

2. Ковалевський В.О Структура політичних комунікацій сучасної України / В. О. Ковалевський // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 17. – С. 137–144.
3. Паримський І. С. Загальні тенденції розвитку сучасної преси в Україні як важливої передумови творення інформаційного суспільства / І. С. Паримський // Актуальні питання масової комунікації. – 2011. – Вип. 12. – С. 5–8.
4. Набруско В. І. Громадська думка як інструмент соціокомунікативного впливу / В. І. Набруско // Наукові записки інституту журналістики. – 2011. – Т. 44. – С. 6–12.
5. Мазурок Ю. О. Роль урядових та неурядових інституцій у формуванні культури інформаційної відкритості суспільства / Ю. О. Мазурок // Вісник СевНТУ. – 2009. – Вип. 100 : Політологія. – С. 83–87.
6. Закон України “Про інформацію” від 10 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
7. Закон України “Про Концепцію Національної програми інформатизації України” від 4 лютого 1998 р. № 75/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 82.
8. Указ Президента України „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2001 р. № 325/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.
9. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 9 вересня 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
10. Заніздра Н. О. Державна інформаційна політика України на сучасному етапі та шляхи її вдосконалення / Н. О. Заніздра // Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського. – 2012. – Вип. 4 (75). – С. 193–196.
11. Кохан А. І. Нормативно-правові механізми забезпечення ефективності комунікативної складової у публічній політиці / А. І. Кохан // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 2. – С. 64–71.

*Павлюк Алла Петрівна, кандидат економічних наук,
завідувач сектору розвитку місцевого самоврядування та децентралізації
Національного інституту стратегічних досліджень*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

До основних завдань, визначених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні належать реальне

зміцнення самоврядування та надання громадам достатнього фінансового і матеріального ресурсу для вирішення завдань власного розвитку [1]. Зволікання з практичним впровадженням цих заходів вестиме до подальшого соціально-економічного занепаду багатьох територій та гальмування регіонального розвитку.

Базовою передумовою формування спроможності територіальної громади є наявність відповідного обсягу ресурсів (природних, економічних, фінансових, кадрових тощо), які за умови сприятливого інституційного середовища та ефективного управління забезпечать стійке економічне зростання та підвищення добробуту мешканців громади. Такого ресурсу не мають дрібні громади. Відтак основним механізмом формування спроможних територіальних громад обрано їхнє об'єднання. Цей процес регламентується законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [2], що визначив принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Законом передбачена організаційна та інформаційна підтримка, а також фінансова підтримка об'єднаних громад шляхом надання їм коштів на формування інфраструктури. Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. визначено умови формування спроможних територіальних громад, критерії визначення адміністративних центрів об'єднаних громад, порядок розроблення і схвалення перспективних планів формування територій громад [3].

На даний час перспективні плани формування територій громад схвалено обласними радами та затверджено Кабінетом Міністрів України для 23 областей (крім Закарпатської). Проте, за даними Мінрегіону, затверджені перспективні плани в цілому охоплюють близько 65 % території країни. Найбільш якісні перспективні плани, затверджені для Сумської, Миколаївської, Дніпропетровської областей, охоплюють більше 80 % території зазначених областей.

Станом на жовтень 2016 р. створено 367 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися або призначені перші вибори органів місцевого самоврядування. Найбільше об'єднаних територіальних громад створено в Тернопільській, Хмельницькій, Дніпропетровській, Львівській, Рівненській, Полтавській, Чернівецькій областях. Значна відмінність між регіонами за інтенсивністю реформування територіальних громад свідчить насамперед про неефективність діяльності окремих обласних адміністрацій щодо реалізації реформи децентралізації.

