

каналів взаємодії інститутів державної влади та українського суспільства. Дієвим механізмом цього процесу має стати процес децентралізації, який з усіма вітчизняними особливостями проходить зараз перший етап свого одночасного усвідомлення і реалізації як владою, так і суспільством. Не вдаючись у всі особливості цього процесу, у контексті нашої проблематики відзначимо, що поступовий перехід багатьох управлінських функцій та фінансових можливостей, а відтак і проблем, з центру до регіонів «перенесе» з собою і значну частину протестних вимог суспільства, які постануть тепер не перед центральними, а перед регіональними державними інституціями та місцевими осередками активних громадян.

Тож в Україні формується об'єктивна тенденція до перенесення можливих активних політичних протестів з центрального на регіональний рівень, а відтак, у зв'язку з регіональними особливостями, до урізноманітнення форм, способів, динаміки та внутрішніх змістів політичної участі. Традиції, характеристики політичної культури певного регіону, особливості етнічної, професійної, конфесійної та інших ознак його населення, технології та способи формування місцевих еліт, їх політичні та економічні пріоритети (як публічні, так і не публічні) роблять регіональний політичний протестний рух в Україні суттєвим чинником вітчизняної політики.

Список використаних джерел

1. Політичний протест // Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / [За наук.ред.д-ра політ.н. Н.М. Хоми, О.М. Сорба, Л.Я. Угрин та ін.]. – Львів: «Новий Світ – 200», 2014. – 779 с.
2. Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг /За ред. В.Ворони та М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – 508 с.

*Узун Юлія Вадимівна, кандидат політичних наук, доцент,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ : ВНУТРІШНІ ТА ЗОВНІШНІ ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА.

В 2014-2016 рр. на виконання урядової програми утворення «замість 12068 громад – 1500 об'єднаних громад» в 2015 р. почався процес об'єднання. Динаміка процесу така: до 5 вересня 2015 р. було утворено 83 об'єднаних громади. Ці перші рішення ухвалювалися обласними радами, як на той час передбачалося законодавством. 5 вересня 2015 р. набув чинності Закон № 676-VIII, за яким «об'єднана громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання громад на місцевому референдумі та за умови відповідності цих рішень висновку, передбаченому ч.4 ст.7 цього Закону».

Відтак, з 5 вересня 2015 р. до 4 листопада 2015 р., за даними Державного Реєстру об'єднаних громад, з 789 громад було утворено 154 об'єднані громади. На 12 листопада 2016 р. – з 4622 територіальних громад (переважно сільських /їх 4303 з 4622/) утворені 367 об'єднані громади. Отже, за один рік 3833 територіальних громади об'єдналися в 213 громад.

Процеси об'єднання відбувалися у всіх областях, хоча і з різними обсягами і темпами. Найбільш активні процеси об'єднання спостерігаємо на територіях Хмельницької області (де з 569 громад утворено 26 об'єднаних) та Житомирської області (де з 565 громад утворено 32 об'єднані). На третьому місті з числа областей, де створюється найбільша кількість об'єднаних громад – Дніпропетровська область, де з 419 громад утворено 34 об'єднані громади. З числа найменш активних в процесах об'єднання – територіальні громади Харківської, Кіровоградської; Черкаської; Закарпатської; Київської областей.

Нажаль, процес об'єднання не призводить до бажаного вирівнювання середнього показника чисельності громад. Об'єднані громади мають чисельність від 1 тис. виборців (у найменшій об'єднаній Мельниківській громаді в Немирівському районі Вінницької області) до 37,5 тис. виборців (у найбільшій за чисельністю об'єднаній Лиманській ради Донецької області). У західних областях України, зокрема у Хмельницькій, Житомирській, Львівській, значна кількість об'єднаних громад мають чисельність 17 тис. – 27 тис. осіб і поєднують 40-54 населених пунктів. Так, у Львівській області Ходорівська міська громада об'єднала 42 села та 21,7 тис. осіб; у Житомирській області Олевська міська громада об'єднала 54 громади та 26,8 тис. осіб. Великі за чисельністю громади знаходимо і в Чернівецькій області, де Сторожинецька громада об'єднала 12 населених пунктів та 26,2 тис. виборців; у Полтавській області, де Шишацька громада об'єднала 63 (!) села і 12,2 тис. осіб, а найбільша за кількістю об'єднаних громад в Україні – Народицька селищна громада включила 65(!) сіл, хоча 6,5 тис. виборців.

