



international
alert



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

досягнення, надії і побоювання

За фінансової
підтримки
Європейського
Союзу:



Цей документ був підготовлений International Alert за фінансової підтримки Європейського Союзу. International Alert і УНЦПД несуть усю відповідальність за зміст документа, який за жодних обставин не може вважатися як такий, що відображає позицію Європейського Союзу.

Макет: Nick Wilmot Creative

© International Alert/Український незалежний центр політичних досліджень 2017

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

досягнення, надії і побоювання

серпень 2017 г.

ЗМІСТ

1. Передмова	3
1.1 Короткий опис реформи	3
1.2 Методологія	7
2. Досягнення	8
2.1 Позитивні сторони децентралізації	8
3. Надії	10
3.1 Найпоширеніші міфи	10
4. Побоювання	12
4.1 Мінуси і ризики децентралізації	12
4.2 Питання активності і відповідальності громад, демократія участі, ризики	13
4.3 Питання мовної та етнонаціональної політики в контексті децентралізації	14
4.4 Інфраструктурні виклики в процесі децентралізації	16
4.5 Проблема поінформованості про реформу	17
4.6 Зміна відносин органів місцевого самоврядування з виконавчою владою	18
4.7 Роль виконавчої влади в процесі об'єднання	18
4.8 Соціокультурні аспекти децентралізації	19
4.9 Проблема медичної реформи в контексті децентралізації	20
4.10 Сприйняття конституційної реформи, розуміння ролі префектів	21
4.11 Питання самоврядування на тимчасово непідконтрольній території	21
5. Висновки	23
6. Рекомендації	25

1. ПЕРЕДМОВА

Потреба децентралізації державного управління в Україні стоїть на порядку денному з перших років виникнення української державності. У вересні 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, задекларувавши відданість європейським стандартам управління¹. З тих пір різними урядами було зроблено декілька спроб провести необхідні реформи, але в силу різних причин вони не увінчалися успіхом. Втілення в життя системних змін почалося відразу після зіткнень на Майдані і зміни уряду на початку 2014 року. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади².

Чого вдалося досягти за понад три роки реформи? Які надії, очікування і страхи пов'язують з нею українці? Які елементи потребують пильнішої уваги суспільства і держави? Пропоноване дослідження дає відповіді на ці та багато інших питань.

1.1 Короткий опис реформи

Децентралізація – процес передачі повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

За словами одного з ідеологів децентралізації Анатолія Ткачука, реформа, котра втілюється в Україні, є унікально українською і не копіює досвіду будь-якої іншої країни. Вона має три складові:

1. реформа територіальної організації влади;
2. реформа місцевого самоврядування;
3. реформа регіональної політики.

Основне завдання реформи – створити умови для розвитку громад та наблизити послуги до людей шляхом формування заможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантувати належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

На першому етапі втілення реформи (до кінця 2014 року) Концепція³ передбачала:

- Внесення необхідних змін до Конституції України.
- Створення законодавчої бази для об'єднання громад.
- Врегулювання нового адміністративно-територіального устрою.
- Надання фінансової підтримки щойно створеним громадам, чітке розмежування їх власних і делегованих повноважень.
- Створення необхідних матеріальних, фінансових і організаційних умов для виконання цих повноважень.

На другому етапі (2015-2017 роки) планувалося уніфікувати стандарти надання послуг, реорганізувати місцеву владу на новій територіальній основі, провести вибори та ін.

1 Цей документ Ради Європи, ратифікований усіма 47 країнами-членами, зобов'язує сторони застосовувати основні правила, котрі гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади.

2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

3 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівня місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади мають бути передані повноваження згідно з її компетенцією за принципом субсидіарності. Серед них початкова і середня освіта, первинна медицина, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура. Повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування мають бути чітко розмежовані. Виконавча влада перейде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, у той час як адміністративний контроль в рамках, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування, ляже на плечі префектів, які замінять глав обласних державних адміністрацій.

Від самого початку реформа вийшла за часові рамки, визначені планом її втілення. Перша спроба внесення змін до Конституції до кінця 2014 року виявилася невдалою: Верховна Рада не встигла розглянути до осінніх виборів законопроект, запропонований Президентом, і його було знято з розгляду. Законопроект, який регулює об'єднання громад, пройшов перше читання влітку 2014 року, але прийнятий був тільки в лютому 2015-го. Також у лютому було прийнято закон «Про засади державної регіональної політики»⁴, яким закладено нові принципи формування регіональної політики.

Зовсім незаплановано першими змінами в законодавстві стали зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, внесені новообраною Верховною Радою в кінці грудня 2014 року. Ці зміни зміцнили фінансову базу місцевого самоврядування і створили стимули для об'єднання громад. Згідно зі змінами, частина податків лишалася на місцях, нові громади отримали можливість встановлювати місцеві податки і регулювати їх ставки. Також було створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), а бюджети новостворених громад отримали можливість перейти на прями відносини з державним бюджетом, тобто отримувати бюджетні субвенції, минаючи місцеві державні адміністрації.

Відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁵, завершення процесу об'єднання громад очікувалося до чергових місцевих виборів 2015 року. Воно мало бути добровільним, але на підставі перспективних планів, розроблених обласними адміністраціями, схвалених обласними радами та затверджених Кабінетом Міністрів. Ухвалення перспективних планів у деяких областях, а також друга спроба внесення змін до Конституції до місцевих виборів не відбулися через політичні причини. Призначення виборів у деяких об'єднаних громадах заблокували обласні ради через надмірну політизацію процесу.

Внесення змін до Конституції викликало значний спротив через випадкову або невідповідну прив'язку децентралізації до Мінського процесу. Саме передачу повноважень на базовий рівень державного управління українська влада протиставила вимозі президента РФ В. Путіна запровадити в Україні федеративну систему управління.⁶ В рамках Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод, підписаного 12 лютого 2015 року, Україна взяла на себе зобов'язання провести до кінця 2015 року децентралізацію з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів. Цей пункт заходів наштовхнувся на значний спротив громадськості, що вилився в силове протистояння під стінами парламенту 31 серпня 2015 року, внаслідок якого загинув один поліцейський. Це був день голосування за внесення змін у першому читанні.

Внаслідок цього внесення змін до Конституції було відкладено на невизначений термін. Незважаючи на те, що виконавчі органи місцевих рад та інститут префектів так і не було сформовано, як це

4 Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

5 Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

6 Закон Украины от 4 сентября 2015 года № 676-VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно организации проведения первых выборов депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов», Ukraine: Verkhovna Rada, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19/paran14#n14>.

передбачала конституційна реформа, реформування місцевого самоврядування та об'єднання громад продовжилось.

Проблему заполітизованості процесу формування об'єднаних громад і призначення виборів у таких громадах, яка виникла через надання обласним радам повноважень щодо формування громад, було вирішено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»⁷, що його було прийнято Верховною Радою 4 вересня 2015 року та підписано Президентом того ж дня. Кабінетові Міністрів було надано повноваження формувати громади, а призначення виборів у новостворених громадах передано Центральній виборчій комісії.

Паралельно Верховна Рада продовжила роботу з розмежування повноважень різних рівнів самоврядування. За словами Віце-прем'єра Геннадія Зубка, станом на травень 2015 року потрібно було змінити ще близько 150 законів⁸.

Перші в історії України вибори в 159 об'єднаних громадах відбулися 25 жовтня 2015 року, в день проведення чергових місцевих виборів. За перші вісім місяців 2016 року вибори пройшли ще в 25 громадах. Після проведення виборів в об'єднаних громадах в грудні 2016 року, в Україні має з'явитися 367 об'єднаних громад⁹.

Об'єднання відкриває шлях до використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку. Згідно із законом він становить 1% від прогнозованого обсягу доходів державного бюджету України. За інформацією на сайті фонду, «створення ДФРР дозволяє започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсних засадах і відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації»¹⁰. Також подані громадами проекти мають відповідати пріоритетам, визначеним стратегією регіонального розвитку, прийняття якої вимагає закон «Про засади державної регіональної політики».

