

### **Список використаних джерел**

1. Веймер Д. Л. Аналіз політики. Концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг / Пер. з англ. – К. : Основи, 2000.
2. Релігійна свобода і права людини: Богословські аспекти / Збірник статей. – Львів: Свічадо, 2000 – 2004. – Т. 1–3.
3. Слободян О. Політика, що не проминає / О. Слободян. – К. : Дух і літера, 2009.
4. Этнос и политика: Хрестоматия / Авт.-сост. Прусаускас А. А. – М. : Изд-во УРАО, 2000.

*Узун Юлія Вадимівна, к. політ. н., доцент,  
Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова*

### **ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Розвиток регіональної політики та місцевого самоврядування в Україні залишаються об'єктом дослідження, обговорення та державної політики вже більше 20 років. З 2004 р. зміни в системі регіонального та місцевого розвитку було визначено завданням конституційного реформування, про що нагадує широко відомий законопроект змін до Конституції під номером № 3207-1.

В новітній політичний період, розпочатий після подій 2013-2014 рр. та підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованої 16 вересня 2014 р., наміри реформування системи адміністративного управління та управління регіональним розвитком були знову актуалізовані. Логіку реформування визначено в програмних документах влади щодо децентралізації та реформування місцевого самоврядування – в Угоді про коаліцію депутатських фракцій восьмого скликання (2014 р.) – «Європейська країна»; в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2014 р.; в «Стратегії Сталого розвитку «Україна-2020», в «Плані заходів щодо стратегії виконання Програми КМУ та Стратегії Сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента 12 січня 2015 р. [7 ; 8].

Зокрема, Стратегія Сталого розвитку «Україна-2020», що анонсує проведення 62 реформ в контексті 4-х векторів національного руху – «векторів розвитку, безпеки, відповідальності і гордості», визначає, що «за вектором відповідальності мають відбутися, зокрема, реформа регіональної політики, реформа децентралізації та державного управління, Конституційна реформа та реформа виборчого законодавства, а також Програма національної єдності та підтримки національних меншин. Результатом реформи, за визначенням, наданим у тексті Стратегії, має стати «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого

самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування».

В Програмі Кабінету Міністрів у частині II – «Нова політика державного управління» – вказується на завдання: «дерегуляції та зменшенні кількості точок дотику бізнесу та держави», «зменшення контролюючих органів з 56 до 28, функцій – з 1032 до 680», здійснення «децентралізації та регіонального розвитку з передачею функцій на місця», «скорочення державних службовців на 10 %», «прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів». Визнання урядом того факту, що 95 % громад є дотаційними, з яких 70 % – глибоко дотаційними, а також визнання факту наявності всього 5 % державної власності робить очевидним мету децентралізації, передання повноважень на місця – під відповідальність громад [1; 7].

В Угоді про коаліцію депутатських фракцій «Європейська країна» (2014 р.), що містить 17 розділів, присвячених окремим реформам, розділ II – «Конституційна реформа», розділ VI – «Реформа виборчого законодавства», розділ VII – «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», розділ XIV – «Забезпечення громадян комунальними послугами та реформування житлової політики» є такими, що визначають першочергові цілі парламентської діяльності в напрямі забезпечення адміністративної децентралізації, розподілу повноважень органів місцевого самоврядування на різних рівнях за принципом субсидіарності; належного ресурсного забезпечення – закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, забезпечивши визначення єдиних нормативів відрахувань з податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток суб'єктів приватного сектору економіки за кожним видом місцевих бюджетів та забезпечення сплати податку на доходи фізичних осіб виключно за місцем здійснення діяльності працівника, податок з доходів якого сплачується тощо; формування самодостатніх громад шляхом визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг; запровадження забезпечення ротації політичних еліт шляхом нового виборчого законодавства.

На важливості реформ політичного оновлення влади та органів управління, реформ децентралізації та розвитку самодостатнього місцевого самоврядування було акцентовано і в «Стратегії національної безпеки України», схваленій 25 травня 2015 р. В частині 3.3 цієї Стратегії – «Корупція та неефективна система державного управління» – було визнано «дисфункціональність і застарілу модель публічних інститутів, депрофесіоналізацію та деградацію державної служби, здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності». В цій самій Стратегії в частині 4.5 – «Реформування системи державного управління, нова якість антикорупційної політики» було

визначено за мету забезпечення очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними; реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців; децентралізацію функцій держави та бюджетних ресурсів; впровадження електронного урядування».

Протягом 2014-2015 рр. в країні були прийняті ряд нових Законів: «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р., «Про вибори до місцевих рад» від 14 липня 2015 р.

