

«Штаби реформ» і участь громадськості в реформі місцевого самоврядування

Реформа з децентралізації сьогодні залишається топ-темою і, мабуть, стане ще більш актуальною після виборів. Досвід розвинутих держав засвідчив, що успіх реформ значною мірою залежить від двох факторів: організації процесів реформування та залучення до них громадськості. Тому питання діяльності «штабів реформ» та участі в цьому громадськості є надзвичайно актуальними.

Асоціація сприяння самоорганізації населення проаналізувала, як залучається громадськість до обговорення, планування та реалізації заходів, пов'язаних із об'єднанням територіальних громад на протязі останніх півроку.

Навесні цього року розпочалась активна фаза добровільного об'єднання територіальних громад. Організація цих процесів була покладена на своєрідні «штаби реформ», створені на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

На загальнодержавному рівні – це Національна рада реформ, Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, Центральний офіс реформ. Ці структури опікуються підготовкою необхідних нормативних актів, аналізом ходу реформи, виробленням рекомендацій щодо її оптимізації. У роботі цих «штабів» беруть участь переважно експерти київських громадських організацій. Представники же інститутів громадянського суспільства з регіонів України до їх діяльності практично не залучаються.

На регіональному рівні – це заступники голів обласних державних адміністрацій з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, Офіси реформ, спеціально створені робочі групи щодо підготовки Перспективних планів формування територіальних громад і реформування місцевого самоврядування тощо.

Яка ж практика **залучення громадськості** до обговорення, планування, та реалізації заходів, пов'язаних із об'єднанням громад? Адже, за законом, **об'єднання громад проводиться добровільно**. Чи завжди враховуються думки та пропозиції членів територіальних громад? Відомо, що ні. Чому? На це впливає чимало факторів: політична воля, сформований «зверху» Перспективний план, невміння громади доносити свої пропозиції, небажання влади йти на контакт, позиції сільських, селищних, міських голів, працівників районних органів влади та ін.

Зрозуміло, на практиці майже неможливо врахувати усі думки і пропозиції, оскільки трапляється, що вони суперечать одна одній. Наприклад, громада бажає об'єднатися, утім, щоб центр був у її населеному пункті. А громада іншого села вважає навпаки. Людям часто не вистачає вміння домовитись та дійти консенсусу.

Жителі бояться змін, бо переважає думка, що після об'єднання якість надання послуг органами місцевого самоврядування погіршиться, а розвиватись буде лише центр громади. Однак на практиці, якщо пропозиції громади аргументовані, а жителі їх

відстояли, то вони враховуються у Перспективному плані, а обласна державна адміністрація може надати позитивний висновок щодо об'єднання цих громад саме в запропонованому ними форматі.

Безумовно, найбільш точно визначити бажання, бачення мешканців до об'єднання з іншими громадами міг би проведений **місцевий референдум**. Адже у громадських обговореннях, як правило, бере участь не більше 10-15% жителів. Але оскільки питання проведення місцевого референдуму сьогодні законодавчо не врегульоване, члени громад позбавлені можливості використовувати цей механізм прямої демократії.

Чи враховується в ході реформи принцип відкритості, прозорості дій влади та громадської участі? Тут найбільше питань виникало на етапі формування проектів перспективних планів. Траплялись випадки, коли вони створювались за зачиненими дверима, а вже згодом виносились на обговорення (якщо взагалі виносились). У більшості випадків, громадськість включалась у цей процес вже тоді, коли об'єднання громад вже йшло повним ходом.

Однозначну причину такої ситуації назвати важко, але до факторів, які на це впливали, можна віднести стислість строків, які були відведені на підготовку проектів перспективних планів формування територіальних громад, погану обізнаність громадськості, відсутність на місцях належної інформаційної кампанії, а також особистий інтерес сільських, селищних, міських голів та працівників апарату місцевих рад, які у процесі такого об'єднання мали би втратити роботу.

Основну інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, місцевих депутатів та посадових осіб місцевих рад зазвичай проводили **Офіси реформ**. Їхній штат – декілька працівників, повноцінно працювати вони розпочали лише у травні місяці 2015 року. Звичайно, за декілька місяців приділити належну увагу усім громадам змоги не було, хоча до деяких громад члени Офісів реформ їздили із роз'яснювальними зустрічами по декілька разів. На жаль, при цьому майже не було використано ресурсу громадських організацій, активістів, волонтерів тощо.

У громадах, які вже об'єднались чи перебувають на певній стадії об'єднання, в обов'язковому порядку проводяться громадські обговорення. Порядок їх проведення визначають місцеві ради. Наразі немає сталої практики організації їх проведення, немає і мінімальних вимог до осіб, які мають бути на них присутніми, до процедури їхнього проведення. Це негативно впливає на врахування думки більшості учасників.

Залучення громадськості до формування Перспективного плану зазвичай відбувалося за допомогою громадських обговорень проекту цього плану на рівні області та району. При цьому на рівень залучення громадськості вплинуло, безумовно, те, що у Методиці формування спроможних територіальних громад вказано, що громадськість лише **може**, а не обов'язково **має** бути залучена.

