департамент економіки або аналогічна структура розробляють комплексний перелік коригувань стратегії та обґрунтовують його в пояснювальній записці, одночасно розробляються пропозиції щодо перерозподілу фінансових ресурсів на реалізацію муніципальних програм з урахуванням зміни переліку, що входять

підпрограми. Затверджений Звіт про реалізацію стратегії, скоригована стратегія та муніципальні програми з новим терміном реалізації розміщуються на офіційному сайті.

Для підвищення об'єктивності проведеного моніторингу та виявлення необхідності актуалізації стратегії соціально-економічного розвитку муніципалітету раз на шість років, паралельно з комплексним моніторингом, має проводитись зовнішній моніторинг реалізації стратегії із залученням незалежних оцінювачів. Проведення зовнішньої оцінки дає змогу врахувати пропозиції щодо коригування положень стратегії з урахуванням змін макроекономічної та всередині муніципальної ситуацій.

На підставі звіту про проведення незалежної оцінки реалізації стратегії соціально-економічного розвитку муніципального освіти вищими органами місцевого самоврядування приймається рішення про продовження реалізації чинної стратегії з урахуванням коригування за пропозиціями.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ

3.1. Механізми організації безпеки життєдіяльності при формуванні функцій органів місцевого самоврядування

В умовах потужного деструктивного інформаційного впливу на людей особливу значущість у створенні позитивного відношення до питань забезпечення безпечної життєдіяльності набувають новітні інформаційно-телекомунікаційні технології. Істотну роль цьому грає створювана країни комплексна система інформування та оповіщення населення місцях масового перебування людей. Вона призначена для навчання населення в галузі безпеки життєдіяльності, своєчасного оповіщення та оперативного інформування громадян про надзвичайні ситуації та загрозу терористичних акцій, моніторингу обстановки та стану правопорядку у місцях масового перебування людей.

Впровадження цієї системи забезпечить гарантоване сповіщення та інформування населення про різні загрози та небезпеки, скоротить терміни доведення необхідної інформації, збільшить дієвість спостереження за порядком у громадських місцях перебування громадян та найголовніше – сприятиме формуванню культури безпеки життєдіяльності населення.

Перебудова такої найважливішої частини індивідуальної та колективної свідомості, як світогляд людей, система їх ідеалів та цінностей, мотиваційної сфери людини та суспільства – вкрай трудомісткий та довгостроковий процес. Завдяки спільним, комплексним, скоординованим зусиллям органів публічної влади та місцевого рівня, громадських товариств та наукових спільнот можна підвищити рівень культури людей у сфері безпеки життєдіяльності, посилити згуртованість суспільства перед природними, техногенними та іншими небезпеками, підвищити рівень духовно-морального та патріотичного

виховання молоді, імідж державних служб, які забезпечують безпеку життєдіяльності населення [55].

У центрі системи національної безпеки, як та її окремих видів, стоять життєво важливі інтереси особистості, нашого суспільства та держави. Нерідко можна чути критичні зауваження, що за такого підходу до безпеки ми змушені захищати щось незрозуміле, неконкретне, абстрактне, камуфльоване категорією інтересів. Як об'єкт захисту пропонується ставити не інтереси, а безпосередньо людину, територію, суспільство, державу тощо.

Подібні погляди знайшли відображення навіть у деяких законах щодо окремих видів безпеки. Але це не так. Немає нічого більш конкретного та важливого, ніж інтереси. Центральна роль та їх особливе значення визначаються тим, що саме вони є основною рушійною силою розвитку суспільства та реальною причиною соціальної активності людей і в цьому сенсі виступають найважливішими факторами будь-яких перетворень у суспільстві, державі та світі загалом.

У принципі «безпека завжди пов'язана із захистом процесу реалізації інтересів, а ось який характер носять самі інтереси та процес їх реалізації – наступальний чи оборонний – це інше питання. Це наочно можна бачити на прикладі США, які завжди наступально просувають та реалізують свої національні інтереси, а тому й діяльність із захисту, охорони цих інтересів виглядає такою ж активною та наступальною» [51].

Таким чином, забезпечення безпеки є умовою існування та розвитку особистості, суспільства та держави, що й дозволяє їм зберігати накопичені духовні та матеріальні цінності.

Основними об'єктами національної безпеки законом встановлено: особистість – її права та свободи; суспільство - матеріальні та духовні цінності; держава – його конституційний устрій, суверенітет та територіальна цілісність.

Основним «суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади» [59].

Закон «визначає сили та засоби забезпечення безпеки у структурі силових відомств, органів, що забезпечують безпечне ведення робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті та сільському господарстві; служби забезпечення безпеки засобів зв'язку та інформації, митниці, природоохоронних органів, органів охорони здоров'я населення та інших державних органів забезпечення безпеки, що діють на підставі законодавства» [42].

У законі «йдеться також, що громадяни, громадські та інші організації та об'єднання, будучи суб'єктами безпеки, мають права та обов'язки щодо участі в забезпеченні безпеки відповідно до українського законодавства, нормативними актами органів державної влади та управління країв, областей, автономних областей та автономних округів, прийнятими в межах їхньої компетенції в даній сфері» [42].

