

Децентралізація на Одещині: реалії і виклики

Одеська область цього року посідає 19 місце у загальному рейтингу за темпами формування спроможних об'єднаних територіальних громад. У матеріалі аналізується хід реформи на Одещині та основні проблеми, які наразі стоять перед її реалізаторами.

Причини й передумови

Низький рівень надання адміністративних, освітніх, медичних, соціальних послуг жителям віддалених від райцентрів сіл, відсутність кадрів і брак коштів на будь-які потреби громади, фізичне зникнення сіл з української мапи, - цей перелік проблем, з якими жила держава останні кілька десятиліть можна продовжувати до нескінченності. Наприклад, на Одещині з 1991 по 2013 роки з мапи офіційно зникло 14 сіл: з 1139 лишилося 1125. При цьому, за даними статистики, якщо у 2004 році чисельність сільського населення в області складала 827,9 тисяч осіб, то в 2013 році – 793 тисячі. Не менш серйозною була (і поки все ще лишається, хоч і з меншою силою) проблема транспортного сполучення як між селами, так і з районними і обласними центрами, а також незадовільне надання освітніх, медичних, адміністративних послуг та забезпечення у сільській місцевості належного рівня інфраструктури. Власне, ні для кого не було секретом те, що на потреби територіальної громади середньостатистичного села коштів у бюджеті вистачала хіба що на виплату зарплат співробітникам виконкому і дитсадку, а бувало, що й на це коштів не було, і сільрада мала борги перед своїми «бюджетниками».

«Ніякого самоврядування як такого не було. Ті села, що трохи багатші, ще якимось, як-то кажуть, «крутилися», а ті, де не було морського узбережжя чи крупного підприємства, чи великого міста поруч, виживали. Не було ані впливу на те, що відбувається у своїй же громаді, ані грошей. Це ж не секрет, що голови мали просити «у району», хтось – у «області», а хто вже мав серйозні зв'язки, то десь «у Києві». Йдеться про абсолютно непрозору систему розподілу коштів, за якої гроші отримували не відповідно до реальних потреб, а, скажімо так, через «особисті домовленості», - згадує Великомихайлівський селищний голова Тетяна Жарська.

Для вирішень цих та інших проблем в Україні започаткували децентралізацію, яка стартувала 2014 року з ухвалення урядом 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Головна мета перетворень, які уже шостий рік тривають в державі, - наблизити владу до мешканців через підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг. Важливий нюанс: децентралізація не тотожна об'єднанню громад, а зачіпає набагато більше сфер, зокрема бюджетну, адже перш ніж громадам було запропоновано об'єднуватися, всі вони отримали більше коштів : подекуди це спрацювало як стимул примножувати ресурси та створювати об'єднані територіальні громади (ОТГ), а подекуди, навпаки, стали перешкодою для цих процесів. Однак початок реформі було покладено, і з тих пір на Одещині змінилося чимало. Станом на липень в області утворено 32 ОТГ, в яких уже відбулися перші вибори, ще п'ять отримали позитивні висновки ОДА. При цьому за час існування об'єднаних громад їм вдалося реалізувати кілька сотень різноманітних проектів – як локальних, так і досить потужних, розробити середньострокові стратегії розвитку та збільшити ресурсну і фінансову бази. Однак це не означає, що всі проблеми вирішено – якраз навпаки: що більшого темпу набувають ОТГ у своєму поступові, то частіше з'являються перешкоди, лівову частку яких можна подолати через законодавчі зміни, але деякі є предметом вирішення на рівні місцевих політик.

Що потрібно зробити на місцях уже зараз?

Для ефективного впровадження реформи на Одещині слід у першу чергу реалізувати низку цілей, визначених Дорожньою картою реформ РПР і віднесених до компетенцій місцевих органів влади. Це, по-перше, завершення розробки і затвердження перспективних планів формування територій громад усіх областей України; по-друге, запровадження в громадах ефективних механізмів участі громадян у прийнятті рішень; по-третє, запровадити прозорий процес відбору проектів органів місцевого

самоврядування на фінансування з ДФРР та моніторинг використання коштів Фонду. Перша і третя цілі залежать від обласної влади – адміністрації і ради, друга ж – від самих громад.

