



УДК 352

МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Александр КОНДРАТИНСКИЙ,
аспирант кафедры менеджмента и управления проектами
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются вопросы формирования гражданских компетентностей территориальных общин в новых законодательных условиях децентрализации управления и формирования объединенных территориальных общин. Рассматриваются подходы к классификации и типологии инструментов привлечения граждан к принятию управленческих решений. На основе типологии инструментов партисипации, треугольника компетентности и колеса компетентности предлагается модель формирования гражданских компетентностей территориальных общин. Подчеркивается необходимость разработки методологических рекомендаций для объединённых территориальных общин относительно разработки программ содействия развитию гражданского общества. Раскрывается роль организаций гражданского общества в процессе формирования местных политик.

Ключевые слова: децентрализация управления, объединённые территориальные общины, инструменты партисипации, реформы, типология, классификация, компетентность, модель формирования гражданских компетентностей, программно-целевой подход.

MODEL OF FORMATION CIVIC COMPETENCE OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Aleksandr KONDRATINSKIY,
Postgraduate Student at the Department of Management and Project Management
of Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article explores the issues of formation civil competencies territorial communities in the new legislative conditions of decentralization of management and formation consolidated territorial communities. Approaches to classification and typology of tools for attracting citizens to make managerial decisions are considered. Based on the typology of participatory tools, the competence triangle and the competence wheel, proposed model for the formation of civil competencies of territorial communities. The need to develop methodological recommendations for the joint territorial communities on the development of programs to promote the development of civil society is underlined. It explores the role of civil society organizations in the process of formation local policies.

Key words: decentralization of governance, joint territorial communities, participatory tools, reforms, typology, classification, competence, model of forming civil competencies, program-target approach.

Постановка проблемы. В рамках реформы децентрализации в Украине местное самоуправление претерпевает значительные изменения. Этот процесс базируется на Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [1], а регламентируется Законом Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [2], который предусматривает укрупнение и создание сильных, самодостаточных территориальных общин. Такие образования должны стать надежной институциональной основой передачи полномочий и ресурсов на уровень местного самоуправления, залогом эффективного развития публичной власти в Украине.

Также существует четкая позиция центрального уровня власти в Украине

относительно привлечения представителей гражданского общества к процессу формирования политик, основные положения которой утверждены Указом Президента Украины «О национальной стратегии содействию развития гражданского общества в Украине на 2016–2020 годы» [3] и детализированы Кабинетом Министров Украины в распоряжении «О плане мероприятий на 2017 год по реализации национальной стратегии содействию развития гражданского общества в Украине на 2016–2020 годы» [4]. Отмеченные нормативно-правовые акты стимулируют внедрение инструментов привлечения граждан к принятию управленческих решений, в том числе и на местном уровне, что непосредственно влияет на формирование гражданских компетентностей территориальных общин.

Анализ последних исследований и публикаций. Инструменты привлечения граждан к принятию управленческих решений весьма разнообразны, некоторые исследователи насчитывают порядка двух сотен таких инструментов, особенную популярность они получили в странах с развитой демократией участия. Можно утверждать, что привлечение граждан к процессу управления местным развитием стало неотъемлемой составляющей практики принятия эффективных решений органами местного самоуправления многих стран европейского сообщества. Выше изложенное ставит вопрос об упорядочении инструментов и процессов, возникающих при привлечении представителей гражданского общества к принятию управленческих решений с учетом их разнообразия,



создании нормативно-правовых документов типа методологических рекомендаций для объединённых территориальных общин. Подтверждают это публикации таких исследователей, как: В. Бабаев, Т. Безверхнюк, О. Берданова, О. Бобровская, Е. Бородин, С. Бушусв, В. Вакуленко, О. Васильева, П. Ворона, Н. Гончарук, Т. Гречко, И. Дробот, И. Ковтун, Т. Кравченко, В. Куйбида, М. Латынин, Т. Маматова, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Молоканова, Р. Плющ, О. Пономаренко, Л. Прокoppenko, В. Рач, С. Саханенко, С. Серегин, О. Тертышна, В. Толкованов, И. Хожило, И. Чикаренко, Ю. Шаров и другие. Однако остается множество вопросов, решение которых требует внимания: адаптация международных классификаций и типологий инструментов привлечения представителей гражданского общества к условиям объединённых территориальных общин в Украине, создание и отработка модели формирования гражданских компетентностей территориальных общин, обеспечение гражданского образования, готовности персонала органов местного самоуправления к внедрению новых инструментов привлечения представителей гражданского общества в управлении местным развитием.