Головним об'єктом та суб'єктом національної безпеки зараз ми вважаємо людину. При цьому людина є у всіх видах безпеки. Тому забезпечення безпеки особистості стає умовою забезпечення безпеки всіх інших її видів та рівнів. У той самий час становище особистості визначається станом суспільства, держави.

Основними засадами забезпечення національної безпеки є: «законність; дотримання балансу життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави; взаємна відповідальність особи, суспільства та держави за забезпечення безпеки; інтеграція із міжнародними системами безпеки» [63].

Держава забезпечує національну безпеку всією своєю сукупною могутністю, що визначається її природними ресурсами, рівнем розвитку економіки, морально-політичним потенціалом населення, геополітичним становищем країни та, нарешті, станом військової могутності. Тому чим сильніша держава, тим безпечно забезпечується національна безпека. Однак вживання збройних сили очікуватиметься лише в граничному випадку – задля оборони від агресії проти України та безпеки життєво вагомих інтересів країни. В даний час при забезпеченні національної безпеки передбачається пріоритет політико-дипломатичних, міжнародно-правових, економічних та

інших невійськових засобів.

За виконання навіть внутрішніх (фактично поліцейських) функцій головною метою використання силових структур є якнайшвидша нормалізація обстановки, відновлення законності та правопорядку, усунення загрози безпеці громадян, надання необхідної допомоги та створення умов для вирішення конфлікту політичними засобами.

Цей підхід свідчить, що забезпечення національної безпеки – обов'язок усіх державних органів, а не лише окремих відомств. Завдання полягає в тому, щоб органи державної влади та державного управління всіх рівнів усвідомили свою обов'язкову причетність до вирішення проблем забезпечення національної безпеки та не намагалися перекласти цю функцію лише на армію, міліцію чи контррозвідку [75].

Конституцією України та іншими нормативно-правовими місцеве самоврядування віднесено до основ конституційного ладу. Українська держава зацікавлена у розвитку інституту місцевого самоврядування, яке виступає сполучною ланкою між населенням та державними структурами. Розвиток місцевого самоврядування сприяє зміцненню держави, її територіальної цілісності, зниженню ймовірності виникнення соціальної напруженості, формуванню адаптованої до місцевих особливостей економіки.

Оскільки місцеве самоврядування – це реальний механізм реалізації широкого кола найближчих до населення проблем та задоволення найважливіших потреб, а також вирішення державних завдань силами органів місцевого самоврядування шляхом передачі їм окремих державних повноважень. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, багато чому визначається рівнем розвитку його правової основи. З допомогою законодавчих норм та інших нормативних правових актів реалізуються найважливіші питання місцевого самоврядування: рішення населенням муніципальних утворень безпосередньо, через виборні та інші органи місцевого самоврядування, питань місцевого значення, і навіть питань реалізації окремих державних повноважень,

якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування [45].

Однак і в XXI столітті зберігаються традиційні загрози та небезпеки, виникають нові. Посилюються соціальні протиріччя, зростає вразливість міських інфраструктур до ударів стихії, енергетичних катастроф, актів тероризму. Дедалі більше турбують світову громадськість інфекційні захворювання. Перед людством дедалі гостріше постають питання: що відбувається з нашою безпекою? Як створити нові, ефективніші системи та технології управління нею? До вирішення яких критичних, вузлових завдань слід передусім докласти зусиль.

Під культурою безпеки життєдіяльності розуміється рівень розвитку людини і суспільства, що характеризується значимістю завдання забезпечення безпеки життєдіяльності в системі особистих та соціальних цінностей, поширеністю стереотипів безпечної поведінки у повсякденному житті та в умовах небезпечних та надзвичайних ситуацій, ступенем захищеності від загроз та небезпек у всіх сферах життя [69].

А якщо сказати простіше, то культура безпеки життєдіяльності – це стан розвитку людини, соціальної групи, суспільства, що характеризується ставленням до питань забезпечення безпечного життя та трудової діяльності та, головне, активною практичною діяльністю щодо зниження рівня небезпеки. Вочевидь, що об'єктом формування культури безпеки життєдіяльності початкового рівня доцільно розглядати особистість.

Можна назвати такі складові елементи культури безпеки життєдіяльності:

- на індивідуальному рівні – це світогляд, норми поведінки, індивідуальні цінності та підготовленість людини в галузі безпеки життєдіяльності;
- на колективному рівні – корпоративні цінності, професійна етика та мораль, підготовленість персоналу у зазначеній галузі;
- на суспільно-державному рівні – традиції безпечної поведінки, суспільні цінності, підготовленість всього населення у сфері безпеки життєдіяльності [52].

Діяльність з формування культури безпеки повинна мати системний, міждисциплінарний та міжвідомчий характер.

Особливу роль у цьому відіграють заходи щодо розроблення та виконання державної політики у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності [70].

Розвиток системи безпеки життєдіяльності людини і суспільства в цілому має йти на основі низки основних принципів. Насамперед це принцип вищого пріоритету життя людини. Вся діяльність у сфері безпеки життєдіяльності має бути спрямована на мінімізацію людських жертв та постраждалих.

