

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 352.072

Карташов Є. Г.,

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Навчально-науковий інститут менеджменту та психології ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (Україна, Київ), ipend@ukr.net

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

Виділено та проаналізовано основні типи міжмуніципального співробітництва, що зустрічаються у країнах Європи: квазірегіональний орган, форуми з планування, організації з надання послуг, угоди про надання послуг. Досліджено вплив чинників адміністративно-територіального устрою держави, законодавчої бази та управлінської культури на вибір конкретного типу співробітництва громад. Названо чинники, що сприятимуть розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

Ключові слова: співробітництво, територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Ще в 2014 році в Україні був прийнятий Закон «Про співробітництво територіальних громад», що заклав законодавчу основу для міжмуніципального співробітництва. Однак громади поки що не поспішають користуватися цим інструментом політики місцевого розвитку. На кінець 2017 року було укладено близько 100 договорів про співробітництво, що стосуються: збору та перероблення твердих побутових відходів; створення й спільного утримання комунальних підприємств, організацій (місцевої пожежної охорони, підприємств житлово-комунального господарства, дошкільного навчального закладу, трудового архіву, закладу соціального обслуговування); адміністративних послуг (спільне фінансування центрів надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг). Водночас у країнах Європи міжмуніципальне співробітництво (ММС) широко використовується для раціонального витрачання місцевих ресурсів, підвищення якості послуг та задоволення дедалі більших очікувань громадян. Міжмуніципальне планування та координація дозволяє включити взаємну залежність та збільшити спроможність до вирішення проблем, що виходять за межі конкретного муніципалітету. В деяких країнах, зокрема Нідерландах і Франції, ММС практикується з XIX століття, а його теперішня популярність відповідає загальній тенденції до використання горизонтальних управлінських механізмів у державному секторі [1, р. 55, 59].

З огляду на тривалу практику ММС в Європі воно досить детально досліджене зарубіжними вченими, серед яких Р. Беннет, Г. Марку, Дж. Лафлін, Г. Пітерс, Дж. Райт, К. Шаффнер та іншими. В Україні проблематикою співробітництва громад займаються

В. Вакуленко, А. Гук, В. Демчишин, В. Полтавець, В. Толкованов, однак європейський досвід все ще недостатньо вивчений. Тому завданням цієї статті є визначити перспективи розвитку співпраці українських громад з огляду на досвід європейських країн.

У співробітництві громад виділяються дві ключові компоненти: змістовна – завдання і послуги, що є предметом кооперації, та організаційна – спосіб взаємодії між партнерами.

Що стосується змісту, то слід розрізняти надання послуг (наприклад, водопостачання, утилізація твердих відходів, шкільний транспорт тощо) та координацію діяльності, спільне планування. Останнє включає спільну реакцію на вплив зовнішніх чинників та розподіл обмежених ресурсів раціональним чином з точки зору надлокальної перспективи, наприклад координацію місцевих планів щодо житлового будівництва, створення бізнес-парків чи побудови регіональних центрів охорони здоров'я [2].

Організаційна компонента передбачає, що співробітництво може відбуватися у рамках неформальних відносин, що слугують за інструмент для взаємних консультацій та координації діяльності. При цьому ступінь інституціоналізації є досить низьким, хоча учасники підтримують контакти один з одним на постійній основі.

Формальні угоди свідчать про більш високий ступінь співробітництва, оскільки передбачають чітко визначені процедури прийняття рішень для координації місцевої політики чи організації надання послуг між партнерами. Наявність постійно діючого органу є найбільш високо інституціоналізованою формою ММС, що реалізується через інтеграцію певних повноважень окремих муніципалітетів в одному місці, а наступним кроком є прийняття спільних рішень, обов'язкових для усіх учасників. Ці постійні організації можна поділити на два типи: ті, що діють як представники муніципалітетів, обслуговуючи конкретні органи місцевої влади на їх вимогу; та ті, що мають законні повноваження приймати рішення, надані їм муніципалітетами, і які таким чином вирішують та діють замість них.