Новоутворені громади також отримують право на субвенцію на формування власної інфраструктури. У 2016 році на такі цілі було виділено 1 мільярд гривень. У проекті держбюджету на 2017 рік ця сума залишилася без змін. При збільшенні кількості громад стимулюючий ефект цієї субвенції буде зменшуватися. Кошти субвенції розподіляються між об'єднаними громадами за чіткою формулою. Фінансування проектів за рахунок цієї субвенції відбувається відповідно до плану соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

Починаючи з 2015 року, з центрального бюджету до місцевих надходять медична та освітня субвенція, розраховані за формулами, розробленими розпорядниками коштів. Разом з тим питання створення центрів надання первинної медичної допомоги на рівні громад, як і питання оптимізації шкільної інфраструктури, залишаються багато в чому відкритими. До того ж, у 2017 році планується передати оплату комунальних послуг шкіл і медичних закладів, а також фінансування шкільних підручників місцевим бюджетам, вилучивши ці кошти з медичної та освітньої субвенцій.

Заплановано значне збільшення коштів Державного фонду регіонального розвитку. Разом з тим, експерти висловлюють побоювання, що фонд не отримає запланованих надходжень, оскільки наповнюватися він має за рахунок спецконфіскації, закон про яку ще не проголосований і очікування щодо якої деякі аналітики вважають завищеними¹¹.

7 Закон України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19/paran14#n14>.

8 Бюджетна децентралізація - це прогнозованість і стабільність місцевих бюджетів у 2016 році, Government Portal: Web Portal of Ukrainian Government, 1 May 2015, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=248134750.

9 367 ОТГ: оприлюднено Mapу процесу формування об'єднаних громад в Україні, Decentralisation of Power website, 12 October 2016, <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3494>.

10 Про ДФРР, <http://dfrr.minregion.gov.ua/pro-konkurs>.

11 Ivan Sikora, The 2017 state budget: How to avoid populism and political corruption, Zerkalo Nedelya.Ukraine, 12 November 2016, <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhbyudzheth-2017-yak-poperediti-populizm-i-politichnu-korupciyu-.html>.

Загалом експерти стверджують, що децентралізація в Україні, хоча і не слідує початковому плану, просувається швидше, ніж в інших країнах, які цей шлях вже пройшли. За словами Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана, реформа децентралізації залишається пріоритетним напрямом діяльності уряду в 2017 році¹².

У свою чергу, процес реалізації реформи децентралізації створює низку потенційних викликів і ризиків у сфері соціокультурної політики, ефективного управління, розвитку ефективного політичного плюралізму в громадах, включаючи:

- **Посилення соціально-економічних диспропорцій:** ризики соціально-економічної диференціації, зростання соціально-економічних диспропорцій між ресурсозабезпеченими й економічно вразливими об'єднаними громадами, а також ризики в системі державного управління та у взаєминах центр-регіони.
- **Обмежений контроль за виборами:** відсутність ефективного контролю з боку громадських інститутів і Центральної виборчої комісії над процесом виборів в об'єднаних громадах може призвести до виникнення локальних політичних конфліктів, посилення політичних монополій. Деякі експерти наголошують на потенційних ризиках криміналізації процесу виборів у громадах. Наприклад, громадськими організаціями відзначалися три головні проблеми виборів в об'єднаних громадах у грудні 2016 року – криміналізація виборів, підкуп і використання адмінресурсу. 18 грудня 2016 року було зафіксовано більше порушень, ніж під час виборів до органів місцевого самоврядування в 2015 році¹³.
- **Невиконання поточних зобов'язань:** існують побоювання, пов'язані з порушенням домовленостей соціального плану в процесі життєдіяльності об'єднаної громади. Наприклад, зміна депутатського складу ради або пріоритетів діяльності об'єднаної громади може дезавувувати частину домовленостей.
- **Національні меншини:** використання різними політичними партіями теми мобілізації національних меншин в процесі об'єднання громад, де представники національних меншин склали більшість до початку децентралізації. Цей ризик було озвучено під час дискусії про процес об'єднання громад в Одеській області.
- **Законодавчі питання:** існують потенційні ризики щодо законності діяльності органів місцевого самоврядування, які можуть виникнути за слабкої системи контролю за їх діяльністю з боку правоохоронних органів, корупційні ризики, пасивність громадського контролю, слабкість судової системи України. Зокрема, в деяких статутах об'єднаних громад фіксуються обмеження, ускладнення процедури реалізації права на громадську ініціативу.
- **Управління та компетентність:** на перших етапах реформи існують ризики управління та компетентності в адмініструванні процесів соціально-економічного управління в громадах, нестачі менеджерів. Потенційні ризики управління можуть підірвати довіру громадян до процесу децентралізації.
- **Формування нової соціальної ідентичності:** окремим завданням є процес формування нових соціокультурних ідентичностей об'єднаних громад, з одного боку, і важливість включення цих ідентичностей в регіональну, загальноукраїнську ідентичність, нівеляція ізоляціонізму, з іншого.

12 Серед головних пріоритетів діяльності Уряду на 2017 рік - продовження реформи децентралізації, 11 November 2016, Херсонська Обласна Державна Адміністрація, <http://khoda.gov.ua/sered-golovnix-prioritetiv-diyalnosti-uryadu-na-2017-rik-prodovzhennya-reformi-decentralizaci%D1%97/>.

13 Комітет виборців назвав три головні проблеми виборів в об'єднаних громадах, ZIK, 19 December 2016, http://zik.ua/news/2016/12/19/komitet_vybortsiv_nazvav_try_golovni_problemy_vyboriv_v_obiednanyh_gromadah_1011433.

- **Нечіткий розподіл повноважень:** потенційним ризиком може залишатися питання прийняття рішень в рамках повноважень об'єднаних громад, ступінь їх легальності та легітимності. Наприклад, в українській практиці зустрічалися випадки прийняття органами місцевого самоврядування політично-популістських рішень, які не входили до сфери їх повноважень (антинатовські заяви, заяви щодо державної мовної політики).

У той же час ризики децентралізації можна зменшити шляхом підтримки об'єднаних громад за допомогою розвитку законодавства в сфері самоврядування, проведення реформи правоохоронної системи, освіти, медичної та земельної реформ (які б враховували особливості регіональної реформи, самоврядування, територіальної організації влади), а також сприяння громадським організаціям та ініціативам в частині контролю над владою, розвитку соціокультурних ініціатив.

1.2 Методологія

Цей звіт є результатом аналізу інформації, зібраної під час фокус-групових досліджень та інтерв'ю.

Дослідження проводилося з метою визначення ставлення громадян України до різних аспектів реформи децентралізації, визначення можливих причин опору реформі з боку різних груп, виявлення надій і побоювань, пов'язаних з її втіленням. Його результатом стане розробка рекомендацій в інформаційній та комунікаційній сфері для відповідних державних органів.

Дослідження поєднувало такі компоненти:

- проведення експертних інтерв'ю (представники виконавчої влади, експерти з регіонального розвитку, представники об'єднаних громад);
- 6 фокус-груп у регіонах (Тернопіль, Сєверодонецьк, Київська область, Ужгород, Запоріжжя, Миколаїв), в яких взяли участь б1 представник об'єднаних громад, представники ЗМІ, які висвітлюють питання децентралізації, представники регіональних офісів реформ, представники виконавчої влади, місцеві активісти;
- аналіз нормативно-правових актів, статистичних даних.

Методологію дослідження було визначено і узгоджено з експертами International Alert (Великобританія) та Європейського Союзу.

Дослідження проведено експертами Українського незалежного центру політичних досліджень в рамках проекту «Від конфлікту до миру: шляхи порозуміння і примирення» за програмою «Психологічні зерна миру» за підтримки International Alert (Великобританія) і фінансування Європейською Комісією.

2. ДОСЯГНЕННЯ

2.1 Позитивні сторони децентралізації

Реформа децентралізації – одна з небагатьох реформ в Україні, яка має свій план, стратегування, чітку концепцію. Її особливістю є те, що в контексті децентралізації одночасно проводиться декілька реформ у сфері державного управління:

- реформа територіальної організації влади;
- реформа місцевого самоврядування;
- реформа регіональної політики.

Цим вона відрізняється від аналогічних реформ, проведених в інших європейських країнах. Також реформа в Україні вирізняється досить високою швидкістю: *«За перші півроку реформи ми об'єднали близько 7% громад. У наступний рік увійдуть об'єднаними вже понад 20% громад. Це дуже високі показники»* (інтерв'ю, Київ).

Процес децентралізації *«забезпечує реальне місцеве самоврядування. ...створюються насамперед інститути самоврядування»* (інтерв'ю, Ужгород).