У сучасних умовах не можна розглядати проблеми безпеки людини, суспільства, держави, світової спільноти ізольовано, у відриві одна від одної. Тому потрібно не лише декларувати, а й застосовувати на практиці принцип: «Безпека індивіда неможлива без забезпечення громадської безпеки». В даний час під національною безпекою розуміється захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах життєдіяльності від внутрішніх та зовнішніх загроз, що забезпечує стійкий поступальний розвиток країни.

Державна політика забезпечення безпеки життєдіяльності має здійснюватись з урахуванням регіональних особливостей. За її реалізації необхідно враховувати всі природні, етнокультурні, політико-економічні та інші особливості регіонів [60].

Безперечно, основа формування культури безпеки життєдіяльності – це освіта як триєдиний процес виховання, навчання та розвитку особистості. Культурна спадщина не відтворюється сама собою і вимагає свідомого відбору, передачі та освоєння, що можливо, головним чином, у рамках системи освіти.

Тріада «особистість, суспільство, держава» – не якесь запозичення із арсеналу сучасних західних ідеологів. Вона має об'єктивний характер і широко використовувалася в теоретичних роботах вітчизняних фахівців ще XIX ст. Так, виходячи з особливостей загроз, зазначалося: небезпеки, попередженням яких і створюється безпека в країні, становлять три категорії: деякі з них можуть

загрожувати як суспільству та державі, інші безпосередньо уряду, треті головним чином окремому громадянину. Деякі небезпеки загрожують усій державі, але прямо і безпосередньо вони виявляються по відношенню до уряду.

3.2. Стратегічні орієнтири формування функцій органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності

При вивченні проблем та організації забезпечення національної безпеки важливого значення набуває її структурна класифікація. Звичайно, будь-яка класифікація досить умовна, і кожна з них будується з певними цілями та завданнями.

Наразі відповідно до Закону України «Про національну безпеку України національна безпека підрозділяється залежно від місцезнаходження джерела небезпеки на два типи – внутрішню та зовнішню безпеку. В основі такого поділу лежать територіальні кордони між державами» [46]. Зараз, в умовах глобалізації та інтернаціоналізації всіх сторін суспільного життя, межа між внутрішньою та зовнішньою безпекою дуже розмита, а багато загроз – міжнародний тероризм, наркобізнес, екологічні та природні катастрофи – часом важко прив'язати до якогось єдиного джерела. Тим не менш, такий поділ є дуже корисним з практичної точки зору, оскільки, насамперед він дозволяє чітко класифікувати ті чи інші концептуальні підходи до вирішення проблем забезпечення національної безпеки. Крім того, розподіл на внутрішню та зовнішню безпеку необхідний і для усвідомлення того, що при забезпеченні внутрішньої безпеки потрібні зовсім інші методи, форми та способи, ніж при забезпеченні зовнішньої безпеки [46].

Основні напрями забезпечення внутрішньої безпеки життєдіяльності України сьогодні – це вирішення наступних завдань:

- вжиття всіх можливих заходів для виходу України з кризи, що має вирішальне значення для її відродження як світової держави;
- успішне здійснення ринкових реформ;
- зниження гостроти соціальних протиріч;

- забезпечення захисту українських духовних, інтелектуальних та культурних цінностей;
- зміцнення оборонного потенціалу;
- формування демократичної правової держави;
- недопущення загострення соціального та політичного протистояння, що створює небезпеку політичних криз, які можуть перерости у військові конфлікти;
- досягнення суспільної згоди, здорового соціально-психологічного та морального клімату в суспільстві;
- надійний захист життя, здоров'я, майна, права і свободи людини, створення гідних умов його існування, і навіть умов існування та розвитку сім'ї як осередки громадянського суспільства та її державну підтримку;
- підвищення ефективності та рівня освіти в Україні [70].

Українська держава відрізняється обширністю території. Звідси важливим напрямом політики внутрішньої безпеки, що забезпечує стійкий демократичний розвиток України, є збалансована регіональна політика, оптимальне співвідношення інтересів центру та регіонів та областей, що у різних природно-кліматичних, соціально-економічних та етнополітичних умовах.

З цієї точки зору особливу загрозу стабільності в країні становить великий розрив у рівні життя окремих регіонів країни, багато регіонів практично існують лише за рахунок дотацій із коштів влади.

Для створення та вдосконалення та зміцнення національної безпеки країни необхідно забезпечити збереження державного суверенітету як єдиного та неподільного на всій території України, до продуманої, послідовної, збалансованої децентралізації повноважень та функцій органів державної влади конституційно-правового простору. Всі ці обставини пояснюють особливе значення внутрішньої складової у забезпеченні національної безпеки України в даний час [55].

Підхід України до проблем зовнішньої безпеки характерний розумінням того, що в умовах сучасної ядерної ери неприпустимо та неможливо забезпечити власну безпеку за рахунок зниження рівня безпеки інших країн.

Будь-яка концепція безпеки розробляється відповідно до конкретних історичних умов. Раніше кожна держава обходилася в основному власними силами для попередження і зниження гостроти загроз, що виникають. В даний час багато проблем зовнішньої безпеки вирішити поодиночі неможливо, через що об'єктивно потрібне об'єднання зусиль усіх держав світу. Світ зусиль насліше інтегрований, «що неможливо звести забезпечення зовнішньої безпеки до рамок національних кордонів. Тому єдиним розумним шляхом забезпечення зовнішньої безпеки є досягнення певного балансу своїх інтересів та інтересів інших країн, певного компромісу у рамках міжнародної безпеки. Міжнародна безпека – це захищеність системи міжнародних відносин від загрози їхньої дестабілізації, конфронтації, збройних конфліктів та воєн» [53].