Популярність та ефективність використання можливостей ММС залежить від трьох чинників:

1) адміністративно-територіального устрою держави в частині кількості рівнів державного управління, розподілу повноважень і обов'язків між ними, ступеня автономності органів місцевого самоврядування, а також розміру муніципалітетів [3];

2) панівної управлінської культури, що складається із сукупності цінностей, норм, неформальних правил та традицій, що стосуються держави, її політичної організації та державного управління. Вважається, що ці нормативні елементи впливають на відносини та

взаємодію між державним і приватним секторами та між органами державної влади як такими [4];

3) законодавчої бази, що визначає політику центрального уряду щодо ММС, сприяє вибору певних форм співробітництва.

З огляду на зміст угод про співробітництво громад та їх організаційне оформлення можна виділити такі чотири основних типи ММС у Європі: квазірегіональний орган; форуми з планування; організації з надання послуг; угоди про надання послуг.

Квазірегіональні органи є постійними організаціями, що керуються муніципалітетами, залученими до координації місцевої політики і/або надмуніципального планування в одному та більше секторах. Вони наділені повноваженнями приймати рішення та розпоряджатися певними фінансовими ресурсами. Загалом квазірегіональні утворення керуються радами та виконавчим комітетом, що складається із представників муніципалітетів–партнерів, і підзвітні своїм радам. Як правило, вони приймають рішення щодо ключових напрямів політики, зокрема щодо просторового планування та соціально–економічного розвитку певної території, а також можуть залучатися до надання послуг.

Форуми з планування є неформальною взаємодією муніципалітетів та інших приватних чи державних акторів, що залучаються до координації та розробки відповідної політики чи здійснення певного виду діяльності. Ступінь їх інституційної інтеграції досить низька: учасники підтримують більш–менш стабільні відносини і взаємодіють на регулярній основі. Ппри цьому постійна організація, наділена повноваженнями ухвалювати спільні рішення, відсутня. Такі форуми є найбільш доцільною формою співробітництва у сфері просторового планування, соціально–економічного розвитку, житлово–комунального господарства та охорони навколишнього середовища.

Натомість організації з надання послуг є постійними організаціями, залученими до надання місцевих послуг. Муніципалітети можуть наділяти їх повноваженнями приймати рішення, або ж вони можуть діяти як агенти згідно з інструкціями конкретного муніципалітету. Приклади організацій з надання послуг можна знайти майже у всіх країнах Європи, але вони дуже відрізняються за кількістю учасників та обсягом послуг, які вони надають.

Угоди з надання послуг укладаються зацікавленими муніципалітетами і не передбачають створення органу, що діє на постійній основі. У деяких випадках угода передбачає, що один із партнерів, часто найбільший муніципалітет, надає послуги решті партнерів. В інших випадках муніципалітети використовують угоди для купівлі певного виду послуг у приватних компаній.

Квазірегіональні уряди й форуми з планування передбачають планування і координацію діяльності органів місцевої влади. Приклад європейських країн свідчить, що певні особливі риси державного устрою сприяють популярності такої форми ММС. До планування й координатії заохочують, зокрема, висока природна, соціальна та економічна взаємозалежність муніципалітетів, розташованих у певному регіоні. Така взаємозалежність передбачає, що процес прийняття рішень на базовому рівні впливає на людей і території, що перебувають за його межами. Тобто,

запит на ефективне вирішення певних спільних для громад проблем узалежнює їх одну від одної, коли постає питання підготовки та ухвалення необхідних управлінських рішень.

Зумовлена регіональною взаємозалежністю потреба в плануванні перспектив життєдіяльності громад саме на рівні регіону добре досліджена у літературі. Багато уваги приділено метрополіям, де висока щільність населення породжує складні проблеми, вирішення яких неможливе в рамках однієї території [5; 6]. Водночас аналіз конкретних країн свідчить, що сучасні напівсільські і навіть сільські території стикнулися з аналогічними проблемами.

