

ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ НОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Метою даного аналізу є дослідження проблем та перспектив проведення процесу реформування на місцевому рівні (на прикладі Одеської області) та проблем забезпечення демократії участі на місцевому рівні у новій реформованій системі влади.

На виконання ініціатив з проведення децентралізації публічної влади в Україні Верховною Радою були прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII.

Крім того, питання децентралізації публічних фінансових ресурсів знайшли відображення у змінах до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, ухвалених Законом від 28.12.2014 № 79-VIII.

Розпочинається конституційна реформа, яка покликана сформувати ефективну модель управління державою на вищому рівні. У реформованій управлінській політичній та адміністративній системі територіальним громадам відводиться роль базових елементів, а центральні органи влади анонсують свою підтримку в перетворенні цих громад на дієздатні та спроможні.

Окремо слід зупинитись на реалізації державної ініціативи з об'єднання територіальних громад. Перший етап реалізації закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вже пройшов. Зокрема, Кабінет міністрів України своєю Постановою від 8 квітня 2015 року № 214 затвердив «Методику формування дієздатних територіальних громад», відповідно до якої відбувається другий етап – складання перспективних планів формування територіальних громад обласними державними адміністраціями та ухвалення їх Кабінетом Міністрів України.

Наступними етапами мають стати об'єднання територіальних громад у відповідності до перспективних планів та формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад і проведення в цих громадах перших місцевих виборів.

1. Проблеми та перспективи проведення процесу реформування на місцевому рівні

Слід зазначити, що Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на своєму сайті достатньо повне роз'яснення ухваленої «Методики формування дієздатних територіальних громад»¹ з переліком рекомендацій, якими регіональна влада має керуватись у процесі об'єднання громад.

¹З роз'ясненням ухваленої Методики можна ознайомитись на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України <http://www.minregion.gov.ua/news/gennadiy-zubko-predstaviv-narodnim-deputatam-marshrutnu-kartu-stvorennya-spromozhnih-gromad-429507/>

В Одеській області, наприклад, процес реалізації Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вже розпочався. Зокрема, на виконання доручення Кабінету Міністрів України, Одеська обласна державна адміністрація створила робочу групу, яка буде координувати процес об'єднання територіальних громад в області (розпорядження голови облдержадміністрації від 10 квітня 2015 р. №209/А-2015 "Про утворення робочої групи з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад Одеської області")². Розроблений Перспективний план об'єднання громад, який у кінці травня розглядається на сесії Одеської обласної ради.

Однак, слід окреслити наступні **ризик**, які можуть виникнути на місцевому рівні у процесі реформування:

По-перше, для того, щоб отримати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку на проекти розвитку місцевої інфраструктури, Урядом встановлений термін затвердження Перспективних планів до 1 червня 2015. У зв'язку із цим виникає ризик, що окремі регіони та обласні державні адміністрації намагатимуться у стислі строки сформувавши Перспективний план об'єднання територіальних громад (далі – Перспективний план) без проведення ґрунтового аналізу такого об'єднання, громадських слухань та **роз'яснювальної роботи** в кожних громадах, які підлягають об'єднанню.

Процес розробки Перспективних планів повинен проводитись із урахуванням всіх важливих факторів – інфраструктурних, економічних, етнополітичних, культурних, історичних, оскільки невважений підхід до процесу об'єднання громад може дискредитувати весь процес децентралізації та підірвати довіру населення до реформи.

Відповідно, виникає інший ризик – незабезпечення участі та неврахування позицій **всіх зацікавлених суб'єктів** на регіональному рівні, яких торкається реформування (територіальна громада, органи місцевого самоврядування «базового рівня», обласна рада, обласна державна адміністрація, громадські організації, науково-дослідні установи та ін.).

Як показує досвід нашої та інших країн, ця участь є необхідною умовою реалізації будь-яких реформ. Оскільки у разі відсутності прозорості та публічності проведення всіх етапів об'єднання громад – від формування перспективних планів до проведення громадських обговорень та ухвалення рішень про об'єднання, а також якщо територіальними громадами об'єднання буде сприйматися як **нав'язане згори**, існує можливість виникнення протестів окремих територіальних громад, та навіть саботажу цієї реформи.