Целью статьи является создание модели формирования гражданских компетентностей территориальных общин путем интеграции инструментов партисипации к процессу управления местным развитием в новых законодательных и нормативно-правовых условиях децентрализации публичного управления в Украине.

Изложение основного материала статьи. В рамках действующего законодательного поля муниципалитеты осуществляют процесс управления местным развитием при помощи программно-целевого подхода. Данный подход уже проявил себя, как наиболее эффективный инструмент управления во многих странах мира и уже сейчас демонстрирует ощутимые изменения в управленческом процессе на уровне территориальных общин.

Актуализируется потребность муниципалитетов в разработке общепринятых (типовых) методических рекомендаций по интеграции инструментов вовлечения представителей и организаций гражданского общества к

управлению развитием объединённых территориальных общин. Существующие рекомендации в большинстве случаев или устарели, или не проявили свою эффективность. Множество рекомендаций различных международных фондов международной технической помощи, которые не имеют статуса нормативных документов, содержат фрагментарный, узкоспециализированный характер, не предполагающий системных изменений. На данном этапе представляется целесообразной разработка методических рекомендаций под эгидой Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, имеющих системный характер – методические рекомендации по разработке программ содействия развитию гражданского общества на уровне объединённых территориальных общин. Такие рекомендации могли бы поставить на системную основу внедрение инструментов партисипации к программно-целевому подходу в управлении местным развитием территориальных общин, сформировали методическую основу для исполнительных органов местных советов.

Исходя из того, что приблизительное количество существующих в мире инструментов привлечения представителей гражданского общества к управлению местным развитием колеблется, по разным источникам, в районе двух сотен, значительно отличающихся во множестве аспектов, то, на наш взгляд, они требуют определенного упорядочения. Целесообразным является следующая классификация инструментов:

1. По происхождению привлеченных ресурсов: а) внутренние; б) внешние;
2. По субъектам внедрения: а) организации гражданского общества; б) органы власти; в) международные институты;
3. По роли органов власти: а) участие обязательно; б) участие не играет решающую роль или не требуется вовсе;
4. По сроку действия: а) постоянно действующие; б) циклические; в) разовые;
5. По механизму внедрения и деятельности: а) на конкурсной основе; б) императивные; в) смешанные [5].

В международном научном сообществе также выделяют несколько подходов к типологизации инструментов партисипации. На наш взгляд, наиболее удачным является подход, разработанный

Международной ассоциацией по партисипации – «Спектр общественного участия». Шкала «Спектра общественного участия» предусматривает пять основных уровней: 1) информирование; 2) консультирование; 3) привлечение; 4) сотрудничество; 5) делегирование (уполномочивание) [6]. Предлагаем подробнее остановиться на каждом из этих уровней.

1. «Информирование». Власти предоставляют объективную, прозрачную, полную информацию представителя гражданского общества о процессах управления местным развитием. Представители гражданского общества проявляют определенный интерес к управленческому решению, собирают информацию, которая поможет им в понимании проблемы и поиске альтернатив. Могут применяться следующие инструменты: веб-страницы, прозрачные офисы, публичные отчеты, стенды, публикация расписания работы совета, доступ граждан на сессии, информационные кампании, информационно-разъяснительные встречи, радиотрансляции, информационные листовки, плакаты, брошюры, он-лайн трансляция.

2. «Консультирование». Представители органов местного самоуправления берут на себя обязательства объяснять, прислушиваться, реагировать на беспокойство и переживания, того как гражданское общество влияет на принятие управленческих решений. Гражданское общество ожидает получать отклик, обратную связь по предлагаемым альтернативам. Могут применяться следующие инструменты: фокус-группы, социологические исследования, публичные обсуждения в самых разнообразных форматах, интерактивные карты.

3. «Привлечение». На этом этапе органы местной власти гарантируют сотрудничество, чтобы убедиться в том, что высказанные предложения, замечания прямо отражаются в разработанных решениях, и объясняют, как комментарии (предложения, замечания) представителей гражданского общества влияют на принятие окончательного управленческого решения. В свою очередь, представители гражданского общества участвуют на протяжении всего процесса принятия управленческого решения, чтобы убедиться, что общественное мнение было правильно осознано и отображе-



но. Могут применяться следующие инструменты: воркшопы, совещательный опрос, механизм организаторов общин, стратегическое планирование, местные инициативы, общестественные слушания, электронные петиции.