Процес децентралізації сприймається як:

- передача великої кількості повноважень від органів державної влади на рівень місцевого самоврядування, на рівень районів і регіонів, але найбільше на рівень громад;
- закріплення засобів, власних доходів, субвенцій, щоб громади могли здійснювати свої повноваження, мали можливість розпоряджатися ресурсами;
- підвищення якості та доступності послуг для громадян, які надаються на кожному з рівнів, оскільки це є *«інструмент для поліпшення якості життя людини»* (інтерв'ю, Київ);
- можливість «склеїти» державу, поділену сьогодні між феодалними кланами на місцевому рівні.

Децентралізація інтерпретується як можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами на їх реалізацію. Раніше повноваження і ресурси були сконцентровані в центрі і розподілялися по виконавчій вертикалі, що робило громади залежними і створювало складнощі для розвитку реального самоврядування. Тепер же основна частина зароблених коштів залишається в громаді, і її члени самі приймають рішення, на що ці гроші витратити.

Поступово трансформуються відносини між центром та об'єднаними громадами від підпорядкування до партнерства. Відносини набувають більш прагматичного характеру, хоча деякі учасники дослідження наводили приклади, коли, відчувши незалежність, керівники громад відмовлялися на перехідному етапі від участі в заходах на рівні області чи району.

Рішення щодо розподілу фінансів ДФРР і субвенцій приймаються за формулою, а не через лобювання виконавчої влади з боку представників місцевого самоврядування. Це усуває можливості централізованого застосування адміністративного ресурсу під час виборів, а також питання корупції, пов'язаної з розподілом ресурсів.

В результаті децентралізації спостерігається поживлення економічної активності на місцевому рівні, створення у сфері обслуговування робочих місць, раніше непритаманних сільській місцевості. Як приклад, в одній з громад відремонтували клуб, де почали відзначати різні сімейні події, від поминок до днів народжень і весіль. В результаті одна з сімей в громаді почала надавати кейтерингові послуги на таких заходах.

Спостерігається підвищення якості послуг, що надаються на рівні громади. Наприклад, в одній із сільських шкіл значно покращилася якість харчування для учнів. Це стало можливим з двох причин. По-перше, на харчування виділяється більше грошей, а по-друге, почали замовляти продукти у місцевих постачальників, а не на рівні району/області. Обидва рішення були прийняті місцевою владою в інтересах громади.

Розвитку підприємництва сприяє зменшення адміністративних перешкод. Об'єднана громада отримує дозвіл тільки від одного органу влади, в той час як раніше потрібно було отримувати дозвільні документи в декількох місцях, часто корупційним шляхом. Територіальні утворення були надто маленькими, і вести бізнес на території тільки одного з них було не вигідно.

Розвиток також забезпечує спільне стратегування в громаді, залучення членів громади до процесу прийняття та виконання рішень.

«Що таке децентралізація? Це великий процес. В рамках децентралізації громада планує свій стратегічний розвиток. Відбувається засідання, на яке приходять люди: місцевий бізнес, місцеві депутати, місцеві науковці, якщо вони є. Відбувається купа обговорень, вивчається, хто що там зробив, а що там. Бац – і з'являється ідея. О, це для нас може бути добре, вписується в стратегію. Як тільки це вписується в стратегію, з'являються один-два місцеві бізнесмени, котрі говорять: блін, так це класна штука, ми це можемо зробити. І ще стратегія не затверджена, лише проекти прописані, а люди вже почали їх реалізовувати. Інакше кажучи, відбувається така собі генерація» (інтерв'ю, Київ).

В рамках реформи створено умови для співпраці громад¹⁴, визначено процедури і можливість реалізації спільних проектів в сфері культури, розвитку спорту, освіти, охорони здоров'я.

Надходження фінансових коштів на місця дало можливість відремонтувати шкільну та спортивну інфраструктуру. У штаті адміністрацій об'єднаних громад передбачена посада відповідального за спорт і фізичний розвиток. Можна очікувати, що через декілька років буде дано поштовх розвитку українського футболу, тому що в багатьох місцях ремонтуються давно порожні стадіони і шкільні спортзали, де збирається місцева молодь, щоб пограти. Відбуваються місцеві чемпіонати з футболу.

14 Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

3. НАДІЇ

3.1 Найпоширеніші міфи

На початку процесу децентралізації в громадах були поширені міфи і стереотипи щодо:

- ліквідації в процесі об'єднання громад об'єктів соціальної інфраструктури в селах, скорочення інфраструктури освіти, охорони здоров'я, сфери послуг;
- обмеження можливостей для представництва інтересів населених пунктів, відсутності депутатів у складі органів самоврядування об'єднаних громад, втрати політичного контролю над процесом управління;
- невиконання під час об'єднання громад попередніх соціальних домовленостей, недостатнього фінансування інфраструктури та інших місцевих потреб;
- слабкого доступу членів громади до адміністративних послуг.

Ліквідація інфраструктури в процесі децентралізації, скорочення освітніх і медичних послуг під час об'єднання громад

«Наприклад, коли говорили про об'єднання громад, – закривають школу, оптимізують медпункт. Але це ж не стосується децентралізації, це стосується зовсім інших речей – реформи освіти, медичної реформи. Тобто, коли ми не розрізняємо елементарні поняття, виникає дуже багато нюансів. Тобто, якщо ваші громади об'єднуються, то вашу п'ятирічку закривають. Якщо і буде зріз, то за якоюсь іншою системою. Тому, перш ніж починати обговорення або підготовку матеріалів для ЗМІ, потрібно володіти понятійним апаратом» (інтерв'ю, Тернопіль).

«Наші опоненти створювали міфи про те, що буде закрита школа, церква. У Бережанському районі я був присутній на одній зустрічі в районній раді, де було багато людей. Піднімалися люди, які говорили: вибачте, якщо нас об'єднати, то нам сказали, що ви закриєте у нас в селі церкву, і після цього село зникне» (інтерв'ю, Тернопіль).

Проблеми представництва громад у новостворених органах місцевого самоврядування

«Страх втратити сільраду через її приєднання. Немає сільради – немає села. Немає школи – немає села. Це міфи, які спростовуються сьогодні їхньою роботою» (інтерв'ю, Дніпро).

Проблеми доступності адміністративних послуг

«Куди ми підемо за довідкою, за освітою, за іншими речами, це потрібно їхати далі, ніж раніше. Нами будуть більше керувати, ніж керують зараз» (інтерв'ю, Вінниця).

Невиконання в процесі об'єднання громад попередніх соціальних домовленостей, недостатнє фінансування інфраструктури та інших місцевих потреб

«У процесі об'єднання спочатку завжди існує недовіра, побоювання. Скільки рад об'єднується? Та базова, де будуть вибори, – чи впорається вона? Поки що ми бачимо обіцянки і сватання, а що ми отримаємо потім, після одруження?» (інтерв'ю, Дніпро).

Один із ризиків під час об'єднання громад становила проблема нестачі довіри членів громад до процесу об'єднання, виконання соціальних зобов'язань щойно створеними органами місцевого самоврядування по відношенню до представників фінансово слабких громад. У деяких регіонах ці проблеми було вирішено підписанням між громадами та органами самоврядування меморандумів, що конкретизували зобов'язання в соціальній сфері (освітлення вулиць, доріг, ремонт шкіл тощо). Зокрема, в Дніпропетровській області меморандум з чітким планом дій і зобов'язаннями сторін було затверджено на сесії. Пункти меморандумів у соціальній сфері, як правило, були виконані після об'єднання громад.

«Щоб убезпечити своїх колег, ми запропонували підписати меморандум між радами, які були тоді. Затвердили його рішенням сесії. Кажуть: пройнуть вибори, прийде новий склад депутатів, ви зараз говорите одне, а виберуть нового голову і депутатів, і все, що ви нам обіцяли, залишиться десь там. У результаті наша рада прийняла меморандум. Його термін складає п'ять років, але депутати мають відзвітувати через два роки. Там описаний план дій: які вулиці освітити, які дороги відремонтувати, які садки, будинки культури. Тобто, перелік робіт, які повинні бути виконані, якщо ми серйозні люди і відповідаємо за свої слова. На сьогоднішній день цей меморандум у нашій громаді виконується. Ми самі не очікували надходження такого обсягу коштів. І ті, хто зволікає з процесом об'єднання, дійсно втрачають»
(інтерв'ю, Дніпро).