Виклики на місцях

Об'єднання громад відбувається на принципах добровільності, тобто рішення ухвалюють місцеві жителі на громадських зборах, які в подальшому закріплюються рішеннями сесій місцевих рад. Втім, добровільність не означає хаотичності і непродуманості, адже громади мали б об'єднуватися відповідно до затвердженої Кабміном Методики формування спроможних ОТГ та перспективних планів, ухвалених обласними радами. Це означає, що перш ніж ухвалювати рішення про те чи інше об'єднання, слід взяти на озброєння рекомендації щодо відстаней між населеними пунктами і майбутнім центром, кадрової та інфраструктурної забезпеченості, фінансових ресурсів потенційної громади тощо. Однак на Одещині за чотири роки практичного впровадження обласна рада так і не спромоглася ухвалити перспективний план формування ОТГ, який би охоплював всю територію області. Керуючись засадами політики, а не економічної і територіальної доцільності, депутати ухвалили документ, до якого час від часу вносять зміни, що містить перелік вже створених ОТГ, в яких призначено перші вибори. Це робиться лише для того, аби нові громади мали право отримати інфраструктурну субвенцію, адже ці кошти отримують лише ті об'єднання, які відповідають перспективному плану. Таким чином вже створені ОТГ фактично вносяться до перспективного плану «заднім числом», виходячи не з обрахунків фахівців, а з політичної чи бізнесової доцільності. Тож наразі громади на Одещині об'єднуються не відповідно до перспективного плану, а абсолютно довільно, хоча насправді ця «довільність» має вплив згадуваних уже місцевих бізнес-еліт та політиків, тобто не відповідно до ухваленого прозоро документу, а подекуди внаслідок кулуарних домовленостей, що нівелює сам принцип добровільності, який передбачає вільний вибір обізнаних людей, без маніпуляцій.

Натомість не можна «списати» на саботування депутатами обласної ради питання прозорості, підзвітності та інклюзивності у процесах ухвалення рішень на рівні самих громад. Чинне законодавство попри недосконалість все ж дає основні інструменти для запровадження електронної демократії на місцях, однак ОТГ Одещини поки що досить повільно їх впроваджують. Так, попри те, що переважна більшість з 32 об'єднаних громад мають офіційні сайти, а чимало – ще й сторінки у соціальних мережах, інформування населення про діяльність влади, її плани та можливості залучення громадян лишається досить слабким. Більшість офіційних сайтів створені за допомогою безкоштовних шаблонів у рамках різноманітних грантових програм, і тому за умовчанням містять кнопки «е-петиція» та «е-звернення», але за фактом майже в жодній громаді ці інструменти не працюють. Цього року розробили інструмент бюджету участі за допомогою електронного ресурсу та онлайн-голосування у Красносільській ОТГ, також створено основу для роботи е-звернень у Балтській ОТГ (за допомогою платформи «Відкрите місто»), однак їх ефективність та актуальність стане зрозумілою за деякий час. При цьому серед причин, з яких впровадження інструментів е-демократії не активізується, в громадах називають відсутність технічних фахівців (цю проблему можна вирішувати через безкоштовні програми на грантовій основі, які нині працюють в Україні), брак фахівців, які будуть їх популяризувати та безпосередньо впроваджувати, брак часу тощо. З цього випливає основна причина: нерозуміння органами місцевого самоврядування важливості цих заходів та їх вплив на підвищення довіри громадян до влади, полегшення впровадження непопулярних реформ і покращення горизонтальних комунікацій в ОТГ.

Запровадження прозорого процесу відбору проектів для фінансування з Державного фонду регіонального розвитку так само могло б стати запорукою зростання довіри до органів влади і дієвим стимулом для громад розробляти масштабні проекти із залученням інших ОТГ, елементами міжмуниципального співробітництва тощо для вирішення проблем регіонального рівня. Однак у перший рік функціонування ДФРР всі кошти були спрямовано на ремонт траси Одеса-Рені, що, безумовно, було важливим проектом, але не мало жодного стосунку до проектів ОТГ і підірвало довіру до нього від початку. Надалі ситуація змінилася, але ставлення до неї громад здебільшого стало скептичним, а якість проектів лишає бажати кращого. Так, попри те, що проекти, фінансовані за

кошт ДФРР, мають вирішувати відносно глобальні питання, громади подають на конкурс проекти стосовно ремонту тротуарів, придбання шкільних автобусів, ремонту шкіл, дитсадків і амбулаторій. Не заперечуючи важливість вирішення цих питань, все ж зауважимо, що здебільшого їх складно віднести до тих, що мають бути вирішені саме на рівні Держфонду регіонального розвитку. Є й питання до прозорості визначення переможців:

«Є громади, які виграють всі проекти, які б не подали. Є населені пункти, які так само отримують кошти на будь-що: перекриття даху – так перекриття, ремонт дороги – добре, викладення тротуарної плитки – теж добре. Поясніть мені хтось, де ж тут вирішення регіональної проблеми? Чи, може, це пов'язано з існування потужних лобістів в обласних раді і адміністрації?» - розповідає один з голів громад, який не захотів називати своє прізвище.