З числа об'єднаних громад чисельність від 10 тис. до 37,5 тис. виборців має 61 громада. Очевидно, що завелика чисельність виборців громади може стати негативним чинником у забезпеченні реалізації форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Втім, велика кількість членів громади – запорука бюджетної самодостатності громади.

Більша кількість об'єднаних громад має чисельність від 3 тис. до 10 тис. виборців, що визначено урядом як достатня чисельність для збалансованого – з позиції забезпечення бюджетної самостійності та, одночасно, ефективності форм прямої участі – вирішення місцевих питань.

Між тим, в ряді областей країни питання об'єднання громад підвищило протестні настрої щодо реформування. Останнє розуміється не стільки як процес отримання прав на місцях внаслідок децентралізації, а, перш за все, як результат капіталізації економіки, при якій, внаслідок приватизації відбулося зменшення державних можливостей, що і обумовлює прагнення уряду передати мешканцям громад під їх відповідальність та фінансове утримання сукупність обов'язків щодо вирішення питань місцевого значення. Скорочення бюджетних

можливостей держави на фоні кризи (рівень бідності визнано на рівні 24,3 % громадян) та соціальної поляризації, що довели дані е-декларування, – не сприяють ентузіазму громадян щодо визнання стратегії децентралізації шляхом реалізації Закону «Про форми співробітництва територіальних громад». На фоні зuboжіння населення інновації уряду та органів влади залишаються непопулярними. Втім, на практиці усі вимушені визнати, що підписання Угод про співробітництво між громадами з метою спільного фінансування заходів вирішення місцевих проблем – є єдиним виходом в умовах, що склалися.

Дані Реєстру договорів про співробітництво громад на 12.11.2016 р. містить інформацію про 59 підписаних з 2015 р. договорів. Протягом 11 місяців 2016 р. було підписано 24 договори, переважно між громадами Полтавської, Волинської, Черкаської областей. Більшість договорів, як в 2015 р., так і в 2016 р., стосується тимчасових форм взаємодії. У 2016 р. серед предметів договорів – ремонти доріг (4 угоди); вивезення побутових відходів (3); придбання медтехніки (3); утримання центрів надання адмінпослуг та архівних установ (3); фінансування освітніх установ та культурних заходів (3); модернізація комунальних підприємств (2); газопостачання (1); організація пасажирських перевезень (1).

Оскільки співробітництво громад передбачає бюджетну децентралізацію, то у 2014 р. Верховною Радою були прийняті зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, якими розширено джерела наповнення місцевих бюджетів, розширено права місцевих органів влади. Об'єднані громади отримують переваги, бо їх бюджети прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, вони одержуватимуть ще й 60 % податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Статтею 16 Закону «Про співробітництво територіальних громад» визначено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших джерел, зокрема, держбюджету, міжнародної допомоги, кредитних ресурсів. Надбанням бюджетного законодавства (ст. 2411 Бюджетного кодексу) є те, що кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) мають бути спрямовані на виконання (на конкурсній основі) проектів співробітництва громад. Кошти місцевих бюджетів також спрямовуються на реалізацію проектів місцевого розвитку на конкурсній основі, досвід чого демонструють Полтавська і Дніпропетровська обласні ради.

Міжнародні організації теж здійснюють підтримку місцевого співробітництва громад в Україні. Так, ООН, реалізуючи *Програму розвитку ООН (ПРООН)* в Україні підтримують реформування України у сфері демократичного врядування та місцевого розвитку. Успішною ініціативою є *Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»*.

ЄС підтримує перспективний план дій України щодо впровадження 250 проектів реформ в ряді регіонів і міст України. Так, *проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ)*, наприклад, передбачає ряд грантових програм в регіонах країни з 2013 р. Так, у 2014 р. в Одеській області впроваджено *проект «Туризм як каталізатор економічного розвитку*

сільських територій», що фінансується ЕС і реалізується Одеським обласним агентством реконструкції та розвитку (ООАРР). Партнерами є Біляївська та Роздільнянська райдержадміністрації. Іншим прикладом програм ЄС є програма «Створення сучасної моделі управління регіональним розвитком ринку праці в Хмельницькій області». Діють й інші програми.