Очевидно, що регіональна природна, соціальна та економічна взаємозалежність може більшою мірою сприяти ММС у випадках, коли відсутній проміжний рівень державного управління між центром і муніципалітетами. управління. Коли ж існує сильний проміжний рівень державного управління, що має відповідні повноваження, ресурси та бажання координувати місцеву політику або ж розробляти та реалізувати регіональні плани, тоді потреба і потенціал спільного планування та узгодження діяльності муніципалітетів є меншими, прикладом чого є Фландрія та Іспанія.

У Фландрії як регіональний уряд, так і провінція наділені повноваженнями з розроблення планів просторового розвитку, обов'язкових для муніципалітетів на відповідній території; тому ММС для координації їх діяльності майже не використовується [7, р. 26–27]. В Іспанії право прийняття рішень про просторове планування та регіональний соціально–економічний розвиток надано автономним спільнотам, тому і ММС у цій сфері практикується дуже рідко. Лише два великих міста – Барселона та Валенсія – уклали угоди про планування та координацію із прилеглими муніципалітетами, однак вони були розроблені відповідними автономіями, а не самими муніципалітетами [8, р. 180–181].

Водночас у країнах, де проміжний рівень державного управління не має законодавчих повноважень для виконання функції планування або ж відмовляється скористатися цим правом, муніципалітети доволі часто укладають угоди для спільного планування та координації діяльності (Англія, Німеччина, Фінляндія). Фінляндія є прикладом трирівневої системи адміністративно–територіального устрою, в якій за останні десятиліття угоди про співробітництво з питань регіонального планування укладалися регіональними радами.

У Франції, де регіони формують проміжний рівень управління, сфера їхнього впливу обмежена, і вони не мають управлінських повноважень щодо місцевого самоврядування. Тому в цій країні міжмуніципальних угод про співробітництво в питаннях просторового чи соціально–економічного планування укладається багато: станом на середину 2000–х років їх налічувалося понад 2000 [9, р. 81].

Своєрідно ілюструє наслідки готовності регіонів сприяти співробітництву на базовому рівні випадок Німеччини. В цій країні землі представляють сильний проміжний рівень державного управління і мають значні повноваження щодо розроблення та реалізації просторових чи соціально–економічних стратегій. Однак

низка земель (наприклад, Баварія, Баден-Вюртемберг, Бранденбург, Саксонія, Рейнланд-Пфальц) вирішили відмовитися від втручання у ці сфери, що сприяло активному укладенню угод про ММС для координації діяльності та спільного планування [10, р. 102]. Шлезвіг-Гольштейн створив власний орган з планування, що підготував стратегії просторового розвитку територій. Відтак тут випадків укладання угод про ММС щодо планування та координації не зафіксовано.

Отже, можна зробити висновок, що сприятливими чинниками для укладення угод про ММС у сфері планування та координації є: 1) наявність сильної природної, соціальної та економічної взаємозалежності муніципалітетів у регіоні; 2) відсутність сильного проміжного рівня державного управління, наділеного функцією планування.

Ще один дуже важливий аспект міжмуніципального співробітництва пов'язаний з рівнем і масштабом впливу різних інституціональних чинників такого співробітництва, зокрема, таких, як квазірегіональний орган або форуми з планування.

Насамперед слід зазначити, що будь-яке співробітництво стикається з проблемою узгодження суперечливих інтересів учасників. Так, прийняття стратегічних рішень на надлокальному рівні дає змогу підвищити ефективність та отримати додаткові переваги за рахунок економії на масштабі. Водночас такий крок означає обмеження автономності муніципалітетів, звуження їх можливостей у виборі варіанту політики, а також ймовірність нерівномірного розподілу ресурсів та доходів. Наприклад, регіональний план щодо створення бізнес-парку та координації місцевої економічної політики значно зменшує конкуренцію між муніципалітетами за інвесторів, але також обмежує їхні можливості для маневру та консервує наявний статус-кво, зміцнюючи позиції панівних центрів. З огляду на такі негативні обставини муніципалітети неохоче погоджуються на створення спільних органів з правом приймати рішення щодо координації місцевої політики. Тому поява квазірегіональних органів вимагає тривалої підготовчої роботи і відносно рідко практикується, оскільки муніципалітети надають перевагу форумам з планування, на яких рішення приймається на основі консенсусу, а загрози муніципальній автономії відсутні [11]. Відмова органів вищих рівнів державного управління від втручання в планування на місцевому рівні є ще одним стимулом до створення саме форумів, а не організацій, що діють на постійній основі.