Неприйняття, опір процесу об'єднання громад був викликаний побоюваннями щодо представництва громад після нових виборів у новоствореному представницькому органі об'єднаної громади. Представники окремих регіонів висловлювали побоювання, що в результаті виборів деякі громади можуть не отримати представництва, а також побоювання щодо корупції під час виборів з боку різних політичних сил. Побоювання щодо відсутності представництва також могли актуалізувати питання, пов'язані з діяльністю бізнесу, потенційними проблемами перерозподілу ресурсів. Водночас проти об'єднання виступали сільські голови, які боялися втратити першість і владу.

Процес об'єднання громад практично дезавував страхи і міфи щодо скорочення соціальної та освітньої інфраструктури в окремих селах. Значною мірою ці страхи не підтвердилися, проте залишаються реальні проблеми збереження медичного обслуговування (первинна та вторинна медична допомога) і наявності достатньої кількості коштів на охорону здоров'я. Ці проблеми розглянемо нижче.

4. ПОБОЮВАННЯ

4.1 Мінуси і ризики децентралізації

Розрив між громадами: у процесі втілення реформи виникає ризик соціально-економічної диференціації на заможні і бідніші громади. Цей ризик зростає з надходженням ресурсів у щойно об'єднані громади, що залишає далеко позаду ті громади, котрі зволікають з об'єднанням. Сума, з якої виділяється державна субвенція для формування й утримання інфраструктури громад, залишається у 2017 році незмінною, а кількість громад, котрі претендують на отримання цих грошей, збільшується. Отже, ті, хто зволікають з об'єднанням, отримуватимуть меншу підтримку.

Кваліфікація: брак кваліфікації в процесі підготовки управлінців базового рівня заважає їм скористатися новими можливостями і перевагами адміністрування ресурсів. Нові способи управління і розподілу ресурсів потребують нових знань і навичок. Різноманітні соціально-економічні проблеми під час реалізації реформи на місцевому рівні можуть потенційно призвести до дискредитації реформи як такої в окремих об'єднаних громадах.

Корупція в місцевих органах влади: цей ризик актуалізується і в контексті незавершеної земельної реформи, можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади. Водночас, цей ризик дезавуюється створенням більш прозорих механізмів у земельній сфері (наприклад, прозорих земельних аукціонів), електронної системи закупівель, розвитком системи безконтактних адміністративних послуг (де виключається прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником), розвитком центрів надання адміністративних послуг у громадах.

Неефективний нагляд: неефективна або відсутня система належного нагляду і контролю над органами місцевого самоврядування в питаннях законності їхньої діяльності та неефективна судова і правоохоронна система також можуть негативно вплинути на реформу децентралізації та формують ризики її дискредитації в очах громади. Створення інституту префектів загальмувалося через зупинку конституційної реформи у сфері децентралізації, а з прокуратури наглядові функції вже було знято. Це створює додаткові ризики порушення закону в процесі проведення реформ на місцевому рівні.

Нечітко визначене коло повноважень: залежно від політичної ситуації також існує ризик прийняття місцевими органами влади рішень, що не співвідносяться з їх компетенцією (питання безпеки, мовна політика держави, європейська інтеграція), за відсутності належного контролю з боку центральних органів влади, правоохоронних структур. Водночас, нелегітимні рішення органів місцевого самоврядування в 2006-му і 2010 роках приймалися і без процесу об'єднання громад, коли органи місцевого самоврядування використовувалися політичними силами для мобілізації електорату з метою дестабілізації ситуації.

Недосконале і нестабільне законодавство: постійна зміна правил у процесі втілення реформи підсилює вже існуюче відчуття недовіри громадян до держави. За словами учасників дослідження, методички змінюються настільки часто, що самі тренери не встигають відстежувати зміни в методиках роботи з громадами та в громадах. Існує також історія відносин між владою і населенням, коли думка й інтереси членів громади не бралися до уваги, створювалися численні незручності, а це знову-таки породжує недовіру до змін.

Етнізація децентралізації: використання етнонаціонального чинника для мобілізації електорату¹⁵ шляхом спекуляції на об'єднанні громад у такому форматі, за якого представники національних меншин втрачають більшість. У свою чергу, в процесі децентралізації важливо проводити політику

¹⁵ Детальніше див. 7. Питання мовної та етнонаціональної політики в контексті децентралізації.

запобігання формуванню ізольованих анклавів. Цікавим є досвід об'єднання багатонаціональних громад, узгодження інтересів. Наприклад, у Чернівецькій області створено Красноільську об'єднану громаду з двох населених пунктів, один з яких на 70% складається з представників польської національної меншини, а інший на 92% – з представників румунської національної меншини¹⁶.

Формування ідентичностей: у процесі створення нових ідентичностей територіальних громад також важливо враховувати фактор вписування цих ідентичностей в загальноукраїнський контекст задля уникнення тенденцій ізоляціонізму місцевої влади¹⁷. В свою чергу, необхідно надати широкі можливості для оформлення «нових ідентичностей об'єднаних громад». Наприклад, відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Цей закон поширюється на всі територіальні громади України, в тому числі й об'єднані. Стаття 22 «Символіка територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей» говорить про можливість прийняття громадами власної символіки, яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції.

Посилення політичних монополій і криміналізація: існує ризик втрати контролю з боку виборців за діяльністю місцевої влади, обраної в об'єднаних громадах, посилення політичних монополій, котрі контролюють ресурси в громадах, що особливо актуально на тлі замороження земельної реформи. Цей ризик супроводжують виклики криміналізації процесу виборів. Вибори в грудні 2016 року продемонстрували використання адміністративного ресурсу в деяких громадах, підкупу виборців, криміналізації процесу виборів. Водночас ці виклики часто супроводжують процес місцевих виборів в Україні і вимагають належної реакції з боку правоохоронних структур, громадських організацій. Наприклад, не тільки недосконалі процедури можуть сприяти проявам політичної корупції під час виборчого процесу. За даними громадських організацій, поза реформи децентралізації лише 4,5% кримінальних справ щодо злочинів проти виборчих прав громадян потрапило до суду після парламентських виборів 2014 року, безрезультатно було завершено розслідування більш ніж 75% кримінальних справ щодо порушень виборчих прав громадян на позачергових виборах 2014 року¹⁸.

4.2 Питання активності і відповідальності громад, демократія участі, ризики

Серед основних перешкод проведенню ефективної реформи децентралізації – низька активність громадян, їхнє небажання брати відповідальність на себе і приймати рішення. Саме низька активність громад створює можливість керувати процесом децентралізації «зверху», обласним керівництвом. Такі моделі поведінки були закладені при Радянському Союзі і на сьогодні вимагають серйозної роботи з населенням. Тому для просування реформи потрібно пояснювати переваги нового устрою не тільки представникам влади, а й самим членам громад.

«Адже за 70 років Радянського Союзу наше населення звикло до того, що хтось повинен їм сказати, що їм робити і як жити. Ніхто не хоче самостійно вирішувати ці питання. Ні сама громада, ні сама влада – ніхто. Мені здається, в даному випадку потрібно працювати не тільки з владою, але й з громадою, щоб самі мешканці районів, областей розуміли, що саме їхня активність, їхні можливості і бажання впливати спричиняють зміни в їх областях» (інтерв'ю, Київ).

16 На Буковині об'єднуються румунське селище і польське село, Decentralisation of Power website, 16 March 2016, <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1771>, Центр громади - смт. Красноільськ, <http://decentralization.gov.ua/region/common/id/1339>.

17 Детальніше див. 12. Соціокультурні аспекти децентралізації.

18 Interim results of monitoring of activity of law enforcement and judicial institutions in Ukraine concerning investigation of crimes against electoral rights committed during early parliamentary elections in Ukraine 2014, Opora Civil Network, 13 July 2015, <https://www.oporaua.org/news/7781-promizhni-rezultaty-monitoringu-dijalnosti-pravoohoronnyh-ta-sudovyh-instytucij-ukrajiny-shchodo-rozsliduvannja-zlochyniv-proti-vyborchih-prav-gromadjan-na-parlamentskyh-vyborah-2014>.

Разом з тим, ситуація поступово змінюється. Якщо раніше словосполучення «демократія участі» сприймалося з посмішкою – дехто навіть вважав, що ця фраза просто написана з помилкою, слова в ній мають писатися через кому, – то зараз люди дедалі більше розуміють, що активна участь громади є основою ефективного місцевого самоврядування. *«За останні 2 роки процес пожвавішав. І зараз часто події в селах відбуваються навіть жвавіше, ніж уявляють собі багато реформаторів»* (інтерв'ю, Миколаїв).