4. «Сотрудничество». Местные власти обращаются непосредственно к организациям гражданского общества за советами и новыми идеями для принятия управленческих решений, гарантируют максимально использовать советы и рекомендации для принятия окончательного решения. Организации гражданского общества работают с местными властями на основе полноправного партнерства на каждом этапе принятия решений, включая разработку альтернатив и определение лучших решений. Могут применяться следующие инструменты: создание консультативно-совещательных органов, консенсусные меры, механизм фондов общин, органы самоорганизации населения.

5. «Делегирование (Уполномочивание)». Представители органов местной власти воплощают в жизнь решения, принятые обществом, либо передают ресурсы организациям гражданского общества для самостоятельной реализации. Гражданское общество играет ключевую роль в принятии, либо реализации, управленческого решения. Могут применяться следующие инструменты: гражданское жюри, делегированное решение, бюллетень, модель контрактования социальных услуг, бюджетные конкурсы проектов, местная инициатива, электронная петиция, бюджет участия.

Необходимо отметить, что каждый из уровней обладает своей определенной ролью и весом в участии как органов местного самоуправления, так и гражданского общества, это подтверждает мнение о том, что процесс двухсторонний и взаимозависимый. Крайне сложно достичь высокого уровня в одностороннем порядке, необходимо участие всех субъектов. В данном контексте набирает особый вес степень развитости гражданских компетентностей территориальных общин, потому что даже при готовности органов власти внедрять инструменты более высокого порядка – гражданское общество может не проявить должную заинтересованность. На наш взгляд, для большей объективности, этой

шкале необходимо добавить еще один уровень – «Неучастие», который даст возможность сделать еще лучшую градацию на уровне украинских объединённых территориальных общин. На этапе «неучастия» принятие решений органами местного самоуправления происходит абсолютно без привлечения общественности, в этом случае гражданское общество проявляет абсолютное равнодушие к управленческим решениям. То есть ни один инструмент привлечения гражданского общества не применяется. Исходя из этого, наиболее оптимальная модель формирования гражданских компетентностей территориальных общин может выглядеть следующим образом: 0 – неучастие; 1 – информирование; 2 – консультирование; 3 – привлечение; 4 – сотрудничество; 5 – делегирование.

Для того чтобы понять, каким образом осуществляется движение в данной модели, обратимся к определению Л. Рон Хаббарда, что «факторами, определяющими степень компетентности, являются Знания, Ответственность и Контроль – «треугольник компетентности», площадь которого равна способности справляться с чем либо, то есть его компетентности» [7]. В данной модели Л. Рон Хаббард под знаниями, в первую очередь, подразумевает не владение информацией, данными, а уверенными действиями в определенной области и достигнутыми результатами. Относительно «ответственности» Хаббард выделяет две стадии: причина и следствие. «Взять на себя ответственность и признать себя причиной означает предпринимать какие-то действия для улучшения ситуации» [7]. Можно сказать, что взять ответственность означает определить себя причиной происходящего вокруг, быть не сторонним получателем, а стать частью управленческих процессов. Л. Рон Хаббард определил контроль как «способность начать, изменить и закончить или остановить» [7]. То есть контроль – это не какие-то конкретные действия, а в первую очередь способность добиться нужных результатов.

Проецируя «треугольник компетентности» Л. Рон Хаббарда на формирование гражданских компетентностей территориальных общин, необходимо обозначить, что основой является знание управленческих процессов,

понимание того, что на них возможно влиять и в обязательном порядке необходимо контролировать все этапы. Когда гражданское общество на основании коллективных знаний становится причиной изменений и достигает определенных результатов, что и является отображением гражданских компетентностей территориальной общины.

Обратимся к подходу эволюции персональной компетентности, где каждый субъект проходит четыре этапа формирования компетентности: 1. Неосознанная некомпетентность. 2. Осознанная некомпетентность. 3. Осознанная компетентность. 4. Неосознанная компетентность [8]. На наш взгляд, данный алгоритм возможно применить к формированию гражданской компетентности территориальных общин. Так, на первом этапе гражданское общество не интересуется и не влияет на управленческие процессы, происходящие в территориальной общине, и является пассивным наблюдателем, не причиной, а следствием происходящих изменений. На втором этапе жители общины начинают интересоваться происходящими процессами, в определенные моменты могут проявлять свою неудовлетворенность происходящим, но понимают, что им не хватает знаний, умений, инструментов для влияния на управленческие процессы. На этапе «осознанная компетентность» происходят, на наш взгляд, ключевые изменения: от «следствия» гражданское общество переходит в статус «причины», активно участвует в процессе формирования местных политик, отстаивает и внедряет все новые и новые инструменты партисипации, отстаивает их закрепление на нормативно-правовом уровне. Интересы и потребности гражданского общества становятся основой для всех управленческих процессов, происходящих в общине; мало того, гражданское общество становится ключевым субъектом формирования таких политик. На четвертом этапе участие граждан в принятии решений становится нормой, как для них самих, так и для органов местной власти, уже на подсознательном уровне невозможно принятие управленческих решений без использования инструментов привлечения граждан. Местные власти неосознанно работают только на интересы гражданского общества, мысли



