

П.О. Остапенко

*Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
Офіс реформ у Київській області,
ostapenkopavlo@gmail.com*

НОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР

З приходом в Україні нових демократичних, і головне, проєвропейських політичних сил, з перших місяців їх роботи в країні було анонсовано початок проведення нової адміністративно-територіальної реформи. Звісно, як і кожна зміна, дана реформа має свої особливості проведення та практичної реалізації. У статті спробую розглянути основні фактори впливу на проведення даної реформи, механізми її реалізації та, власне, теперішній стан впровадження.

Ключові слова: *децентралізація, місцеве самоврядування, територіальні громади, фінансова спроможність,*

Постановка проблеми. Звісно, що за пару місяців своєї роботи, у квітні-травні 2014 року, нова влада не змогла б підготувати проект нової адміністративно-територіальної реформи з усіма законами та методиками її реалізації. За основу було взято давно напрацьовану методичну та законодавчу базу за часів президентства Ющенка, у 2008-2009 роках. Основа нової реформи – практично нереалізований проект Романа Безсмертного та його команди аналітиків, політиків та науковців. Але, у 2014 році, положення нової реформи АТУ були дещо змінені і доповнені, про що я розповім згодом. Фактично, науково-теоретичний та методичний супровід сучасної реформи АТУ здійснює та ж сама команда експертів та науковців.

Актуальність дослідження. Загалом усі ЗМІ, політики та експерти, які говорять про реформу не називають її реформою адміністративно-

територіального устрою – це реформа децентралізації влади та місцевого самоврядування, приплітаючи до неї навіть боротьбу із корупцією. Так, реформа децентралізації влади, така яку звикли всі чути, є багатопрофільною і включає в себе реформування органів місцевого самоврядування, децентралізацію влади на регіональному рівні, і головне – реформу адміністративно-територіального устрою, про яку говорять мало, або взагалі мовчать. Адже, ніхто не розуміє головного – зміна меж адміністративно-територіальних одиниць важливих крок до модернізації країни, це фактично перебудова її внутрішнього «скелету». І саме ці трансформації є найбільш протиречними на ментальному рівні серед населення.

Виклад основного матеріалу. Широкомасштабну роботу над реалізацією основних програмних положень реформи Уряд України розпочав на початку 2015 року після прийняття Верховною Радою України закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За підтримки міжнародних фондів розвитку Європейського Союзу, США, Швейцарії в Україні почали активно діяти різноманітні експертно-аналітичні організації з підтримки децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Показовим прикладом співпраці держави та неурядових організацій як вітчизняних, так і міжнародних є створення Офісів реформ у кожній області. Ця структура стала своєрідним містком в діалозі держави та суспільства, головною метою роботи якої є проведення консультаційних зустрічей та надання прямої експертно-правової допомоги майбутнім громадам в процесі їх об'єднання.

1. Державна підтримка. Для початку проведення будь якої реформи країні потрібна політична воля її керівництва. Про готовність проведення такої реформи вище державне керівництво заявило відразу після виборів. Навіть старим складом парламенту (до парламентських виборів 26 жовтня 2014 р.) був прийнятий Закон «Про співробітництво територіальних громад», що стало добрим знаком, і фактично означало старт реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Згодом, після переобрання нового складу парламенту, у лютому 2015 року був прийняти

закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а Кабінетом Міністрів України була затверджена Методика добровільного об'єднання територіальних громад. Саме ці законодавчі та нормативно-методичні акти стали правовою основою для початку повномасштабного проведення такої реформи.

2. Погляд у майбутнє. Переформатування адміністративно-територіальної структури держави – важливий і непростий крок. Чому? Тому що, на початковому етапі проведення реформи всі звертають увагу на її адміністративну складову, а саме наближення послуг до пересічного громадянина. Йдуть пошуки найбільш оптимальних конфігурацій території, враховуючи доступність надання послуг, головним чином віддаленість чи близькість до потенційного центру нової громади. Але, тут забувається найголовніше – в епоху комп'ютеризованого суспільства, вже через 5, максимум 10 років, всі адміністративні послуги будуть надаватися дистанційно через мережу Інтернет. Однак, мало хто звертає увагу на територіальну конфігурацію нових в плані територіальному. Ніхто не замислюється над тим, чи буде така нова одиниця самодостатньою через 10 років! Чи матиме нова громада достатньо територіального, природного, трудового потенціалу для подальшого розвитку в майбутньому? Адже, такі зміни повинні бути на десятки років.

3. Органи місцевого самоврядування. Здавалося, навіть якщо поверхово ознайомитись із основними положеннями цієї реформи, стає зрозумілим, що від цього виграють, перш за все, органи місцевого самоврядування. Держава віддає майже всі повноваження на місця підкріплюючи їх широкою фінансовою та юридичною автономією, виставляючи лише таку умову: об'єднання нових територіальних громад повинно бути повноцінним, науково обґрунтованим та спроможним у майбутньому самостійно вирішувати передані на них повноваження. Проте, в сучасних умовах, через небажання щось змінювати, переважна більшість органів місцевого самоврядування відмовляється розпочинати процес добровільного об'єднання, таким чином турбуючись про

збереження своїх посад, а не про майбутній розвиток своєї територіальної громади.