Переважно об'єднання громад ініціюється представниками виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Незважаючи на наявність інструментів демократії участі та залучення громадян, а також різних дорадчих структур, серед членів громади загалом спостерігається слабка активність щодо планування змін. При цьому, як стверджують учасники фокус-груп, місцеві активісти та депутати використовують збори, зустрічі, різні формати консультацій для обговорення реформи і процесу об'єднання громад. Такі зусилля не завжди знаходять розуміння в громадах, високою залишається ступінь недовіри до реформи, інертність членів громади.

«У нас були збори, ми проводили сходи жителів. Депутати працювали на кожній вулиці. Ми переговорили мало не з кожним громадянином, який проживає на території. Але Писаревську не змогли переконати. Бояться люди. Бояться, що залишиться селищна або сільська рада. Є також інші моменти. Але нічого, хто йде – той дійде» (інтерв'ю, Дніпро).

«Ця реформа просто була дуже слабо підготовлена. Перед її початком, як на мене, не було визначено основні загрози, не було проведено роботи із запобігання цим загрозам. Наприклад, в Тернопільській області, де на сьогоднішній день сформовано найбільше громад, багато селищних голів наголошували на недостатній поінформованості про те, що потрібно робити. І більшість з них залишилися на своєму, що вони в цих громадах в економічному плані ще гірше почуватимуться, ніж до цього» (інтерв'ю, Тернопіль).

На думку респондентів, на сьогодні існує багато інструментів громадської участі в прийнятті рішень, включаючи різні форми дорадчо-консультативних органів. Більш актуальним залишається питання бажання і активності членів місцевої громади користуватися цими інструментами громадської участі. Наводилися численні приклади незначної активності, слабкої зацікавленості рядових членів громад у процесі об'єднання, прийняття рішень.

Практично повсюдно констатувалося, що місцевих депутатів і членів громади потрібно навчати механізм прийняття рішень та активізації громади. Необхідно також розвивати партисипативну демократію шляхом ухвалення статутів громад, які б спрощували інструменти залучення членів громади до процесу прийняття рішень.

4.3 Питання мовної та етнонаціональної політики в контексті децентралізації

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» громади об'єднуються на основі історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади¹⁹.

Процес об'єднання громад піднімає ряд соціокультурних викликів, пов'язаних з процесом міжкультурної взаємодії. Зокрема, він запроваджує критерій етнонаціональної специфіки населеного пункту. У той же час, потенційне об'єднання громад тільки з урахуванням чинника

¹⁹ Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

компактного проживання національних меншин може призвести до анклавізації новостворених територіальних громад, а також перешкоджає розвитку міжкультурного діалогу та міжкультурної взаємодії, що сьогодні і в майбутньому може створити передумови для конфліктних ситуацій.

Зокрема, теза про об'єднання різних етнічних громад в одну активно експлуатовалася політиками в Одеській області. Потенційно такі питання можуть актуалізуватися і в інших багатонаціональних регіонах України. Тема опору децентралізації через «неврахування етнонаціональної складової», експлуатація цих тез сприятиме мобілізації електорату, радикалізації протестів, які можуть бути використані місцевою владою.

«Виходить так, що, з одного боку, теж не зовсім правильно сформувати об'єднані територіальні громади за етнічною ознакою. З іншого боку, в умовах мультиетнічної, мультиконфесійної або мультілінгвальної ситуації це передбачає фактично певний процес, певний діалог. Люди мають віднайти нову модель взаємодії в цих неекономічних питаннях» (інтерв'ю, Київ).

«Не можна створювати окремі анклави. У цьому велика небезпека консервації анклавів. Румунський анклав або ще якийсь. Велика небезпека, що буде чисто монополюю створено окрему громаду з великими повноваженнями, ресурсами, можливістю зовнішньої допомоги. Тоді буде створено таку вакуоль, котра вибухне з певним досить серйозним фреймом негативним,.. але ідентифікатор «свій-чужий» все-таки буде спрацьовувати» (інтерв'ю, Вінниця).

Незважаючи на складнощі процесу об'єднання громад на Закарпатті, Перспективний план формування територіальних громад Закарпатської області було розроблено з урахуванням чинника компактного проживання національних меншин. Експерти не тільки заочно враховують цей фактор, а й виїжджають для консультацій до відповідних районів і центрів потенційних ОТГ, зустрічаються з лідерами місцевих громад, де проживають національні меншини. У свою чергу, ще в 2015 році представники об'єднаних угорських політичних сил КМКС та УМДС заявили про ідею створення в рамках процесу об'єднання громад та децентралізації єдиного району з центром у Береговому²⁰, який би охоплював території компактного проживання етнічних угорців. Це далеко не завжди позитивно сприймалося різними політичними силами області, оскільки в такому сценарії вбачали загрозу ізоляції і сепаратизму.

Незважаючи на певну контроверсійність мовного питання в Україні, існує однозначна думка в контексті мовної політики, що державною мовою має бути українська. У той же час держава не може обмежувати можливості навчання різними мовами, прийняття рішень мовами меншин. У селі Мамалига Чернівецької області, центрі об'єднаної громади, буде створено румунськомовну школу. Учні, які отримали румунськомовну освіту в сусідніх селах, надалі зможуть продовжити навчання румунською.

«У кожній громаді може існувати власне мовне середовище. І нічого тут страшного немає. Але освітнє середовище і управлінське середовище має бути україномовними. Тому що це створює єдиний український простір, який потім складно зламати» (інтерв'ю, Київ).

З огляду на військові дії на сході країни і безперервні заяви Росії про дискримінацію російської мови, учасники дослідження наголошували, що рішення в цій сфері мають ухвалюватися на рівні центральної влади.

20 Ідею створення “угорського району” з центром у Берегові наразі підтримує 114 громад, Beregovo.Today, 17 December 2015, http://beregovo.today/NewsOpen/id_news_241216.

Зустрічалися думки про ігнорування виконавчою владою особливостей етнопонаціонального складу населених пунктів під час складання планів об'єднання громад. Респонденти говорили про те, що деякі політики мобілізують громади на протести з приводу неприпустимості створення об'єднаних громад без урахування етнічного чинника, і наводили як приклад неможливість об'єднання молдавських і болгарських сіл. Водночас, критеріями при прийнятті рішень про добровільне об'єднання територіальних громад є історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади²¹.

Випадків об'єднання без урахування етнічного чинника не фіксувалося, хоча звучали заяви з боку політичних представників національних меншин про плюси і мінуси децентралізації і перспективних планів. Необхідно відзначити, що провокативні і фейкові новини у зв'язку з цим активно поширювалися різними інформаційними інтернет-ресурсами, котрі формували таким чином «поле невдоволеності» процесом децентралізації серед меншин, жонгливали поняттями «децентралізації» і «сепаратизму». Це не що інше, як своєрідна технологія «розхитування» ситуації в окремих регіонах. Тому необхідно поширювати правдиву інформацію про процес об'єднання громад, історії успіху, діалогові та партисипативні практики.

В свою чергу, необхідно враховувати потребу в міжкультурному діалозі і комунікації з метою запобігання створенню закритих анклавів зі слабкими перспективами взаємодії з іншими громадами в різних соціально-економічних сферах, оскільки це зменшує ефективність діяльності і конкурентоспроможність.

Виникають часто-густо недостатньо артикульовані питання формування нової ідентичності об'єднаних територіальних громад. У громад може бути різна внутрішня історія формування, самоідентифікація тощо. Щоб новостворені територіальні громади були ефективними і могли розвиватися, слід провести комплекс дій з пошуку спільної соціокультурної основи, спільної ідентичності, що дозволить їм мобілізувати ресурси і виконувати солідарні дії. У цьому питанні важливо не обмежуватися радянськими або російсько-імперськими рамками дослідження історії. Громадам потрібно йти глибше і вивчати місцеві традиції, які існували раніше.

4.4 Інфраструктурні виклики в процесі децентралізації

Один з викликів у сфері децентралізації – брак стабільної і модернізованої інфраструктури реформи. Незважаючи на відкриття офісів реформ в областях, підтримку регіонального розвитку в частині об'єднання територіальних громад, новостворені громади або громади, які тільки формуються, стикаються з великою кількістю проблем, зокрема – підготовка проектів розвитку, кооперація, звітність, створення «інфраструктури розвитку».

Щоб стати ефективними і конкурентними, об'єднаним громадам необхідні навички і вміння не тільки більш ефективно використовувати кошти, перерозподілені на місцевий рівень, а й залучати додаткові кошти від донорів, агентств Державного фонду регіонального розвитку, розробляти нові конкурентні проекти.