Також в першому читанні було прийнято законопроект № 2217 від 1 липня 2015 р. про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), розроблено та представлено законопроект «Про префектів» (2015 р.), Кабінетом Міністрів України було схвалено близько 8 проектів законодавчих актів, що стосуються процесів децентралізації та місцевого самоврядування, серед яких, наприклад, Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. і Розпорядження «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18 червня 2014 р. зі змінами від 8 квітня 2015 р.

Актуальним завданням залишається розробка нових редакцій законів: «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про порядок внесення та реалізації місцевих ініціатив», «Про свободу мирних зібрань».

Між тим, велике значення має оновлення процедур щодо забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Йдеться про внесені 14 травня 2015 р. зміни до Постанови Кабінету Міністрів № 996 (2010 р.), яка затверджує тепер оновлений «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та про внесені 8 квітня 2015 р. зміни до Постанови Кабінету Міністрів № 976 (2008 р.), яка затверджує тепер також оновлений «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Оновлені процедури пояснюють процес створення громадських рад, забезпечують активізацію процесів громадських консультацій, проведення громадських експертиз актів органів виконавчої влади (в тому числі й органів місцевої виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування, яким рекомендовано керуватися положеннями цих Постанов.

Окрім внутрішнього законодавства, на процеси децентралізації в Україні здійснюють вплив європейські нормативно-правові акти, ратифіковані парламентом України або прийняті в якості «Рекомендацій». На це вказує, наприклад, прийняття Верховною Радою України Закону «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 р. (сам Додатковий Протокол був прийнятий в м. Утрехті в 2009 р. країнами ЄС). На це також вказують і рекомендовані Комунікації ЄС та Позиції Комітету Регіонів, що діє як консультативний орган при Раді ЄС (наприклад, Комунікація ЄС «Наділення місцевих органів влади в країнах-партнерах повноваженнями для підвищення якості управління та більш ефективного розвитку» (СОМ, (2013, 0280)); Позиція Комітету Регіонів «Розширення прав і можливостей місцевих органів влади в країнах-партнерах для підвищення управління та більш ефективного розвитку» (CoR, 2013). Не менш значимими є Резолюції Європейського парламенту, зокрема Резолюція від 22.10.2013 р. «Для місцевих органів влади і громадянського суспільства: участь Європи у підтримці сталого розвитку» (2012/2288 (INI) та «Європейський порядок денний для України» (2013 р.), «Порядок денний Асоціації між Україною та ЄС» від 16 травня 2014 р.[3; 4]. Зокрема, в останньому йдеться про підписання нової програми «Контракт для України за реформи держави» з загальним бюджетом 355 млн. євро, яка має на меті сприяння уряду України у вирішенні потреб економічної стабілізації та реформуванні системи державного управління, забезпеченні проведення конституційної реформи, забезпеченні захисту національних меншин, забезпеченні розвитку східних та південних регіонів України, для чого в якості можливої допомоги з боку ЄС визначається – «Адаптація поточних програм ЄС з питань регіональної підтримки з метою забезпечення територіальної цілісності та посилення інвестиційного потенціалу регіонів, про які йде мова; використання фінансових ресурсів Європейського інвестиційного банку та Інвестиційного інструменту сусідства» [4].

Також мають значення двосторонні договори України та країн Європи щодо співпраці з питань міжнародної взаємодії регіонів та територіальних громад, щодо створення спільних проектів реформування регіональної політики. Так, 3 листопада 2015 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Українська асоціація районних та обласних рад та Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO підписали меморандум про співпрацю і підтримку у формуванні спроможних громад в Україні, про підтримку у встановленні міжнародних стандартів надання послуг населенню [9]. Йдеться про допомогу у створенні структур, формуванні бюджетів об'єднаним громадам, в яких пройшли перші вибори і вже готуються перші сесії місцевих рад.

Іншим прикладом такої співпраці є програма надання фінансової допомоги Україні у розмірі 136 млн. євро, з яких 10 млн. євро мають бути спрямовані на реформи децентралізації та урбанізації, ухвалена у Протоколі

переговорів про співробітництво між урядами України та Німеччини, підписаного 4 листопада 2015 р. [6].

Отже, очевидно, що підготовчий політико-правовий процес децентралізації відбувається за встановленими планами, закладаючи нову нормативно-правову базу для процесів децентралізації влади та для передання повноважень і відповідальності на місця.