Міжмуніципальні угоди в сфері планування заохочуються в Англії та Фінляндії. В цих країнах визначення змісту відповідних угод є виключною прерогативою муніципалітетів; органи регіональної влади не мають повноважень впливати на цей аспект самоврядування.

У Нідерландах та Франції квазірегіональні органи безпосередньо пов'язані з правом вищих рівнів управління визначати перелік обов'язків, що покладаються на муніципалітети, та виділяти спеціальні гранти для фінансування проектів, розроблених в рамках ММС.

У Франції до 1992 року центральний уряд зазвичай не втручався у питання співробітництва, що орієнтувалося насамперед на надання послуг і часто призводило до конфліктів між учасниками, які могли навіть блокувати

прийняття необхідних рішень [12]. Ситуація змінилася після прийняття у 1992 та 1999 роках нових законів, які передбачали співробітництво на рівні сіл, агломерацій та міст, визначили перелік функцій, що мали обов'язково передаватися до органів ММС та передбачали для цього певні фінансові стимули. У результаті кількість угод про ММС зросла, що дало підстави говорити про формування квазірегіональних органів, які мають повноваження у низці сфер, зокрема щодо соціально-економічного розвитку, захисту навколишнього середовища та міської політики [9, р. 72–78].

У Нідерландах упродовж другої половини ХХ ст. ММС реалізовувалося на добровільній основі, що часто мало наслідком відкладання вирішення нагальних інфраструктурних проблем. У 1995 році уряд запропонував семи містам та прилеглим до них територіям добровільно сформувати спільні управлінські органи, які б отримали державні кошти на розвиток регіональної структури та транспорт, утримання соціального житла. Ця ініціатива була підтримана містами, незважаючи на те, що передбачала покладання на них певних додаткових обов'язків [13, р. 159]. Однак на решті територій жодних квазірегіональних органів не було створено.

Тобто, випадок Франції та Нідерландів демонструє різні підходи до питань міжмуніципального співробітництва. З одного боку, збільшення регіональної взаємозалежності у двох названих країнах та відсутність у них передбачених законодавством практик наглядю з боку вищого управлінського органу за міжмуніципальними плануванням і координацією, збільшує актуальність і значущість для громад відповідного інструмента покращення умов їхньої життєдіяльності. З другого боку, муніципалітети шукають способів збереження власної автономії, однак фінансові стимули змушують їх відмовитися від частини своїх повноважень у сфері планування на користь нових органів. Іншими словами, навіть якщо втручання центрального уряду і має значний вплив на розвиток ММС, особливо коли йдеться про створення квазірегіональних органів, однак воно не гарантує, що ці органи будуть діяти як потужні регіональні актори.

Що стосується ММС у сфері надання послуг, то його розвитку сприяє економія на масштабі, технологічний розвиток та зростання очікувань громадян. Однак варто брати до уваги два чинники, що підштовхують муніципалітети до співробітництва в означеній сфері: 1) перелік місцевих послуг та 2) розмір територіальних громад.

Якщо муніципалітети не відповідають за певні публічні послуги, тоді вони не зацікавлені у співпраці. В Іспанії, Італії та Франції водопостачанням займаються органи місцевої влади. В Англії цей обов'язок покладено на приватні компанії, які мають відповідну ліцензію. Закономірно, що в Англії не укладено жодної угоди в рамках ММС у цій сфері. Практична відсутність ММС на цій території Великобританії пояснюється відносно малим переліком обов'язків та обмеженнями, з якими стикаються органи місцевого самоврядування у наданні публічних послуг. Вони за останні десятиліття позбулися відповідальності і/або контролю за тими сферами політики, в яких співробітництво є доцільним. Більше того, доктрина *ultra vires* передбачає, що органи

місцевого самоврядування не можуть самостійно розширити свої повноваження [14], хоча в інших країнах Європи вони можуть на власний розсуд брати нові завдання та надавати послуги, якщо вони не закріплені за іншими органами державної влади. Очевидно, що широкий перелік повноважень і завдань сприяє популярності ММС.