У зв'язку із цим особливої актуальності набуває проведення на постійній основі, систематичної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед територіальних громад, органів місцевого самоврядування та громадських організацій щодо особливостей та нюансів реформування.

² Див.: http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/decentr-vladi/rozporядzhennya_oda_209a-2015.pdf

Отже, при формуванні Перспективних планів необхідним є виявлення та максимальне врахування пропозицій громадян, висловлених під час проведення громадських слухань, а також рекомендацій експертів,

Наступний ризик – це проблема об'єднання громад в районах компактного розселення **етнічних меншин**. Цей пункт є особливо актуальним для південних районів Одеської області, де поряд розташовані населені пункти, в яких проживають представники болгарської, молдавської, гагаузької меншин. Очікувано, що в цих районах можливий активний спротив об'єднанню громад.

Отже, у процесі об'єднання територіальних громад в районах компактного проживання етнічних меншин необхідно ретельно провести громадські обговорення, роз'яснення та моніторинг громадських настроїв.

Також актуальним у процесі розробки Перспективного плану є консультації робочої групи із істориками, етнографами, політологами, соціологами, що вивчають суспільні процеси в цьому регіоні. Взагалі, стосовно питання територіальної, національної та будь-якої іншої ідентичності та її врахування у процесі об'єднання громад має бути проведено ґрунтовне дослідження специфіки всіх територій, що підлягають реформуванню.

Таким чином, слід зауважити що, регіональна влада очікувано зіткнеться з рядом проблем та труднощів у процесі впровадження ініціатив з децентралізації та об'єднання, тому її важливим завданням є вжиття усіх необхідних заходів для мінімізації ризиків на усіх етапах реформування.

За умов згаданих ризиків пропонуємо врахувати такі пропозиції аналітиків Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення:

• **рекомендації для органів регіональної влади:**

- забезпечити максимальне залучення органів місцевого самоврядування, представників територіальних громад, громадських інституцій, експертів до процесу формування Перспективного плану;

- забезпечити потужний інформаційно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання територіальних громад;

- забезпечити проведення навчальних семінарів для працівників органів місцевого самоврядування та громадськості щодо різних аспектів реформи;

- забезпечити максимальне врахування географічної, культурної, етнічної та іншої специфіки громад, що об'єднуються, та максимально враховувати рекомендації, сформовані в самих громадах.

Однак, самі громади, органи самоврядування, громадські об'єднання та активісти повинні не чекати запрошення, а активно включатися у процес децентралізації.

• **рекомендації для інститутів громадянського суспільства:**

- громадські об'єднання можуть створювати майданчики для обговорення проблем об'єднання територіальних громад – проведення

конференцій, круглих столів, семінарів із залученням експертів, місцевих активістів, органів влади, місцевого самоврядування;

- активно співпрацювати з органами регіональної влади, зокрема, надавати експертні висновки, рекомендації, консультації, у тому числі у формі громадської експертизи;

- створювати в усіх селах і у першу чергу в тих, де немає сільрад, та в селищах органи самоорганізації населення – як засоби опори для мікрогромад відповідних сіл, селищ, як інструмент колективного представлення і захисту інтересів мешканців відповідних територій.

2. Забезпечення демократії участі на місцевому рівні у новій реформованій системі влади

Розпочатий процес реформування публічної влади на принципах децентралізації шляхом передачі частки повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування є життєво необхідним, особливо в умовах складної суспільно-політичної ситуації, що склалася в Україні.

Разом із тим, на порядку денному актуальним залишається питання впровадження ефективних **механізмів демократії участі** на місцевому рівні, які нададуть територіальним громадам реальні інструменти впливу на прийняття важливих для громади рішень. Адже, є ризик, що не всі органи місцевого самоврядування, отримавши додаткові повноваження, у своїй діяльності будуть керуватись інтересами громади, тому на законодавчому рівні необхідно закріпити інструменти участі громади у виробленні місцевої політики та її реалізації, у тому числі у формі громадського контролю.

Сьогодні більшість членів територіальних громад України фактично не беруть участі у процесах розробки рішень та в управлінні комунальним майном, що знаходиться у власності цих громад. Серед причин такого стану речей можна відзначити наступні:

- відсутність чіткого закріплення на законодавчому рівні таких механізмів участі, як місцева ініціатива та громадські слухання;

- наявність патерналістських очікувань у значної кількості громадян та їхня неготовність брати участь у вирішенні важливих для громади питань³;

- недостатня інформованість місцевих громад про передбачені законодавством інструменти участі у вирішенні питань місцевого значення, включаючи діяльність органів самоорганізації населення (ОСНів).