Між тим, на рівні територіальних громад всі інновації уряду та органів влади поки що залишаються мало популяризованими і непопулярними. Про це свідчать дані Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, розміщений на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ. На 4 листопада 2015 р. Реєстр містить інформацію про 29 таких договорів. При цьому 27 з них заключені у 2015 р. і переважно в таких областях як Полтавська (13 договорів), Івано-Франківська (7), Чернігівська (5), Хмельницька (2), Вінницька (1), Житомирська (1). Переважна більшість договорів стосується конкретних тимчасових (на 1 рік, рідше – на 3-4 роки) форм взаємодії щодо підтримання місцевої пожежної охорони (придбання пожежних машин) та шкільних автобусів (Хмельницька, Полтавська області); вирішення проблем зі збиранням та утилізацією твердих побутових відходів (ТПВ) в громадах (Полтавська та Хмельницька області); здійснення енергозберігаючих заходів – ремонт дитячого садку та ремонт систем опалення (Чернігівська); будівництво та відновлення пошкоджених водозахисних дамб і берегоукріплень на річці Бистриця, завершення будівництва другої черги підвідного газопроводу високого тиску, будівництво полігону ТПВ і сміттесортувальної лінії, ремонт доріг (Івано-Франківська та Полтавська); ремонт амбулаторії з практики сімейної медицини (Полтавська); екологічні проекти (збереження та стале використання торфовищ (Чернігівська; програма «Спільний крок до чистоти довкілля» в Полтавській області); посилення соціального захисту громадян (Полтавська); створення спільних комунальних підприємств («Шляхрембуд» – Хмельницька область; Полтавська область).

Суб'єктами співробітництва є переважно сільські ради – це 87 %. 6% – селищні ради, 7% – міські ради районних центрів [2]. Територіальні громади обласного центру поки що не стали учасниками таких договорів, хоча ініціативи існують. Так, Одеський міський голова розпорядженням № 602 від 1.07.2015 р. ініціював організацію співробітництва територіальної громади м. Одеси та громади Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області щодо будівництва транспортної розв'язки.

Щодо процесу укрупнення територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання, то з 4 вересня 2015 р. згідно з законодавством рішення про об'єднання громад ухвалювалися обласними радами. За цей час було утворено 83 об'єднаних громади. А з 5 вересня 2015 р. набув чинності Закон України № 676-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з яким «Об'єднана територіальна громада вважається утвореною за цим Законом з дня набрання чинності рішеннями всіх

рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому ч. 4 ст. 7 цього Закону» [6]. Дані Державного Реєстру об'єднаних громад демонструють, що на 4 листопада 2015 р. з 789 територіальних громад утворено 154 об'єднані територіальні громади. При цьому з найбільш подрібнених Хмельницької області (з 213 територіальних громад) і Тернопільської області (з 166 територіальних громад) було утворено по 22 об'єднані територіальні громади. В Житомирській області з 49 територіальних громад було утворено 9 об'єднаних, у Львівській області з 46 громад – 15 об'єднаних, у Полтавській з 44 – 12, у Дніпропетровській з 43 – 15, в Одеській з 40 – 8, в Чернівецькій з 29 – 10, у Волинській з 22 – 5, в Запорізькій з 21 – 6, в Донецькій з 20 – 3, в Івано-Франківській з 16 – 3. В Рівненській області з 13 громад було утворено 5 об'єднаних, в Луганській з 10 громад – 2 об'єднані, в Черкаській з 8 – 3, в Сумській області з 8 – 1 об'єднана, в Закарпатській з 6 – 2, в Кіровоградській – також з 6 – 2, у Вінницькій з 4 – 2, в Миколаївській з 2 – одна, в Київській і в Херсонській областях з 4 громад по одній. Втім процес лише розпочався. І цілком реальним є виконання урядової програми укрупнення територіальних громад і утворення «замість 12068 територіальних громад – 1500-1800 об'єднаних громад» [1], адже в умовах економічної кризи шансів на отримання достатнього державного фінансування на потреби інфраструктурного та соціального розвитку не існує.

Очевидним для всіх є те, що найбільший тягар з виконання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів буде покладено на місцевих жителів, тим більш реформа Податкового та Бюджетного Кодексів має підготувати для цього належну основу.

В контексті логіки розвитку держави, в якій громадяни беруть активну участь у процесі формування владних рішень та контролю за якістю їх реалізації через процедури громадської консультації, громадської експертизи, громадської ініціативи тощо – передання/перекладання на громадян повноважень/відповідальності з питань реалізації місцевих справ має здаватися ефективним рішенням. Адже здається ефективним створення та всебічна (в тому числі державна) підтримка розвитку інститутів громадянського суспільства, які існують на основі методів фандрайзінгу, який передбачає активний пошук «грантодавців» для реалізації запропонованих об'єднанням програм.

Насправді ж не імітоване громадянське суспільство існує лише в умовах наявності потужного середнього класу, учасники якого здатні самостійно фінансувати діяльність «громадянського об'єднання» і бути самодостатніми та незалежними у громадській діяльності.