На жаль, наше законодавство в галузі національної безпеки, яке зачіпає практично всі сфери суспільних відносин, чи не повністю обходить своєю увагою проблеми, пов'язані з устроєм української держави. Регіональні та місцеві аспекти забезпечення внутрішньої безпеки, не кажучи вже про зовнішню, навіть не позначені та не знайшли відображення в основних правових актах та нормативних документах.

Українське суспільство історично складалося на гетерогенній основі. Велика територія країни, безліч народів, що її населяють, культурних традицій, різних релігійних конфесій, неоднаковий психологічний склад, особливості трудових, побутових, культурних тощо факторів багато в чому визначають інтереси регіональних спільностей.

Відповідно різний зміст та специфічні особливості регіональних інтересів територією країни позначаються і характері діяльності із забезпечення безпеки регіону. У результаті стабільність становища та безпека регіонів визначають рівень національної безпеки загалом [58].

У цьому доцільно підрозділяти внутрішню безпеку на два типи: внутрішню федеральну і внутрішню регіональну безпеку. Внутрішня безпека – це захищеність національних інтересів від внутрішніх загроз, а внутрішня регіональна безпека – захищеність регіональних інтересів від внутрішніх та зовнішніх загроз. У структурі регіональних інтересів багато спільного. Насамперед це єдність об'єктів безпеки (особистість, спільність, суспільство, держава), а також функціональних якостей інтересів цих об'єктів.

Проте, у структурі регіональних інтересів чимало важливих відмінностей, як і є вихідним основою їхнього поділу. Серед національних інтересів домінують інтереси держави та суспільства в цілому, а регіональних – інтереси особистості та спільності. При вивченні проблем регіональної безпеки найважливіше методологічне значення має вирішення питання, що розуміти під категорією регіону. Слід зазначити, що у нашій країні досі не вироблено єдиного загальноприйнятого чіткого та однозначного визначення цього поняття. Під регіональною безпекою розуміється захищеність інтересів суб'єктів регіонів від внутрішніх та зовнішніх загроз. Зовнішніми загрозами є, джерела яких перебувають поза даного суб'єкта.

Ця обставина додатково підкреслює, що внутрішня регіональна безпека повинна забезпечуватися силами і засобами суб'єкта в тісній взаємодії та за підтримки відповідних сил і коштів федерального центру та інших суб'єктів, де знаходяться джерела загроз [69].

Міжнародна безпека поділяється на глобальну, або загальну, регіональну та колективну. Глобальна безпека – це захищеність системи взаємовідносин усієї світової спільноти від загрози дестабілізації обстановки, криз, збройних конфліктів та воєн.

Регіональна безпека – це «захищеність системи взаємин держав того чи іншого регіону світу від загроз дестабілізації обстановки, криз, збройних конфліктів та воєн регіонального масштабу» [36].

Коллективна безпека – це «захищеність інтересів групи (союзу) держав від зовнішніх загроз, що гарантується взаємодопомогою, співпрацею у військовій сфері та колективними діями щодо запобігання та відображення агресії» [36].

Міжнародна безпека ґрунтується на дотриманні всіма державами загально визнаних принципів та норм міжнародного права, що виключають вирішення спірних питань та розбіжностей між ними за допомогою сили чи загрози силою.

Найважливішими принципами міжнародної безпеки є принцип рівності та однакової безпеки, а також принцип не заподіяння шкоди нічийй безпеці у відносинах між державами [73].

Крім виділення у структурі національної безпеки двох зазначених вище типів – внутрішньої та зовнішньої безпеки – важливе значення має її класифікація за видами безпеки, що сприяє виробленню більш конкретної політики та стратегії забезпечення національної безпеки.

Однак законодавець не дав ні суворого тлумачення принципів класифікації за видами безпеки, ні визначення цих понять, що на практиці призвело до справжнього свавілля в абсолютно необґрунтованому дробленні поняття родового. У літературі та у засобах масової інформації можна зустріти національну, конституційну, генетичну, планетарну тощо.

В основу будь-якої класифікації повинні бути покладені якісь найбільш суттєві ознаки. Серед них насамперед слід виділити об'єкти безпеки, характер загроз, сфери життєдіяльності. Залежно від об'єкта, життєво важливі інтереси якого захищаються від внутрішніх та зовнішніх загроз, виділяються такі види безпеки, як безпека особистості, суспільства, держави, мовного населення, державних службовців тощо. При цьому під безпекою того чи іншого об'єкта мають на увазі захищеність життєво важливих інтересів даного об'єкта від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Залежно від характеру загроз, їх джерела, специфіки можна виділити такі види безпеки, як безпека від загроз природного характеру, безпека від загроз антропогенного характеру, безпека від загроз соціального характеру, які у свою

чергу можна подрібнювати на дрібніші види безпеки від конкретних загроз. При цьому під безпекою того чи іншого виду загроз розуміється захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від загроз даного виду [58].