Розвитку демократії участі сприятимуть наступні дії:

³За результатами загальнонаціонального опитування міського населення України щодо проблем міського населення України, реформ децентралізації та місцевого самоврядування, лише 39% громадян готові взяти участь в управлінні своїм містом. Опитування було проведене в листопаді 2014 року на замовлення АМУ Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” у співпраці з фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс». Див.: http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1.pdf

1) Сприяння затвердженню Статутів територіальних громад

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, сільська, селищна, міська рада на основі Конституції України та в межах цього Закону може приймати Статут територіальної громади села, селища, міста.

В Статутах територіальної громади мають бути закріплені механізми внесення та реалізації місцевої ініціативи, проведення громадських слухань, проведення громадської експертизи. Але сьогодні більшість Статутів територіальної громади є досить формальні і обмежуються деталізацією процесів комунікації влада-громада та зрідка – контролю громади за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування інтересам громади.

До того ж сьогодні в Україні менше 20% територіальних громад мають свої Статути, а аналіз чинних Статутів виявив, що в більшості з них не закріплені права на проведення місцевих ініціатив та громадських слухань. Окремі Статути містять великі блоки описового характеру, які розкривають історичну специфіку регіону, однак не містять механізмів забезпечення місцевої демократії та права участі територіальної громади у прийнятті рішень.

Окремі міські та більшість сільських і селищних рад недостатньою мірою розуміють, що собою уявляє Статут територіальної громади і не бачать необхідності в його ухваленні. Пересічні громадяни, які проживають в сільській місцевості, взагалі не володіють інформацією щодо існування такого механізму участі у виробленні та контролі виконання рішень органів місцевого самоврядування. Отже, ухвалення Статутів територіальних громад має стати важливим елементом розвитку демократії участі в Україні.

2) Сприяння створенню органів самоорганізації населення

Важливим елементом реформованої системи, який забезпечить участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення, може стати орган самоорганізації населення, створений в межах населеного пункту, який підлягає об'єднанню. Використання такого механізму дозволить територіальним громадам на законних засадах зберегти свою самобутність, соціально-культурну ідентичність в рамках тих меж, в яких вони існували до об'єднання. Отже, громада на законних засадах отримає повноваження для вирішення питань місцевого значення.

Але для розвитку ОСНів, які можуть стати важливим елементом нової реформованої структури влади і включення громади у процеси налагодження власного життя необхідним є прийняття Верховною Радою України законопроектів «Про органи самоорганізації населення» (№ 2466) та «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (№ 2467), що були зареєстровані у верховній раді 24.03.2015.

3) Створення мережі громадського супроводу реформ

Таким чином, успішне впровадження розпочатої реформи місцевого самоврядування, що здійснюється одночасно із децентралізацією публічної влади в Україні, можливе, на нашу думку, за наявності трьох умов:

а) закріплення на законодавчому та місцевому рівні механізмів та інструментів участі громадськості у вирішенні проблем місцевого значення (мається на увазі прийняття вказаних вище двох законів, а також закону «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», ухвалення якого передбачено планом дій Уряду на виконання Програми «Відкритий Уряд». Крім того, повсюдне ухвалення Статутів територіальних громад, побудованих на основі стандартів демократії участі);

б) повсюдне створення ОСНів, у першу чергу на тих територіях, що піддаються об'єднанню, а також опанування активною громадськістю усіма інструментами громадської участі – для сприяння процесам реформування та захисту прав і реалізації інтересів громад, що реформуються;

в) створення мережі громадського супроводу реформ за участю представників інститутів громадянського суспільства, які у тісному контакті з центральними та місцевими органами влади, зокрема у співпраці з регіональними офісами реформ мають, з одного боку, сприяти успішному проведенню усіх етапів об'єднання територіальних громад, з іншого – допомогти у пошуку балансу інтересів усіх учасників процесу реформування і стимулювати активну участь громадськості на етапі подальшого розвитку реформованих громад.

***О. Калашнікова, А. Крупник
експерти ВГО АССОН***