Рада Європи (РЄ) розробила механізм реалізації «Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» в період 2011-2014 рр. З 2015р. до 2017 р. РЄ реалізує Програму «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» в межах Плану дій РЄ для України на 2015-2017 рр.

Серед міжнародних донорських організацій, що працюють в Україні за програмами фінансування реформ децентралізації та місцевого розвитку є:

1) «Швейцарське бюро співробітництва» (SDC) та «Швейцарський центр ресурсів та консультацій з питань розвитку» (Skat), що фінансують українсько-швейцарський проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). З 2013 до 2017 рр. триває третій етап проекту;

2) Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) веде діяльність, наприклад, за такими проектами як: «Муніципальний розвиток та оновлення старої частини міста Львова» (2009-2017 рр.); «Реформа управління на сході України» (2010-2016 рр.); «Інтегрований розвиток міст в Україні» (2015-2018 р.); «Підтримка реформ децентралізації» (2015-2020 рр.) та багато інших;

3) Канадське агентство міжнародного розвитку – CIDA , що з 2010 р. до 2014 р. реалізовувало Проект «Місцевий економічний розвиток міст України» (проект МЕРМ). В результаті 12 міст сформували Профілі громад і Стратегічні плани власного розвитку, з отриманням фінансової підтримки від МЕРМ у розмірі 736 542 доларів. З 2015 р. CIDA розпочало проект «Партнерство для розвитку міст» в Україні (Проект «Проміс»), що здійснюватиметься до грудня 2020 р.;

4) Регіональна Місія Агентства США з Міжнародного розвитку (USAID) теж фінансує ряд програм: Програму «Об'єднаймося заради реформ» (2009-2013 рр.); «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (з 4 серпня 2016 р. до 8 березня 2021 р.); Програму «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ)-II.» (діє з 30 вересня 2011 р. до 28 лютого 2017 р.); Програму «Децентралізація сприяє більшій результативності та ефективності» (DOBRE) (діє з березня 2016 р. до 7 червня 2021 р.). За угодою очікується допомога 75 громадам в 7 областях України; «Програма розбудови місцевого потенціалу» (діє з 18 липня 2013 р. – 30 вересня 2017 р.). Програма залучає волонтерів Корпусу миру до співпраці з українськими громадськими організаціями; «Стратегія для розвитку місцевого самоврядування в Україні» (PULSE) діє з 14 грудня 2015 р. до 13 грудня 2020 р.; «Проект розвитку спроможності громадянського суспільства в Україні» реалізується з 11 липня 2014 р. до 10 липня 2019 р. Це система запровадження міні-грантів на проведення регулярних дискусійних заходів з питань розвитку потенціалу ОГС; Програма «Створення сприятливого середовища для діяльності

громадянського суспільства в Україні» діє з 11 липня 2014 р. до 10 липня 2019 р. Відповідає за цей проект USAID «Український незалежний центр політичних досліджень». Мета проекту – сприяти формуванню кращого законодавчого та стратегічного середовища для діяльності громадянського суспільства;

5) Посольство США в Україні реалізує грантові програми у сфері сприяння децентралізації в Україні. На сайті Посольства від 12.11.2016 р. пропонуються конкурс *«Невеликий грант»* (до 200 тис. доларів) та конкурс *«Великий проект»* (до 500 тис. доларів) на проекти щодо збереження археологічних об'єктів, пам'ятників, колекцій, що мають виняткову цінність у спадщині регіону; та ін.;

6) Грантові програми фонду «Творчий центр Каунтерпарт»;

7) Місія Міжнародного фонду «Відродження» надає мікрогранти для підтримки громадських місцевих ініціатив;

8) Український Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину (ICAP «ЄДНАННЯ») в листопаді 2016 р. запровадив *Програму «Школа фондів громад»* за підтримки Фонду Ч.Ст. Мотта (США);