Що стосується чисельності громад, які можуть утворювати органи місцевого самоврядування (у Франції це 1600 осіб, в Іспанії – 4800, в Італії – 7200), у багатьох випадках ця чисельність надто мала, щоб самотужки долати труднощі з наданням базових публічних послуг за економічно виправданою ціною. Якщо таке має місце, муніципалітети зацікавлені співробітничати, зокрема в питаннях збирання, вивезення та утилізації сміття, водопостачання, каналізації та громадського транспорту.

Водночас варто враховувати саму природу послуг, що надаються муніципалітетами, оскільки деякі з них можуть вимагати значних фінансових вкладень і/або давати значну економію на масштабі, що змушує муніципалітети до спільного їх виробництва, не зважаючи на власний розмір. Тобто у країнах, де органи місцевого самоврядування відповідають за надання медичних послуг, пожежну охорону чи перероблення твердих побутових відходів, різні за розміром громади активно співпрацюють. Певні обмеження на таку співпрацю було знято навіть в Англії: тут муніципалітети перейшли до спільного збирання побутових відходів.

Закономірним є висновок, що поєднання таких чинників, якими є порівняно невелика чисельність громад і покладання на їхні самоврядні органи великої відповідальності, заохочує до тіснішого міжмуніципального співробітництва. Натомість менш інтенсивне ММС має місце там, де великі муніципалітети виконують мінімальну кількість завдань.

У контексті організаційної складової ММС практикуються дві моделі: створення органів з надання послуг (підпорядковані муніципалітетам утворення, що надають послуги для всіх партнерів чи громадян), або ж укладання угод з надання послуг найбільшою громадою, приватною компанією, спільними зусиллями партнерів.

У деяких випадках природа місцевих послуг обмежує можливості вибору для органів місцевого самоврядування: деякі з них вимагають значних інвестицій та створення спеціальної організації для контролю за виробництвом та розподілом, наприклад, коли йдеться про електростанцію та енергопостачання.

Високий ступінь інституціоналізації ММС, що передбачає створення постійно діючого спеціального органу, виводить на перший план такі зовнішні чинники впливу на співробітництво, якими є законодавча база та управлінська культура.

Що стосується законодавства, то створення постійних організацій з надання послуг має відповідати певним критеріям і процедурі. У найбільш загальному вигляді муніципалітети мають розробити статут громади, створити органи управління, запровадити певні правила прийняття рішень та механізми підзвітності. Чим більш деталізовані вимоги, тим більша вартість створення та функціонування такої організації. В Італії законодавство про співробітництво, прийняте в 1990 році, містило досить жорсткі вимоги і закріплювало за провінціями значні повноваження щодо створення та керівництва

організаціями з надання послуг. Цілком закономірно, що упродовж 1990–1999 років було створено лише 19 постійних організацій з надання послуг (unioni), у той час як муніципалітети співпрацювали шляхом укладання угод (convenzioni) набагато частіше. Коли у 1999 році було знято низку обмежень, кількість сервісних організацій швидко зростає і в 2005 році їх налічувалося вже 255 [15, р. 126–127].

Іншими словами, жорсткі вимоги та законодавчі обмеження можуть утримати муніципалітети від створення постійних організацій та сприяти вибору ними легших, контрактних форм співробітництва. Покращити ситуацію можуть фінансові стимули: у деяких випадках вищі рівні державного управління виділяють кошти на утримання працівників обслуговуючої організації чи покриття усіх затрат на її діяльність. Як результат, неформальні контракти як форма співробітництва витісняються співпрацею через організації з надання послуг. Так, у Нідерландах уряд успішно застосував фінансові стимули для заміни неформального ММС постійними організаціями: муніципалітетам, в яких проживало понад 7 тис. осіб, було запропоновано гранти, що частково покривали затрати на оплату праці їх працівників. Аналогічно керівництво італійських регіонів успішно пропонувало гранти для консолідації в єдині організації різних місцевих органів з надання послуг.