У суспільстві життєво важливі інтереси всіх об'єктів безпеки піддаються впливу найрізноманітніших загроз, тому особливу практичну значимість має підрозділ видів безпеки за сферами чи областям життєдіяльності, у яких і виявляються ці загрози. Саме за цим принципом класифіковано життєво важливі інтереси, загрози та напрями забезпечення національної безпеки у Концепції національної безпеки України. Найбільш узагальнено подібну класифікацію можна обмежити виділенням шести видів безпеки, які можна дробити на дрібніші види безпеки за конкретними сферами життєдіяльності.

У цьому випадку під тим чи іншим видом безпеки розуміється захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави у зазначеній сфері життєдіяльності від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Так, військова безпека – це захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави в оборонній сфері від внутрішніх та зовнішніх загроз. Відповідно економічна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави в економічній сфері від внутрішніх та зовнішніх загроз. Аналогічним чином визначаються інші поняття. Слід пам'ятати, що у даній класифікації виділяти спеціальний вид «державна безпека» представляється неправомірним, оскільки держава органічно є у всіх сферах життєдіяльності і обмежити державну діяльність однією сферою неможливо [44].

Ця класифікація під час розгляду проблем внутрішньої безпеки носить загальнодержавний характер і представляє структуру внутрішньої федеральної безпеки. Структура регіональної безпеки залежно від специфіки того чи іншого регіону може мати іншу класифікацію за сферами життєдіяльності.

Подібний підхід упорядковує класифікацію видів безпеки, дає можливість уникати існуючого зараз змішування принципів класифікації та

дозволяє розглядати національну безпеку як єдину систему видів безпеки, кожен із яких є самостійною підсистемою зі своїми характерними особливостями. Практика свідчить, що всі ці підсистеми тісно пов'язані між собою та перебувають у діалектичній взаємодії. У практичній діяльності щодо забезпечення національної безпеки не можна забувати жоден з видів національної безпеки, як це мало місце, на жаль, у недалекому минулому, коли Радянський Союз розпався на піку своєї військової могутності, досягнутої на шкоду економічній та соціальній безпеці. Безумовно, на будь-якій стадії розвитку переваги видів безпеки об'єктивно зазнають змін, тому важливим завданням забезпечення безпеки вітчизняного суспільства є здобуток у кожному період доцільного паритету між розбіжними різновидами безпеки.

Висновки до розділу 3

Низький рівень розвитку та неефективність сучасних дивізіональних структур організації місцевого самоврядування у сфері громадської безпеки обумовлені двома причинами: самоідентифікацією органів місцевого самоврядування частиною системи державного управління та державної влади та відсутністю довіри та взаємодії з місцевим населенням.

Ці обставини походять з інституціональної нерозвиненості принципу самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування. недотриманням місцевих вимог, правил, рішень у сфері громадської безпеки та місцевої міліції, повноважної складати адміністративні протоколи. Адміністративні комісії мають функціонувати безпосередньо при органах місцевого самоврядування.

Лише в цьому випадку їхня діяльність найбільш повно забезпечить реалізацію муніципальних правових актів про забезпечення громадської безпеки і може виступити гарантією місцевого самоврядування в цій галузі. МВС, суб'єктів України та передати муніципальним утворенням та органам місцевого самоврядування. Муніципальна місцева міліція повинна утримуватися за рахунок муніципальних бюджетів за участю бюджетів вищих

рівнів (через забезпечення мінімальних місцевих бюджетів або фінансування державних повноважень, переданих муніципальним утворенням). місцевого самоврядування окремих державних повноважень) на розгляд судом, тобто. дізнання; забезпечення виконання правових актів органів місцевого самоврядування у сфері громадської безпеки.

Розвиток принципу самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування є також однією з основних умов для розширення ресурсних гарантій забезпечення громадської безпеки у муніципальних утвореннях. З метою підвищення ефективності забезпечення громадської безпеки органами муніципальної влади необхідно на законодавчому рівні створити умови для розвитку та практичної реалізації принципу самостійності та незалежності місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в результаті виконання дослідження реалізовано спробу вирішення важливого наукового завдання, що полягає у вирішенні протиріччя між зростаючими потребами організаційно-правового забезпечення громадської безпеки органами місцевого самоврядування та їх можливостями, обмеженими чинним нормативно-правовим регулюванням, обґрунтуванням теоретичних положень та організаційно-правовим забезпеченням їх діяльності на користь забезпечення національної та громадської безпеки.

Ефективна державна політика у сфері забезпечення громадської безпеки вимагає ухвалення на федеральному рівні Концепції громадської безпеки України. При цьому її зміст повинен відповідати певним вимогам. Зокрема, детальна увага в Концепції має бути приділена таким аспектам, як: значна роль органів місцевого самоврядування у сфері безпеки; основні підходи до розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері громадської безпеки; принципи передачі повноважень органів місцевого самоврядування муніципального району та міського округу поселенням, що входять до їх складу; принципи наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями; відповідальність органів місцевого самоврядування за реалізацію компетенції у сфері громадської безпеки; форми соціального контролю над діяльністю глав муніципальних утворень та представницьких органів місцевого самоврядування.