Зазначена проблема дійсно не афішується відкрито: очільники міст і сіл не виступають з публічною критикою, побоюючись утисків або не бажаючи отримати конфлікт на рівні обласної влади, однак відсутність прозорого механізму визначення переможців та чіткого й строгого дотримання критеріїв не сприяє реалізації за кошти фонду справді потужних проектів.

Що кажуть на місцях?

Децентралізація наразі лишається найуспішнішою реформою в Україні. Це визнають як представники міжнародних інституцій, так і ті, заради кого вона проводиться, - жителі громад. Так, щороку в державі проводиться загальнонаціональне [опитування](#) Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із Київським міжнародним інститутом соціології. За його результатами минулого року, мешканці південних областей України переважно відповіли ствердно на питання, чи знають вони про цю реформу: понад 75%. Більше 32% відповіли, що підтримують процес об'єднання громад, категорично ні – 9%. А на питання, чи готові жителі разі розширення повноважень місцевого самоврядування брати участь в управлінні своїм містом/селищем/селом, ствердну відповідь дали понад 30%. Ці показники хоч і не є однотайними, проте з огляду на реагування громадян на реформи загалом і досить високий рівень недовіри до влади усіх рівнів, демонструє досить позитивне реагування на зміни. Крім того, далеко не завжди місцеві політики, представники влади, ЗМІ та громадських організацій досить добре орієнтуються у реформі, аби проводити роз'яснювальну роботу, розвінчувати міфи та демонструвати переваги децентралізації. Адже досить часто, навіть отримавши у громаді реальні докази того, що реформа працює (поява нового дитсадка, залучення інвестора і створення робочих місць, капітальний ремонт медичної установи або створення Центру надання адміністративних послуг), жителі не пов'язують ці зміни саме з реформами, натомість вважаючи це винятково заслугою конкретного сільського чи міського голови або що.

Крім того, досить активними в Одеській області є групи громадян, представники влади або громадських організацій, які виступають категорично проти реформи і об'єднання громад зокрема. Така ситуація в першу чергу спостерігається на півдні області, в Бессарабії, де низка районів досі не має жодної ОТГ, а місцеві політики, депутати й бізнесмени налаштовують жителів категорично проти. Засобами для цього є як розповсюдження недостовірної інформації на кшталт «закриття садочків, шкіл, ФАПів», так і створення досить небезпечних міфів про те, що об'єднання громад спричинить асиміляцію представників національних меншин або ж виникнення між різними національними громадами конфліктів, зокрема й збройних. За таких умов та на фоні відсторонення від процесів об'єднання районної і обласної влади реформа постає перед мешканцями цих сіл і містечок у вкрай негативному світлі і навіть спроби місцевих лідерів, очільників громад, журналістів спростувати дезінформацію наразі не є успішними.

Таким чином, органи обласної і районної влади, які мають бути ключовими гравцями на полі реформ, починаючи з 2015 року не лише не впливають на ці процеси, а й подекуди відверто протистоять їм, як, наприклад, у Татарбунарському чи Болградському районах.

Що далі?

Відповідно до цілей, поставлених зокрема урядом, та логіки реформи, до чергових місцевих виборів у жовтні 2020 року в Україні має завершитися процес об'єднання громад і реформування районів так, аби вибори пройшли на новій адміністративно-територіальній основі. Це дозволить вирівняти бюджетні процеси, вирішити питання доцільності функціонування тих районних рад, де не лишилося необ'єднаних громад, розв'язати проблему анклавів і екславів та появи неспроможних ОТГ. Втім, до виборів слід на законодавчому рівні вирішити низку питань:

- ухвалення законопроекту про засади адміністративно-територіального устрою та подальше затвердження нового адміністративно-територіального устрою України;
- чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- впровадження інструментів нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування (префектури або їх аналоги);
- ухвалення законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування.

При цьому місцева політика повинна враховувати фактор реагування жителів громад на будь-які зміни та проводити активну роз'яснювальну роботу. Органам обласної, районної та місцевої влади слід бути активними агентами змін і бути готовими до проведення так званих непопулярних реформ. Запорукою успіху при цьому стане відкритість влади, прозорість і зрозумілість її дій, їх послідовність і обговорення важливих тем з мешканцями на громадських слуханнях, у вигляді консультацій, зокрема й електронних, заохочення громадян до участі у змінах і зростання, як наслідок, довіри до дій влади. Через реалізацію цих ключових моментів можливе досягнення головної мети реформи – надання жителям максимальної кількості якісних послуг за мінімальних витрат їх часу та ресурсів.

Євгенія Генова