Адміністративна культура є ще одним впливовим чинником впливу на вибір форм співробітництва у сфері надання послуг. Упродовж більшої частини ХХ ст. державне управління в західних країнах перебувало під домінуванням веберівського розуміння бюрократії. Однак у 1980-х роках почала набувати популярності концепція Нового державного управління (НДУ), завдяки якій конкуренція та укладання контрактів, гнучкість в організаційних та горизонтальних відносинах між державним і приватним секторами та в самому державному управлінні стали провідним мотивом у ході реалізації адміністративних реформ.

Ця нова управлінська культура також сприяла поширенню співробітництва упродовж останніх двох десятиліть, прикладами чого є Англія та Фінляндія. Під впливом НДУ управління через горизонтальні мережі та контрактні відносини стало провідною характеристикою системи місцевого самоврядування Британії. У Фінляндії НДУ проявилось у децентралізації, зменшенні бюрократизму, впровадженні ринкових механізмів і акцентом на результатах, що стимулювало розвиток ММС, насамперед у формі контрактів. Зовсім інша ситуація спостерігається в Іспанії, що значно відстає від європейських країн у впровадженні принципів НДУ, де ММС набуло форми створення постійних організацій.

Отже, на європейському континенті можна виділити такі чотири основні типи міжмуніципального співробітництва: квазірегіональний орган, форуми з планування, організації з надання послуг, угоди про надання послуг. При цьому вибір конкретного типу та популярність ММС залежить від трьох чинників: адміністративно-територіального устрою держави; законодавчої бази та управлінської культури. В Україні до чинників, що сприяють широкому розповсюдженню співробітництва громад слід віднести відносну слабкість районного рівня управління та відсутність

законодавчо визначеного вичерпного переліку функцій, що здійснюються органами місцевого самоврядування і при цьому не обмежують кооперацію зусиль. З огляду на помітні успіхи в проведенні децентралізаційної реформи, у тому числі укрупнення територіальних громад, можна розраховувати на дедалі ширше використання інструменту міжмуніципального співробітництва і в Україні.

Список використаних джерел

1. Saarelainen T. Managing local networks: Impacts of network management on the implementation of New Public Management and citizen participation. – Rovaniemi: University of Lapland, 2003. – 228 p.
2. Hulst R. Regional governance in unitary states: Lessons from the Netherlands in comparative perspective // *Local Government Studies*. – 2005. – Vol.31, №1. – P.99–120.
3. Agranoff R., McGuire M. Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2004. – Vol.14, №4. – P.495–512.
4. Visser J. A. Understanding local government cooperation in urban regions: Toward a cultural model of interlocal relations // *American Review of Public Administration*. – 2002. – Vol.32, №1. – P.40–65.
5. Jouve B., Lefevre C. Local power, territory and institutions in European metropolitan regions. – London: Frank Cass, 2002. – 260 p.
6. Salet W., Thornley A., Kreukels A. Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city regions. – New York: Spon Press, 2003. – 406 p.
7. De Peuter B., Wayenberg, E. Belgium: Flemish inter-municipal cooperation under reform / Hulst R., Van Montfort A. Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.23–38.
8. Nieto Garrido E. Inter-municipal co-operation in Spain: Dealing with microscopic local government / Hulst R., Van Montfort A. Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.169–192.
9. West K. Inter-municipal co-operation in France: Incentives, instrumentality and empty shells / Hulst R., Van Montfort A. Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.67–90.
10. Heinz W. Inter-municipal co-operation in Germany: The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions / Hulst R., Van Montfort A. Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.91–115.
11. Lefevre C. Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*. – 1998. – Vol.22, №1. – P.9–25.
12. Scargill D. I. French administration: The slow path to reform // *Regional Studies*. – 1996. – Vol.30, №2. – P.189–193.
13. Hulst R., van Montfort A. The Netherlands: Cooperation as the only viable strategy / Hulst R., Van Montfort A. Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.139–168.
14. Kelly J. The curious absence of inter-municipal co-operation in England. *Public Policy and Administration*. – 2007. – Vol.22, №3. – P.319–334.
15. Fedele M., Moini G. Italy: The changing boundaries of inter-municipal co-operation / Hulst R., Van Montfort A. Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.117–138.