Основні прогалини правового регулювання у сфері забезпечення громадської безпеки на місцевому рівні пов'язані з: декларативністю конституційного принципу самостійності органів місцевого самоврядування у питаннях місцевого значення; відсутністю правових гарантій фінансового та організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері громадської безпеки; відсутністю правомочностей органів самоврядування щодо прийняття законів у сфері регулювання прав та обов'язків членів добровільних формувань забезпечення громадської безпеки.

Принцип самостійності муніципальних органів визначає «самоврядний» характер їхньої діяльності. Його недотримання негативно позначається на становленні органів місцевого самоврядування та, по суті, створює умови для інших законодавчих прогалин. Декларативність зазначеного принципу обумовлює формальний характер конституційного регулювання у сфері забезпечення громадської безпеки органами місцевого самоврядування. Сутнісне призначення конституційних норм, яке полягає у реально чинному механізмі обмеження влади держави у питаннях забезпечення громадської безпеки на місцевому рівні, причому легітимним, правовим способом, не реалізується.

Система забезпечення суспільної безпеки має складну будову та включає безліч підсистем, у яких органи місцевого самоврядування займають різне становище, оскільки самі підсистеми мають різну структуру – від переважання лінійно-функціональних характеристик до дивізіональних. Найбільш продуктивно діяльність органів місцевого самоврядування розгортається у межах структур з величезним переважанням лінійно-функціональних елементів, тут встановлено чіткий порядок здійснення функцій забезпечення громадської безпеки, контроль за його дотриманням та відповідальність. Оцінити ефективність дивізіональних структур нині важко, т.к. в більшості випадків не визначено стандартів здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і, отже, неможливо реалізувати основний засіб управління в них – контроль за виконанням.

У системі забезпечення суспільної безпеки відсутні чисті лінійно-функціональні чи дивізіональні структури. Як правило, і в тих, і в інших використовуються змішані засоби управління. Особливу увагу привертають змішані структури, в яких органи місцевого самоврядування наділені «дивізійною» автономією, тоді як взаємини федеральних органів державної влади та органів державної влади суб'єктів держави побудовано за лінійно-функціональним принципом. Такі структури в системі забезпечення громадської безпеки на сьогоднішній день досить вразливі. Найчастіше в них

мають місце управлінські конфлікти, які зумовлені прагненням суб'єктів України дублювати функції федерального центру, а також тенденцією до поширення методів централізованого керівництва та контролю на діяльність органів місцевого самоврядування. Усунення цих конфліктів є предметом стратегічного керівництва. На рівні органів місцевого самоврядування необхідно чітко визначити межі втручання суб'єктів у діяльність органів місцевого самоврядування із забезпечення громадської безпеки.

Забезпечення громадської безпеки органами місцевого самоврядування ускладнюється тією обставиною, що на сьогоднішній день не повною мірою сформовано нормативно-правову базу цієї діяльності. При цьому правотворча складова значно випереджає розвиток відповідної практики. Фактично, муніципальні правові акти у сфері суспільної безпеки засновані не на суспільних відносинах, що склалися, і суспільної потреби, а на «політичній волі» центру.

Рішення органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадської безпеки відрізняє незадовільний ступінь реалізації, а заходи, що проводяться ними – низька ефективність. Причиною є, з одного боку, соціальна необґрунтованість муніципальних рішень, тобто. їх не відповідність відносинам, що склалися в місцевій спільноті. З іншого – недостатність гарантій місцевого самоврядування.

Центральним елементом системи гарантій рішень місцевого самоврядування у сфері громадської безпеки є діяльність органів правопорядку, державних органів контролю та нагляду. Її доповнюють інститут адміністративної відповідальності за невиконання муніципальних правових актів, введеної законодавством, та надання правових стимулів у вигляді пільг з муніципальних податків, зборів, орендних платежів організаціям, що сприяють забезпеченню громадської безпеки. Останні два елементи системи гарантій на сьогоднішній день знаходяться на етапі становлення та потребують удосконалення.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрієнко М. В. Особливості здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в Україні у період її становлення та розвитку. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2014. № 14. С. 122-127.
2. Аналіз створення та функціонування місцевих і добровільних пожежно-рятувальних підрозділів, комунальних (громадських) аварійнорятувальних служб на території Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Львівської та Тернопільської областей / ДСНС України. URL : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Pilotni-proekti.html> (дата звернення: 05.10.2021).
3. Андреев С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2016. Вип. 1. С. 223-235 URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_35 (дата звернення: 05.10.2021).
4. Барило О. Г. Аналіз досліджень проблем державного управління у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : наук.-практ. журн. 2018. № 1. С. 120-125.
5. Галак А. Добровільні пожежні команди та організація системи реагування на надзвичайні ситуації в ОТГ URL : <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-73481922> (дата звернення: 05.10.2018).
6. Гур'єв С. О., Терент'єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія /. Київ, 2008. 148 с.
7. Доповідь МВС України Президенту України “Проблеми пожежної безпеки в Україні”. МВС України. Київ, 1999. 70 с.
8. Дробот І. О., Рогуля А. О. Функції органів місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності* : матер. щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 травня 2017 р., м.

Київ) : у 5 ч. Ч. 2 : Децентралізація публічного управління. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2017. С. 44-46.