9) Місія «Фонду Східна Європа» фінансує проекти: *«Місцевий соціальний розвиток»* (розвиток місцевих стейкхолдерів); *«Місцевий економічний розвиток»* (Програма *«Лідерство в економічному врядуванні (ЛЕВ)»* на 2014 - 2019 рр.); *Програма покращення умов для середнього та малого бізнесу*; *Програма розвитку державно-приватного партнерства (Public Private Partnership Development Program – (P3DP))*; *Програма створення робочих місць для людей з особливими потребами*; *«Ефективне управління та громадянське суспільство* (Тут передбачені: *«Програма Підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні»*; *«Проект Відкрите місто: посилення участі громадян у розвитку місцевої громади»* (діє з 2012 р. за підтримки Фонду Ч.Мотта (США). Станом на вересень 2016 р. в проекті приймають участь 31 місто України. Інструментом проекту є платформа www.opencity.in.ua, за допомогою якої мешканці міст-учасників можуть ініціювати та контролювати вирішення важливої для міста проблеми); *«Проект Е-врядування для підзвітності влади та участі громади (EGAP)»*; *Проект «Обмін кращими практиками місцевого самоврядування»*; *«Проект «Твій місцевий депутат»*; *«Проект сприяння плюралізму та діалогу в українському суспільстві»*; *Проект «Ефективне управління: залучення громадськості до розробки адміністративно-територіальної реформи»*; ін. В 2015 р. Фонд запровадив Конкурси з пошуку партнерів з сфери е-демократії у Вінницькій, Волинській та Одеській областях в межах програми *«Е-врядування задля підзвітності влади та участі громади»*;

10) ще однією організацією, яка опікується проблемами децентралізації України є Фондація українсько-польської співпраці (ПАУСІ). Її метою є підтримка спроможності України інтегруватись до євроатлантичних структур через запровадження польського досвіду, реформування місцевого самоврядування, активізація молоді. Так, на листопад 2016 р. фундація фінансує 4 проекти щодо прийняття «партICIPаторних» бюджетів. Наприклад,

проект *«Партиципаторний бюджет— можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади»* [2].

Отже, кількість іноземних фондів та програм вказує на значний обсяг форм зовнішнього співробітництва місцевих організацій та територіальних громад. Фінансова, технічна, інформаційна, методологічна підтримка іноземних організацій надає поштовху для співробітництва внутрішнього з метою реалізації програми уряду. Втім, проблемою залишається *визнання* ефективності стратегії об'єднання громад заради підвищення їх фінансової спроможності та активізації форм їх співробітництва. Так, в вересні 2016 р. громадські організації Болградського району Одеської області виступили проти пропозиції Офісу реформ з питань децентралізації в Одеській області щодо об'єднання 19 громад району в 4. Усі громади району, крім сіл Василівки, Дмитрівки і Городнього, прийняли рішення про збереження діючої адміністративно-територіальної структури району. В резолюції зазначили, що *«...так зване добровільне об'єднання громад приведе до скорочення мережі закладів охорони здоров'я, освіти і культури»*; відзначили, що рішення реформ суперечать Положенням Закону «Про об'єднання громад» в контексті порушення принципу «добровільності»; акцентували на етнокультурній особливості району (зазначається, що з 19 сіл району сформувалися 18 громад, з яких в 13 селах більшість жителів – болгари, в 3 селах – гагаузи, в 1 селі – албанці) і зробили заяву, що у разі об'єднання цих громад буде активовано чинник етнокультурної дестабілізації в регіоні [1].

Отже, процес децентралізації в Україні триває, хоча має очікуваний та небезпідставний спротив. Іноземні фонди здійснюють величезний вклад в запровадження нових методів адміністрування та підтримку місцевих ініціатив, розвиток громад та їх самоврядування, в реалізацію реформ деконцентрації влади та децентралізації адміністративно-територіальної системи. Внутрішні та зовнішні форми співробітництва, як очевидно, виступають активними чинниками значних структурних перетворень в країні.

Список використаних джерел

1. Болградский район выступил против объединения громад 14 сентября 2016 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://skoryk.info/activities/oppozitsionnyj-blok-bolgradskij-rajon-vystupil-kategoricheski-protiv-obedinenija-gromad-i-trebuetsja-objavit-nedoverie-glave-rga>.

2. Бюджетний процес на місцевому рівні в Україні / Презентація 2016 р. в проекті PAUCI [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.pauci.org/files/bpnr.pdf>.