Водночас вже зараз можна говорити про наявність низки проблемних питань у процесі об'єднання громад, що потребують врегулювання:

- майже третина зі 159 об'єднаних територіальних громад (31,4 %), в яких відбулися вибори у жовтні 2015 р., мають чисельність населення менше 5 тисяч осіб., а 4 з них – менше 2 тисяч осіб. Незважаючи на те, що за своїми характеристиками такі новостворені громади не відрізняються від переважної

більшості існуючих (необ'єднаних) громад, вони переведені на прямі міжбюджетних відносини з Державним бюджетом України. Тобто, можемо констатувати, що створення значної частини об'єднаних територіальних громад відбулось без урахування вимог Методики щодо їх формування. Це може стати прецедентом, коли територіальні громади об'єднуюватимуться всупереч вимогам методики з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів. Проте такі громади не в змозі забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг та активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та необхідних ресурсів;

- внесено зміни до законодавства щодо можливості утворення однієї об'єднаної територіальної громади в межах цілого адміністративного району. Формування такої громади, до складу якої увійдуть кілька десятків населених пунктів, призведе до її «некерованості», ускладнення доступу членів громади до отримання адміністративних та соціальних послуг, подальшої деградації сільської місцевості, оскільки позбавляє можливості багатьох населених пунктів претендувати на статус адміністративних центрів окремих об'єднаних територіальних громад. Такий підхід фактично означає заміну районної ради на відповідну селищну або міську з одночасною ліквідацією сільських рад і матиме не лише негативний вплив на перебіг реалізації реформи децентралізації влади у частині формування спроможних територіальних громад, а й веде до дискредитації реформи децентралізації загалом;

- не врегульовано питання проведення виборів до органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли громади суміжних адміністративних районів;

- відсутні визначені часові рамки доопрацювання перспективних планів формування територій громад та власне термінів завершення самого процесу об'єднання та формування відповідних органів місцевого самоврядування. Це робить процес реалізації реформи хаотичним, різношвидкісним і неузгодженим на всіх рівнях управління;

- в окремих регіонах місцевим громадам для того, щоб об'єднатися, доводиться долати значний спротив органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного й обласного рівнів;

- виникли дисбаланси в системі «ресурси-повноваження»: кошти для надання освітніх, медичних та інших послуг надано в бюджети об'єднаних громад, але повноваження з управління відповідними закладами фактично зосереджені в структурі районних державних адміністрацій або залежать від рішень районних рад;

- відсутній закон щодо процедури та особливостей проведення місцевого референдуму, що не дозволяє приймати рішення про утворення об'єднаної територіальної громади на місцевому референдумі;

- відсутнє наукове обґрунтування критеріїв, індикаторів та оптимальних моделей формування спроможних територіальних громад.

У 2016 році створено нові фінансові можливості для об'єднаних територіальних громад. Зокрема, 26 листопада 2015 р. Верховна Рада України

схвалила низку законів, що вносять зміни до Бюджетного кодексу України щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад. Також внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році, якими розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг.

159 об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбулися місцеві вибори, отримали нові повноваження та ресурси і з 1 січня 2016 р. перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства обсяг власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зріс більше ніж у 2 рази порівняно з 2015 роком (з 827 млн. грн. до 1873 млн. грн). Виходячи із фінансових ресурсів, ці громади вже на початку бюджетного року змогли запланувати у своїх бюджетах кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у загальній сумі 275 млн. грн. [4].

В рамках державної фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад Уряд визначив порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури. 1 млрд. грн. субвенції, закладеної у Державному бюджеті на 2016 рік, спрямовано на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвиток інфраструктури та адміністративних центрів в громадах. Кошти субвенції розподілено між об'єднаними територіальними громадами за чіткою формулою: в залежності від кількості сільського населення і площі об'єднаної територіальної громади. Фінансування проектів за рахунок цієї субвенції відбувається згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

Додаткові можливості для підвищення спроможності територіальних громад створює запроваджений у 2015 р. механізм співробітництва територіальних громад, що передбачає можливість об'єднання їхніх фінансових та матеріальних ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, створення інфраструктури тощо. Фінансова підтримка проектів співробітництва територіальних громад забезпечується як державою, так і за рахунок коштів закордонних донорів у рамках фінансування програм сприяння місцевому розвитку.