о личных интересах и неэффективном использовании ресурсов становятся неприемлемыми.

Исходя из вышеприведенной информации, первоочередным для методических рекомендаций объединённым территориальным общинам должен являться анализ текущей ситуации, а именно оценивание организационных способностей организаций гражданского общества и анализ функционирующих систем принятия управленческих решений на предмет действующих инструментов партисипации в существующих программах развития. А при наличии локальной программы содействия развития гражданскому обществу – ее разбор с привлечением организаций гражданского общества. На основании полученной информации необходимо определить примерный уровень инструментов по предложенной типологии формирования гражданских компетентностей территориальных общин, чем определить базовый уровень в объединённой территориальной общине. Возможно применение инструментов разного уровня, но переход на следующий уровень происходит только тогда, когда инструменты начинают применяться неосознанно на уровне общепринятой, нормативно закреплённой нормы.

Вернемся к необходимости методических рекомендаций по внедрению инструментов партисипации. Исходя из вышеизложенного, на данный момент каждая территориальная община имеет свой устоявшийся уникальный набор используемых инструментов привлечения граждан к процессу принятия управленческих решений, но в некоторых случаях такие инструменты и вовсе не используются. Для того чтобы рекомендации имели ценность для объединённых территориальных общин они должны обладать, во-первых, единым набором инструментов для оценивания текущей ситуации, во-вторых, пакетными рекомендациями относительно внедрения инструментов для каждого уровня по типологии, в-третьих, инструменты вовлечения граждан должны быть предусмотрены каждой программой развития.

Ситуация в каждой объединённой территориальной общине уникальна, но предложенные уровни дают возможность с большей эффективностью раз-

работать методологические рекомендации. На основании полученных данных рекомендуется разработать программу поддержки гражданского общества, где совместно с организациями гражданского общества определить наиболее близкие к данному уровню инструменты и наметить план формирования гражданских компетентностей территориальной общины более высокого уровня. Программа должна проецироваться на создание и внедрение системного подхода к привлечению представителей гражданского общества ко всем программам управления местным развитием.

При внедрении модели формирования гражданских компетентностей территориальных сообществ необходимо понимать, что не всегда и не все программы развития требуют инструментов наивысшего уровня, в большинстве случаев степень вовлечения гражданского общества должна адекватно соответствовать ее значимости. Нужно понимать, что основная масса причин, негативно влияющих на формирование гражданских компетентностей территориальных сообществ, такие как: несовершенное избирательное законодательство, которое настраивает кандидатов на борьбу капиталов (ресурсов), а не идей/проектов развития; завуалированность и чрезмерный бюрократизм управленческих процессов; сложная форма подачи проектов решений органами местного самоуправления, особенно для неквалифицированных жителей сельских территорий; отпечаток советской истории, где не существовало места критики идей правящей партии и права на иное/альтернативное мнение; отсутствие государственных программ общественного образования и просветительской деятельности среди молодежи; социально-политическая пассивность граждан – не преодолимы за малый промежуток времени, это устоявшиеся проблемы, которые требуют длительных системных вмешательств для изменения. Поэтому формирование гражданских компетентностей территориальных общин может значительно затягиваться во времени, и только правильно подобранные инструменты участия могут изменить ситуацию в публичном управлении как на местах, так и в целом в стране.

Выводы. Показано, что в новых законодательных условиях, которые

создались вследствие становления процессов децентрализации публичного управления в Украине, возрастает роль инструментов вовлечения представителей гражданского общества к управлению местным развитием при использовании программно-целевых подходов. Это делает целесообразным формализацию инструментов вовлечения граждан через принятие программы содействия развитию гражданского общества в каждой конкретной объединённой территориальной общине.