В процесі реформи децентралізації та об'єднання громад змінилися відносини з центром, нові об'єднані громади отримали повноваження і ресурси, прямі субвенції на здійснення проектів. Водночас виникають складнощі адміністрування цих ресурсів і забезпечення інфраструктури в об'єднаних громадах. Зокрема, бракує ресурсів для підготовки тендерної документації, належної звітності.

21 Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

«З одного боку, вони отримали більше ресурсів і можливість самим розпоряджатися. Вони заасфальтували першу дорогу своїм рішенням, вони дуже щасливі з цього приводу. З іншого боку, з'явилося дуже багато проблем, вони їх вирішувати поки не можуть. Тобто, їм звалюють об'єкти інфраструктури, соціальної інфраструктури на баланс, а коштів на це немає» (інтерв'ю, Київ).

«Ми застрягли на тендерах, перший, другий тендер. Шкільний автобус хотіли купити за кошти Мінрегіонбуду, і власні гроші додали. Але оскільки він один, не дуже цікаво комусь заходити до нас на один автобус. Уже двічі провели тендер, плануємо третій. Це проблема. Кошти є, але треба вміти їх освоїти, тому що дуже багато бюрократичних моментів. Але всі директори кажуть: виявляється, як це важко і страшно, коли є гроші, начебто було легше, коли їх не було» (інтерв'ю, Дніпро).

4.5 Проблема поінформованості про реформу

Одним із ризиків процесу децентралізації, незважаючи на значні зусилля з інформування про реформу, є недостатня поінформованість учасників, членів громад щодо законодавчих норм і процедур. Це створює плутанину, збільшує конфліктність, дискредитує реформу: *«Суспільству дали тему децентралізації, і постійно виникає купа питань, в них суспільство вариться, і ніхто не може зрозуміти, як, куди, і що робити»*. Лунали звинувачення на адресу влади, що така ситуація є цілеспрямованою політикою: *«Дуже погане надходження інформації до людей. Влада не зацікавлена в цьому. Я говорю зараз про сільських голів... Вони не розуміють, куди вони потрапляють, які їх дії, хто яке місце займає і хто що робить» (учасник, Київ).*

Розповідаючи про роль префектів, багато учасників дослідження продемонстрували нерозуміння їхньої ролі і повторювали ті міфи, що їх політичні партії використовували в якості аргументів проти внесення змін до Конституції. *«Децентралізація плавно переходить в централізацію з появою префекта. З'являється додаткова інституція, яка спостерігає за місцевим самоврядуванням»,* – описала своє розуміння ролі префекта одна з учасниць в Сєверодонецьку. Деякі респонденти стверджували, що роль префекта не відрізнятиметься від ролі голови обласної державної адміністрації. Більш того, ця посада буде «хлібною», тому що префект зможе на власний розсуд скасовувати рішення, прийняті органами місцевого самоврядування, або не помічати неправомірних рішень, якщо його до цього простимулюють.

Учасники стверджували, що без попереднього інформування членів громад держава не може говорити про те, що об'єднання було добровільним. Люди не знали, що населені пункти мають об'єднуватися в нові громади. Відсутність інформаційної кампанії віднесено до найбільших мінусів реформи: *«Недостатньо проводиться робота, не проводилася і вже не буде проводитися робота з роз'яснення і залучення жителів тих населених пунктів, яких вона торкнеться, з метою пояснити їм їхні права, їхній вплив на розвиток тих регіонів, тієї місцевості, де вони мешкають. Це найбільший мінус» (Сєверодонецьк).*

Відсутність достатньої кількості інформації серйозно перешкоджає втіленню реформи. Вона посилює конфліктність, створює плутанину, закладає основу для міфів і маніпуляцій. Незважаючи на активну підтримку міжнародних організацій, уряду необхідно посилити роботу в цьому напрямку.

4.6 Зміна відносин органів місцевого самоврядування з виконавчою владою

В результаті реформи районні та обласні адміністрації мають бути ліквідовані, а виконавча влада на місцях перейде до виконавчих органів, сформованих місцевими радами. Зважаючи на це, сьогодні на рівні районних і обласних адміністрацій спостерігається опір реформі, процесу об'єднання громад. Проте цей опір не є політичним рішенням державного рівня і пов'язаний з казусом виконавців – представників вертикалі виконавчої влади, котрі побоюються втратити повноваження і вплив.

У цьому контексті показовою є ситуація на Закарпатті, де станом на листопад 2016 року ще не було затверджено перспективного плану об'єднання громад. Черговий проект плану було представлено 14 листопада, після майже 14-місячної перерви. Проект передбачає створення 53 об'єднаних громад замість запланованих раніше 94-х. Сьогодні в регіоні сформовано лише дві об'єднані громади, котрі успішно розвиваються. Разом з тим, за словами голів ще кількох громад населених пунктів, які також хотіли б об'єднатися, обласна державна адміністрація гальмує подальше об'єднання. Документи, які громади подають на затвердження, ОДА або відмовляється приймати, або повертає з формальними претензіями. Результати слухань ОДА ігнорує, заявляючи, що в них взяла участь недостатня кількість членів громади. За словами голови Закарпатського Офісу реформ Олега Лукші, місцева влада суб'єктивно і помилково трактує закон про об'єднання громад. Його слова підтверджуються висновками фахівців Міністерства регіонального розвитку та Асоціації міст України²².

Представники громад стверджують, що причиною такого перешкодження є небажання місцевих адміністрацій втратити важелі контролю над місцевими радами, які після об'єднання стають фінансово незалежними від волі чиновників районного та обласного рівня²³. Цього моменту не було враховано при розробці реформи.

4.7 Роль виконавчої влади в процесі об'єднання

Одним із викликів у процесі децентралізації можна вважати можливу підміну понять. Виконавчі органи влади окремих регіонів мають стійке бажання керувати процесом, часто не беручи до уваги інтереси і бажання громад, результати обговорень під час формування планів. Обласні адміністрації намагаються домінувати в процесі розподілу ресурсів і в розробці планів об'єднання.

«Опір. Тобто, величезна мотивація в органів самоврядування, щоб ця децентралізація відбулася. Далі почалася міфотворчість і т. д. Один із міфів – що ця децентралізація має відбуватися так, що передайте нам гроші з Києва на обласний рівень при існуючій системі влади, а ми вже будемо знати, що з ними тут робити» (інтерв'ю, Ужгород).

Під час обговорень вказувалося, що процес децентралізації зверху часто не знаходить розуміння в громадах і викликає неприйняття і протест, зокрема, щодо перспективних планів об'єднання, які в окремих регіонах не узгоджуються з громадами. І хоча автори реформи характеризують об'єднання громад як «добровільний етап з державним стимулюванням», на місцевому рівні державне стимулювання часто розцінюють як спробу примусу.

²² Хто ж не виконує законодавство при створенні об'єднаних громад на Закарпатті?, Decentralisation of Power website, 19 September 2016, <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3305>.

²³ Vasil Ilnitsky, Rural councils versus the state administration, The Day, 31 August 2016, <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/cilski-rady-vs-derzhadministraciyi>.

«На сьогоднішній день існують так звані перспективні плани, котрі, як правило, спускаються зверху, без обговорення, не сприймаються місцевим населенням, і воно усяляко цьому опирається. Один з аргументів. Дуже часто в перспективному плані весь район або піврайону стають об'єднаною громадою. І населення явно бачить, що їм потрібно буде їздити кудись далеко. Зараз у них в сільраді все вирішується, а їм потрібно буде їздити кудись, часто за 50 кілометрів» (інтерв'ю, Київ).

4.8 Соціокультурні аспекти децентралізації

З-поміж проблем децентралізації, викликів у сфері об'єднання громад виділяють наступні:

- формування нової ідентичності об'єднаних громад, що передбачає вироблення спільних сенсів у встановленні пам'яток, політиці пам'яті, спільні дії у створенні нових об'єднань (спортивні команди, культурні заходи тощо);
- актуалізація питань підготовки проектів, пов'язаних з міжрегіональною кооперацією, реінтеграцією України. Ця складова важлива для зменшення ризику «анклавізації» місцевої влади, що потенційно призводить до різних негативних наслідків, створює корупційні ризики.

