

## Реформа децентралізації у Херсонській області «під мікроскопом»

На національному рівні реформою децентралізації передбачено формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, тобто спроможних фінансово, кадрово, економічно і т.д. Зокрема, [Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»](#) передбачено, що громади суміжних сіл, міст та селищ можуть об'єднуватися на добровільних засадах, при цьому кінцевої дати для завершення добровільності цього процесу жодним нормативно-правовим актом не було визначено.

На рівні органів місцевого самоврядування галузевими цілями є спільний бюджет для населених пунктів, що увійшли до об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), спільний орган місцевого самоврядування (визначення структури управлінського апарату) та утримання спільного комунального майна, яке, згідно з Бюджетним кодексом України, здійснюється починаючи з наступного бюджетного періоду за добровільним об'єднанням.

Більшість ОТГ зіштовхнулися з питанням реалізації державної політики на місцевому рівні, оскільки до початку реформи (прим. децентралізації) за дотримання соціальних стандартів, організацію роботи, інвестиційну політику та інше відповідальним ОМС була районна рада. Тепер, відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання» гарантом дотримання зобов'язань у сферах соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури, утримання доріг місцевого значення тощо, стала рада ОТГ на чолі з виконкомом. За даними опитування голів ОТГ, проведеного у 2018-2019 році, 78% не мають освіти та навичок у сфері публічного адміністрування та управління, 67% відмічають проблеми у підборі кадрів та відсутність персоналу необхідної кваліфікації.\*

\* дані вказаного дослідження не публікувалися.

Найбільший спротив реформі децентралізації створюють районні ради та районні державні адміністрації, які згідно з реформою мають бути ліквідовані після об'єднання всіх населених пунктів у районі. Крім того, спротив виникає від фермерських господарств, які не сплачують податки або сплачують не у повному обсязі, підтримують неофіційні договори з діючим керівництвом населених пунктів і мають сумніви, що під час виборів до ОТГ будуть вибрані саме діючі керівники. Значна кількість сільських рад на сьогодні керована представниками перед пенсійного віку, які мають наміри «досидіти» до пенсії на цій посаді, не мають ініціатив та перспектив. Розуміючи, що створення та робота ОТГ потребуватимуть прозорості та

підзвітності громаді такі керівники чинять значний спротив реформі, підбурюють людей та дезінформують, що будуть закриті школи і лікарні.

На місцевому рівні реформу підтримують активісти, прогресивні керівники населених пунктів, які мають достатню кількість інформації щодо «технічних» тонкощів процесу об'єднання в ОТГ. Виходячи з вищезазначеного, можливими є два варіанти прискорення впровадження реформи: проведення масштабних інформаційних кампаній при продовженні добровільності або завершення добровільності і прийняття нового адміністративно-територіального устрою.

Місцевими галузевими викликами для реформи на обласному рівні стали розробка та затвердження перспективного плану, оскільки неузгодженість дій обласної адміністрації та обласної ради у Херсонській області, бажання формувати громади не за принципом спроможності (фінансової, кадрової тощо), а на засадах взаємних симпатій між місцевими, районним депутатами, керівниками фермерських господарств та інших груп впливу (прим. місцевими олігархами), призводила до неможливості сформувати ОТГ з більше, ніж 1-2 населені пункти. Такі громади не могли бути спроможними відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад ([ПКМУ від 08.04.2015 № 214](#)). З боку обласної державної адміністрації спостерігається пасивність у підготовці та прийнятті рішень щодо перспективного плану.

Станом на 2019 рік розглядається питання про внесення чергових змін до перспективного плану розвитку територій Херсонської області, остання редакція якого була [затверджена](#) обласною радою у 2018 році.

На національному рівні державну політику у сфері регіонального розвитку визначає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року ([ПКМУ від 06.08.2014 № 385](#)), метою якої є зменшення регіональних диспропорцій у розвитку регіонів. На обласному рівні на сьогодні діє Стратегія розвитку Херсонської області на період до 2020 року, яка узгоджується з національними цілями розвитку. Діюча стратегія на обласному рівні не відповідає викликам сучасності, оскільки розроблена на основі державних пріоритетів і не має у своїй основі урахування регіональної спеціалізації, незважаючи на регіональні особливості, вказані у соціально-економічному аналізі. На місцевому рівні ОМС ОТГ самостійно розробляють стратегії розвитку, які не повністю узгоджуються з національною та регіональною стратегіями розвитку, оскільки в основному передбачають розвиток гуманітарної сфери і не мають своєю метою економічний розвиток як такий.