9. ДСТУ-Н Б Б.1.1-19:2013 «Настанова з виконання розділу інженернотехнічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у містобудівній документації на мирний час». URL : https://dbn.co.ua/load/normativy/dstu/nastanova_civilniy_zakhist/5-1-0-1190 (дата звернення: 11.01.2021).

10. Дурдинець В. В. Збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру / Чорнобильінтерінформ. Київ, 2001. Вип. 3. 532 с.

11. Євсюков О. П. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Актуальні проблеми державного управління*: наук.-практ. журн. 2012. № 1. С. 263-267.

12. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2007. 218 с.

13. Засулько С. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення техногенної безпеки в Україні : автор. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 20 с.

14. Бабаджанова О. Ф., Рогуля А. О. Нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 3 (62). Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. С. 146—153.

15. Збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій та техногенної безпеки Ч. 2./ упоряд. Ю. Г. Сукач [та ін.]; Львівський держ. ун-т безпеки життєдіяльності. Львів, 2007. 412 с.

16. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році. ДСНС України. URL : [http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(KMU\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(KMU).pdf) (дата звернення: 05.10.2021)

17. Звіт про роботу Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Львівській області за 2018 рік / ДСНС України. URL : <https://lv.dsns.gov.ua/ua/Zvitni-materiali-Derzhavnoyi-sluzhbi-Ukrayini-znadzvichaynih-situaciy.html> (дата звернення: 11.01.2021).

18. Зеркалов Д. В. Безпека життєдіяльності : навч. посіб. Київ, : Основа. 2011. 529 с.

19. Інформаційно-аналітична довідка виникнення НС в Україні. URL : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/72899.html> (дата звернення: 11.01.2021).

20. Клименко Н. Г. Деякі особливості функціонування органів державного управління в умовах соціальної кризи. *Актуальні проблеми внутрішньої політики*. 2004. Вип. 2. С. 100-104.

21. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій: організаційно-управлінський аспект (актуальність, особливості, основна проблематика). *Управління сучасним містом* : наук.-практ. журн. 2006. № 1/6. С. 3-11.

22. Кодекс цивільного захисту України № 1404 – XIX від 05.10.2016 р. / ВР України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 05.10.2021).

23. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р // Офіційний вісник України. 1996. № 30. Ст. 142.

24. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Громадська рада. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 23.02.2021).

25. Концепція управління охороною праці. *Партнер* : наук.-практ. журн. 2001. № 11. С. 11-14.

26. Концепція захисту населення і території у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій: затверджено Указом Президента України № 284-99 від 26.03.1999 р / ВР України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 05.10.2021).

27. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління* : електрон. наук. фах. вид. 2014. Вип. 2 (45). URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2014-2/doc/3/02.pdf> (дата звернення: 11.01.2021).

28. Кохановский В. П., Золотухина Е. В., Лешкевич Т. Г., Фатхи Т. Б. *Философия для аспирантов* : учеб. пособ. / Феникс. Ростов-на-Дону, 2003. 448 с.

29. Кринична І. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій. *Державне управління та місцеве самоврядування* : наук.-практ. журн. 2013. Вип. 1. С. 80-88.

30. Малеван О. Ю. Напрями удосконалення сфери цивільного захисту держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 11. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення: 21.12.2020).

31. Міжнародна діяльність МНС / МНС України. URL : <http://mns.gov.ua/inter/main.ua.php?m=C&p=1> (дата звернення: 05.10.2021).

32. Міжнародна організація цивільної оборони (МОЦО) / МНС України. URL : <http://www.mns.gov.ua/inter/coop/icdo/main.ua.php?p=1> (дата звернення: 05.10.2021).

33. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України № 1809-III від 08.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 337.

34. Про затвердження Положення про Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : 156Постанова Кабінету Міністрів України № 1198 від 03.08.1998 р. / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1198-98-%D0%BF> (дата звернення: 05.10.2021).

35. Основи цивільного захисту / О. В. Бикова та ін.; за заг. ред. М. В. Болотських. Київ : Форест-А. 2008. 360 с.

36. Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні: навч. посіб. О. Д. Гудович, В. І. Мазуренко, В. М. Михайлов, І. П. Соколовський, В. О. Юрченко. 2015. URL : http://library.iducz.dsns.gov.ua/weblib/books/misceve_samov.pdf (дата звернення: 05.10.2021).

37. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : затверджене Указом Президента України «Про Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» № 20/2013 від 16.01.2013 р. / МНС України. URL : <http://www.mns.gov.ua/content/law.html> (дата звернення: 05.10.2021).

38. Положення про порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 874 від 26.07.2001 р. / ВР України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/874-2001-p> (дата звернення: 05.10.2021).

39. Про правові засади цивільного захисту : Закон України № 1859-IV від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 39. Ст. 488.

40. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

41. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.

42. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 р. // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

43. Про Раду національної безпеки і оборону України : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.

44. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України № 1281-XIV від 14.12.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 4. Ст. 25.

45. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України № 1848-VIII від 09.02.2017 р. // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 12. Ст. 134

46. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України № 507 від 22.05.2019 р. / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 05.07.2021).

47. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України № 37-р від 22.01.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 05.10.2021).