Проте, незважаючи на наявність законодавчого підґрунтя, організаційної та методичної підтримки з боку Уряду, фінансової підтримки пілотних проектів, практичні результати щодо співробітництва територіальних громад є дуже незначними. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 1 квітня 2016 р. містив дані про 35 договорів щодо реалізації спільних проектів, які діють у 7 областях: Івано-Франківській, Полтавській, Хмельницькій, Чернігівській, Вінницькій, Житомирській, Черкаській.

Таким чином, можемо констатувати, що можливості для співробітництва територіальних громад і розвитку територій на даний час використовуються несповна. Для активізації цього процесу необхідно забезпечити насамперед ефективну комунікацію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцях, організаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування, поширення інформації щодо успішних практик реалізації проектів співробітництва тощо. В майбутньому різні форми співробітництва можуть знайти широке використання для поєднання зусиль і ресурсів об'єднаних територіальних громад в реалізації інвестиційних проектів.

Дуже важливо на даному етапі оперативно аналізувати проблеми та помилки, що виникають в процесі реформування територіальних громад, враховувати та виправляти їх у подальшому. Ключовими питаннями подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад мають бути: по-перше, розгляд його не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави, по-друге, забезпечення синхронізації з реформуванням галузей соціальної сфери; по-третє, застосування принципу добровільності об'єднання територіальних громад має супроводжуватись запровадженням дієвих механізмів заохочення територіальних громад до об'єднання.

Для вирішення означених та запобігання виникненню нових проблем у процесі подальшого реформування територіальних громад на основі положень законодавства про об'єднання територіальних громад необхідно:

- прискорити доопрацювання і внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад, встановити чіткі терміни доопрацювання перспективних планів обласними державними адміністраціями, схвалення їх на обласному рівні та затвердження Урядом;

- законодавчо врегулювати механізм приєднання територіальних громад до існуючих об'єднаних територіальних громад без проведення повторної повної процедури формування об'єднаної територіальної громади та процесу перевиборів органів місцевого самоврядування;

- забезпечити проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, міжнародної технічної допомоги;

- визначити кількісні критерії, за яких в селі, що входить до складу об'єднаної територіальної громади, має обиратись староста з метою ефективного використання фінансових ресурсів та забезпечення належного представництва інтересів членів об'єднаної громади у її виконавчих органах;

- організувати навчально-методичні семінари з питань проектного менеджменту для службовців органів місцевого самоврядування з метою суттєвого підвищення якості підготовки інвестиційних проектів для отримання коштів на їх реалізацію з Державного фонду регіонального розвитку та міжнародної фінансової допомоги;

- удосконалити методичне забезпечення, підготувати рекомендації та проекти типових документів для забезпечення ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад (порядок їх реєстрації, організація роботи ліквідаційних комісій, моделювання бюджетів тощо);

- запровадити механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо

- вивчити доцільність надання органам самоврядування об'єднаних територіальних громад можливості брати довгострокові бюджетні зобов'язання за проектами державно-приватного партнерства, пов'язаними з розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури у спосіб внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

4. Моніторинг спроможності територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=1663.

*Дмитренко Степан Петрович, кандидат політичних наук, доцент,
Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова*
ПОЛІТИЧНІ ПРОТЕСТИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Політичний протестний рух у сучасній Україні, попри значну увагу вітчизняних науковців та буремну соціально-політичну практику на центральному та регіональному рівнях, залишається важливим та актуальним для дослідження соціально-політичним феноменом. До сьогодні у політичній науці є дискусійними форми його прояву та здійснення, технології реалізації, мотиви, ефективність та рівень конструктивності чи деструктивності у впливах на реальну політику. З огляду на це, теоретичне уточнення та поглиблення дослідження цього явища не втрачає своєї важливості у сучасній Україні та актуалізує потребу всебічного вивчення вітчизняних протестних процесів.