Тим не менш, жодним чином не урегульовано питання щодо

обов'язковості розробки стратегій на місцевому рівні, що викликає вільне трактування необхідності комплексного управління територіями.

Тим не менш, прогресивні керівники громад залучають міжнародних експертів для стратегічних планів, під час яких проводяться опитування громадської думки. У більшості випадків рівень задоволеності публічними послугами, прозорістю управління є низьким.

На розвиток ОТГ негативним чином вплинула загальнонаціональна оцінка земель за межами населених пунктів (втрати до 30% надходжень до бюджету), відсутність єдиної системи підготовки управлінських кадрів та негативні міграційні процеси в області.

Для підвищення спроможності та самостійності ОМС необхідно:

- 1) прийняти закон «Про засади адміністративно-територіального устрою»;
- 2) прийняти закон «Про місцеве самоврядування» в новій редакції;
- 3) прийняти закон «Про місцеві державні адміністрації» в новій редакції;
- 4) внести зміни до виборчого законодавства, які передбачають представництво громад в районних та обласних радах;
- 5) внести зміни до діючих нормативно-правових актів щодо обов'язковості розробки стратегій місцевого розвитку для ОТГ та запровадження бюджетного планування на їх основі.

У разі не прийняття п.1 реформа децентралізації продовжить гальмувати, корупційна складова на місцях посилюватиметься, вплив регіональних та місцевих політичних груп не дозволить впроваджувати державну регіональну політику щодо підвищення спроможності ОМС.

При відсутності п.п. 2 та 3 продовжиться дублювання повноважень рад ОТГ та місцевих державних адміністрацій, можливості для фінансових маніпуляцій при передачі державних субвенцій тощо.

У разі відсутності п.4 впровадження реформ освіти, медицини, децентралізації продовжить гальмуватися, оскільки діючі депутати обласної ради займатимуться перерозподілом коштів обласного бюджету для населених пунктів, які не є ОТГ, але надають політичну підтримку, неофіційним впливом на рішення комісії по відборі проектів на отримання фінансування з ДФРР.

Без п.5 система програмно-цільовий метод планування бюджету продовжить існувати лише на папері, а для планування бюджету використовуватиметься принцип складання бюджету виходячи з потреб забезпечення дотримання соціальних гарантій (освіта, медицина та соціальний захист – виходячи з розміру субвенції, все інше по залишковому принципу).

Крім того, на регіональному рівні необхідна системна підготовка

керівних кадрів, оскільки рівень публічного управління та системність прийняття рішень залишаються на низькому рівні.

Реалізація обласної стратегії не дає достатньої результативності як за показниками регіонального розвитку (Херсонська область залишається однією з останніх у всеукраїнському рейтингу), так і за даними опитувань ОТГ, які не мають суттєвої підтримки з обласного бюджету. Це частково пояснюється неузгодженістю політик місцевого та регіонального розвитку і відсутністю єдиної системи планування обласного розвитку з урахуванням особливостей ОТГ. Крім того, зміна керівництва області на сьогодні ставить під сумнів швидке досягнення такої узгодженості.

У світлі вказаних викликів представники громадянського суспільства займаються в основному підтримкою антикорупційних ініціатив, розвитком місцевої демократії та лобюванням прозорості і підзвітності місцевої влади.

Представники бізнесового середовища не зазнають відчутного впливу, оскільки рівень податків та надання адміністративних послуг залишаються під час впровадження реформ на тому ж рівні. Проте, зацікавленість їх у реформах певним чином зростає, оскільки з появою ОТГ збільшується прозорість використання бюджетних коштів, підвищується якість надання соціальних послуг за рахунок збільшення податкових надходжень.

В цілому через гальмування прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою» відбувається суттєве зниження швидкості просування реформ.

З повагою,

Федір Барулін,

Голова правління ХОГО «Регіональна рада підприємців»,

Провідний експерт ТОВ «Регіональна енергосервісна компанія».