48. Рева Г. В. Від цивільної оборони – до цивільного захисту. *Урядовий кур'єр*. 2003. 27 листопада.

49. Рева Г. В. Методичні основи теорії і практики захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Київ, 2004. 25 с.

50. Рева Г. В., В. К. Врублевський, В. П. Ксьонзенко, І. В. Мариніч Український соціум: загрози екстремальних ситуацій : монографія / за ред. проф. В. К. Врублевського. Київ : Інформ.-видавн. центр «Інтелект», 2003. 432 с.

51. Рогуля А. О. Реалізація державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2018. Вип. 3 (38). С. 157-163.

15852. Рогуля А. О. Роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2017. № 2. С. 99-102.

53. Рогуля А. О. Планування діяльності органів виконавчої влади та суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту. *Сучасний стан цивільного захисту та перспективи розвитку* : матер. 19 Всеукр. наук.-практ. конф. (10–11 жовтня 2017 р., м. Київ). Київ : ІДУЦЗ, 2017. С. 372-374.

54. Сидорчук О. В., Ратушний Р. Т., Гада О. Б. Пожежна безпека як елемент національної безпеки держави. *Пожежна безпека*. 2011. №19. С. 142-148.

55. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2004. 429 с.

56. Ситник Г. П. Основи механізму антикризового стратегічного управління у сфері національної безпеки. *Ефективність державного механізму реагування на загрози національним інтересам України* : матер. наук.-практ. семін. (9 грудня 2015 р., м. Київ). Київ : НАДУ, 2016. С. 102-105.

57. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум. 2001. 656 с.

58. Стан пожежної безпеки : Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні в 2014 році / УкрНДІЦЗ. URL : http://www.undicz.mns.gov.ua/content/national_report.html (дата звернення: 05.10.2021).

59. Статистика пожаров в Украине в 2000–2009 годах (для учета в страховых тарифах). URL : <http://forinsurer.com/public/09/07/07/3825> (дата обращения: 23.02.2021).

60. Терент'єва А. В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 461 с.

61. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. управління : 25.00.01. Київ, 2004. 457 с.

62. Удод М. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : монографія. Донецьк : Норд-Прес.2005. 249 с.

63. Шаповал В. М. Президент України і виконавча влада. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова Київ : ІнЮре. 2002. 668 с.

64. Amman Declaration on Civil Defence, adopted by the Xth World Conference on Civil Defence. 3-5 April 1994. Amman. Jordan. URL : <http://www.icdo.org>. (date of using: 05.10.2021).

65. Amman Declaration on Civil Protection, adopted by the Xth World Conference on Civil Protection 3-5 April. 1994. Amman. Jordan // International Civil Defence Journal. 2001. №1, Vol. XIII. P. 4.

66. Analyse du rôle des autorités locales et régionales dans la gestion des risques majeurs. Institut Supérieur de Planification d'Urgence. Strasbourg. le 21 mars. 2007. URL : http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2007/APCAT2007_11_analyse_autorite_locale_FR.pdf (date of using: 05.10.2021).

67. Becker C. Disaster recovery: a local government responsibility. Cover story. 2009 March. Vol. 91. №2. URL : <http://webapps.icma.org/pm/9102/public/cover.cfm?author=christine%20becker&title=disaster%20recovery:%20%20a%20local%20government%20responsibility> (date of using: 05.10.2021).

68. Civil protection – full report // Special Eurobarometer 328. 2009. Nov URL : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf (date of using: 05.10.2021).

69. Clements K. Toward Sociology of Security // University of Colorado Conflict Research Consortium Working Paper. 1990 July, 90-4. 205 p

Disaster Information. A definition of a disaster by Interpol. URL : <http://www.gdin.org/> (date of using: 05.10.2021).

70. Global Terrorism Database. URL : <https://www.start.umd.edu/gtd/> (date of using: 05.10.2021).

71. Edward N. Luttwak. Strategy: The Logic of War and Peace : rev. and enlarged Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press, 2001. 308 p.

72. Wolfers A. A. Discord and Collaboration. Essay of International Politics. Foreword by Reinhold Niebuhr. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1962. 24 p.

73. Editorial. Revue Internationale de Protection Civile. 2005. p. 3. URL : <http://www.icdo.org/pdf/pub/icdojournal-2005-a-french.pdf> (date of using: 19.07.2021).

74. Gaetani F., Parodi A., Siccardi F., Miozzo D., Trasforini E. The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme. Report International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA). URL : http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf (date of using: 12.03.2021).

75. Geier W. Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters? Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop “Orkane über Europa” (Severe storms over Europe) at 87th Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection (AKNZ). URL : <http://www.dkkv.org/de/publications/ressource.asp?ID=137> (date of using: 05.10.2020).

76. International Standard ISO 22320:2011 (en) «Societal security – Emergency management – Requirements for incident response». URL : <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22320:ed-1:v1:en> (date of using: 21.12.2020).

77. International Standard ISO 22300:2012 (en) «Societal security – Terminology». URL : <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22300:ed-1:v1:en> (date of using: 19.07.2020).

78. Local Governments and Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned. Report UN International Strategy for Disaster Reduction. March. 2010. URL : <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EGUA-84QPGV?OpenDocument>. (date of using: 05.10.2020).