Kartashov E. G., Head of Department of Project Management and General Professional Disciplines Doctor of Public Administration Educational and Scientific Institute of Management and Psychology of State Higher Educational Institution «University of Educational Management» of National Academy of Educational Sciences of Ukraine (Ukraine, Kyiv), ipiend@ukr.net

Prospects of the Ukrainian inter-municipal cooperation in the context of European experience

The main types of inter-municipal cooperation in European countries are identified and analyzed: a quasi-regional body, planning forums, service delivery organizations, and service delivery agreements. The influence such factors as the territorial division, the legislative base and administrative culture on the choice of concrete type of cooperation of communities is revealed. The factors, which will promote development of inter-municipal cooperation in Ukraine, are determined.

Keywords: cooperation, territorial community, decentralization, local self-government, administrative-territorial structure.

* * *

УДК 32:303

Артишевський А. Е.,
аспірант кафедри політології та державного
управління історичного факультету,
Східноєвропейський національний
університет ім. Лесі Українки
(Україна, Луцьк), edward_a@bigmir.net

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УМОВАХ СИСТЕМОГО КОНФЛІКТУ ЯК ЧИННИК ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

На основі порівняльного аналізу становлення та розвитку основних концепцій інституціоналізму обґрунтовується прагматизм інституціоналізму раціонального вибору. Інституціалізація парламентської опозиції розглядається як чинник легітимізації політичної влади або як інституційна легітимність.

Ключові слова: інституціоналізм, історичний інституціоналізм, інституціоналізм раціонального вибору, соціологічний інституціоналізм, політична влада, парламентська опозиція, інституційна легітимність.

Інституціоналізм є своєрідним напрямом в економічній науці. Його своєрідність полягає у тому, що прихильники інституціоналізму аналізують не лише економічні проблеми, а й пов'язують їх з проблемами соціальними, політичними, етичними, правовими тощо. У другій половині ХХ ст. значного поширення набули так звані теорії «трансформації» капіталізму.

В межах даних теорій виникла концепція «соціального партнерства». Зачатки її з'явилися ще в кінці ХІХ ст., коли соціал-реформісти почали розробляти різні системи «участі робітників в капіталістичних прибутках». З обґрунтуванням цієї ідеї виступили французький економіст і соціолог Г. Арон, німецький економіст Е. Гауглер, американський економіст Дж. Гелбрейт та інші. Вони намагалися довести, що в сучасному капіталістичному суспільстві докорінно змінилось становище робітників, зникли класові суперечності і класові конфлікти. Така зміна обумовлена посиленням економічної та соціальної ролі держави, зростанням числа великих корпорацій, наданням робітникам певного комплексу соціальних гарантій.

Основи концепції «колективного капіталізму» були закладені ще в 30-ті рр., коли американські економісти Г. Мінз і А. Берлі висунули ідею про те, що акціонерні підприємства є вже не приватними, а колективними. Ця концепція має багато спільного з теорією «народного капіталізму». Важливою складовою обох концепцій є теорія «революції управління». Зокрема, Г. Мінз стверджує, що «власність і контроль відокремились і перебувають у різних руках».

У концепції «колективного капіталізму» беруться до уваги тільки кількісні показники (розміри корпорацій) і ігнорується їх соціально-економічний зміст. Велика корпорація, де працюють тисячі робітників і службовців, використовуються мільярди доларів капіталу, на думку Г. Мінза і А. Берлі, перестала навіть приблизно відповідати як «старій юридичній моделі власності», так і економічній моделі «атомістичної фірми в умовах конкурентного ринку». Така корпорація у відношенні до суспільства стала соціальним інститутом, соціальною силою, що забезпечує розв'язання суспільних проблем.

Теорія «народного капіталізму» виникла у 50-х рр. в США складається з теорії «демократизації капіталу» або «дифузії власності»; теорії «управлінської революції»; теорії «революції доходів». Її обґрунтували: А. Берлі, М. Надлер, С. Чейз, Дж. М. Кларк, М. Сальвадорі та інші.