Отже, в умовах надто тонкого шару середнього класу в Україні передача повноважень на місця без одночасної політики економічного інвестування в нові форми виробництва та промислового розвитку містить не лише ризики подальшої ескалації соціально-економічної кризи, але і ризики повної дерегуляції в системі регіональних відносин. Адже територіальні громади, як і

громадські об'єднання, також стануть шукати «підтримки» у «грантодавців» і будуть виконувати програми на замовлення, що загрожуватиме відцентровими процесами.

Останні місцеві вибори в Україні продемонстрували, що головним суб'єктом «виборів без вибору» залишились партії олігархічних еліт та регіональних кланів, які, конкуруючи між собою, не здатні вибудувати «солідарну систему» соціальних відносин. Ротація політичних еліт не відбулась і є загроза, що поняття «імітація» може стати домінуючим при характеристиці трансформаційних процесів в регіональній політиці.

### Список використаних джерел

1. Децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування. ч I. / Відеороз'яснення / Офіційний сайт Міністерства Регіонального розвитку та ЖКГ; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/announces/decentralizaciya-vladi-i-reforma-miscevogo-samovryaduvannya--ch-i-437806/>

2. Дзюпін М. Співробітництво місцевих громад – невикористані резерви / М. Дзюпін .; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/18787.aspx>.

3. Європейський порядок денний для України (2013 р.); [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_nauk\\_an\\_rozrobku/Evropejskyj%20poryadok%20dennyj%202014.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_nauk_an_rozrobku/Evropejskyj%20poryadok%20dennyj%202014.pdf).

4. ЄС-Україна – Європейській порядок денний реформ від 16.05.2014 р. ; [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_ua/ear\\_16052014\\_in\\_ukrainian\\_1.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_ua/ear_16052014_in_ukrainian_1.pdf).

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 4 вересня 2015 р. № 676-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/676-19>.

5. Німеччина виділить Україні 136 млн. євро фінансової допомоги / Новини від 04.11. 2015 р.; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://replyua.net/news/16357-germaniya-profinansiruet-celyu-ryad-ukrainskih-programm.html>.

6. Програмні документи щодо децентралізації та реформування місцевого самоврядування; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/programni-dokumenty-schodo-decentralizaciyi-ta-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-941659/>

7. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10#n10>.

8. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2015 ; [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/maemo-konsoliduvati-zusillya-usih-prihilnikiv-decentralizaciyi-v-ukrayini---vyacheslav-negoda-pid-chas-pidpisannya-memorandumu-p-277132/>.

*Голка В.Є., аспірант,  
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет  
ім. К. Д. Ушинського» (Одеса)*

## **МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИК КРАУДСОРСИНГУ У ПРОЕКТАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

В останні роки відбувається пошук нових дієвих технологій для взаємодії з громадськістю на усіх рівнях – від глобального до локального. Як наголошує К. Левіна, «сьогодні від моделі *co-operation* ми переходимо до моделі *co-creation*. На передній план виходить обмін ідеями та поглядами для досягнення найкращого результату» [3, с. 36]. Провідним трендом стає активізація соціально-політичного дискурсу шляхом його віртуалізації та використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій.

Краудсорсинг є одним із форматів взаємодопомоги людей. Краудсорсинг – це залучення людських можливостей для спільного вирішення певних проблем чи втілення проектів. Якщо завдяки краудфандингу спільними зусиллями збирають кошти, то в краудсорсингу спільними зусиллями виконують конкретну роботу – це може бути як фізична допомога, так і щось безособове. Краудсорсинг уможлиблює втілення запланованої ідеї силами звичайних людей – волонтерів і просто небайдужих.

Краудсорсинг означає: 1) «використання колективного розуму і праці добровольців для різних корисних цілей, зокрема і комерційних» [1, с. 39]; 2) «передачу організацією певних функцій невизначеному колу осіб без укладання трудової угоди на основі публічної оферти» [4]; 3) «процес передачі завдань значній, часто анонімній, кількості індивідів «людському натовпу» (Інтернет співтовариству) та залучення їхніх активів, ресурсів, знань або досвіду» [8, с. 8]; 4) «отримання ідей, відгуків для прийняття рішень щодо розвитку діяльності корпорації» [6, с. 4]. Тлумачний словник «Merriam-Webster» визначає краудсорсинг як «метод отримання необхідних послуг, ідей чи інформації шляхом звернення до великої кількості різноманітних груп, найчастіше за допомогою мережі Інтернет» [7]. Отже, краудсорсинг – це спільна інтелектуальна робота великої кількості незнайомих між собою людей над спільним завданням у мережевому середовищі [3, с. 36].

Краудсорсинг можна розглядати як новий формат соціально-політичного діалогу. Його особливості:

- відсутність оплати (зрідка – мінімальна винагорода) за виконувани функції;
- значна кількість добровольців-виконавців у проекті;