Формування спільної (нової) ідентичності об'єднаних громад

«Для того, щоб нова територіальна громада була ефективною, щоб вона могла розвиватися, потрібно провести комплекс заходів із віднаходження спільної соціокультурної основи, спільної ідентичності для цих громад, що дозволить їм мобілізувати свої ресурси і виконувати солідарні дії... аж до того, який у них буде, умовно кажучи, календар суспільного життя. Тому що кожному своє. Зараз в Україні буде 1200-1500, тобто, у нас буде нова мапа країни. І ця нова мапа – це не тільки економіка» (інтерв'ю, Київ).

«Якщо говорити про соціально-культурне, то сільський тип поселення – це те, що складалося в Україні протягом сотень років. У цьому селі храм. Це село з тим селом завжди билосся. Тобто, у них є свої відмінності. І об'єднати їх між собою – це дуже важко, в тому числі і з культурної точки зору» (інтерв'ю, Київ).

Інструменти формування нових ідентичностей об'єднаних громад

«Ми зараз працюємо в громадах, і у нас є навіть окрема лінія, яку ми називаємо «нова місцева ідентичність». Справа в тому, що новостворені громади – це фактично наразі штучне або майже штучне об'єднання різних частин. У них є якийсь історичне тяжіння, але вони не є одним цілим. А громада буде ефективною, конкурентною лише тоді, коли це буде одна сім'я, один організм. І тут, звичайно, роль місцевих традицій, історії, культури, цінностей є надзвичайно важливою. Наприклад, формування збірної команди по футболу в об'єднаній громаді замінює купу різних лекцій, семінарів і тренінгів на предмет створення нової ідентичності. Тому що це стає досягненням всієї території» (інтерв'ю, Київ).

Мовна політика в об'єднаних громадах

«У кожній громаді може існувати власне мовне середовище. І нічого тут страшного немає. Але освітнє середовище і управлінське середовище має бути україномовними. Тому що це створює єдиний український простір, який потім складно зламати. Саме тому така позиція повинна бути домінуючою. Ми, наприклад, підготували зміни до закону про місцеве самоврядування, де записано, що, будь ласка, що хочете у себе робіть, але рішення – українською мовою. Можуть бути другою, третьою, якою хочете мовою» (інтерв'ю, Київ).

Експерти констатують, що увага до соціокультурних особливостей децентралізації в низці випадків додає можливостей розвитку громад, розвитку туризму, посилює конкурентність та ефективність, у тому числі в економічних складових, підвищує рівень соціальної згуртованості в громадах.

Серед інструментів формування нових спільних ідентичностей в об'єднаних громадах вирізняють:

- освітні акції (семінари, тренінги);
- спільні дії в політиці пам'яті, визначенні спільних знаменних дат;
- створення футбольних команд, музичних та інших творчих колективів тощо.

Питання взаємодії має важливе значення для створення можливостей інтеграції різних регіонів України, появи нових проектів. У свою чергу, при формуванні нової локальної ідентичності об'єднаних громад важливо враховувати необхідність її включення в загальноукраїнський контекст, упереджувати ризики потенційного ізоляціонізму місцевої влади і анклавізації. Крім негативних соціокультурних наслідків, такого роду «нові феодалські вотчини» в умовах ізоляціонізму збільшують корупційні ризики, можливості порушення прав і свобод громадян. Для зменшення негативного впливу цих викликів потрібен розвиток правоохоронної системи, заохочення проектів кооперації між громадами та регіонами, сприяння інфраструктурним проектам, підтримка ініціатив громадських інститутів у сфері кооперації і співробітництва з іншими громадами.

4.9 Проблема медичної реформи в контексті децентралізації

Констатується наявність у процесі реалізації реформи проблем із забезпеченням охорони здоров'я. Зокрема, в окремих регіонах громадам складно розподіляти ресурси на місцеву інфраструктуру медичної допомоги, яку повинні фінансувати на місцях, і передавати кошти на вторинну медичну допомогу.

«Тому що на медичну і освітню субвенцію було передбачено недостатньо. Ця проблема є. Наша область була в умовах медичної реформи, і тоді законодавчо це було визначено. Із загальної суми, яка виділяється з державного бюджету, це частка первинної, а це частка вторинної допомоги. Сьогодні ця межа стерта. Дали загальну суму медичної субвенції об'єднаним територіальним громадам. І якщо вони, припустимо, хочуть у себе залишити первинну медичну допомогу, амбулаторії, ФАП, а вони можуть їх залишити у себе, оскільки це дозволено державою, можна залишити і 50, і 60%. А решту віддати на вторинну медичну допомогу, і далі як хочете» (фокус-групове дослідження, Дніпро).

Учасники також розповідали про те, що в Концепції реформи не було враховано всіх нюансів підпорядкування медичних установ. Так, не визначено джерела фінансування відомчих лікарень, а працівники відомства, котрому підпорядкована лікарня, втрачають можливість користуватися її послугами.

«Помічнлянський район – там лікарня відомча, залізнична. Вона була бюджетною, оскільки відомча. Тепер, з децентралізацією, відомчу ми обслуговувати не можемо, тому що вона переходить на баланс райради. Відповідно, ми тут робимо мінус 20 ліжкомісць, тому що ми ці не враховуємо, і тут 20 місць. І залишилося менше двох третин ліжкомісць. Зарплати персоналу немає. Залізничники з прилеглих сіл та сусідніх районів обслуговуватися там не можуть. І виходить фактично глухий кут. Бо начебто воно так повинно бути, але купа нюансів не береться до уваги»
(учасниця, Київ).

Питання медичної реформи вимагає подальшого доопрацювання, достатнього фінансового забезпечення та інформування членів громад про те, як зміниться надання медичних послуг після децентралізації.

4.10 Сприйняття конституційної реформи, розуміння ролі префектів

Питання продовження реформи, зокрема, внесення змін до Конституції України, формування інституту префектів, їх ролі та місця, не завжди раціоналізуються і розуміються на рівні громад.

Експерти в регіонах констатують, що в процесі реформи потрібен контроль і дуже чітке визначення повноважень держави, центральної влади щодо рішень органів самоврядування в об'єднаних громадах. Однак повноваження потенційних префектів поки не до кінця зрозумілі в громадах.

Респонденти стверджують, що роль префектів полягає не тільки в контролі над законністю дій органів самоврядування, а й у створенні і підтримці проектів міжрегіонального співробітництва та кооперації.

«Немає взаєморозуміння. Кожна ланка, область, район розуміє, хто на якому місці буде. Не низ, не ми, а саме район і область. Всі чудово розуміють, у кого які будуть повноваження. Райадміністрація – це префект, улюблене слово. У нас зараз 57 осіб в штаті райдержадміністрації, а тепер ми розуміємо, що це буде один префект і максимум 10-12 осіб біля нього. І те, що вони можуть зараз, і які можливості будуть мати – незрівнянні речі. Тоді що буде робити область? Область теж буде втрачати повноваження, які має» (учасник, Київ).

4.11 Питання самоврядування на тимчасово непідконтрольній території

Під час обговорення практично в усіх регіонах відмічено пасивність в оцінці або негативну оцінку особливостей самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, а також питань відповідних конституційних поправок.

На думку учасників дослідження, процес об'єднання громад може тривати без внесення змін до Конституції в частині територіальної організації влади. Проте конституційна реформа стоїть на порядку денному. Більшість респондентів сприймає випадковий або невідповідний зв'язок реформи децентралізації та Мінських домовленостей як спробу втручання у внутрішню політику України ззовні.

Окремі учасники вбачають можливим делегування повноважень прийняття рішень Верховній Раді, вказують на ризики розвитку ситуації в інших регіонах. Звертається увага на помилковість і ризикованість проведення децентралізації в контексті конфлікту в Донецькій і Луганській областях. Такий зв'язок гальмує реформу, наступні етапи її імплементації. Говориться про політичні та організаційні ризики, відсутність консенсусу в суспільстві щодо «особливостей самоврядування».

Як наголошували деякі респонденти, врегулювання ситуації на території окремих районів Луганської та Донецької областей неможливе без зміни політики Росії щодо України. Коли Україна отримає контроль над кордоном з Росією, постане необхідність запровадження в цих районах особливого режиму врядування, який діятиме під час перехідного періоду. По завершенні перехідного періоду ці райони мають долучитися до процесу децентралізації та реформування системи управління нарівні з іншими регіонами України.

5. ВИСНОВКИ

Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо підвищення якості життя в громадах, вона має чіткі рамки і концептуальне наповнення. В процесі децентралізації реалізується низка реформ – місцевого самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Досягненнями реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо).