Особое внимание необходимо уделять этапу подготовки такой программы, на котором необходимо максимально объективно оценивать организационную способность органа местной власти, ключевых организаций гражданского общества, и функционирующие инструменты партисипации.

Одной из главных задач такой программы развития должен быть подбор уникального набора инструментов партисипации, который бы позволил сформировать более высокий уровень гражданских компетентностей территориальной общины.

Учитывая постоянную необходимость повышения профессионализма и качества программ развития, необходимо создание методологических рекомендаций для территориальных общин, которые бы включали дифференциацию инструментария.

Список использованной литературы:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // Про реформу місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р № 157–VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
3. Указ Президента України «Про затвердження національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
4. Розпорядження Кабінет Міністрів України «Про затвердження плану



заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» від 11 травня 2017 р. № 296–р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/296-2017-%D1%80>.

5. Серьогін С.М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін, Н.Г. Гончарук [та ін.] / за заг. та наук ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

6. Susskind L. & Carson L. (2008). The IAP2 Spectrum: Larry Susskind, in Conversation with IAP2 Members. *International Journal of Public Participation*, 2(2), 67–84. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.activedemocracy.net/articles/Journal_08December_Carson.pdf.

7. Хаббард Л.Р. Лидерство / Л.Р. Хаббард // Институт Хаббарда по Управлению г. Москва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hca.ru/statvi/statvi.2.html>.

8. Магический квадрат – Колесо компетентности // Консалтинговая компания «Системный Подход» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.system-approach.ru/2009/10/competence-wheel/>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кондратинский Александр Сергеевич – аспирант кафедры менеджмента и управления проектами Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kondratinskiy Aleksandr Sergeyevich – Postgraduate Student at the Department of Management and Project Management of Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

kondratinsky@gmail.com

УДК 345.5

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ (СУБСИДИАРНЫЕ) ДОЛЖНИКИ КАК ТРЕТЬИ ЛИЦА В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Олег КУЗЬМИЧ,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры судопроизводства
Учебно-научного юридического института
Прикарпатского национального университета
имени Василия Стефаника

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию юридической природы обязательств при участии дополнительных (субсидиарных) должников на предмет возможности признания их в качестве третьих лиц как самостоятельных субъектов гражданских правоотношений. Основное внимание уделено анализу юридической природы таких правоотношений в целом и их правовому регулированию в частности. С учетом особенностей правового регулирования обязательств при участии дополнительных (субсидиарных) должников проанализированы правовые связи с основными должниками и кредиторами, момент возникновения таких правовых связей, их содержание, а также правовые последствия выполнения дополнительными (субсидиарными) должниками своих обязательств, в результате чего был сделан вывод о наличии всех предпосылок для признания последних в качестве третьих лиц как самостоятельных субъектов гражданских правоотношений.

Ключевые слова: третье лицо, должник, кредитор, дополнительный (субсидиарный) должник, обязательства.

ADDITIONAL (SUBSIDIARNI) DEBTORS AS THIRD PERSONS ARE IN CIVIL LEGAL RELATIONSHIPS

Oleg KUZMYCH,

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor at the Department of Judicial Proceedings
of Educational and Scientific Law Institute
of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

SUMMARY

The article is devoted research of legal nature of obligations with participation of additional (subsidiarnikh) debtors for the purpose possibility of confession of additional (subsidiarnikh) debtors in quality the third persons as independent subjects of civil legal relationships. Considerable attention is spared the analysis of legal nature of such legal relationships on the whole and them to the legal adjusting in particular. Taking into account the features of the legal adjusting of obligations with participation of additional (subsidiarnikh) debtors legal copulas are analysed with primary debtors and creditors, moment of origin of such legal bonds their maintenance, and also law consequences of implementation of the duties additional (subsidiarnimi) debtors, a conclusion was as a result done in relation to the presence of all pre-conditions for confession of the last in quality the third persons as independent subjects of civil legal relationships.

Key words: third person, debtor, creditor, additional (subsidiarniy) debtor, obligation.

Постановка проблемы. Дополнительные (субсидиарные) обязательства неоднократно исследовались в юридической литературе как по общему правилу, так и в контексте тех или иных правоотношений с участием дополнительных (субсидиарных) должников, однако с точки зрения воз-

можности признания последних в качестве третьих лиц, дополнительные (субсидиарные) обязательства, о чем свидетельствует анализ доктринальных исследований, ещё не находили должного внимания среди ученых, в связи с чем вопрос о возможности признания дополнительных (субсидиарных) долж-