В областях на початку 2015 року були створені спеціальні робочі групи, назви яких (а відповідно і цілі діяльності) різняться. Наприклад: «Робоча група з розроблення Перспективного плану», «Робоча група із децентралізації та реформування місцевого самоврядування» та ін.

Практика залучення громадськості до складу таких груп також різна. Були створені робочі групи із широким представництвом громадського сектору, науковців і навіть

представників органів самоорганізації населення. Однак, є робочі групи, де в їхньому складі немає жодного представника НУО. Це стосується, зокрема, робочих груп, створених у Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Полтавській, Сумській, Херсонській областях.

Інформаційних повідомлень про проведення консультацій з суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями, представниками громад з питань розроблення проектів Перспективних планів та внесення до них змін небагато. Переважно це одне-два повідомлення на регіон. Такі обговорення проводились на обласному та районному рівнях із залученням представників місцевих державних адміністрацій та Офісів реформ.

Зі змісту цих повідомлень можна зробити висновок, що **суб'єкти господарювання та їх громадські об'єднання** (з якими Офіси реформ проводили консультації) офіційно не надто цікавляться процесом об'єднання територіальних громад.

Суб'єкт господарювання – це юридична чи фізична особа, що здійснює діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність. Тому потрібно в подальшому враховувати необхідність проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед цієї категорії осіб, які мають бути локомотивами економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Що потрібно зробити для удосконалення процесу добровільного об'єднання територіальних громад із залученням громадськості

По-перше. Має активно проводитись інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення, особливо у віддалених від районних центрів населених пунктах. Така робота може бути організована та проведена органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, Офісами реформ, громадськими об'єднаннями, органами самоорганізації населення, експертами, місцевими активістами чи волонтерами, які спеціалізуються у питаннях децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Для підвищення ефективності такої роботи необхідно активізувати роботу створених регіональних робочих груп з реформування місцевого самоврядування, можливо, оновити їх склад. До цієї роботи також варто залучати громадські ради, що створені при обласних та при районних державних адміністраціях. Доцільно також залучати профспілки, підприємців, молодь та студентів.

Для усіх цих осіб треба попередньо проводити навчання з питань децентралізації та об'єднання територіальних громад. Обласні ради теж повинні долучатись до цього процесу обговорення, організовувати публічні заходи, дискусії, проводити роз'яснювальну роботу, розміщувати банери Офісу реформ на офіційних сайтах тощо.

По-друге. В окремих областях України існує необхідність внесення змін до Перспективних планів об'єднання територіальних громад із максимальним врахуванням позицій місцевих жителів. Тому (за прикладом Дніпропетровщини) варто розпочати роботу щодо внесення змін до Перспективних планів на основі збору та аналізу конструктивних пропозицій від громадськості.

По-третє. Для повноцінного врахування думки членів територіальних громад що об'єднуються, має бути прийнятий Закон України «Про місцевий референдум». Окрім цього, на законодавчому рівні необхідно врегулювати порядок проведення загальних

зборів (конференцій) членів територіальних громад за місцем проживання, який забезпечить правове врегулювання одного із цих базових видів громадських обговорень і групового прийняття рішень.

Проект такого закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» був зареєстрований 24.03.2015 у Верховній Раді України під номером **2467**. Важливо, що цей закон дає також можливість проведення конференцій під час проведення громадських обговорень та прийняття громадою легітимних рішень. У разі нагальної потреби можна проводити консультативні референдуми (опитування). Вони найбільшою мірою можуть відобразити настрої населення щодо об'єднання.

По-четверте. Існує необхідність надання фахової аналітичної допомоги територіальним громадам, що об'єднуються, стосовно розвитку об'єднаних громад. Мається на увазі підготовка та впровадження стратегій розвитку територій, формування статутних документів, розробка проектів комплексних планів соціально-економічного та культурного розвитку громад, інформаційного супроводу реформ тощо. До цієї роботи варто залучати як представників Офісів реформ, так і незалежних, в тому числі громадських експертів, фахівців аналітичних центрів та ін.

По-п'яте. Велике значення для залучення громадськості має політична воля на державному, регіональному та місцевому рівнях. Важливо також, щоб журналісти під час висвітлення цих непростих процесів, якими супроводжується реформа місцевого самоврядування, керувались достовірними даними, надавали спектр думок усіх сторін, поширювали кращі практики.

Важливо уникати спекуляцій на проблемах об'єднання громад, які ведуть лише до дискредитації самої реформи. Цей процес має відбуватися дійсно добровільно, ретельно проробляється з урахуванням думки громадськості та з використання механізмів місцевої демократії.

Бо ця реформа торкається майже кожного.

Марія Дзюпин,
Аналітична група ВГО «Асоціація
сприяння самоорганізації населення»



Думки та позиції викладені у цьому звіті/публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.