Процес децентралізації може розглядатися не лише як інструмент для економічної і соціальної ефективності, покращення життя в громадах, але й як частина політики соціокультурного розвитку України, вписування проектів кооперації в рамках регіонального співробітництва в загальну соціокультурну політику держави, формування національної єдності на засадах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян.

Однак необхідно брати до уваги той факт, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежить від загального ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури, реформи правоохоронних органів, протидії корупції. Крім фіскальної децентралізації і розвитку законодавства в сфері самоврядування, процес децентралізації залежить від соціальних і правових реформ, які проводяться в Україні.

Водночас процес децентралізації, об'єднання громад супроводжують чисельні ризики і виклики, які необхідно враховувати для успішної реалізації реформи.

- Існують побоювання втрати представництва на рівні об'єднаних громад у результаті виборів, посилення політичних монополій, що контролюють ресурси в громадах. Деякі експерти також говорять про факти криміналізації виборчого процесу під час виборів у місцевих громадах грудня 2016 року, використання адміністративного ресурсу. Відповідні ризики можна мінімізувати шляхом встановлення чітких правил і процедур контролю за дотриманням прав громадян, реагування з боку компетентних органів на факти порушень прав виборців під час усього виборчого процесу.
- У процесі реформи на рівні громад ініціатори стикаються з пасивністю членів громади, недовірою і нерозумінням, небажанням приймати зміни, побоюваннями щодо скорочення соціальної інфраструктури. Ризик невиконання соціальних зобов'язань новоствореними органами самоврядування після виборів дезавується за допомогою активізації громади, розвитку демократії участі, підписання меморандумів, соціальних угод.
- Існують ризики, пов'язані з низьким рівнем кваліфікації управлінського персоналу в об'єднаних громадах, що може дискредитувати реформу. Цей ризик мінімізується різноманітними формами підвищення кваліфікації, співробітництва громад, залученням додаткових коштів, розвитком проектів за участю міжнародних організацій.
- Можливе збільшення розриву між бідними і багатими громадами. Такий ризик можна усунути за допомогою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, розробки проектів, залучення додаткових державних і донорських ресурсів для розвитку потенціалу громади, особливо в контексті соціальної згуртованості – спільних дій на благо і розвиток громади.
- На рівні регіонів і громад не цілком зрозумілими залишаються наступні етапи реформи та їх планування, синхронізація реформ у сфері децентралізації, самоврядування і регіонального розвитку з іншими реформами (наприклад, медичного обслуговування, освіти, земельною реформою).

- Негативне сприйняття проявів саботажу реформи органами виконавчої влади або розробки планів розвитку без урахування думки громади, що компрометує процес децентралізації.
- Актуальними залишаються проблеми медичного обслуговування в об'єднаних громадах на рівні первинної та вторинної медичної допомоги.
- У багатонаціональних громадах присутні страхи щодо об'єднання без урахування етнокультурних чинників. Такі побоювання активно використовуються політиками для потенційної мобілізації електорату, хоча подібних фактів не було зафіксовано. Врахування етнопонаціональних особливостей є одним із критеріїв об'єднання громад, і реальна практика демонструє врахування думки різних національних меншин у процесі децентралізації. Крім того, побоювання національних меншин можуть бути використані не тільки окремими політиками для мобілізації електорату, а й у різних фейкових інформаційних матеріалах, що дестабілізують ситуацію в регіонах, хоча їх реальний вплив на ситуацію явно переоцінений. Такі побоювання нівелюються за допомогою комунікації, розповідей про успішні історії об'єднання, вирішення питань соціально-культурного розвитку меншин у новостворених громадах. Також важливо запобігати ізоляціонізму і анклавізації громад шляхом підтримки проектів кооперації, різних спільних інфраструктурних ініціатив.
- Актуалізується питання можливості «переміщення корупції» в об'єднані громади на тлі невирішеності питань земельної та адміністративної реформ. Ці ризики усуваються за допомогою формування прозорих механізмів у земельній сфері (наприклад, вдосконалення системи земельних аукціонів), електронної системи закупівель, впровадження системи безконтактних адміністративних послуг, де виключається прямиий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником, розвитку центрів надання адміністративних послуг у громадах. Крім того, потрібно забезпечити ефективний контроль з боку правоохоронних органів за можливими проявами корупції, що є невід'ємною складовою системи протидії корупції (декларування доходів і витрат; ефективна, некорумпована і незалежна судова система).
- Втрата контролю над законністю і легітимністю рішень місцевої влади, дотриманням прав громадян також може розглядатися як один із ризиків процесу реформи. Нівеляція цього ризику – реформа правоохоронних структур, усунення потенційних елементів корупції, зміцнення потенціалу громадських організацій та ЗМІ здійснювати незалежний контроль за діяльністю органів самоврядування, бюджетним процесом, системою прийняття рішень.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Участь та поінформованість:** використовувати і розвивати методи та інструменти активізації громади; розвивати механізми демократії участі, успішних історій, комплексного інформування про процеси об'єднання, «плюси» і «мінуси» реформи шляхом проведення різноформатних інформаційних кампаній; використовувати проекти в сфері соціальної згуртованості; передбачати можливість використання бюджетів громад для підтримки інфраструктурних і культурних ініціатив, спрямованих на соціокультурний розвиток громад; підвищувати якість послуг для зниження ризиків децентралізації.
- **Вдосконалення управління:** підвищувати вміння, знання та навички менеджменту в об'єднаних громадах з адміністрування ресурсів і тендерних процедур; збільшувати здатність розробки конкурентних проектів для розвитку громади, підтримки ініціатив, підготовки методичних рекомендацій та методичного супроводу реформи, розвитку кооперації, а також центрів адміністративних послуг для зміцнення потенціалу громад (навчання, тренінги).
- **Допомога активістам громад:** підтримувати навички активної частини громади щодо методів контролю за формуванням і витрачанням бюджету громади, реалізацією проектів, розвитком місцевих ініціатив.
- **Зміцнення регіонального співробітництва:** сприяти проектам міжрегіональної кооперації, розвитку і реінтеграції під час реалізації реформ децентралізації та регіональної політики з метою розвитку міжрегіонального співробітництва та національної єдності.
- **Підвищення компетенцій громад:** необхідна не тільки підтримка процесу децентралізації та адміністрування проектів в об'єднаних громадах, а й створення інфраструктури розвитку, підвищення спроможності розробляти конкурентні проекти, визначати джерела ресурсного забезпечення життєдіяльності громади (забезпечення права власності на ресурси, які знаходяться на території самої громади).
- **Формування ідентичності:** слід приділити особливу увагу розвитку проектів формування нової ідентичності громади і політики спільної пам'яті, використанню інструментів для створення нової ідентичності (спільні організації, футбольні команди тощо), підвищенню компетенції громади щодо менеджменту соціокультурних проектів і культурної сенситивності. Створення нової ідентичності громад сприятиме підвищенню цілісності громади і, як наслідок, її ефективності і конкурентоспроможності.
- **Посилення контролю над законністю:** вдосконалювати процедури контролю над законністю рішень органів самоврядування в об'єднаних громадах, які можуть бути прийняті в процесі регіональної реформи, інформування про цілі та завдання реформи. Це здійснюється шляхом проведення супутніх реформ у сфері протидії корупції, реформ правоохоронної та судової системи.
- **Інформування про історії успіху:** під час об'єднання громад необхідно наводити приклади успішних історій об'єднання, економічних і соціальних позитивів, зростання соціальної згуртованості в громадах.
- **Сприяння міжкультурному діалогу і комунікації:** підвищувати компетенції місцевої влади щодо процесів менеджменту в сфері міжкультурного діалогу, культурної сенситивності, особливо в багатонаціональних регіонах, з метою сприяння їхній інтеграції та кооперації шляхом проведення спеціальних навчальних проектів, підтримки ініціатив культурного розмаїття.

- **Покращення консультування:** для зменшення рівня недовіри до реформи, процесу об'єднання громад можуть бути задіяні механізми консультацій, роз'яснень, зустрічей, обміну досвідом.
- **Вдосконалення координації та планування:** чітко визначити і спланувати наступні етапи реформи, інформувати про них членів громади, зокрема, про синхронізацію реформи децентралізації з реформами в сфері охорони здоров'я, захисту довкілля, земельною реформою.

International Alert

ukraine@international-alert.org
www.international-alert.org/ukraine

Український незалежний центр політичних досліджень

ucipr.info@gmail.com
www.ucipr.org.ua

ISBN: 978-1-911080-60-2