4. Політизація процесу об'єднання. Не дивлячись на те, що ця реформа є серйозним кроком на шляху децентралізації влади на місцевому рівні, і, по-суті, вимушеним кроком держави на шляху до врегулювання ситуації на Сході України. Але, майже всі політичні сили країни розглядають її як інструмент маніпулювання суспільної думки. Який виражається у перекручуванні фактів, поширені необґрунтованих тверджень, таких як: «не буде школи – не буде села»; «не буде сільської ради – де взяти довідку?»; «якщо ви об'єднаєтесь із містом – у вас заберуть усю землю» і т. д. Такі маніпулювання починають збурювати суспільну думку, і в населення більшості сіл та міст виникає лише одне запитання: «а що дасть нам об'єднання громад?» Такий стан справ змушує державні органи, які безпосередньо відповідають за реалізацію реформи залучати більшу кількість експертів, не лише науковців, а й так званих «експертів з народу».

5. Незавершеність законодавчої бази та невизначеність у часі. Головною проблемою, з якою зіштовхнули громади, які перші розпочали процес добровільного об'єднання, стала невизначеність у часі проведення цієї реформи та незавершеність законодавчої бази, яка повинна була дати відповіді на всі запитання стосовно функціонування нових об'єднаних громад в майбутньому. Складність цієї проблеми полягає у тому, що усім змінам на законодавчому рівні повинні передувати зміни на конституційному рівні. Оскільки останній процес є виключно політичним, зміни до Конституції в питаннях децентралізації влади були підготовлені та подані на розгляд до Верховної Ради України та Конституційного Суду із запізненням від початку старту реформ. У зв'язку із цим, не були також визначені чіткі терміни проведення реформи – старт реформи був розпочатий, а фінішний час був невизначений. Звідси виникла правова колізія, яка також сприяла гальмуванню процесу об'єднання – «Ви об'єднуйтесь – а Закони будуть!».

Ясність з даного приводу була досягнута лише в липні 2015 року, коли Конституційна комісія передала проект змін до Конституції у Верховну Раду та Конституційний суд. Згідно яких, на процес об'єднання територіальних громад відводиться два роки до осені 2017 року, коли в нових об'єднаних громадах повинні пройти вибори голів громад та нових рад громад, які потім сформуують їх виконавчі комітети. Але говорити, що таким чином влада відтерміновує процес об'єднання не можна, оскільки обласні ради можуть призначати вибори в новостворених об'єднаних територіальних громадах і раніше запланованого терміну, відповідно до Закону про добровільне об'єднання громад. Таким чином, українська влада встановила лише граничні терміни проведення виборів в новостворених громадах, а не встановила єдиний термін їх проведення.

6. Реформа як інструмент розвитку. Яка головна мета цієї реформи? На моє переконання – це не лише наближення послуг до пересічного громадянина – це, перш за все, підвищення достатку усієї об'єднаної громади, а не кожного окремого її жителя. Але реформу потрібно розглядати лише як можливість, а не подарунок від держави, який вже ось і зараз зможе вирішити всі питання. Чому реформа стає лише інструментом для розвитку, а не є ним самим. Ця особливість закладена у самій сутті реформи – держава надає об'єднаним громадам повноваження та ресурси, але як вони будуть використовуватись цим новими громадами – залежить лише від них самих, ніхто допомагати вже не буде. Тому якщо об'єднання громад пройшло не цілком об'єктивно – процес об'єднання буде продовжуватись до тих пір, поки конфігурація меж, площа території, кількість природних ресурсів, трудових ресурсів та інфраструктурне забезпечення будуть оптимальні для майбутнього розвитку об'єднаної громади. Чи існує базовий стандарт такої громади? Звісно ні! Тому кожна територія має свій унікальний потенціал для розвитку, тому конфігурація розмірів нових громад буде залежати від місця їх розташування. І перш за все виграють ті нові громади, які зможуть відразу об'єднатись в таких оптимальних межах, які дозволять максимально швидко використати наявний територіальний потенціал та підвищити рівень їх розвитку.

Висновки.Кожна територіальна реформа, чи реформа системи управління, покликана поліпшити вирішення проблемних питань життєдіяльності населення. Але чи знають про це самі люди? З досвіду роботи можу сказати, що поінформованість населення щодо проведення реформи в країні зараз низька. Але це також показник, оскільки ще на початку 2015 року вона взагалі була відсутня. Якщо говорити про якісні показники, а не про кількісні, то переважна більшість населення відгукується про реформу або негативно, або нейтрально. Чому до цього часу не сформований позитивний імідж реформи. По-перше будь-які кардинальні зміни – природно викликають спротив, по-друге існує велика заполітизованість процесу, про що я говорив вище. Експертів, та людей, які реально розуміють стан справ та бачать справжню вигоду, яку отримає кожний громадянин після проведення реформи – дуже мало. А от, противників, або ж людей, які просто не розібралися в суті реформи – набагато більше. Звідси, виходить, реформа робиться для людей, але самі люди не бачать її переваг. Тому, першочергове завдання держави повинно бути в розширенні кількості спеціалістів, які б персонально до кожного, на місцях у містечках та селах, показували всі переваги проведення цієї реформи.

Література:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р.;
2. Методика формування спроможних територіальних громад. Затверджена Постановою КМУ, №214 від 08.04.2015 р.;
3. Чого чекати від об'єднання громад? Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», Інформаційна брошура, м. Київ, 2015, 14 с.